

NOUR AHMAD NAZIM

La situation en Afghanistan,  
son règlement politique et  
les efforts de paix des Nations Unies  
(1978-1989)



COLLECTION NEUCHÂTELOISE  
HELBING & LICHTENHAHN

Monsieur Nour Ahmad Nazim est autorisé à imprimer  
sa thèse de doctorat en droit intitulée:  
«La situation en Afghanistan, son règlement politique et les efforts de paix des  
Nations Unies (1978 - 1989)».  
Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 8 février 2001

Le Doyen  
de la Faculté de droit  
et des sciences économiques

Pierre Wessner



Université de Neuchâtel  
Suisse

Information bibliographique de la Deutsche Bibliothek

La Deutsche Bibliothek a répertorié cette publication dans la  
Deutsche Nationalbibliographie; les données bibliographiques détaillées  
peuvent être consultées sur Internet à l'adresse: <http://dnb.ddb.de>

Tous droits réservés. L'œuvre et ses parties sont protégées par la loi. Toute utilisation  
en dehors des limites de la loi requiert l'accord préalable de l'éditeur.

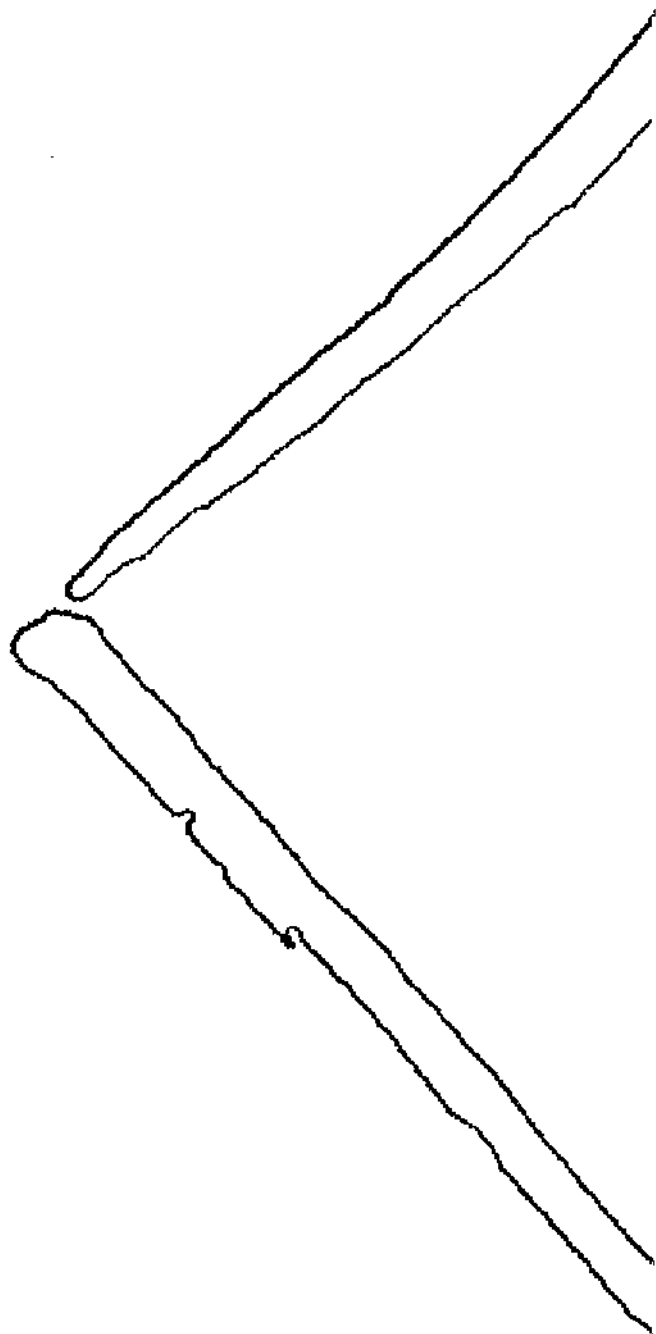
ISBN 3-7190-2183-1

© 2003 by Helbing & Lichtenhahn, Bâle

Conception graphique: Susanne Bolliger, Bâle

**Nour Ahmad Nazim**

**La situation en Afghanistan, son règlement politique et  
les efforts de paix des Nations Unies  
(1978-1989)**



## Remerciements

Les bouleversements que mon pays a connus depuis le coup d'Etat d'avril 1978, avec toutes ses conséquences tragiques, nous ont rendus, nous, les Afghans, très vulnérables sous certains aspects. Je n'en suis pas une exception.

Au moment où j'ai décidé d'écrire cette thèse de doctorat, je me trouvais dans une situation particulièrement difficile. Le moindre échec pouvait m'en dissuader.

Je suis donc très reconnaissant au professeur Petros C. Mavroidis qui a eu l'amabilité d'accepter de diriger ma thèse ; son attitude et ses conseils m'ont beaucoup aidé et encouragé, ce qui m'a permis de mener à bien ce travail. Je remercie également tous mes amis qui m'ont soutenu dans mes efforts ; je pense surtout à notre amie très chère, Edmée Montandon. Je suis de même redevable à Kim Burgat qui a eu la gentillesse de faire la correction linguistique de ma thèse et aimerais aussi exprimer ma reconnaissance à toutes les autres personnes qui, par leur aimable collaboration, m'ont facilité la tâche.

## Table des matières

Liste des abréviations .....	xi
Introduction .....	1
<b>Chapitre I<sup>er</sup></b>	
<b>L'Afghanistan, Etat tampon .....</b>	<b>3</b>
I. L'Afghanistan entre les empires britannique et russe (le 19 <sup>e</sup> siècle).....	3
II. Le règne d'Amir Amanullah et les relations soviéto-afghanes (1919-1929).....	9
A. L'établissement des relations soviéto-afghanes .....	9
B. Les différends soviéto-afghans .....	12
III. Les relations soviéto-afghanes entre 1929 et 1973.....	13
A. Le retour à l'isolationnisme et à la neutralité (1929-1954).....	13
B. L'intensification de la coopération soviéto-afghane (1954-1973).....	15
C. La coopération militaire soviéto-afghane .....	19
IV. Les relations soviéto-afghanes sous la République de Mohammad Daoud (1973-1978).....	20
<b>Chapitre II</b>	
<b>La ligne Durand et les relations afghano-pakistanaïses.....</b>	<b>27</b>
I. La ligne Durand de 1893 .....	28
II. Le « Pachtounistan » .....	33
III. Les relations afghano-pakistanaïses et le problème du « Pachtounistan » (1947-1978).....	39
<b>Chapitre III</b>	
<b>L'URSS et l'Afghanistan sous le Kbalq (avril 1978-décembre 1979) .....</b>	<b>51</b>
I. A l'origine du coup d'Etat du 27 avril 1978 : le Parti démocratique populaire d'Afghanistan .....	51
II. Le coup d'Etat du 27 avril 1978.....	61
III. Les réformes, la répression et les purges, la situation dans le pays et la fiabilité de l'armée .....	68
A. Les réformes .....	68

B. La répression et les purges.....	73
C. La situation dans le pays.....	76
D. La fiabilité de l'armée.....	79
IV. La politique étrangère de la République démocratique d'Afghanistan (DRA) .....	80
V. L'URSS et le fractionnisme du régime politique afghan.....	85

#### Chapitre IV

#### L'intervention soviétique en Afghanistan et ses conséquences internationales..... 101

I. L'intervention soviétique.....	101
II. La thèse soviétique concernant l'intervention en Afghanistan .....	107
III. Les réactions des pays voisins et des Etats membres de l'Organisation de la conférence islamique à l'intervention soviétique en Afghanistan.....	112
IV. Les réactions des pays de l'Europe occidentale et des Etats-Unis d'Amérique à l'intervention soviétique en Afghanistan.....	117

#### Chapitre V

#### Les aspects légaux de l'intervention militaire soviétique en Afghanistan..... 127

I. Le principe général de l'interdiction du recours à la force par les Etats .....	128
A. L'affirmation et l'évolution du principe avant la Charte des Nations Unies ...	128
B. L'interdiction générale du recours à la force par la Charte des Nations Unies.....	132
II. Les exceptions au principe général de l'interdiction du recours à la force par les Etats.....	142
A. La légitime défense.....	142
B. La légitime défense collective .....	151
C. L'intervention par consentement.....	157
Conclusion .....	158

#### Chapitre VI

#### Les Nations Unies et l'intervention soviétique en Afghanistan..... 167

I. Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la sécurité collective .....	167
II. L'Assemblée générale et la résolution « Union pour le maintien de la paix ».....	185

III.	L'examen de la question de l'intervention soviétique en Afghanistan au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies .....	189
A.	Le Conseil de sécurité et la « situation en Afghanistan » .....	189
B.	L'Assemblée générale et la « situation en Afghanistan » .....	196

## **Chapitre VII**

### **La situation en Afghanistan après l'intervention soviétique et les efforts des Nations Unies en vue d'un règlement politique .....**

I.	Les conséquences de l'intervention soviétique pour l'Afghanistan .....	199
II.	Les « Moudjahidin » : les partis politiques islamiques .....	211
III.	Les Moudjahidin, le Pakistan, les Etats-Unis et d'autres pays .....	214
IV.	Les efforts des Nations Unies en vue d'un règlement politique de la situation en Afghanistan .....	221
A.	Les négociations afghano-pakistanaïses et les « Accords de Genève » .....	221
B.	Les efforts des Nations Unies en vue d'une « réconciliation nationale » et de la création d'un gouvernement provisoire de coalition en Afghanistan .....	237

Conclusion .....	241
------------------	-----

Postface .....	251
----------------	-----

Bibliographie .....	255
---------------------	-----

## Liste des abréviations

AUFS	American Universities Field Staff report
CC	Comité central
CENTO	Central Treaty Organisation
CIJ	Cour internationale de justice
CWIHP	Cold War International History Project
DRA	République démocratique d'Afghanistan
GRU	Directorat d'espionnage militaire soviétique
INC	Indian National Congress
ISI	Interservices Intelligence Directorate
JUI	Jamiat-i-Ulama-i-Islam
NAP	National Awami Party
NSC	National Security Council
NWFP	North-West Frontier Province
OEA	Organisation des Etats américains
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSR	On the Saur Révolution, brochure officielle
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PCUS	Parti communiste de l'Union soviétique
PDPA	Parti démocratique populaire d'Afghanistan
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RFA	République fédérale d'Allemagne
SDN	Société des Nations
SEATO	Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est
TsKhSD	Centre de stockage de la documentation contemporaine (Moscou)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
US AID	US Agency for International Development

## Introduction

Il me semble que toute introduction à un ouvrage est quelque peu risquée, parce qu'elle trahit dans une certaine mesure le contenu de celui-ci. Cependant, il serait encore plus risqué de n'en faire aucune.

L'objet d'étude de la présente thèse a été un point chaud de l'actualité et de la politique internationale des années quatre-vingts. C'était l'une des tragédies les plus sanglantes de l'époque de la guerre froide, entraînant les souffrances indicibles d'un peuple, les Afghans. Bien que les Afghans aient été souvent divisés et que des luttes intestines sanglantes aient souvent – et depuis toujours – ravagé leur pays, c'était principalement l'intervention soviétique, dans le contexte de la guerre froide, qui a donné à la guerre civile afghane – provoquée par un régime communiste répressif et incompetent – la gravité extrême qu'elle a connue.

Comme on le verra, le sujet est très complexe et dépasse largement le cadre d'une étude juridique. C'est pourquoi le lecteur ne devrait pas s'étonner de se retrouver dans des domaines qui sont propres à la politique, à l'histoire ou encore aux relations internationales. Une étude uniquement juridique aurait été incomplète et difficile à comprendre. L'ouvrage n'a cependant ni l'ambition de déceler « toute » la vérité sur le sujet en question ni de prétendre à proposer les seules solutions possibles. Il représente un point de vue personnel et, comme celui de tout individu, est sujet à l'erreur. Néanmoins, il me semble qu'il répond à l'essentiel.

Une grande partie de la thèse est consacrée à l'histoire, notamment à l'histoire des relations afghano-soviétiques (chapitre I<sup>er</sup>) et afghano-pakistanaïses (chapitre II). Cela est nécessaire pour comprendre, d'une part, la fragilité et les contradictions internes de l'Etat afghan – qui le rendent vulnérable à l'instabilité et encouragent les interventions étrangères – et, d'autre part, les sources des conflits de l'Afghanistan avec ses voisins, notamment avec l'URSS et le Pakistan. Ainsi, ces chapitres expliquent non pas les raisons immédiates, mais le fondement historique de la guerre contemporaine afghane.

Le chapitre III porte sur la période d'avril 1978 à décembre 1979, qui a été cruciale pour l'histoire ultérieure du pays. C'est avec le coup d'Etat communiste de 1978 que le conflit a commencé et c'est essentiellement la probabilité de l'échec de la « révolution communiste » en Afghanistan – avec des conséquences négatives pour la sécurité de l'URSS – qui a fait décider les Soviétiques à intervenir militairement. Ce chapitre montre les raisons internes immédiates de la guerre civile afghane, ainsi que le processus de l'implication de plus en plus grande de l'URSS, qui a abouti à l'intervention militaire directe en Afghanistan. Cela est indispensable pour envisager une solution possible du conflit et le rôle des Nations Unies dans celle-ci.

Le chapitre IV analyse les raisons de l'intervention soviétique, ainsi que les réactions internationales contre celle-ci, dont l'importance consiste dans le fait qu'elles ont déterminé dans une large mesure la réponse internationale à

l'intervention. Cette réponse – dont l'essentiel consistait à contrecarrer les Soviétiques par la provocation et l'organisation d'une guerre d'usure en Afghanistan – a négligé largement les intérêts fondamentaux du peuple afghan.

Le chapitre V, qui porte sur le principe du non-emploi de la force par les Etats dans leurs relations internationales et le droit de légitime défense, donne une analyse de l'intervention soviétique du point de vue du droit international. Il montre que l'intervention soviétique était une violation flagrante du droit international et de la Charte des Nations Unies.

Si l'URSS, au-delà de toutes considérations d'ordre politique, avait respecté le droit international, elle aurait évité l'intervention en question. Cela aurait servi non seulement les intérêts de l'Afghanistan, mais aussi ceux de l'URSS et de la communauté internationale. L'exemple concret de l'Afghanistan démontre une fois de plus que le mépris du droit international – qui est un produit très rationnel d'une longue évolution de la communauté internationale – peut être extrêmement risqué et coûteux. Par contre, son respect permet aux Etats et aux gouvernements de prendre correctement des décisions politiques importantes.

Le chapitre VI est consacré au Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et à l'examen de la situation en Afghanistan au sein du Conseil et de l'Assemblée générale.

La paralysie du Conseil de sécurité – l'organe central du système de sécurité collective d'après la Charte des Nations Unies – face à l'intervention soviétique a encouragé une partie des membres de la communauté internationale à intervenir à titre individuel en Afghanistan, ce qui était illégal d'après les principes du non-emploi de la force et de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats.

Le chapitre VII concerne autant les conséquences de l'intervention soviétique pour l'Afghanistan que les contre-interventions des autres pays et les efforts, notamment des Nations Unies, en vue d'un règlement global de la situation en Afghanistan. Il montre pourquoi finalement, malgré les énormes espoirs suscités par la médiation des Nations Unies et les accords de Genève, dont le but était le règlement de la situation en Afghanistan, le pays n'a pas pu retrouver la paix après le retrait des troupes soviétiques.

## Chapitre I<sup>er</sup>

### L'Afghanistan, Etat tampon

Comme le titre l'indique, ce chapitre, ainsi que le suivant, portent essentiellement sur l'histoire de l'Afghanistan et de ses relations avec ses voisins, l'Inde britannique et la Russie, puis le Pakistan et l'URSS.

Au 19<sup>e</sup> siècle, l'Afghanistan ne put conserver son indépendance face aux puissants empires britannique et russe qu'avec une extrême difficulté. Ces derniers, surtout l'Empire britannique, séparèrent de l'Afghanistan des parties substantielles de son territoire, le privèrent d'indépendance dans ses affaires étrangères et lui imposèrent le statut d'Etat tampon. Cela contribua largement à l'isolement de l'Afghanistan, à son retard socio-économique.

Après l'indépendance de l'Inde, les Soviétiques acquirent peu à peu une position dominante en Afghanistan qui fut dorénavant considéré comme sphère d'influence soviétique. C'est dans cette logique que les Russes intervinrent militairement en Afghanistan, en 1979, lorsqu'ils crurent que leurs intérêts seraient menacés si un gouvernement anti-soviétique arrivait au pouvoir en Afghanistan.

Le but de cette partie est donc de montrer le fondement historique du conflit contemporain afghan.

#### I. L'Afghanistan entre les empires britannique et russe (le 19<sup>e</sup> siècle)

Les frontières actuelles de l'Afghanistan furent fixées par les Britanniques et les Russes vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle.

L'Afghanistan du 19<sup>e</sup> siècle était caractérisé par le désordre interne<sup>1</sup> ainsi que la pression et les attaques permanentes depuis l'extérieur ; les luttes fratricides affaiblissaient le pays, aggravaient son retard économique et empêchaient sa modernisation.

L'Etat était une construction lâche qui n'était guère en mesure de garantir la sécurité et la stabilité du pays ; les provinces bénéficiaient souvent d'une autonomie de fait ; des régions entières, comme l'Hazarajat et le Nouristan, ne reconnaissaient aucune autorité du gouvernement central. Ce dernier s'en contentait si les provinces s'acquittaient de leurs impôts et ne réclamaient pas formellement leur indépendance.

---

<sup>1</sup> Pour un exposé détaillé voir Louis Dupree, *Afghanistan*, Princeton University Press, Princeton 1973, pp 344-361.

La structure tribale de la société afghane<sup>2</sup>, source et fondement politique du pouvoir étatique<sup>3</sup>, était porteuse d'un autre élément d'instabilité, le tribalisme. Les tribus, très conservatrices par nature, étaient jalouses de leur autonomie régionale et résistaient de ce fait à la formation d'un Etat fort et stable. D'autre part, elles étaient divisées et se querellaient régulièrement pour maintes raisons, notamment pour la domination politique dans l'Etat<sup>4</sup>.

A cela s'ajoutait la pluralité ethnique<sup>5</sup> et culturelle qui, mal gérée dans le contexte afghan, compliquait les choses.

Le retard économique du pays sur ses voisins et surtout sur l'Europe, l'absence de voies de communication modernes, le déclin du commerce, l'absence de capitalisme, l'économie essentiellement agraire et artisanale, la domination de la petite propriété dans le secteur agricole et maints autres facteurs défavorisaient la stabilité et la consolidation de l'Etat.

Les relations avec les pays voisins, l'Inde, l'Iran, les khanats de l'Asie centrale et la Russie étaient un autre facteur d'instabilité pour l'Afghanistan<sup>6</sup>.

Vers la fin du 18<sup>e</sup> siècle, les Anglais étaient devenus dominants en Inde où ils avaient réussi à éliminer la concurrence portugaise, allemande et française.

Ayant obtenu sa charte de la part de la reine Elisabeth 1<sup>re</sup> en 1600, une compagnie marchande de Londres, faisant du commerce aux Indes orientales – la « East India Company » – se constitua une force économique et militaire consi-

---

<sup>2</sup> Pour plus de détails voir Bernard Dupaigne, in "Afghanistan, la colonisation impossible", CERF, Paris 1984, pp 34-35.

<sup>3</sup> Pour une analyse plus détaillée voir Daoud Zemeray, l'Etat monarchique dans la formation sociale afghane, thèse, Peter Lang, Berne 1982, pp 49-61.

<sup>4</sup> C'était, par exemple, le cas des Saddozai et Barezai de la confédération Durrani, dont la lutte consacra le transfert du pouvoir à ces derniers en 1829. Les Barezai restèrent au pouvoir jusqu'au coup d'Etat communiste de 1978. Auparavant, les Saddozai avaient politiquement dominé de 1747 à 1828. Quant à une autre grande confédération tribale, les Ghilzai, elle avait connu le déclin politique dès la formation de l'empire Durrani en 1747. Des dizaines d'autres tribus numériquement et politiquement peu importantes essayaient de garder leur autonomie régionale.

<sup>5</sup> Voir Dupaigne, op. cit., pp 29-55.

<sup>6</sup> Avant son apparition comme un Etat fort et unifié au 18<sup>e</sup> siècle, l'Afghanistan fut divisé pendant plus de deux siècles entre les grands empires Moghol (1526-1707), à l'est, et Safavide (1501-1732), à l'ouest, ainsi que les khanats ouzbeks au nord (Dupree, op. cit., pp 319 et s.). L'affaiblissement de deux puissantes dynasties en Inde et en Iran favorisa la création de l'empire Durrani (Afghanistan) en 1747, mais celui-ci commença à se désintégrer vers la fin du 18<sup>e</sup> et le début du 19<sup>e</sup> siècle. A la même époque, les Anglais étaient devenus dominants en Inde, mais ils ne contrôlaient pas encore le Nord-Ouest où les Indous et les Sikhs avaient constitué leurs Etats. Ces derniers et les Anglais jouèrent un rôle important dans l'affaiblissement et la désintégration de l'Etat Durrani.

A l'ouest, les Perses réclamaient la partie occidentale de l'Afghanistan, qu'ils avaient possédée auparavant. Cela fut une source de conflit permanent (voir Mir Mohammad Sidiq Farhang, Afghanistan dar panj qarn-i-akhir (l'Afghanistan en ces cinq derniers siècles), Ismailian, Qom 1371/1992, vol. 1, p. 189). En outre, les Perses, tombant dans le jeu impérialiste, s'allièrent consécutivement avec les Anglais et les Russes contre l'Afghanistan (Mir Ghulam Mohammad Ghubar, Afghanistan dar masir-i-tarikh (l'Afghanistan au cours de l'histoire), Intesharat-i-Jamhuri, Téhéran 1374/1995, pp 502-508). Dans le nord, le khanat de Boukhara menaçait constamment la ville afghane de Balkh vers la fin du 18<sup>e</sup> et le début du 19<sup>e</sup> siècle. Ce fut ensuite le mouvement russe en Asie centrale qui marqua l'histoire de l'Afghanistan.

dérable après la mort du dernier grand empereur moghol, Aurangzeb (1658-1707). Cette compagnie permit aux Anglais de conquérir peu à peu le sous-continent indien et de s'étendre même au-delà de celui-ci.

En 1815, la défaite de Napoléon à Waterloo mit fin à la menace de la France à la position anglaise aux Indes<sup>7</sup>. Dans le Nord, cependant, la Russie était en pleine expansion à la même époque et s'approchait de plus en plus de l'Asie centrale, donc de l'Inde. Les Anglais considéraient son comportement dorénavant plus menaçant que la concurrence française à l'égard des possessions britanniques.

Dès ce moment, ce fut la rivalité anglo-russe qui marqua le cours de l'histoire dans le continent asiatique. Déjà au temps de Pierre le Grand (1682-1725), la Russie convoitait les ports des Dardanelles, de l'océan Indien et de la mer Arabe<sup>8</sup>. Dès 1734, avec le mouvement au Kazakhstan, la Russie commença la conquête accélérée de l'Est asiatique. Vers la fin du 18<sup>e</sup> siècle, elle atteignit le Pacifique et entra en Alaska et en Californie<sup>9</sup>.

Si la conquête de l'Est avait été relativement facile, il en fut autrement vers le sud. La Russie rencontra une forte résistance au Caucase et en Asie centrale. Après les défaites successives de la Perse, malgré les alliances de celle-ci avec les Français et les Anglais, le traité perso-russe de Turkmanchai de 1828<sup>10</sup> accorda à la Russie le plein contrôle du Caucase du sud. Par la suite, l'influence russe ne cessa d'augmenter en Perse. Bien que les Russes fussent encore loin de l'Inde, leur succès lent mais persistant était considéré par les Anglais comme un danger réel.

C'est dans ce contexte que l'Afghanistan prit une importance géostratégique capitale aux yeux des Anglais et des Russes.

Les Anglais savaient bien que l'Afghanistan, par sa position géographique en Asie centrale, constituait la porte de l'Inde, colonie anglaise la plus importante par sa taille, riche en matières premières et en main-d'œuvre. Celle-ci était aussi un marché considérable pour les marchandises anglaises.

Pour protéger l'Inde, les Anglais se débarrassèrent tout d'abord des attaques des Amirs afghans, source de grande inquiétude pour les Anglais.

Au début du 19<sup>e</sup> siècle, les successeurs d'Ahmad Shah, fondateur du dernier grand empire afghan qui s'étendait de Meshad à Delhi et de l'Oxus à la mer Arabe, n'étaient guère en mesure de garantir l'unité interne de l'Etat. Les Sikhs avaient constitué leur propre Etat en expansion au détriment de celui des Afghans. Dans le

<sup>7</sup> Napoléon, avec la conquête de l'Egypte, tourna son attention vers l'Inde. Il avait certains plans pour la conquérir. L'un de ces plans stipulait la coopération des Russes. Le tsar Paul I<sup>er</sup> y avait consenti, mais après la mort de celui-ci, son successeur n'y fut pas favorable. Ce projet consistait en une invasion de l'Inde en passant par l'Afghanistan. C'est depuis ce moment-là que l'Afghanistan commença à intéresser les colonialistes européens. Puis Napoléon envisagea une invasion unilatérale, qui consistait à utiliser ses avant-postes militaires dans l'océan Indien, à faire alliance avec les princes locaux indiens et à expédier une force maritime. Ce projet ne réussit pas non plus. Napoléon conclut alors un traité d'alliance avec la Perse dans le but d'une invasion de l'Inde par l'Afghanistan (Vartan Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan*, Stanford University Press, Stanford (1969), pp 91-94).

<sup>8</sup> En 1717, Pierre le Grand avait même proposé à la France d'établir conjointement une route continentale menant en Inde à travers l'Asie centrale et l'Afghanistan (Gregorian, p. 91).

<sup>9</sup> Duprec, *op. cit.*, p. 363.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 364.

Nord de l'Afghanistan, les Ouzbeks dépendaient peu de Kaboul. A l'est, la région d'Herat était constamment sous la menace iranienne. De plus, les membres de la dynastie royale afghane étaient en conflit ouvert pour le pouvoir, ce qui permit aux Anglais de soutenir les uns contre les autres.

Jouant sur les contradictions internes de l'Etat afghan, les Anglais empêchèrent celui-ci d'envahir l'Inde. Même les attaques de moindre importance étaient dangereuses pour les Britanniques, car les musulmans indiens – qui avaient perdu leur grand empire sous la dynastie des Moghols (1526-1707) et avaient gouverné pendant cinq siècles et demi – auraient pu se révolter sous l'impulsion afghane, ce qui aurait conduit à une guerre sainte (Djihad) contre la domination anglaise.

En outre, les Anglais exploitèrent habilement les différends territoriaux entre les Afghans et les Sikhs, rivaux importants de l'Afghanistan. Ils conclurent une alliance avec ces derniers, les soutinrent financièrement et militairement<sup>11</sup>.

Les Anglais construisirent également une alliance avec les Perses, dans le triple but de faire retenir les Russes au nord, de prévenir une éventuelle entente franco-persique et d'empêcher les Afghans d'attaquer les dominions anglais à l'est<sup>12</sup>.

Mais plus tard, l'expansion russe en Asie mit les Anglais devant un choix difficile dans leur politique afghane. Les Anglais voyaient trois alternatives. Soit ils envahissaient l'Afghanistan pour maintenir le pays fermement sous leur contrôle. Soit ils renforçaient le pouvoir des Afghans en les soutenant financièrement et militairement pour les utiliser ensuite comme un barrage contre l'avancement russe vers l'Inde. Mais les Afghans, contrairement aux Russes, auraient pu aussi se tourner contre les Anglais, notamment à cause des différends territoriaux. On avait avancé encore une troisième solution, celle de garder l'Afghanistan divisé, même démembré, et faible<sup>13</sup>. Cependant, dans ce cas, les chances de succès des Russes et aussi des Iraniens, appuyés par les premiers, auraient été augmentées en Afghanistan.

En fait, les trois thèses coexistèrent toujours, avec toutefois la prédominance d'une d'entre elles selon le moment et ceci jusqu'en 1947.

Les guerres civiles et le désordre politique avaient considérablement affaibli l'Afghanistan. En 1837-1838, les Iraniens, avec l'appui militaire et financier russe,

<sup>11</sup> Les Sikhs, sous Ranjit Singh (1780-1839), avaient constitué un puissant et vaste empire qui comprenait le Pendjab du nord, le Cachemire et Peshawar. Auparavant, ces territoires avaient fait partie de l'empire Durrani. Plus tard ils furent conquis par les Anglais.

<sup>12</sup> En 1801, les Anglais signèrent un accord d'alliance avec les Perses. Les termes de l'accord obligeaient ces derniers à entrer en guerre avec l'Afghanistan si ce dernier s'attaquait aux possessions anglaises en Inde (Farhang, op. cit., vol. 1, p. 190).

En 1809 et 1814, deux autres accords anglo-persans furent signés dans des termes analogues ; ils réitéraient les obligations des Iraniens d'intervenir militairement si l'Afghanistan ou un autre pays s'attaquaient à l'Inde. En contre partie, les Perses recevaient des armes et une aide financière de la part des Anglais. De même, selon leur double jeu, les Anglais signèrent avec les Afghans, en 1809, un accord qui stipulait une action commune anglo-afghane dans l'éventualité d'une invasion franco-persane (Gregorian, op. cit., p. 94).

<sup>13</sup> Sur la politique anglaise en Afghanistan, depuis la fin du 18<sup>e</sup> siècle jusqu'en 1947, voir Ghubar, op. cit., pp 444 et s.

assiégèrent pendant plusieurs mois la ville afghane d'Herat<sup>14</sup>. Les Afghans résistèrent bien. Les Anglais, pour leur part, envoyèrent une force armée dans le golfe Persique, y occupèrent l'île de Kharg et menacèrent l'arrière-garde iranienne. Les Perses se retirèrent de l'Afghanistan et ne menaçaient plus dans l'immédiat le territoire de l'Amir afghan ; mais les Anglais pensèrent probablement que, dans une perspective à long terme, il leur était plus avantageux d'envahir militairement l'Afghanistan et de l'intégrer à leur empire.

Prétextant des événements de peu d'importance – qui cachaient leurs vraies raisons impérialistes, notamment la crainte de l'influence des Russes et celle de leurs alliés, les Iraniens – les Anglais, avec le concours des Sikhs, envahirent l'Afghanistan en 1839. Ils gagnèrent relativement facilement les batailles et réinstallèrent au trône, à Kaboul, l'ancien Amir afghan, le Shah Shujah-ul-Molouk<sup>15</sup>. Cela provoqua une vaste résistance afghane, connue dans l'histoire comme la première guerre anglo-afghane (1839-1842).

La guerre – aussi désastreuse pour les Anglais que pour les Afghans – montra que les Anglais pouvaient gagner les combats, mais qu'ils ne pouvaient pas gagner la guerre et gouverner le pays. Cela fut toujours valable dans l'histoire de l'Afghanistan pour tout autre pouvoir étranger. Les Anglais reconnurent finalement Doust Mohammad Khan, contre qui ils avaient fait la guerre, comme Amir de l'Afghanistan et se retirèrent en laissant derrière eux un pays ruiné. Les Anglais séparèrent néanmoins de l'Afghanistan le Sind et le Balouchistan et les annexèrent respectivement en 1843 et en 1838-1859<sup>16</sup>.

En 1839, les Russes, réagissant à l'invasion de l'Afghanistan par les Anglais qu'ils considéraient comme un danger direct pour leurs intérêts, attaquèrent le khanat de Khiva, mais également sans succès. Les tensions entre les deux puissances furent énormes. L'échec des Anglais en Afghanistan et celui des Russes au Khiva apaisa toutefois un peu les tensions anglo-russes.

Tirant une leçon de leurs mésaventures avec les Afghans, les Anglais acquièrent la certitude que l'Afghanistan, vu l'esprit libre de ses populations, pourrait, avec leur soutien financier et militaire, constituer une barrière sûre contre l'invasion russe. Ainsi, deux accords anglo-afghans furent signés, l'un en 1855 et l'autre en 1857<sup>17</sup>. Les deux parties s'engagèrent à respecter les territoires de l'autre partie contractante.

En outre, comme la Perse avait occupé la ville d'Herat en 1856, les Britanniques offrirent à l'Amir afghan des armes et une aide financière durant la guerre. Pour contraindre les Perses à renoncer à la conquête de la ville afghane, qui représentait un lieu stratégique<sup>18</sup> aussi bien pour les Afghans que pour les Anglais, ces derniers attaquèrent la Perse. Celle-ci fut obligée de se retirer de l'Afghanistan.

---

<sup>14</sup> Dupree, op. cit., p. 370.

<sup>15</sup> Pour un exposé détaillé de la première guerre anglo-afghane voir *ibid.*, pp 377-401.

<sup>16</sup> Ghubar, op. cit., p. 446.

<sup>17</sup> Voir le texte des accords anglo-afghans de 1855 et de 1857 in Farhang, op. cit., vol. 2, pp 818-819.

<sup>18</sup> Si les Iraniens, derrière lesquels les Anglais voyaient les Russes, avaient réussi à prendre la ville d'Herat, ils auraient eu une position stratégique pour menacer la ville de Kandahar et, par conséquent, l'Inde.

Les Russes, de leur côté, pénétraient lentement les khanats de l'Asie centrale, soit en les occupant, soit en les réduisant au statut de vassaux. Vers 1864, ils atteignirent les bords de l'Oxus, la frontière actuelle entre l'Afghanistan et les ex-républiques soviétiques de l'Asie centrale. Boukhara devint protectorat russe en 1869.

Quant aux Anglais, ils ne purent garder les relations de bon voisinage avec le nouvel Amir afghan, Sber Ali Khan, après la mort de Doust Mohammad. N'étant ni pro russe ni pro britannique, le nouvel Amir se montra plus indépendant et essaya de jouer sur les contradictions anglo-russes pour rééquilibrer ses relations avec ces deux puissances coloniales. Cela ne plut pas aux Anglais qui considéraient l'Afghanistan comme leur zone d'influence.

Anxieux face à l'avance des Russes et à l'augmentation de leur influence en Afghanistan, les Anglais, oubliant leur première mésaventure, envahirent ce pays pour la deuxième fois<sup>19</sup>. Une deuxième guerre anglo-afghane en fut la conséquence (1878-1880). Cette fois, les Anglais ne subirent pas le désastre de la première guerre, mais comprirent néanmoins qu'il n'était pas dans leur intérêt de maintenir le contrôle direct de ce pays. Ils reconnurent donc Abdur Rahman Khan comme Amir de l'Afghanistan, faute de trouver quelqu'un de mieux, et retirèrent leurs troupes. Cependant, selon l'accord passé avec ce dernier, les Anglais conservèrent le contrôle des affaires étrangères du pays<sup>20</sup>.

Abdur Rahman Khan, malgré le fait qu'il eût passé douze ans en Russie et fût entré au pays avec de l'argent et des armes russes, et qu'il fût de ce fait soupçonné d'être pro russe, géra brillamment et en toute indépendance les affaires intérieures, réunifia le pays et jeta les bases de l'Etat moderne afghan.

Les Russes avançaient toujours en Asie. En 1876, le Khanat de Kokand tomba. Puis, en 1884 et 1885, les Russes s'emparèrent respectivement de Merv et de Panjdeh et voulaient avancer vers Herat, mais les Anglais réagirent fermement. Le gouvernement britannique informa la Russie qu'une attaque contre Herat serait considérée directement comme une déclaration de guerre à la Grande-Bretagne<sup>21</sup>. Les tensions furent extrêmes sur la scène internationale. Pour la première fois les deux empires se trouvèrent face à face, sans qu'une zone tampon puisse les séparer. Du point de vue des Russes, l'avance des Anglais vers le nord était une menace directe à l'encontre de leurs possessions en Asie centrale. Les Russes devinrent menaçants, bien qu'ils n'eurent probablement pas l'intention d'aller plus loin et d'entrer en conflit armé avec les Anglais. Ceux-ci, pour leur part, savaient qu'ils ne pouvaient pas aller au-delà de l'Afghanistan, mais étaient bien déterminés à défendre ce dernier.

Malgré l'énorme tension entre les deux puissances et les prédictions d'une guerre imminente, qui aurait largement dépassé l'Asie, les Anglais et les Russes retournèrent à leur accord de 1873<sup>22</sup> sur l'Afghanistan, selon lequel les Russes

<sup>19</sup> Sur la 2<sup>e</sup> guerre anglo-afghane voir Dupree, op. cit., pp 403-413.

<sup>20</sup> Pour le texte de l'accord anglo-afghan de 1879 voir Farhang, op. cit., vol. 2, pp 819-821.

<sup>21</sup> Dupree, op. cit., p. 422.

<sup>22</sup> Voir Gregorian, op. cit., p. 108.

reconnaissaient l'Afghanistan comme un Etat tampon, hors de leur influence, tout en le reconnaissant comme sphère d'influence des Anglais. Les deux puissances se mirent d'accord pour respecter leurs engagements, et les négociations en vue de la démarcation de la frontière nord de l'Afghanistan avec l'Asie centrale russe commencèrent. Vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les deux puissances colonialistes démarquèrent ainsi ladite frontière<sup>23</sup>. L'Amir afghan, dans le rôle d'observateur, l'approuva.

Puis, selon un autre accord conclu avec l'Amir afghan<sup>24</sup>, les Britanniques délimitèrent la frontière sud et sud-est des territoires de l'Amir. L'accord ne décrivait pas la frontière comme étant également celle de l'Inde, mais simplement comme une ligne derrière laquelle les deux pays ne devaient pas s'ingérer<sup>25</sup>. Celle-ci est bien connue sous le nom de la « ligne Durand », dont les Afghans contestent toujours la légitimité. La ligne ne tenait pas compte des conditions socio-culturelles de la région. Elle divisa les Pacbtouns en deux parties presque égales.

## II. Le règne d'Amir Amaoullah et les relations soviéto-afghanes (1919-1929)

### A. L'établissement des relations soviéto-afghanes

L'histoire des relations soviéto-afghanes commence déjà en 1919. Depuis l'accord anglo-russe de 1873 et l'accord anglo-afghan de 1879, l'Afghanistan était sphère d'influence exclusivement britannique. En outre, les affaires étrangères du pays étaient sous la tutelle du vice-roi de l'Inde<sup>26</sup>.

La mort de l'Amir afghan Habibullah, le 19 février 1919, et l'accession au trône, le 21 février, de son fils Amanullah – un jeune monarque aux idées progressistes, mais difficilement réalisables dans un pays aussi tribal et conservateur que l'Afghanistan – furent des événements qui marquèrent l'histoire moderne du pays. Amanullah, tenant compte du nationalisme afghan<sup>27</sup> – et d'ailleurs lui-même profondément influencé par les idées nationalistes – proclama dans sa première déclaration qu'il voulait mener ses sujets à une indépendance totale<sup>28</sup>. Sa

<sup>23</sup> Voir Farhang, *op. cit.*, vol. 1, pp 336-337.

<sup>24</sup> Voir le texte de l'accord anglo-afghan de 1893 *in* Farhang, *op. cit.*, vol. 2, pp 821-823.

<sup>25</sup> Voir Dupree, pp 426-427.

<sup>26</sup> Voir l'article 3 de l'accord anglo-afghan de 1879.

<sup>27</sup> Le début du 20<sup>e</sup> siècle fut caractérisé par la montée du nationalisme afghan. Celui-ci avait deux objectifs: l'indépendance et la modernisation. Mahmoud Tarzi, le beau-père d'Amanullah, en était un représentant éminent, dont l'influence dépassait le cadre afghan. Son bimensuel, *Seraj-uf-Akhbar* (Lumière des nouvelles), critiquait sévèrement non seulement l'impérialisme, mais aussi la résistance conservatrice et religieuse à la modernisation dans la société afghane (voir Dupree, *op. cit.*, pp 437-440).

<sup>28</sup> Gregorian, *op. cit.*, p. 229.

détermination pour réaliser sa promesse, par des moyens politiques ou militaires, était grande. Un très large soutien populaire lui était acquis<sup>29</sup>.

Le 3 mars, l'Amir écrivit une lettre au vice-roi de l'Inde, lui demandant de le reconnaître comme souverain de l'Afghanistan. Les Anglais étaient troublés, car ils étaient en train de perdre le contrôle de ce pays qui constituait une importante barrière de protection de l'Inde. La menace russe, réelle ou imaginaire, les inquiétait de nouveau. Le vice-roi répondit six semaines plus tard, sans pour autant reconnaître l'indépendance afghane, sous prétexte qu'il attendait les instructions de Londres<sup>30</sup>.

Amanullah, craignant que les Anglais ne sapent sa position et pour prévenir toute action hostile britannique, envoya, le 7 avril 1919, deux lettres en Russie, l'une au gouvernement soviétique et l'autre personnellement à Lénine. Dans sa première lettre, il soulignait l'importance des principes de « liberté et égalité pour tous les pays et les peuples, que la Russie avait proclamés et que lui (Amanullah) saisissait l'opportunité d'y adhérer »<sup>31</sup>. Le 21 avril, il envoya une autre lettre à Lénine, l'informant de la visite d'une délégation afghane dans le but d'établir les relations amicales entre les deux pays et d'assurer la protection mutuelle de leurs intérêts respectifs<sup>32</sup>.

Entre-temps, le 13 avril, l'Amir afghan déclara l'indépendance complète de son royaume dans ses affaires intérieures et extérieures. Le 4 mai, devant un rassemblement populaire à Kaboul, il déclara la guerre sainte contre les Anglais (la troisième guerre anglo-afghane)<sup>33</sup>. Un armistice mit fin à cette courte guerre<sup>34</sup>, mais la question de l'indépendance et le différend concernant la frontière avec l'Inde restaient ouverts.

Lénine envoya une réponse prompte et positive à la lettre d'Amir. Son gouvernement reconnut immédiatement l'accession au trône de l'Amir afghan. Il félicita le peuple afghan d'avoir « héroïquement défendu sa liberté contre les exploiters étrangers »<sup>35</sup>. Il proposa également d'envoyer en Afghanistan un représentant soviétique et d'établir les relations diplomatiques permanentes qui devaient « ouvrir de larges possibilités en ce qui concernait l'assistance mutuelle

<sup>29</sup> La cause de l'indépendance était un atout majeur du nouvel Amir afghan non seulement pour affirmer la légitimité de son accession au trône (convoité par son oncle et son frère), mais aussi pour faire accepter par le peuple ses projets de modernisation (voir Gregorian, pp 227-228 ; Kerr W. Fraser-Tytler, *Afghanistan*, Oxford University Press, London 1967, p. 195).

<sup>30</sup> Voir Harish Kapur, *Soviet Russia and Asia (1917-1933)*, thèse, Victor Chevalier, Genève 1965, p. 216.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>32</sup> Mikhael Volodarsky, *The Soviet Union and its Southern Neighbours*, Frank Cass, London 1994, p. 122.

<sup>33</sup> Fraser-Tytler, *op. cit.*, p. 195.

<sup>34</sup> L'armée afghane subit un échec après un premier succès et n'était plus en mesure de faire face aux Anglais. Elle ne put donc pas atteindre son objectif, à savoir la reprise de la Province de la frontière nord-ouest (NWFP) et des autres territoires pachtouns. Mais les Anglais, craignant des révoltes des musulmans indiens et des tribus Pachtouns, la situation étant perturbée en Inde, ne voulurent pas non plus poursuivre les hostilités (voir Dupree, pp 442-443).

<sup>35</sup> Lettre de Lénine du 27 mai 1919. Voir le texte in Basil Dmytryshyn and Frederick Cox, *The soviet Union and The Middleast: A Documentary Record of Afghanistan, Iran and Turkey*, The Kingston Press, Princeton 1987, p. 87.

contre tout empiétement de la part des pilliers étrangers sur la liberté et la dignité des deux peuples »<sup>36</sup>.

Pour les Soviétiques qui se trouvaient en pleine guerre civile, précédée de la Première Guerre mondiale, la situation était désastreuse. Cela favorisa la reconnaissance de l'indépendance afghane. Toutefois, adeptes de l'idée d'une révolution mondiale, les Russes ne se limitaient pas à la reconstitution par soviétisation de l'ex-empire russe. Ils soutenaient et incitaient à la révolution des mouvements révolutionnaires et/ou communistes dans d'autres pays<sup>37</sup>.

En 1919, les Soviétiques étaient en train de reconquérir l'Asie centrale. La résistance y était grande, et l'Afghanistan, par ses liens socio-culturels et sa situation géographique, pouvait y avoir une certaine influence. Ceux-ci accordaient donc une attention particulière à l'Afghanistan, ce qui était visible dans leur façon de réagir aux propositions afghanes.

En s'engageant en Afghanistan, les Soviétiques essayaient de s'assurer, au moins, la neutralité de ce pays à l'égard des événements de l'Asie centrale russe<sup>38</sup>. Cependant, ils ne voulaient et ne pouvaient pas se confronter aux Anglais. L'indépendance de l'Afghanistan était donc un fait de grande importance pour les Soviétiques.

Les Afghans, de leur côté, jouaient habilement sur les contradictions soviéto-britanniques et, en agissant ainsi, cherchaient un certain équilibre dans leurs relations avec les deux puissances.

L'offre d'assistance du gouvernement soviétique aux Afghans eut un effet de pression sur les Anglais. Durant la conférence de paix de Rawalpindi (25 juillet-8 août 1919), ces derniers reconnurent l'indépendance, bien que non sans équivoque, de l'Afghanistan. Cependant, les Afghans perdirent les subsides anglais et le droit d'achat et de transit des armes et équipements militaires à travers l'Inde. Cela poussa l'Afghanistan, pays sans accès à la mer, à se tourner vers la coopération avec les Soviets. En outre, la question des territoires habités par les Pachouns à l'est de la ligne Durand, réclamés par l'Afghanistan, ne fut pas résolue.

Le 13 septembre 1920, un accord soviéto-afghan fut signé à Kaboul. Il stipulait que « les parties ne concluraient aucun accord militaire ou politique avec une partie tiers, qui pourrait être dirigé contre les intérêts de l'autre partie contractante » (art. 2). Il prévoyait l'établissement réciproque des représentations consulaires (art. 4),

<sup>36</sup> Ibid., p. 88.

<sup>37</sup> Les Soviétiques avaient des projets révolutionnaires, notamment pour l'Inde britannique. Ils encouragèrent et soutinrent le « gouvernement provisoire indien » de Mahendra Pratap/Barakatullah, en exil à Kaboul. Le gouvernement en question menait depuis l'Afghanistan une activité de propagande anti-britannique et envoyait des groupes de guérilla en Inde. En outre, les Soviétiques mirent sur pied à Tachkent un projet d'« Armée de libération indienne » avec à sa tête M. N. Roy, un communiste indien. Ce projet ne pouvait être réalisé qu'avec la participation active du monarque afghan. L'armée en question aurait dû être agrandie et entraînée en Afghanistan, puis elle aurait dû passer la frontière indo-afghane, acquérir une partie du territoire indien et se proclamer le gouvernement indépendant de l'Inde. Ce projet ne fut pas réalisé, car les Afghans, qui avaient entre-temps normalisé leurs relations avec les Anglais, refusèrent de le soutenir (Kapur, op. cit., pp 230-233).

<sup>38</sup> L'absence d'un mouvement communiste en Afghanistan, à l'époque, ne permettait pas aux Soviétiques d'avoir d'autre alternative que de chercher l'amitié du monarque afghan.

notamment l'établissement des consulats soviétiques dans des villes stratégiques afghanes près de la frontière indienne (art. 5), ce qui suscita de vives réactions anglaises. Les Russes, sur l'insistance des Afghans, reconnurent l'indépendance de Boukhara et de Khiva (art. 8). Ils accordèrent à l'Afghanistan le droit de libre transit, sans droits de douane, pour ses marchandises achetées en Russie ou à l'étranger (art. 6)<sup>39</sup>. En outre, les Russes allouèrent à l'Afghanistan un subside d'un million de roubles par an ; ils promirent la construction d'une ligne télégraphique Kushk-Herat-Kandahar-Kaboul et la mise à la disposition du gouvernement afghan de techniciens et autres spécialistes russes. Ils offrirent également quelques avions pilotés par les Russes. Le traité renforça non seulement la position afghane face aux Anglais, mais également la position des Russes en Asie.

Les Anglais ne pouvaient qu'être inquiets devant un tel développement des relations soviéto-afghanes. Les Afghans, de leur côté, étaient troublés par l'annexion soviétique de Boukhara et Khiva quelques mois seulement après l'accord soviéto-afghan du 13 septembre 1920. Ils voulaient la normalisation des relations avec les Anglais, mais les pourparlers entre les deux pays étaient dans l'impasse. L'Afghanistan demandait la souveraineté sur les Pachtouns vivant à l'est de la ligne Durand ; les Anglais s'y opposaient. Ces territoires pachtouns, situés entre la frontière administrative de l'Inde et la ligne Durand, constituaient une autre zone tampon pour la défense de l'Inde.

Après la conférence de paix de Rawalpindi, dont l'accord était considéré comme provisoire, deux autres conférences anglo-afghanes eurent lieu à Mussoorie (17 avril-18 juillet 1920) et à Kaboul (janvier-novembre 1921).

Entre-temps, l'Afghanistan avait déjà été reconnu par l'Allemagne, la Russie, la France, l'Italie et la Turquie. Les Afghans se comportaient pleinement en indépendants.

Finalement, le 22 novembre, les Anglais et les Afghans signèrent un traité ouvrant le chemin à la normalisation des relations entre leurs pays<sup>40</sup>. Les premiers reconnurent l'indépendance totale de l'Afghanistan, tandis que les Afghans durent amèrement céder sur la question territoriale. Cette dernière resta donc le principal point de discorde entre l'Afghanistan et l'Inde et plus tard le Pakistan.

## B. Les différends soviéto-afghans

Les relations d'Amir avec les Soviétiques devinrent toutefois tendues du moment que ceux-ci cherchaient à reconquérir l'Asie centrale, notamment Boukhara.

D'autre part, Amanullah était adepte d'une politique panislamique militaire ; il rêvait d'une confédération musulmane d'Asie centrale sous sa propre direction. De plus, des khanats indépendants en Asie centrale auraient constitué une zone tampon entre la Russie et l'Afghanistan.

<sup>39</sup> Traité soviéto-afghan du 13 septembre 1920. Les Russes l'ont ratifié le 28 février 1921, les Afghans en août 1921. Pour le texte de l'accord voir Dmytryshyn, op. cit., pp 90-94.

<sup>40</sup> Traité anglo-afghan du 22 novembre 1921. Pour le texte voir Farhang, op. cit., pp 829-835.

Si la cession de Boukhara et du Turkestan russe était devenue définitive, le projet de l'Amir afghan aurait eu la chance de se réaliser<sup>41</sup> ; il attachait donc une grande importance à l'indépendance de Boukhara<sup>42</sup>. Des volontaires et même des détachements des troupes régulières afghanes se battaient du côté de l'Amir de Boukhara contre les révolutionnaires et l'armée rouge.

Le 15 septembre 1920, Boukhara tomba dans les mains de l'armée rouge. Un gouvernement soviétique y fut proclamé, mais la résistance continuait et l'Afghanistan soutenait toujours militairement et financièrement les rebelles (« Basmachis »), auxquels il donnait des bases arrière. Le représentant afghan à Boukhara menait ouvertement des activités antisoviétiques. Moscou réagit fermement et demanda le retrait immédiat des troupes et du soutien afghan aux « Basmachis ». Les relations entre les deux pays étaient extrêmement tendues. Finalement, le 3 novembre, après la médiation d'un dirigeant turc populaire dans le monde musulman, Jemal Pasha, l'Afghanistan agréa l'établissement des relations diplomatiques avec le Boukhara soviétique<sup>43</sup>, reconnaissant ainsi le nouveau régime<sup>44</sup>.

La soviétisation forcée de Boukhara – contraire aux termes de l'accord soviéto-afghan du 13 septembre 1920 – révéla aux Afghans la nécessité de contrebalancer leurs relations avec les Soviétiques par la normalisation des relations avec les Britanniques et par un rapprochement avec d'autres pays.

### III. Les relations soviéto-afghanes entre 1929 et 1973

#### A. Le retour à l'isolationnisme et à la neutralité (1929-1954)

Si auparavant les Russes n'avaient pas eu d'influence significative en Afghanistan, la situation, comme on l'a vu ci-dessus, était autre dans les années 20. Il y avait eu un accord en 1921 et des relations diplomatiques régulières entre les deux pays. La coopération économique n'avait jamais été aussi importante auparavant. Le commerce entre les deux pays était en progression<sup>45</sup>. Les Russes prenaient part à la modernisation du pays. Toutefois, les Afghans ne voulurent pas faire de concessions économiques majeures à leurs puissants voisins, la Russie et la Grande

---

<sup>41</sup> Gregorian, op. cit., p. 235.

<sup>42</sup> Des considérations commerciales étaient probablement aussi en jeu (Kapur, op. cit., p. 233).

<sup>43</sup> Ibid., p. 226.

<sup>44</sup> L'Afghanistan ne retira cependant pas son soutien aux rebelles « Basmachis ». Avec l'apparition d'Enver Pasha, un autre Turc célèbre, au Turkestan (1921), le souverain afghan vit une nouvelle chance pour son projet panislamique. Il soutint activement le Turc. Même les troupes régulières afghanes furent envoyées à son secours. Seule la mort d'Enver mit définitivement fin aux ambitions panislamiques de l'Amir en Asie centrale (pour plus de détails voir Volodarsky, op. cit., pp 133-137).

<sup>45</sup> Si en 1923-1924 les exportations et les importations avec la Russie soviétique atteignaient respectivement 1,314,000 et 69,000 roubles, elles furent augmentées à 11,718,000 et à 7,007,000 roubles en 1928-1929 (Gregorian, op. cit., p. 254).

Bretagne. Ils désiraient éviter de cette façon une dépendance économique de ces dernières, qui avaient en Afghanistan des intérêts politiques importants.

Après la crise provoquée par les événements de Boukhara, il n'y eut qu'un incident frontalier mineur qui fut vite résolu par les voies diplomatiques<sup>46</sup>.

En 1926, l'Afghanistan et l'URSS signèrent un traité de neutralité et de non-agression<sup>47</sup>. L'article 1<sup>er</sup> du traité stipulait qu'en cas de guerre ou d'activités militaires entre l'une des parties contractantes et une ou plusieurs puissances tierces, l'autre partie contractante assumait l'obligation d'observer la neutralité à l'égard de la première partie. L'article 2 obligeait les parties à s'abstenir de participer à toute alliance de nature politique ou militaire, ou à un blocus, ou encore à un boycottage financier ou économique dirigé contre l'autre partie. L'article 3 imposait aux parties le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'autre partie, ainsi que l'obligation de prévenir et d'empêcher sur leurs territoires respectifs toute activité hostile d'un Etat tiers, ou de groupes et d'individus, dirigée contre l'autre partie.

Ce traité visait plutôt une éventuelle entente anglo-afghane contre les Soviétiques<sup>48</sup> et les groupes « Basmachis »<sup>49</sup> menant une guerre de guérilla contre les Soviétiques à travers l'Oxus.

L'accord était toutefois également nécessaire à l'Afghanistan. Le nord de l'Hindu Kush était difficilement contrôlable. Il n'y avait pas de chemins de fer, de routes, ni d'autres moyens de communication modernes. Les ethnies habitant le nord, telles que les Ouzbeks, les Turkmènes, les Tadjiks, les Kirghizes, avaient des Etats fédérés soviétiques de l'autre côté de la frontière. Il aurait donc été relativement facile pour les Soviétiques d'y implanter des mouvements irrédentistes ou révolutionnaires. L'Afghanistan comprenait sa vulnérabilité.

L'URSS avait signé des traités similaires avec la Turquie<sup>50</sup> et l'Iran<sup>51</sup>. Il est clair que les Russes voulaient s'assurer ainsi la stabilité pour ses frontières sud.

En 1931, un nouvel accord de neutralité soviéto-afghan, qui par la suite a toujours été renouvelé, fut signé. En 1936, un accord commercial et un accord financier furent également signés. Les relations entre les deux pays se développaient correctement. Toutefois, depuis la fin des années 20 jusqu'au début des années 50, elles ne furent pas aussi importantes et chaleureuses que durant le règne d'Amanullah.

<sup>46</sup> Il s'agissait de l'occupation, en 1924, par les Soviétiques de l'île Urtu-Tugai, formé par les deux courants du fleuve Amu (Oxus), dont l'appartenance à l'un ou à l'autre des deux pays limitrophes n'avait pas été précisée durant la délimitation de la frontière à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Quelques mois après l'incident, les Russes reconnurent la souveraineté de l'Afghanistan sur l'île en question (voir Volodarsky, op. cit., pp 138-140).

<sup>47</sup> Voir le texte du traité in Dmytryshyn, op. cit., pp 101-104.

<sup>48</sup> Voir Kapur, op. cit., p. 240.

<sup>49</sup> Le mouvement Basmachi utilisa le territoire afghan comme base arrière jusqu'au début des années 30. En avril 1931, Ibrahim Beg, un des derniers grands chefs basmachis, fut contraint par l'armée afghane de traverser l'Oxus ; par la suite, il fut capturé et exécuté par les Soviétiques.

<sup>50</sup> Traité d'amitié et de neutralité entre la Turquie et l'URSS du 17 décembre 1925. Pour le texte voir Dmytryshyn, op. cit., p. 525.

<sup>51</sup> Traité de garantie et de neutralité entre la Perse et l'URSS ; voir *ibid.*, p. 288.

Les Afghans retournèrent ainsi à la politique traditionnelle de neutralité et d'isolationnisme. Cette politique consistait à s'abstenir de s'ingérer aussi bien en Asie centrale qu'en Inde. En outre, elle se basait sur le dogme selon lequel les Anglais et les Russes avaient des intérêts majeurs en Afghanistan et que, par conséquent, les Afghans ne devaient pas leur faire de concessions économiques importantes qui auraient pu remettre en question l'indépendance politique du pays.

L'isolationnisme renforça l'unité du pays, la centralisation de l'Etat et son indépendance politique, mais affecta gravement le développement du pays, qui manqua son industrialisation.

Les Afghans, ainsi repliés sur eux-mêmes, essayaient de moderniser le pays par leurs propres moyens, qui n'étaient toutefois pas suffisants. Aussi, cherchèrent-ils à s'assurer la coopération d'autres pays européens et des Etats-Unis, qui n'avaient pas d'intérêts politiques importants en Afghanistan.

La coopération avec la France et l'Italie s'amorça ; cependant, elle ne fut pas significative pour la modernisation de l'Afghanistan. Par contre, l'Allemagne montra beaucoup d'intérêt et une importante coopération germano-afghane commença, qui s'intensifia sous le nazisme en Allemagne. Mais les nazis s'intéressaient plutôt à la situation géostratégique de l'Afghanistan. Les raisons politiques de leur assistance à ce pays étaient difficiles à dissimuler<sup>52</sup>.

Quant aux Etats-Unis, ils voyaient peu d'intérêts en Afghanistan, qu'ils négligèrent longtemps<sup>53</sup>. Les Etats-Unis reconnurent l'Afghanistan seulement en 1934.

En 1937, le gouvernement afghan accorda sa première concession à une entreprise étrangère (« American Inland Exploration Company »). Celle-ci obtint les droits d'explorer et d'exploiter pendant 75 ans les ressources pétrolières dans tout le royaume. Elle eut en outre le droit d'explorer des minéraux dans le sol afghan. Cependant, à peine une année plus tard, probablement par manque d'intérêts américains à long terme, l'entreprise renonça au contrat<sup>54</sup>. Les Afghans, stupéfiés, ne comprirent pas le refus des Américains, alors que les Russes et les Anglais se battaient pour avoir de telles concessions. Ils ne comprenaient probablement pas qu'on ne pouvait pas séparer l'influence politique de l'assistance et/ou de la coopération économique.

## **B. L'intensification de la coopération soviéto-afghane (1954-1973)**

En 1947, deux événements majeurs eurent lieu dans la région. Les Anglais se retirèrent de l'Inde et le Pakistan proclama son indépendance. Celui-ci, alors fragile, chercha un appui auprès des Etats-Unis. L'Inde, menant une politique de neutralité,

<sup>52</sup> Pour plus de détails voir Gregorian, op. cit., pp 379, 336 et 378 ; voir aussi Dupree, op. cit., p. 478.

<sup>53</sup> Voir Leon Poullada, *in* Afghanistan, *The Great Game Revisited*, by Rosanne Klass, Freedom House, New York 1987, pp 39-43, 47-51.

<sup>54</sup> Voir Gregorian, op. cit., p. 381.

était plutôt mal vue par les Etats-Unis qui, voulant encercler les Soviétiques, choisirent le Pakistan comme leur allié stratégique dans la région.

Avant leur départ, les Anglais organisèrent un référendum dans la Province de la frontière du nord-ouest (NWFP), et des Jirgas<sup>55</sup> aux « Tribal Agencies » en 1948. Ils ne donnèrent aux habitants de ces entités que le choix entre l'Inde et le Pakistan, excluant l'option de l'indépendance<sup>56</sup>.

La déception des Afghans fut grande. Tout de suite après la création du Pakistan, une guerre réciproque de propagande commença. Le Pakistan entrava et ralentit sérieusement le transit des marchandises afghanes sur son territoire. Une partie des marchandises n'atteignit jamais sa destination. Il est à noter que la plus grande partie des importations et exportations afghanes passaient par là.

L'Afghanistan essaya alors d'obtenir un soutien international<sup>57</sup>, particulièrement celui des Etats-Unis. Ceux-ci toutefois, en pleine guerre froide, considéraient le Pakistan comme allié<sup>58</sup>. Naturellement, la politique de neutralité et l'importance moindre des ressources économiques de l'Afghanistan avaient peu de poids face aux avantages que le Pakistan pouvait offrir aux Etats-Unis.

L'Afghanistan, nullement découragé par l'attitude américaine, fit une demande d'assistance et d'achat d'armes aux Etats-Unis. Ceux-ci, ignorant la complexité des problèmes intérieurs et extérieurs de l'Afghanistan, répondirent en 1951, au terme de deux ans de discussions, que les armes coûtaient 25 millions de dollars américains, payables au comptant, que le transit à travers le Pakistan devrait être arrangé sans aide américaine, que la vente devrait être rendue publique et serait favorisée par l'abandon des revendications afghanes sur le « Pachtounistan »<sup>59</sup>.

Puis en 1950, l'Afghanistan, face à une suspension de son transit de pétrole par le Pakistan, redemanda de l'aide aux Américains. Frustré, le gouvernement afghan conclut un accord commercial quadriennal avec l'URSS. L'Afghanistan s'assura ainsi les produits pétroliers, le sucre, les textiles et autres articles importants. En échange, il exportait en URSS du coton brut et de la laine.

Les conditions d'échange se révélèrent d'ailleurs avantageuses. Les textiles, le ciment, l'essence soviétiques à meilleur prix, remplacèrent avec succès les mêmes articles pakistanais, indiens ou européens. En outre, l'accord donna à l'Afghanistan le droit de libre transit pour ses marchandises. En 1952, le commerce entre les deux pays doubla et une représentation commerciale soviétique fut pour la première fois autorisée en Afghanistan<sup>60</sup>. La coopération soviéto-afghane s'intensifia toutefois dans les années suivantes.

<sup>55</sup> Assemblée populaire traditionnelle chez les Pachtouns, qui discute et décide des questions les plus importantes de la communauté.

<sup>56</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 489.

<sup>57</sup> Au début, seule l'Inde soutint les revendications afghanes.

<sup>58</sup> En 1954, le Pakistan et les Etats-Unis signèrent un pacte de défense mutuelle. L'année suivante, le Pakistan devint membre de l'OTASE et du pacte de Bagdad.

<sup>59</sup> Pierre Metge, *L'URSS en Afghanistan*, CIRPES, Paris 1984, p. 22. Le mot « Pachtounistan » est un concept politique désignant les territoires que les Pachtouns habitent à l'est et au sud de la « ligne Durand » (Voir à ce sujet le chapitre suivant).

<sup>60</sup> Dupree, *op. cit.*, pp 493-494.

Deux événements importants, à savoir l'accession de Sardar Mohammad Daoud, le cousin du roi, au poste de premier ministre de l'Afghanistan, en 1953, et l'arrivée au pouvoir de Khrouchtchev en URSS, après la mort de Staline, la même année, ouvrirent la porte à une coopération sans précédent entre les deux pays.

L'Afghanistan, afin de lutter contre son retard économique, mit fin à ses réticences face à l'assistance soviétique. Cependant, même Daoud, avant de se tourner vers les Soviétiques, avait encore une fois essayé d'attirer l'assistance des Américains. Ceux-ci changèrent d'attitude seulement après l'engagement des Russes en Afghanistan. Daoud provoqua ainsi une compétition économique soviéto-américaine qui fut bénéfique à son pays.

Du côté soviétique, la mort de Staline enterra avec lui aussi sa méfiance envers les pays neutres<sup>61</sup>. Les Soviétiques considéraient dorénavant les régimes « bourgeois démocratiques » neutres comme progressistes<sup>62</sup> et capables d'évoluer ultérieurement vers le socialisme. L'argument central dans cette considération était le développement économique étatisé, soutenu par une assistance soviétique accrue, qui, accompagnés d'une influence idéologique, prépareraient le chemin à cette évolution. Dans une telle vision, l'Afghanistan, vu sa proximité et sa ressemblance avec les républiques soviétiques d'Asie centrale, ses contradictions internes, les tensions avec le Pakistan, sa vulnérabilité économique et politique, etc., représentait un meilleur terrain d'essai pour les Soviétiques<sup>63</sup>.

En 1955, les tensions entre l'Afghanistan et le Pakistan augmentèrent de nouveau. Ce dernier suspendit le transit afghan sur son territoire. L'Afghanistan demanda l'assistance américaine pour la construction d'une route de transit de 3600 miles à travers l'Iran, jusqu'au port de Chahbahar, mais les Etats-Unis et l'Iran ne trouvèrent pas l'idée réalisable.

L'Afghanistan signa alors, le 21 juin, un accord quinquennal de libre transit avec l'URSS. En décembre de la même année, Boulganine et Khrouchtchev visitèrent Kaboul dans le but de garder l'Afghanistan éloigné du pacte de Bagdad. Les dirigeants soviétiques apportèrent leur soutien à la demande afghane d'un plébiscite impartial au « Pachtounistan », attisant ainsi le différend, et accordèrent un prêt de 100 millions de dollars à l'Afghanistan<sup>64</sup>.

A partir de 1956, les Soviétiques soutinrent la réalisation de nombreux projets en Afghanistan, comprenant notamment: des réservoirs de stockage d'essence, des silos et des boulangeries, des ateliers de mécanique, des lignes de transmission d'électricité, des gazoducs, le port de Sherkhan Bandar, l'usine d'engrais et d'électricité de Mazar-i-Sharif, le projet d'irrigation de Sardeh, le projet de la vallée de Nangrahar, l'Institut polytechnique de Kaboul, des automates, le tunnel du Salang, les canaux de Jalalabad, les aéroports de Kaboul et de Shindand, un quartier résidentiel à Kaboul, le projet d'irrigation et d'électricité de Naghlu, l'hôpital

<sup>61</sup> A ce sujet voir Jacques Lévesque, *l'URSS en Afghanistan*, Editions Complexe, Bruxelles 1990, p. 24.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp 56-60.

<sup>63</sup> Voir Dupree, *op. cit.*, pp 518-519.

<sup>64</sup> Voir le compte rendu de N. A. Boulganine, concernant sa visite à Kaboul, devant le Soviet Suprême de l'URSS, *in Dmytryshyn, op. cit.*, pp 142-146.

militaire de Kaboul, des écoles techniques, l'asphaltage des rues de Kaboul, le développement du gaz naturel, des ports fluviaux et d'autres projets d'infrastructures, la fourniture d'équipements divers, la recherche de pétrole et de gaz naturel, etc.

Les techniciens soviétiques participèrent en outre à l'élaboration du premier plan quinquennal de l'Afghanistan. La part soviétique dans le financement du plan s'élevait à 60 % des contributions étrangères.

Entre 1950 et 1973, l'URSS accorda 572 millions de dollars de prêt et 100 autres millions comme aide non remboursable<sup>65</sup>. Près de 3000 étudiants afghans, non militaires, reçurent des bourses d'études pour l'URSS. Nombreux étaient les coopérants soviétiques en Afghanistan. Le commerce avec l'URSS était beaucoup plus important qu'avec d'autres pays. La moyenne triennale de 1969-1971 du commerce afghan avec l'URSS fut respectivement d'environ 40 % et 34 % du total des exportations et importations afghanes<sup>66</sup>.

La présence des Etats-Unis et des autres pays occidentaux dans leur ensemble était également importante. Les Etats-Unis contribuèrent au développement des transports, des infrastructures, de l'éducation, de l'agriculture, de l'énergie, etc. Le plus grand projet américain fut celui de la vallée d'Hilmand, qui concernait 40 % du territoire et entre 2 et 3 millions d'habitants. Le projet comprenait des digues, des réservoirs d'eau, des canaux d'irrigation, des usines hydroélectriques, des routes, la recherche et l'étude des eaux souterraines, etc. Les Américains placèrent 138.5 millions de dollars dans ce projet<sup>67</sup>. Ils construisirent également l'aéroport de Kandahar. Entre 1950 et 1971, les Etats-Unis accordèrent 81.2 millions de dollars de prêt et 204.8 millions d'aide non remboursable. L'assistance technique américaine permit d'envoyer 2141 étudiants afghans à l'étranger pour y recevoir une formation.

Les Allemands, pour leur part, participèrent au développement de la province de Paktia<sup>68</sup>, des télécommunications et de l'éducation. Ils construisirent une usine hydroélectrique, et leurs conseillers, comme les Russes et les Américains, assistèrent le ministère du Plan afghan ainsi que l'Académie de Police à Kaboul. Entre 1950 et 1971, les Allemands accordèrent à l'Afghanistan 63.3 millions de dollars de prêts et 31 millions de dons.

L'assistance française se limita essentiellement au domaine culturel. La Chine prit la 4<sup>e</sup> place parmi les créditeurs étrangers. L'Inde, la Tchécoslovaquie, le Japon, la Banque mondiale, la Banque asiatique et le PNUD aidèrent également l'Afghanistan.

Entre 1972 et 1977, les Etats-Unis et les autres pays occidentaux apportèrent une aide économique de 350 millions de dollars à l'Afghanistan. L'Union soviétique et

<sup>65</sup> Dupree, op. cit., p. 630.

<sup>66</sup> Pour les données plus complètes voir Metzger, op. cit., pp 42-51, 148-150.

<sup>67</sup> Voir Dupree, op. cit., pp 482-485, 499-505, 631 ; voir aussi Gilbert Etienne, l'Afghanistan ou les aléas de la coopération, Presse Universitaire de France, Paris 1972, pp 139-146.

<sup>68</sup> Gilbert Etienne, op. cit., pp 219-220.

les autres pays socialistes lui accordèrent pour la même période 930 millions de dollars. La prédominance de l'aide soviétique était assez grande<sup>69</sup>.

Une différence essentielle entre les crédits soviétiques et ceux des Américains résidait dans le mode d'attribution et de remboursement. Les Soviétiques attribuaient plus facilement leurs crédits, qui étaient remboursés en marchandises afghanes, tandis que les Américains appliquaient souvent des critères stricts de solvabilité de l'emprunteur et de rentabilité de l'investissement. De plus, les taux d'intérêts soviétiques étaient plus bas et la durée de remboursement plus longue<sup>70</sup>. La grande partie de l'aide américaine était cependant non remboursable.

### C. La coopération militaire soviéto-afghane

C'est un des sujets très sensibles de la coopération soviéto-afghane. Après le refus systématique des Américains, l'Afghanistan – face à ses problèmes intérieurs (menace de révoltes, fragilité de l'Etat, une armée plutôt tribale, mal entretenue, avec des équipements et des armes obsolètes)<sup>71</sup> et extérieurs (le conflit ouvert avec le Pakistan, le différend avec l'Iran concernant les eaux du fleuve Hilmand) – conclut un premier accord avec les Soviétiques, portant sur un montant de 25 millions de dollars, destiné à l'achat d'armes. Le crédit était remboursable en marchandises pendant une durée de huit ans.

Dès ce moment, l'URSS, et dans une moindre mesure la Tchécoslovaquie, devinrent les fournisseurs presque exclusifs d'armes et d'équipements militaires. L'URSS eut également la position de monopole dans la fourniture du soutien logistique, de l'essence, des munitions et des pièces détachées. L'Afghanistan acheta des chars, des véhicules blindés, des canons et des obusiers, des lance-roquettes, des avions de chasse, des avions d'interception, des avions de transport, des bombardiers légers, des hélicoptères et des armes légères.

Entre 1955 et 1979, le montant total de l'aide militaire soviétique s'éleva à 800-850 millions de dollars<sup>72</sup>. L'aide concernait aussi la formation des officiers afghans, dont plus de 7000 furent formés en URSS, contre seulement 600 aux Etats-Unis durant la même période. La formation comprenait naturellement, vu le régime soviétique, un encadrement idéologique. D'autre part, les conseillers militaires soviétiques étaient omniprésents dans l'armée afghane. Leur nombre était de 1500 en 1973 et augmenta à 2000 par la suite<sup>73</sup>.

La monopolisation de la coopération militaire par les Soviétiques, permettant aux communistes afghans d'infiltrer avec succès l'armée, fut lourde de conséquence pour le pays. En outre, selon certains auteurs, le GRU (Directorat d'espionnage

<sup>69</sup> Voir Metge, op. cit., p. 35.

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp 36-37.

<sup>71</sup> Voir Olivier Roy, La formation de l'armée afghane, in *Entre l'Iran et l'Occident*, par Yann Richard, MSH, Paris 1989, pp 61-67.

<sup>72</sup> Metge, op. cit., p. 40.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 41.

militaire soviétique) aurait été également actif dans l'armée afghane et y aurait secrètement créé l'« Organisation révolutionnaire des forces armées », dont l'une des figures dirigeantes aurait été le Lieutenant Colonel Abdul Qadir des forces aériennes<sup>74</sup>. La participation des forces aériennes dans le coup d'Etat de 1978 sous le commandement de ce dernier fut décisive.

#### **IV. Les relations soviéto-afghanes sous la République de Mohammad Daoud (1973-1978)**

Le 17 juillet 1973, Sardar M. Daoud, l'ex-premier ministre et le cousin du roi, profitant de l'absence de ce dernier, prit le pouvoir par un coup d'Etat non sanglant. En quelques heures, sans rencontrer d'opposition armée, il eut le contrôle du pays entier. Le coup d'Etat fut réalisé avec le soutien et la participation active des communistes et des officiers entraînés en URSS.

Les raisons qui avaient mené au coup d'Etat étaient multiples. Les plus importantes d'entre elles étaient le dysfonctionnement de la monarchie constitutionnelle, la stagnation économique, la question du « Pachtounistan » et les ambitions personnelles de Daoud.

En 1964, l'Afghanistan s'était donné une constitution créant les bases d'une démocratie parlementaire. Les libertés et les droits que celle-ci garantissait étaient comparables à ceux des pays démocratiques. Mais comme souvent dans l'histoire, les premières expériences sont manquées.

La séparation des pouvoirs, proclamée par la constitution, fonctionna très mal. Le gouvernement était souvent paralysé par l'hostilité du parlement. Celui-ci, au lieu de s'occuper de ses fonctions législatives, passait beaucoup de temps à faire des enquêtes et à s'ingérer dans le domaine de l'exécutif. Le roi, pour sa part, ne promulgua pas certaines lois importantes que le parlement avait passées. Ces lois concernaient les partis politiques, la liberté de la presse et l'élection des gouverneurs des provinces et des maires. Elles étaient destinées à élargir et à approfondir les bases de la monarchie constitutionnelle<sup>75</sup>.

La stagnation économique du pays, malgré d'énormes sommes investies, en fut une autre raison. Les années 1971-1972 connurent deux sécheresses consécutives qui, en raison de la famine en résultant, causèrent la mort de dizaines de milliers de personnes.

En 1963, Daoud avait démissionné du poste de premier ministre, probablement de son propre gré et en espérant peut-être y revenir plus tard. Or, la constitution de 1964 interdisait – à notre avis absurdement – aux membres de la famille royale, dont Daoud faisait partie, d'appartenir à des partis politiques et de détenir des postes dirigeants dans les trois branches du pouvoir (art. 24 Cst.).

<sup>74</sup> Diego Cordovez et Selig Harrison, *Out of Afghanistan*, Oxford University Press, Oxford 1995, pp 18-19.

<sup>75</sup> Pour une analyse détaillée voir Dupree, *op. cit.*, pp 753-760.

Cet article était probablement dirigé contre Daoud, qui était un homme énergique, compétent, mais autocrate. Il avait apporté des changements importants dans l'économie et la société. Il avait réussi à provoquer une compétition et même une coopération de l'URSS, des Etats-Unis et des autres pays en Afghanistan, et avait ainsi attiré une large assistance étrangère. C'est aussi lui qui avait pour la première fois aboli, en douceur, le port du voile et avait ainsi contribué à l'émancipation des femmes<sup>76</sup>.

En arrivant au pouvoir pour la seconde fois, il abolit la constitution et proclama la république. Lui-même devint président. En procédant au coup d'Etat, il fit la grave erreur de démolir les bases fragiles de la constitutionnalité et d'ouvrir ainsi la porte à l'instabilité et à l'arbitraire.

Sur la scène internationale, Daoud était déjà bien connu. Il était soupçonné d'être pro soviétique, puisque c'était lui qui avait, dans les années 50, ouvert l'Afghanistan à l'assistance des Soviétiques et, par conséquent, à leur influence. Mais le fait qu'il ait fait son coup d'Etat avec l'aide des communistes et des officiers entraînés en URSS le rendait encore plus suspect aux yeux de l'Occident<sup>77</sup>. De plus, plusieurs de ses ministres et membres de son Comité central – qui réunissaient les pouvoirs exécutif et législatif – étaient des communistes ou des sympathisants. La prédominance de ces derniers donna à la politique étrangère afghane un penchant pro soviétique.

Moscou ne pouvait qu'être ravi de l'avènement de la république en Afghanistan. L'URSS fut le premier pays à reconnaître le nouveau gouvernement afghan. Cela d'autant plus que les gouvernements précédents, entre 1964 et 1973, avaient montré un plus strict non-alignement dans les affaires étrangères. L'équipe brejnevienne vit probablement là une chance d'attirer l'Afghanistan dans l'orbite soviétique. Dès les premiers mois, les relations soviéto-afghanes s'intensifièrent. L'assistance soviétique augmenta. Le nouveau gouvernement, vu sa composition gauchiste, ne pouvait que saluer les efforts des Soviétiques. Il fut toutefois décidé de chercher aussi d'autres sources d'assistance, dans un souci compréhensible de Daoud de contrebalancer sa dépendance vis-à-vis de l'URSS.

En juin 1974, Daoud se rendit en visite officielle à Moscou. Les Soviétiques lui promirent une participation substantielle à son plan de développement septennal. Ils lui accordèrent un crédit de 600 millions de dollars pour des projets qui devraient être définis plus tard par les experts des deux pays<sup>78</sup>. Daoud demanda en outre

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp 499-558.

<sup>77</sup> Parmi ceux qui participèrent au coup d'Etat, seuls trois officiers de haut rang n'avaient pas d'affiliations gauchistes (Anthony Arnold, *Afghanistan, The Soviet Invasion in Perspective*, Stanford University Press, Stanford 1981, p. 57).

<sup>78</sup> Dans les mois suivants, les experts mirent sur pied plusieurs projets, incluant: les systèmes d'irrigation, une deuxième usine de production d'engrais chimiques, une usine de production d'électricité, le développement du projet de gaz de Jarquaduq, etc. Les Russes refusèrent toutefois de construire une raffinerie du pétrole à Angot (Afghanistan du Nord), un projet vivement recommandé par les experts afghans dans le but de satisfaire les besoins intérieurs. Il convient de souligner que l'Afghanistan dépendait presque entièrement du pétrole soviétique. Les experts soviétiques affirmaient que les réservoirs d'Angot ne justifiaient économiquement pas la construction d'une telle raffinerie. Plus tard, face à la découverte de

l'ajustement à la hausse du prix du gaz afghan, exporté en URSS à un prix sensiblement plus bas que celui pratiqué sur les marchés internationaux. Les Soviétiques promirent de considérer la question.

Daoud, pour éviter la dépendance excessive par rapport à l'Union soviétique, chercha l'assistance de l'Occident et des pays arabes. Mais les Etats-Unis et les pays arabes riches en pétrole conditionnèrent subtilement leur aide au fait que l'Afghanistan abandonne ses revendications sur le « Pachtounistan » et normalise ses relations avec le Pakistan.

Dès son retour au pouvoir, Daoud avait déclaré son attachement à ces revendications traditionnelles afghanes. Il ne s'était toutefois pas limité aux paroles, mais avait effectivement soutenu les rebelles pachtouns et balouchs au Pakistan. Cela avait beaucoup détérioré les relations entre les deux pays. Une guerre quasi permanente de propagande, des accrochages à la frontière et le soutien des deux pays aux mouvements et groupes irrédentistes ou antigouvernementaux caractérisaient les relations entre les deux voisins.

Les Soviétiques soutenaient les revendications afghanes avec une certaine ambiguïté. Ils étaient apparemment déterminés à soutenir énergiquement l'Afghanistan en cas d'agression pakistanaise, mais s'abstenaient d'encourager celle de l'Afghanistan. D'ailleurs, à l'époque, Brejnev avait formulé la thèse d'une conférence sur la sécurité collective en Asie, semblable à celle qui existait en Europe. Daoud avait déclaré que son gouvernement n'aimait pas l'accent que cette idée mettait sur l'inviolabilité des frontières, ce qui signifiait selon lui la reconnaissance des frontières actuelles pakistanaises faites par les Britanniques<sup>79</sup>. Plus tard, il dut toutefois nuancer sa position concernant la proposition de Brejnev.

Les Etats-Unis, pour répondre à l'influence soviétique, continuèrent modestement leur assistance à l'Afghanistan. Comme l'essentiel de leur apport était fait sous forme de dons (71%), il était bien apprécié dans le pays, dont la dette extérieure s'alourdissait de plus en plus et produisait des effets négatifs sur le développement du pays.

En 1975, Daoud visita Téhéran. L'Iran, stimulé à l'époque par l'augmentation des prix du pétrole, avait l'ambition d'étendre son influence sur la région entière. Il promit donc à Daoud un crédit de deux milliards de dollars, ce qui dépassait l'ensemble de l'aide soviétique accordée à l'Afghanistan jusque-là<sup>80</sup>. L'essentiel du crédit aurait dû être consacré à la construction d'un chemin de fer reliant Kaboul-

---

nouveaux réservoirs dans la région, ils acceptèrent de mener davantage d'études en profondeur (John Shroder et Abdul Tawab Assifi, *in* *The Great Game Revisited*, op. cit., pp 114-116). D'autres projets étaient ceux de l'exploitation des gisements de minerais de cuivre à Ainak (Logar) et de fer à Haji Gak (Afghanistan central). Ce dernier projet demandait des financements gigantesques pour la construction de toute une infrastructure comprenant des chemins de fer, des routes, des usines et les facilités nécessaires. La rentabilité du projet n'était cependant pas garantie. Les Soviétiques refusèrent le projet. Selon S. Ghaus, les Soviétiques souhaitaient qu'après le traitement initial, les minerais soient envoyés en URSS pour la production du cuivre et de l'acier (Abdul Samad Ghaus, *The Fall of Afghanistan*, Pergamon-Brassey's, New York, 1988, pp 166-167).

<sup>79</sup> Ghaus, op. cit., p. 165.

<sup>80</sup> Anthony Hyman, *Afghanistan under Soviet Domination, 1964-1991*, Macmillan, London 1992, p. 51.

Kandahar-Herat, avec une connexion avec les chemins de fer iraniens, donnant ainsi à l'Afghanistan un accès aux ports maritimes du golfe Persique.

Le crédit aurait été accordé à condition de poursuivre la politique anticommuniste à l'intérieur et de régler pacifiquement le différend avec le Pakistan, ainsi qu'à celle d'abandonner le soutien aux insurgés balouchs et pachtouns sur le territoire pakistanais<sup>81</sup>. Comme toute aide économique, elle augmentait l'influence iranienne en Afghanistan. L'Iran manifesta l'intention de changer la balance stratégique dans la région. Allié des Etats Unis, l'Iran était mal vu des Soviétiques qui, vexés par l'influence iranienne, n'étaient pas prêts à abandonner l'Afghanistan. Cependant, la baisse consécutive des prix du pétrole plaça l'Iran devant des problèmes financiers domestiques, ce qui diminua sa crédibilité à pouvoir fournir une assistance massive à l'Afghanistan.

Daoud intensifia en outre les relations avec les pays arabes. Il conclut avec l'Arabie saoudite un accord portant sur un montant de 500 millions de dollars, destiné au développement hydroélectrique de l'Afghanistan. Il conclut également des accords d'assistance avec le Fond du Koweït, le Fond spécial de l'OPEP et la Banque islamique de développement. Un accord similaire fut signé avec la Chine. Daoud se rendit en Egypte, en Turquie et au Koweït dans le but d'amener ces pays à s'intéresser à l'Afghanistan. Il augmenta le nombre d'officiers afghans envoyés pour formation militaire en Inde, en Egypte et aux Etats-Unis. En outre, il négocia avec la Turquie un nouveau programme d'entraînement pour les officiers des forces aériennes afghanes<sup>82</sup>.

Dans les années 1974 et 1975, le gouvernement afghan fit des gestes d'ouverture envers le Pakistan, ce qui aboutit à l'échange de visites entre les présidents Daoud et Bhutto. Quelques années plus tard, les deux pays étaient probablement sur le point de résoudre leur différend.

En mars 1978, Daoud eut des entretiens avec le président pakistanais Zia et, en août de la même année, celui-ci était attendu à Kaboul. Il semblait que le gouvernement afghan fût prêt à abandonner ses revendications en échange d'une autonomie pour les Pachtouns et les Balouchs dans le cadre d'une constitution pakistanaise révisée<sup>83</sup>.

A l'intérieur du pays, Daoud, comme tout dictateur, ne tolérait aucune force d'opposition.

En septembre 1973, des libéraux afghans, comprenant 45 personnes (généraux, colonels, parlementaires, hommes d'affaires, etc.) avec à leur tête Maiwandwal, ex-premier ministre – qui avaient initialement planifié un coup d'Etat contre le gouvernement précédent – furent arrêtés pour complot contre le régime. En prison, Maiwandwal fut étranglé par deux gauchistes<sup>84</sup>. Le gouvernement préféra avancer la thèse du suicide. Plus tard, Maiwadwal fut condamné à mort post mortem par un

<sup>81</sup> Harrison, in Cordovez et Harrison, *Out of Afghanistan*, op. cit., pp 19-20.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp 21-22.

<sup>84</sup> Ghaus, op. cit., p. 188.

tribunal. Il y eut également d'autres condamnations à mort. Tout cela détériora sérieusement l'image du régime.

Puis, en 1974, le régime porta un sérieux coup aux fondamentalistes islamiques en arrêtant plus de 200 de leurs activistes. Certains des persécutés réussirent à fuir vers le Pakistan où ils étaient accueillis généreusement par le gouvernement du pays qui leur accorda du soutien, de l'argent et des armes pour des activités subversives ultérieures en Afghanistan. En 1975, des groupes islamiques, toujours soutenus par le Pakistan, lancèrent des attaques dans l'est et le sud-est, espérant susciter des révoltes antigouvernementales parmi les populations à Kaboul et dans d'autres points du pays. Ils n'atteignirent pas leur objectif.

Daoud, qui avait fait son putsch avec l'aide des extrémistes de gauche, ne pouvait pas les tolérer non plus. Il savait dès le début qu'il allait se débarrasser d'eux. Il commença tout d'abord par « purger » le ministère de l'intérieur détenu par les communistes de la fraction « Parcham ». Le ministre fut nommé à un autre poste peu important et quelques 160 jeunes parchamis furent arbitrairement envoyés à la campagne où ils rencontrèrent un milieu hostile à leurs activités. Tous les ministres communistes furent congédiés ou nommés à d'autres postes moins importants.

Quant à l'armée, le point le plus sensible, l'action de Daoud y fut plus discrète. C'était l'endroit où se concentrait le pouvoir réel du pays. Il ne pouvait pas mécontenter les forces armées, auprès desquelles il jouissait d'un certain prestige et d'une certaine confiance. Il prit donc des mesures modérées. Certains officiers, cependant, furent déplacés de leurs postes ; ces mesures se révélèrent toutefois largement insuffisantes, ce qui fut fatal pour le président<sup>85</sup>.

Daoud exclut successivement de la scène politique toutes les autres forces. Même ses propres partisans l'abandonnèrent de plus en plus. Comme tout dictateur, il se trouva seul et isolé vers la fin de sa présidence.

En février 1977, Daoud convoqua une Loya Jirga<sup>86</sup> qui adopta une constitution consacrant le système du parti unique du président ; elle réélut Daoud à la présidence pour 7 ans.

Daoud enleva ainsi tout espoir aux autres forces politiques du pays. En choisissant la répression, il portait une part de responsabilité pour la radicalisation des extrémistes de tout bord. Si Daoud avait voulu et avait réussi à créer un système politique où les différentes forces avaient pu se partager le pouvoir, l'Afghanistan aurait eu une histoire différente.

L'URSS, voyant la réorientation décisive dans la politique de Daoud, ne montra aucun signe apparent d'inquiétude jusqu'au moment où, à l'occasion de la visite officielle de Daoud à Moscou, en avril 1977, Brejnev lui adressa des propos inhabituels et choquants, voulant ainsi le mettre en garde. En effet, Brejnev lui

<sup>85</sup> Arnold, op. cit., pp 62-63.

<sup>86</sup> La plus haute assemblée politique non permanente de caractère coutumier qui, formée en principe des représentants de l'ensemble du pays, décide des questions politiques les plus importantes, telles que l'adoption de la constitution, l'élection du chef d'Etat, etc.

affirma que le nombre des experts des pays de l'Alliance atlantique travaillant en Afghanistan dans un cadre bilatéral, dans le cadre de l'ONU et dans celui des projets multilatéraux d'aide, avait considérablement augmenté. Il ajouta que, par le passé, les experts des pays de l'OTAN n'avaient pas été autorisés à travailler dans le nord de l'Afghanistan. Pour lui, ces experts n'étaient rien de plus que des espions de l'impérialisme.

Daoud, choqué, répondit froidement que les propos de Brejnev ne seraient jamais acceptés par l'Afghanistan. Daoud ajouta: « Nous ne vous permettrons jamais de nous dicter comment gouverner notre pays et qui employer en Afghanistan. Comment et où nous employons les experts étrangers, restera la prérogative de l'Etat afghan. Que l'Afghanistan reste pauvre, s'il le faut, mais libre dans ses actes et décisions »<sup>87</sup>.

La rupture de Daoud avec les communistes (Parcham), son rapprochement avec l'Iran et le début de son retrait sur la question du Pachtounistan, furent pour les Soviétiques des signes indicatifs les incitant à porter leur attention sur les communistes afghans (le Khalq et le Parcham). Jusque-là, ils s'étaient pourtant peu inquiétés des divisions et antagonismes qui existaient entre les deux factions.

Le 23 juin 1976, le journal du Parti communiste irakien « Tariq Al-Shaab » – à l'époque porte-parole de Moscou dans les affaires afghanes – lança un appel sans précédent aux communistes afghans, leur demandant de s'unifier sous la direction de Taraki, le leader de la faction Khalq<sup>88</sup>. En mai 1977, les deux partis pro soviétiques fusionnèrent pour former le Parti démocratique populaire d'Afghanistan (PDPA). A peine une année plus tard, le 27 avril 1978, en réagissant à l'arrestation de ses dirigeants durant la nuit du 26, le PDPA déclencha un coup d'Etat communiste, un événement précipité et accidentel qui allait transformer l'Afghanistan en un champ de bataille de la guerre froide.

---

<sup>87</sup> Cité par Ghaus qui était personnellement présent à cette rencontre, op. cit., p. 179.

<sup>88</sup> Harrison, op. cit., p. 17

## Chapitre II

### La ligne Durand et les relations afghano-pakistanaises

Pour comprendre avec clarté la complexité du conflit afghan des années 80 et 90, ainsi que les voies et les moyens proposés pour une solution globale, il est également indispensable d'étudier d'une façon sommaire les relations afghano-pakistanaises dans leur contexte historique.

Le point principal, qui marque fortement les relations entre les deux pays, est le différend concernant la ligne Durand et le statut des Pachtouns et des Balouchs vivant à l'est et au sud de cette ligne. La ligne fut délimitée par les Britanniques dans le seul souci de protéger l'Inde d'une invasion étrangère, particulièrement celle des Russes.

Le différend est vieux de plus d'un siècle et constitue un des nombreux problèmes du monde, hérités de l'époque coloniale, avec lesquels nous devons vivre. Il empêcha le développement de bonnes relations avec l'Inde britannique et empoisonna particulièrement les relations de l'Afghanistan avec le Pakistan.

Les Britanniques, et plus tard les Pakistanais, soutinrent que la ligne Durand constituait une frontière internationale, tandis que les Afghans la considéraient comme une ligne délimitant simplement les sphères d'influence entre l'Inde britannique et l'Afghanistan. De plus, les gouvernements successifs afghans déclarèrent que la ligne en question avait été imposée par les Britanniques sous la menace d'une guerre. La délimitation de cette frontière eut lieu sans la moindre consultation de la population concernée. Elle fit couler beaucoup de sang afghan, indien et britannique.

Avec la partition de l'Inde et la création du Pakistan, l'Afghanistan vit une chance de résoudre le problème à son profit. Le Pakistan étant « anémique » à l'époque, beaucoup le croyaient non viable. Au début, ce dernier montra une disposition à négocier le différend, mais plus tard, quand il se fit de puissants alliés – les Etats-Unis et la Chine – il nia complètement l'existence même du différend.

L'Afghanistan, de son côté, malgré sa vulnérabilité en raison de sa situation géographique et du sous-développement de son économie, développa à l'égard du Pakistan une attitude hostile et non conforme aux normes et standards internationaux. Ce fut un très mauvais départ pour les relations entre les deux pays. La réaction pakistanaise fut naturellement du même genre. Dès lors, les deux voisins s'engagèrent dans une course à la déstabilisation mutuelle. Le grand perdant fut toutefois l'Afghanistan.

Le coup d'Etat communiste de 1978 en Afghanistan poussa le pays dans une crise interne sans précédent, ce qui permit au Pakistan de renverser la situation en soutenant l'opposition au régime communiste afghan. Le régime du général Zia, ayant des intérêts substantiels dans la guerre afghane, devint un acteur majeur en Afghanistan, probablement au même titre que les Soviétiques, avec cependant une

seule différence notable: ces derniers occupèrent l'Afghanistan militairement, tandis que les Pakistanais donnèrent à l'opposition afghane des bases arrière, assurèrent son entraînement militaire, son soutien financier et logistique, son encadrement idéologique, et déterminèrent sa stratégie et sa tactique militaire.

L'histoire a donné une leçon sévère aux Afghans, mais également aux autres peuples de la région: soit ils trouveront une sagesse suffisante pour s'entendre et ouvrir la voie à la solution de leurs différends au moyen d'une coopération politique et économique efficace et mutuellement profitable en accord avec les principes du droit international et de la Charte des Nations Unies, soit ils se partageront l'instabilité, les souffrances, la misère, etc.

Cela dit, nous aimerions brièvement exposer l'essentiel du problème de la ligne Durand et du statut des Pachtouns et des Balouchs ou la question du « Pachtounistan », ainsi que l'histoire des relations afghano-pakistanaïses.

## I. La ligne Durand de 1893

Avant la fin du 19<sup>e</sup> siècle, la plupart des domaines de l'ancien empire Durrani (Afghanistan) étaient tombés sous contrôle anglais. Les Britanniques annexèrent le Sind en 1843, le Cachemire en 1846, le Pendjab en 1849, le Balouchistan en 1859 et le North-West Frontier en 1895<sup>89</sup>.

La menace des ambitions impérialistes des Russes ne fut pas le seul problème auquel les Britanniques devaient faire face. Pour assurer la défense de l'Inde, ils devaient en outre renforcer leur position dans les territoires habités par les tribus pachtounes et balouches. Cependant – probablement du fait même de leur organisation tribale – ces tribus n'avaient jamais accepté une domination étrangère sans montrer une résistance farouche.

Forts de leur supériorité militaire, organisationnelle et financière, les Anglais éliminèrent d'abord l'autorité des Amirs afghans sur ces tribus, et appliquèrent en même temps une politique de « carotte et de bâton » dans les territoires tribaux.

Les Anglais durent en permanence organiser des expéditions punitives militaires contre les tribus turbulentes<sup>90</sup>. D'autre part, la volonté d'une lente pénétration de ces territoires les obligea à chercher l'alliance des khans et d'autres hommes influents au sein des tribus en leur allouant des subsides et d'autres formes de privilèges. Ils durent parfois payer des subsides à des tribus ou à des clans entiers.

Pour les Britanniques, cette politique se révéla fructueuse dans la réalisation de leur « Forward Policy »<sup>91</sup>, mais ils durent en revanche céder une plus grande

<sup>89</sup> Duprec, *op. cit.*, p. 380.

<sup>90</sup> Pour une histoire détaillée des révoltes tribales voir James Spain, *The Pathan Borderland*, Mouton & Co, The Hague 1963, pp 174-192.

<sup>91</sup> La « Forward Policy » favorisait à pousser la frontière internationale (de l'Inde) aussi loin à l'est et au nord que cela était géographiquement possible et, à force de changer les conditions existantes dans les nouvelles zones aussi bien par l'éducation que par la force des armes, exercer la pleine souveraineté sur l'ensemble. » (*ibid.*, p. 116). Cette doctrine s'opposait à la « Close Border Policy », i. e., « le gouvernement

autonomie à ces tribus qui la conservèrent jusqu'à nos jours. Dans leurs affaires internes, les tribus furent considérées comme indépendantes, tandis que leurs rapports avec l'Inde britannique furent réglés par des traités. L'importance que ces tribus représentaient pour la défense de l'Inde était très grande. Les Anglais le savaient et leur réservèrent un traitement particulier.

En 1877, les Anglais informèrent simplement l'Amir afghan, Sher Ali Khan, que celui-ci n'avait pas de revendications sur Dir, Swat, Chitral et Bajawar<sup>92</sup>.

En 1879, en occupant militairement l'Afghanistan (la deuxième guerre anglo-afghane), les Anglais signèrent avec l'Amir afghan de l'époque, Yaqub Khan, le traité de « Gandomak », considéré par les Afghans comme le traité le plus honteux de leur histoire. Le traité montre clairement que Yaqub Khan avait voulu arrêter l'avance de l'armée anglaise qui avait déjà occupé le Kotal Paiwar au Kurram ainsi que les villes stratégiques de Jalalabad et de Kandahar vers la mi-janvier 1879. Cela n'empêcha pourtant pas les Anglais d'essayer de prendre le contrôle direct du pays. L'armée de l'Amir subit une défaite près de Kaboul. L'Amir abdiqua et, pour la première et la dernière fois, mais pour une courte période, l'Afghanistan eut un gouvernement britannique.

Selon cet accord, l'Amir afghan accepta l'extension du contrôle britannique sur les passes stratégiques de Khyber et de Michni. Les Anglais s'assurèrent également le contrôle des relations avec les tribus indépendantes du territoire directement lié à ces passes (art. 9)<sup>93</sup>.

L'Amir céda en outre le Kurram, le Pishin, le Sibi et de grandes parcelles de territoires dans les districts de Loralai, de Zhob, de Pishin, de Quetta et de Nushki<sup>94</sup>. Le Kurram, le Pishin et le Sibi ne furent cependant pas considérés comme séparés à titre permanent du royaume de Kaboul (art. 9). Ce traité fit perdre aux Afghans ce qu'on appela plus tard le « North-West Frontier Province », les « Tribal Agencies » et une partie du Balouchistan.

Avec la nomination de Lord Landsdowne comme vice-roi de l'Inde en 1888, les Anglais renforcèrent significativement l'armée indo-britannique dans la région en question. Ils bâtirent ou agrandirent des cantonnements stratégiques à Rawalpindi, Attock et Quetta. Des routes et des chemins de fer allant jusqu'au Chaman furent construits à travers les territoires tribaux<sup>95</sup>.

L'avance des Anglais dans les territoires tribaux fut une grande source d'inquiétude pour l'Amir afghan de l'époque, Abdur Rahman Khan. Aussi essaya-t-il d'établir un contact direct avec le gouvernement de Londres. Cependant, sous la pression de ce dernier, il accepta de recevoir, en 1893, une délégation sous la

---

britannique de l'Inde ne devait pas prendre la responsabilité pour les territoires qu'il ne pouvait pas ou ne voulait pas administrer comme part intégrale de ses domaines » (*Ibid.*, p. 115).

<sup>92</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 425.

<sup>93</sup> Pour le texte de l'accord de Gandomak du 26 mai 1879 voir Angus Hamilton, *Afghanistan*, William Heinemann, London 1906, pp 466-468.

<sup>94</sup> Dupree, *op.cit.*, pp 409 et 425.

<sup>95</sup> *Ibid.*, pp 425-426.

direction de Sir Mortimer Durand, le Secrétaire aux affaires étrangères de l'Inde britannique.

Les deux parties arrivèrent à un accord controversé appelé l'« accord Durand » selon lequel l'Amir afghan acceptait une délimitation de la frontière allant du « Chitral et de la passe de Baroghil jusqu'à Peshawar, et, de là, jusqu'au Koh-i-Malik Siyah, de manière que le Wakhan, le Kafiristan, l'Asmar, le Momand de Lalpura et une partie du Waziristan (le Birmal) soient placés sous mon autorité, et je renonce à mes revendications sur la station de chemin de fer du New Chaman, les Afridis, le Bajaur, le Swat, le Buner, le Dir, le Chilas et le Chitral ».<sup>96</sup>

En d'autres termes, l'Amir confirma la validité du traité de Gandomak et semblait être satisfait de l'accord<sup>97</sup>. Néanmoins, il ne considéra jamais la ligne Durand comme une frontière permanente<sup>98</sup>. Il soutint avec insistance que la « frontière » avait délimité les zones respectives de responsabilité entre son autorité et celle des Anglais<sup>99</sup>. Cette idée est renforcée par une thèse de l'historien afghan M. Kakar, selon laquelle l'Amir n'avait pas écrit les mots « je renonce à mes revendications ».<sup>100</sup>

Dupree affirme que Durand avait en outre exercé des menaces déguisées à l'encontre de l'Amir afghan<sup>101</sup>. Le gouvernement afghan affirma ultérieurement que l'accord avait été imposé à l'Afghanistan sous la forme d'un ultimatum<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> Abdur Rahman Khan, *The Life of Abdur Rahman, Amir of Afghanistan* (éd. Sultan Mohamed Khan), 2 Vol., London 1900, cité par Olaf Caroe, *The Pathans*, Macmillan & Co LTD, London 1962, p. 381.

<sup>97</sup> Caroe, op. cit., pp 381-382. Cependant, l'Amir ne pouvait pas être satisfait. Dans une de ses lettres adressées au vice-roi avant la mission de Durand en 1893, Abdur Rahman écrit : « Quant à ces tribus frontalières [...] si elles étaient incluses dans mes dominions, je pourrais les faire se battre contre les ennemis de l'Angleterre et contre mes ennemis au nom d'une guerre sainte [...] Mais si vous les séparez de mes domaines, elles ne seront aucunement utiles ni à vous ni à moi ; vous serez toujours engagé dans des combats ou d'autres troubles avec elles qui vont toujours se comporter en pillards. Aussi longtemps que votre gouvernement est fort et en paix, vous serez capable de les maintenir tranquilles par la force, mais dès lors qu'un ennemi étranger apparaîtra aux frontières de l'Inde, les tribus seront vos pires ennemis [...] En me séparant de ces tribus frontalières qui sont des gens de ma nationalité et de ma religion, vous allez nuire à mon prestige aux yeux de mes sujets et vous allez vous affaiblir, et ma faiblesse est nuisible à votre gouvernement » (cité in Hamilton, op. cit., p. 409).

<sup>98</sup> Dupree, op. cit., p. 426.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Cité par Duprec, *ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Adamec, *Historical Dictionary of Afghanistan*, 1996, p. 86. Voir aussi Gregorian, op. cit., p. 158. Gregorian rapporte l'avis des historiens afghans qui affirment que l'accord fut signé sous la menace d'une guerre et d'un blocus économique de l'Afghanistan. En effet, avant qu'Amir Abdur Rahman eût accepté la visite d'une délégation anglaise à Kaboul, les tensions avec l'Inde avaient considérablement augmenté. Les hostilités semblaient inévitables et on faisait des préparatifs en vue de la guerre. Les Anglais informèrent l'Amir qu'une mission militaire – sous la direction personnelle de Lord Roberts, le commandant en chef de l'armée indienne, accompagné d'une brigade de troupes britanniques – allait visiter Jalalabad (Hamilton, pp 403-404). Lord Roberts était à la tête de l'armée britannique qui avait occupé l'Afghanistan durant la deuxième guerre anglo-afghane (1878-1880). Il avait mené des actions punitives sévères contre les Afghans. De plus, il avait eu un rapport direct avec une série d'opérations militaires menées dans les régions frontalières dans le cadre de la « Forward Policy » dont il était un ferme partisan (*ibid.*). On peut imaginer quel effet l'ultimatum put avoir sur l'Amir afghan.

Il est à noter que Durand lui-même « n'avait pas proposé d'avancer la frontière administrative de l'Inde, mais avait simplement souhaité le contrôle politique » sur les territoires tribaux au sud et au sud-est de la ligne Durand<sup>103</sup>.

L'accord lui-même est suffisamment vague. L'art. 1 § 2 dit: « Le gouvernement de l'Inde ne devra à aucun moment exercer une ingérence dans les territoires situés derrière cette ligne du côté de l'Afghanistan, et son Altesse l'Amir ne devra à aucun moment exercer une ingérence dans les territoires situés derrière cette ligne du côté de l'Inde. »<sup>104</sup>

Caroe en donne une interprétation divergente de celle donnée normalement par les Afghans: « C'est vrai que l'accord ne décrit pas la ligne comme la frontière de l'Inde, mais comme la frontière des dominions de l'Amir et la ligne derrière laquelle aucun côté ne devrait exercer une ingérence. C'est parce que le gouvernement britannique n'avait pas l'intention d'absorber les tribus dans son système administratif, mais seulement d'étendre sa propre autorité et d'exclure celle de l'Amir sur le territoire à l'est et au sud de la ligne. Sur le plan international, cela était sans importance, car l'Amir avait renoncé à sa souveraineté derrière la ligne. »<sup>105</sup>

D'autres officiels britanniques soutinrent cependant que la ligne Durand n'avait jamais signifié une frontière internationale: « Le traité Durand était un accord qui délimitait les sphères d'influence respectives du gouvernement anglais et de l'Amir. »<sup>106</sup> Une autre lettre du gouvernement indien, datée de 1894 et adressée au secrétaire d'Etat pour l'Inde va dans le même sens: « Nous comprenons que le gouvernement de sa Majesté est de l'avis qu'en rejetant catégoriquement toutes intentions d'annexer le territoire tribal, nous désirons exercer davantage d'influence sur les tribus concernées par cet accord. »<sup>107</sup>

Ainsi, l'accord Durand visait en réalité l'établissement d'une deuxième zone tampon entre l'Inde et l'Empire russe, un « no man's land » isolé du monde, un « paradis » pour les Khans et les chefs tribaux.

Si la délimitation de la frontière se déroula d'une manière pacifique à Kaboul, sa démarcation provoqua la colère des tribus quand elles apprirent que leur pays serait divisé. Des armées tribales attaquèrent fréquemment les commissions de démarcation. Les combats furent particulièrement violents à Waziristan. La démarcation divisa non seulement une ethnie, mais parfois des tribus et même des villages. Il y eut des cas où un village se retrouva d'un côté de la frontière tandis que ses terres étaient de l'autre côté de la ligne. La ligne Durand, telle qu'elle fut alors effectivement démarquée, ressemblait peu à la ligne délimitée par Durand et l'Amir afghan<sup>108</sup>.

<sup>103</sup> Sir Percy Sykes, *the Right Honourable Sir Mortimer Durand, Cassel and Company LTD, London 1926*, p. 219.

<sup>104</sup> Pour le texte du traité voir Hamilton, *op. cit.*, pp 474-475.

<sup>105</sup> Olaf Caroe, *op. cit.*, p. 382

<sup>106</sup> L/P & S/7: Letter from Elgin to Hamilton, Vol. 85, Foreign Dept. Letter No 77, 1896. India Office Record, London, cité par Dupree, *op. cit.*, *ibid.*, p. 427.

<sup>107</sup> Cité par Fraser-Tytler, *op. cit.*, p. 190.

<sup>108</sup> Hamilton, *op. cit.*, p. 413.

La ligne Durand prouva qu'elle était « intenable politiquement, géographiquement et stratégiquement ».<sup>109</sup> Elle n'apporta pas aux régions frontalières la stabilité attendue. Beaucoup de combats eurent lieu entre les tribus montagnardes et les forces anglaises. La plupart de ces combats furent le résultat direct soit des tentatives de démarcation de la frontière, soit d'extension du contrôle britannique sur les tribus vivant près de la ligne en question<sup>110</sup>.

Les Amirs et les gouvernements successifs afghans ne durent reconnaître que temporairement la validité de l'accord Durand de 1893.

En 1901, l'accession au trône d'Habibullah, le fils d'Amir Abdur Rahman, posa la question de la validité des traités anglo-afghans. Tous les accords entre les deux pays furent considérés par les Anglais comme des accords personnels et non dynastiques<sup>111</sup>. Cela permettrait aux Britanniques d'obtenir chaque fois encore plus de concessions. Dans cette logique, Lord Curzon informa le nouvel Amir afghan que les traités de son père avec l'Inde avaient été personnels et que, par conséquent, un nouvel accord devait être envisagé<sup>112</sup>. Habibullah refusa la proposition et comme Curzon insistait, se déclara non lié par les accords de son père. Curzon pour sa part brandit la menace d'une guerre. Mais avant d'en arriver là, les deux parties signèrent en 1905 un nouvel accord réglant les relations entre les deux pays et en vertu duquel Amir Habibullah acceptait « les accords de son père » conclus avec les Britanniques<sup>113</sup>.

En 1919, Amir Amanullah dénonça le traité anglo-afghan de 1905<sup>114</sup>. Suite à la troisième guerre anglo-afghane, qui, selon la coutume de l'époque, mit fin à tous les traités précédents entre les parties<sup>115</sup>, un traité de paix fut signé à Rawalpindi en 1919, qui déclarait que « le gouvernement afghan reconnaît la frontière indo-afghane acceptée par le dernier Amir. »<sup>116</sup> Le dernier Amir était Habibullah. Pour la première fois, l'expression « frontière indo-afghane » désignant la ligne Durand était utilisée dans un accord. Ce traité fut cependant considéré comme provisoire.

Le traité suivant, de 1921, réitéra l'acceptation de la frontière aux termes de l'accord anglo-afghan de 1919 (art. II) et stipula en outre que : « Les deux Hautes parties contractantes, s'étant mutuellement assurées de leur bonne volonté, et spécialement de leurs intentions bienveillantes à l'égard des tribus résidant près de leurs frontières respectives, s'engagent par le présent accord à s'informer l'une

<sup>109</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 428.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Voir Adamec, *op. cit.*, p. 87. Adamec affirme toutefois qu'en ce qui concerne l'accord Durand, les Anglais en firent une exception à la règle, le considérant comme dynastique.

<sup>112</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 431.

<sup>113</sup> Pour le texte de l'accord du 21 mars 1905 voir Abdul Hakim Tabibi, *Afghanistan: A Nation in Love with Freedom*, 1985, p. 168.

<sup>114</sup> Adamec, *op. cit.*, p. 39.

<sup>115</sup> Tel fut d'ailleurs l'avis du gouvernement de l'Inde britannique de l'époque. Voir « Letter From Hamilton Grant to Ali Ahmad », le délégué afghan à la Conférence de paix de Rawalpindi, le jour même de la signature de l'accord de paix de 1919, le 8 août 1919 (I. O. L. / P & S/ 18/A 182), in Tabibi, *op. cit.*, p. 173. Cette lettre dit que « [...] cette guerre (la troisième guerre anglo-afghane) a annulé tous les traités précédents. »

<sup>116</sup> Pour le texte de l'accord du 8 août 1919 voir Tabibi, p. 173.

l'autre à l'avenir de toutes opérations militaires d'importance majeure qui pourraient apparaître nécessaires pour le maintien de l'ordre au sein des tribus frontalières résidant dans leurs sphères respectives, avant le commencement de telles opérations. » (art. XI).

La validité de l'accord était de trois ans. Au terme de ce délai, l'accord se prolongeait automatiquement si aucune des parties ne le dénonçait. En cas de dénonciation, le traité prenait fin une année après la date de la notification de la dénonciation (art. XIX)<sup>117</sup>.

Les Afghans obtinrent, d'autre part, une note annexe au traité de 1921 du représentant du gouvernement britannique indien, qui admettait vaguement l'intérêt afghan dans le problème des territoires pachtouns. La note disait: « Comme la situation des tribus frontalières des deux gouvernements représente un intérêt pour le gouvernement afghan, je vous informe que le gouvernement britannique entretient des sentiments de bienveillance envers toutes les tribus de la frontière et a l'intention de les traiter généreusement, à condition qu'elles s'abstiennent de violence à l'encontre des habitants de l'Inde. »<sup>118</sup>

Après Amanullah, Nadir Shah (1929-1933) réaffirma la validité du traité anglo-afghan de 1921. Les Anglais firent de même<sup>119</sup>.

## II. Le « Pachtounistan »

L'apparition de la question du « Pachtounistan » est liée essentiellement aux événements dans les régions pachtounes du côté britannique de la ligne Durand.

En 1901, la formation du North-West Frontier Province (NWFP) sépara le territoire pachtoun du Pendjab. La province elle-même fut initialement divisée en cinq « Settled Districts » ; plus tard, un sixième district y fut créé. Les zones tribales furent organisées en cinq « Tribal Agencies »: Malakand, Khyber, Kurruam, North Waziristan et South Waziristan. Les Tribal Agencies n'entrèrent pas dans le système administratif de la NWFP, mais constituèrent les entités administrées chacune par un agent politique britannique responsable directement et seulement devant le gouvernement de Delhi.

Le statut juridique des Tribal Agencies différa significativement de celui de la NWFP. Les relations avec les tribus habitant ces « Agencies » furent réglées par des accords spéciaux conclus directement avec le gouvernement central indien. Les détails de ces accords variaient d'un cas à l'autre, mais au fond tous ces accords avaient le même contenu<sup>120</sup>. Leurs traits essentiels consistèrent en ce que les tribus restaient libres dans leurs affaires internes – réglées par les coutumes et les

<sup>117</sup> Pour le texte de l'accord du 22 novembre 1921, voir *ibid.*, pp 174-178.

<sup>118</sup> Cité par Caroe, *op. cit.*, p. 465.

<sup>119</sup> Voir le texte de la note du gouvernement afghan, datée du 6 mai 1930, et la note du Foreign Office datée du même jour in Tabibi, *op. cit.*, pp 80-81.

<sup>120</sup> Voir Erland Jansson, *India, Pakistan or Pakhtunistan? The Nationalist Movement in the North-West Frontier Province, 1937-47*, thèse, University of Uppsala, Uppsala 1981, pp 26-27.

traditions tribales – dans lesquelles le gouvernement britannique indien ne devait formellement pas intervenir ; mais dans la pratique, ce dernier ne renonça jamais à subjuguier les tribus.

Les tribus ne payèrent pas de taxes sur leurs terres ou leurs revenus et reçurent des subsides de la part du gouvernement britannique. En revanche, elles durent respecter un certain code de comportement dans leurs rapports avec les Settled Districts et les Anglais ; par exemple, elles durent s'abstenir de mener des raids dans les Settled Districts ou de donner refuge aux hors-la-loi fuyant ces districts et assurer la sécurité des passes, des routes et des chemins de fer situés dans leur territoire<sup>121</sup>.

Le gouvernement britannique maintint sur ces régions un contrôle très relâché à l'aide de ses bataillons stationnés là-bas et des milices tribales qu'il finançait. Toutefois, si cela s'avérait insuffisant, le gouvernement entreprenait des expéditions punitives contre les tribus rebelles. L'utilisation de l'aviation militaire au début du 20<sup>e</sup> siècle était devenue le moyen punitif le moins cher pour les Anglais<sup>122</sup>.

Ceux-ci ne réussirent toutefois jamais à contrôler pleinement les tribus qui se tournèrent toujours vers les Amirs de Kaboul, en tant que leurs chefs nominaux, dont elles recevaient malgré tout un certain soutien. Des deux côtés de la ligne, les relations entre les tribus qui partageaient les mêmes valeurs ethniques, culturelles et historiques ne furent jamais interrompues. Il ne pouvait en être autrement. Le contrôle de la ligne fut impossible en raison d'une géographie extrêmement difficile et de la résistance acharnée des tribus elles-mêmes.

Contrairement aux Tribal Agencies, la NWFP fut en principe administrée de la même manière que les autres provinces de l'Inde. Au début, cependant, le gouvernement britannique ne voulut pas appliquer dans la NWFP les réformes de Montagu-Chelmsford de 1919, qui accordaient une forme de « self-government » aux provinces indiennes. En effet, le commissaire en chef (Chief-Commissioner) de la NWFP, Sir Roos-Keppel (1908-1919), était convaincu que « les Pachouns n'avaient pas besoin des mécanismes législatifs formels prévus par les réformes. » Il souligna que le système de Jirgas était une démocratie en action<sup>123</sup>. Son opinion prévalut au sein du gouvernement.

Les Anglais semblèrent avoir beaucoup de préjugés quant aux populations pachounes qui leur semblaient fort différentes des autres peuples de l'Inde. Ils crurent que le meilleur mécanisme pour la stabilité et le contrôle de ce territoire constituait l'alliance avec les khans et les autres personnages influents. Un gouvernement populaire leur semblait inopportun<sup>124</sup>.

La « Simon Commission » (ou Royal Stationary Commission, 1928-30) – dont la tâche était d'étudier l'opportunité des réformes constitutionnelles dans la NWFP –

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>123</sup> Cité par Dupree, *op. cit.*, pp 486-487.

<sup>124</sup> Voir Stephen Rittenberg, *Ethnicity, Nationalism and The Pakhtuns: The Independence Movement in India's North-West Frontier Province*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 1988, p. 47.

porta un jugement encore plus conservateur: « Le droit inhérent d'un homme de fumer une cigarette doit nécessairement être abrogé s'il vit dans un dépôt de poudre. »<sup>125</sup> Ce refus des réformes du gouvernement reçut un ferme soutien parmi les minorités hindoue et sikh, qui craignaient de se retrouver dans l'insécurité face à la majorité musulmane dans la province<sup>126</sup>. Ce ne fut qu'en 1929 que quelques sièges, minoritaires, du comité municipal de Peshawar furent proposés aux élections.

Ces événements déclenchèrent un processus de revendications nationalistes. Les nationalistes pachtouns réagirent avec déception au déni de leur droit à un gouvernement représentatif, accordé pourtant aux autres provinces. L'intelligentsia nationaliste pachtoun se tourna alors vers une alliance avec l'« Indian National Congress (INC) »<sup>127</sup>, la seule force apte et disposée à la soutenir, mais dominée largement par les Hindous, et participa activement au mouvement de « désobéissance civile ». La coopération aboutit à la création du « Frontier Congress », une branche régionale de l'INC, mais autonome dans sa politique locale.

Le Frontier Congress fut un parti essentiellement urbain, qui s'assura pourtant un soutien populaire en s'alliant avec le seul vrai mouvement nationaliste pachtoun de masses, le « Zalmo Jirga », mieux connu sous le nom d'« Afghan Jirga », avec son corps quasi militaire d'activistes appelé les « Khuda-y-Khidmatgaran »<sup>128</sup> (Serviteurs de Dieu), connu également sous le nom de « Red Shirts » à cause de la couleur de leurs chemises.

Il faut toutefois noter que la couleur rouge du mouvement ne faisait aucune référence aux mouvements communistes. Les Khuda-y-Khidmatgaran constituèrent un mouvement populaire purement nationaliste, progressiste et très modéré quant à sa politique et au choix des moyens pour arriver à ses buts. Le parti fut de facto dirigé par un personnage charismatique et compétent, Khan Abdul Ghafar Khan<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>126</sup> *Ibid.*, pp 47-51.

<sup>127</sup> Voir Caroe, op. cit., p. 432.

<sup>128</sup> Voir Spain, op. cit., p. 165.

<sup>129</sup> Ghafar Khan était né en 1890 dans le village Utmanzai du district de Peshawar. Par ses origines, il appartenait à la branche Mohamadzai des tribus Durrani. Il reçut son instruction dans différentes écoles villageoises et dans des écoles supérieures à Peshawar, qu'il ne termina souvent pas. Il fonda différentes organisations, y compris les Khuda-y-Khidmatgaran, et eut beaucoup de partisans dans la NWFP. Il fut emprisonné plusieurs fois par les Anglais et par le gouvernement pakistanais après la création du Pakistan, et fut toujours un hôte d'honneur à Kaboul. Amir Amanullah lui accorda le titre de Fakhr-i-Afghan (Fierté des Afghans) et il vécut par moments à Kaboul comme hôte des gouvernements successivement royal, républicain et communiste (Adamec, op. cit., pp 190-191). Vers la fin des années vingt, Ghafar Khan devint une des figures clefs de la politique indienne de la période d'avant l'indépendance, ainsi que du Pakistan après la partition de l'Inde (E. Jansson, op. cit., p. 47). En 1928, il commença à publier le journal « Pakhtoun » ou (Pachtoun) qui devint le porte-parole du mouvement nationaliste pachtoun. Il n'était pas un intellectuel, mais un homme « instinctif » (*ibid.*, p. 49), tourné vers les masses populaires, dévoué à l'indépendance de l'Inde et à celle de son peuple, aux réformes morales et sociales et au principe de la non-violence. Il se tint fermement et avec conviction à la non-violence dans la politique, ce qui était pourtant sans précédent dans l'histoire politique des Pachtouns. Cela lui valut le titre de « Frontier Ghandi ». Ghafar Khan est mort en 1980 à Peshawar, mais, selon ses vœux, il fut enterré à Jalalabad en Afghanistan.

Rittenberg analyse l'alliance de l'intelligentsia pachtoune avec le parti du Congrès dans les termes suivants: « En raison de la convergence de leurs buts, les nationalistes pachtoune avaient entamé une coopération informelle avec le National Indian Congress avant même que la première campagne de désobéissance civile commençât. En août 1931, leurs rapports furent formalisés par la transformation de l'Afghan Jirga en Frontier Congress. Cette alliance dura pendant les seize années suivantes grâce au bénéfice que les deux côtés en tirèrent. En ce qui concernait le Congrès, le soutien des Pakhtouns (ou Pachtouns) renforça sa position vis-à-vis des Anglais et dans la politique locale indienne. Les Khuda-y-Khidmatgaran reçurent en retour le soutien de l'organisation politique la plus puissante dans des conditions qui ne compromirent pas leurs aspirations ethniques. Les leaders du Congrès accordèrent toujours une plus grande latitude à leurs alliés de la frontière qu'aux autres comités provinciaux du Congrès et tolérèrent leur marque régionale de nationalisme. »<sup>130</sup>

Dans la province, le Frontier Congress ne rencontra pas une concurrence sérieuse de la part des autres partis politiques, notamment des partis islamiques. Les mouvements islamiques s'intéressèrent peu aux aspirations nationalistes pach-tounes. Si, au début, ils ne réclamèrent même pas l'indépendance pour l'Inde, plus tard, ils optèrent essentiellement pour un Etat islamique indépendant: le Pakistan.

Entre 1930 et 1931, des révoltes eurent lieu à Peshawar et dans d'autres districts ainsi que parmi les tribus; elles furent suivies d'une campagne de désobéissance civile déclarée par le Frontier Congress. L'administration à Peshawar – capitale de la province – fut paralysée et la province fut de facto contrôlée par le Congrès et ses Khuda-y-Khidmatgaran<sup>131</sup>. Dans les Tribal Agencies, le Haji de Turangzai et d'autres, ainsi que le Faqir d'Ipi plus tard, menèrent des Lasbkars (armées tribales) contre les Anglais, obligeant ces derniers à entreprendre des expéditions punitives annuelles dans le territoire tribal<sup>132</sup>.

Bien que les leaders du Frontier Congress aient été arrêtés et la province ramenée fermement à l'ordre, les événements convainquirent les Anglais de la nécessité d'entreprendre des réformes constitutionnelles. Ils remplacèrent le commissaire en chef de la province par un gouverneur, élevant ainsi la province au rang des autres provinces indiennes<sup>133</sup>. De même, le « Government of India Act of 1935 », dont le résultat fut l'accroissement de l'autonomie des provinces, fut pleinement appliqué à la NWFP.

Etant déjà à l'époque une force politique mûre et populaire, le Frontier Congress forma par la suite à trois reprises le gouvernement de la province en 1937-1939,

---

Son frère aîné, Dr. Khan Sahib fut un autre leader éminent du mouvement nationaliste de la NWFP et fut un homme très différent: il obtint un diplôme de médecin en Angleterre, y pratiqua la médecine et se maria à une Anglaise. Les deux frères étaient souvent surnommés les « Frères Khan » (*ibid.*, p. 51). Pour une biographie des frères Khan voir également Abdul Raouf Benava, *Les leaders actuels du Pachtounistan, Afghanistan* 7 (3), 1952, pp 9-20.

<sup>130</sup> Rittenberg, *op. cit.*, p. 253.

<sup>131</sup> Voir Rittenberg, *op. cit.*, pp 78-81.

<sup>132</sup> Concernant l'agitation des années 30-32, voir Spain, *op. cit.*, pp 165-167.

<sup>133</sup> Caroe, *op. cit.*, p. 433.

1945-1946 et 1946-1947. Le Frontier Congress domina la scène politique jusqu'à 1947, l'année de la partition de l'Inde britannique.

Les élections de 1946 furent très représentatives de l'équilibre des forces politiques dans la province. Le seul parti qui pouvait défier le Frontier Congress était la « Frontier Muslim League », une branche de la « Muslim League » indienne, le parti le plus représentatif des Musulmans indiens, qui fut à l'origine de la partition de l'Inde.

Le Frontier Congress remporta une victoire décisive sur son rival. Il eut 30 sièges sur un total de 50, par conséquent, une majorité absolue à l'assemblée parlementaire de la province. La Muslim League subit par contre une défaite humiliante en remportant seulement 17 sièges<sup>134</sup>. Le parti avait centré son programme d'élections sur le thème de la création d'un Etat musulman indépendant, le Pakistan, même si, à l'époque, on croyait peu à la partition de l'Inde. Cette aspiration fut ainsi largement désavouée par les électeurs majoritairement pachtouns. Le parti eut toutefois une position dominante chez les musulmans non pachtouns, les khans et les arbabs (notables locaux).

Le Frontier Congress avait concentré son attention sur le thème des réformes socio-économiques dans la province et soutenait la plate-forme du Congrès national indien dans les questions concernant l'Inde entière, c'est-à-dire une Inde indépendante, démocratique et laïque, fondée sur le principe du fédéralisme.

Quand au début de 1947, il devint clair que l'Inde serait partagée, la Muslim League, qui n'eut pas les moyens légaux d'influencer la politique de la province, organisa une large campagne de « désobéissance civile », en réalité une action violente qui n'avait rien de commun avec la désobéissance civile du Congrès national indien. La campagne a encouragé la haine religieuse et la violence contre les Hindous et les Sikhs, qui furent massacrés par dizaines, dont la majorité quittèrent tout simplement la province où ils avaient une position économique importante<sup>135</sup>.

Le but de la campagne fut d'assurer l'adhésion de la province au Pakistan en cas de partition.<sup>136</sup> Il était donc essentiel de mettre en doute la représentativité du gouvernement de la province qui, formé par le Frontier Congress, était clairement pro indien.

Comme la décision concernant le choix entre l'Inde et le Pakistan relevait de la compétence des assemblées législatives des provinces – celle de la NWFP étant dominée par le Congrès – la Muslim League demanda de nouvelles élections et la démission du gouvernement du Congrès. La campagne posa effectivement la question de la légitimité du gouvernement qui fut incapable d'instaurer l'ordre. D'autre part, il devint évident que si l'on donnait aux électeurs de la province uniquement le choix entre le Pakistan et l'Inde, ils choisiraient le premier en tant qu'Etat musulman.

---

<sup>134</sup> Jansson, *op. cit.*, p. 151.

<sup>135</sup> Pour un récit détaillé de la campagne, appelée aussi « Direct Action », et de ses conséquences voir Rittenberg, *op. cit.*, pp 217-231

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 221.

Quand la partition devint inévitable et comme l'idée même d'un Etat indien dominé par les Hindous était très impopulaire chez les Pachtouns, le Frontier Congress, probablement sous l'impulsion du Khan Abdul Ghafar Khan et de son mouvement, les Red Shirts, opta pour l'indépendance initiale de tous les territoires pachtouns, c'est-à-dire de la NWFP et des Tribal Agencies, une revendication qui ne reçut pas de soutien effectif de la part de l'Indian National Congress. Ce dernier craignait, d'ailleurs en vain, que si l'on donnait à certains Etats indiens le choix entre les options de l'Inde, du Pakistan ou de l'indépendance, l'Inde risquerait de se transformer en une multitude de petits Etats, tandis qu'une partition en deux était considérée comme moins dangereuse pour son unité.

Les Anglais, selon le plan de Lord Mountbatten, donnèrent toutefois le choix de l'option de l'indépendance à quelque 500 Etats autochtones ou princiers indiens durant une certaine période transitoire avant de décider de joindre l'Inde ou le Pakistan, mais pas aux populations de la NWFP<sup>137</sup>. Ils décidèrent qu'un référendum portant uniquement sur le choix entre le Pakistan et l'Inde serait organisé dans la NWFP. En agissant de la sorte, ils favorisèrent clairement le Pakistan et créèrent une source importante de tensions internationales, vu que l'Afghanistan était profondément intéressé au sort des territoires pachtouns.

Ghafar Khan et ses « Khuda-y-Khidmatgaran » ainsi que le « Frontier Congress », sachant que dans de telles circonstances le choix se porterait sur le Pakistan, boycottèrent le référendum, essayant de lui enlever ainsi sa légitimité.

L'issue du référendum montra que 50.49 % d'électeurs avaient voté pour le Pakistan et seulement 0.50 % pour l'Inde, avec un taux de participation de 50.99 %<sup>138</sup>. Les leaders du « Frontier Congress » affirmèrent que si l'option de l'indépendance avait été incluse dans le référendum, ils auraient eu la possibilité de gagner. Au vu des fondements historiques et culturels des Pachtouns, il est très probable qu'ils avaient raison.

La question des Tribal Agencies fut encore plus controversée. Le susdit plan prévoyait que de « nouveaux traités seraient négociés par l'autorité successeur appropriée. »<sup>139</sup> Cependant, les Britanniques supposaient tacitement que le Pakistan succédait à l'Inde britannique non seulement dans la NWFP, mais aussi dans les zones tribales (« tribal areas » ou Tribal Agencies) situées entre la frontière administrative extérieure de la NWFP et la ligne Durand.

Des Jirgas tribales furent organisées à cette fin. Comme à la NWFP, les tribus n'eurent que le choix entre le Pakistan et l'Inde.

Un document secret du gouvernement de Londres, daté du 28 avril 1949, découvert récemment par le professeur Ludwig Adamec, montre que le Foreign Office chercha, en 1949, un avis juridique sur la question de savoir si le Pakistan avait pu légalement hériter des zones tribales et de la ligne Durand.

<sup>137</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 489.

<sup>138</sup> Pour plus de détails voir le tableau des résultats du référendum in Rittenberg, *op. cit.*, p. 247.

<sup>139</sup> Le paragraphe 17 de l'accord de partition de Mountbatten, rendu public le 3 juin 1947, cité par Jansson, *op. cit.*, p. 206.

Le document affirme clairement que les « tribal area », tout en faisant partie de l'Inde, n'avaient pas fait partie de l'Inde britannique. Comme l'« Indian Independence Act, 1947 » – qui partageait uniquement l'Inde britannique et non pas l'Inde entière définie dans la sous-section 1<sup>ère</sup> de la section 311 du « Government of India Act, 1935 » – ne plaçait pas les zones tribales dans les territoires du Pakistan définis dans la sous-section 2 de la section 2, les Tribal Agencies « ne sont devenues partie ni du Pakistan ni de l'Inde indépendante en vertu de l'article 2 de l'« Indian Independence Act, 1947' ».<sup>140</sup>

Ce document montre sans équivoque que, dans son *opinio juris*, le gouvernement britannique considérait, en 1949, que: 1) les zones tribales avaient été indépendantes de l'Inde britannique; et que, par conséquent, 2) le Pakistan n'avait hérité légalement ni de ces zones tribales ni, par conséquent, de la ligne Durand en tant que frontière internationale avec l'Afghanistan.

Le document dit, plus loin, que si « les zones tribales s'étaient placées sous la protection de l'Afghanistan ou si, avec leur accord, l'Afghanistan les avait annexées, le Pakistan n'aurait été capable de soulever aucune objection légale. »

Comme, entre-temps, le Pakistan avait déjà annexé les Tribal Agencies, la question était résolue pour les Britanniques. Ceux-ci oubliaient, cependant, qu'ils avaient refusé aux tribus l'option de l'indépendance.

### III. Les relations afghano-pakistanaïses et le problème du « Pachtounistan » (1947-1978)

L'intérêt de l'Afghanistan dans le sort des Pachtouns n'est pas sans motifs politiques et historiques importants.

Ces derniers siècles ont donné naissance à des nations et à des Etats nationaux souvent basés sur le sentiment de la communauté de langue, de culture, de tradition, d'histoire etc., critères qui sont par ailleurs flous et souvent difficilement saisissables. Le fondement économique de ce changement a été le capitalisme libéral – l'économie de marché – et sa force motrice, la bourgeoisie qui cherchait ainsi à s'assurer un cadre politique approprié, l'Etat national, capable de défendre ses intérêts.

En Afghanistan, en revanche, la tentative de créer un Etat national fut entreprise au 18<sup>e</sup> siècle, mais sans économie de marché, sans la moindre modernité et sans la bourgeoisie. Le système tribal servit de fondement politique et social à cet Etat. Cependant, ce même système tribal fut probablement l'obstacle le plus important au développement de l'Etat moderne afghan. D'autre part, le cadre international du pays, marqué par les pressions et les guerres impérialistes dont un triste résultat fut la « ligne Durand », lui était extrêmement défavorable.

---

<sup>140</sup> Voir Pol-Ext. 6912/49 Foreign Office, S.W.I, 28 April, 1949; source Internet: Online Center for Afghan Studies.

Le nationalisme dans les pays développés d'aujourd'hui, ayant pleinement joué son rôle historique, appartient en principe au passé, puisqu'il n'y a plus besoin de rassembler la nation, mais par contre de l'ouvrir à une internationalisation de plus en plus forte de la vie humaine. Dans certaines circonstances, le nationalisme devient même extrêmement dangereux, comme ce fut le cas de l'Allemagne nazie ou plus récemment celui de l'ex-Yougoslavie.

En Afghanistan, toutefois, le sentiment nationaliste est toujours fortement présent, le processus de la création d'un Etat national moderne n'étant pas achevé. Mais le nationalisme – en tant que principe d'exclusion – sera probablement l'un des problèmes majeurs auxquels l'Afghanistan devra faire face à l'avenir.

Une autre raison de l'intérêt de l'Afghanistan dans le sort du « Pachtounistan » est l'importance politique et militaire que les tribus pachtounes représentent pour lui. Souvent dans le passé, celles-ci tenaient en leurs mains le destin des souverains de Kaboul. Même avec la modernisation qui a conféré une large autonomie à l'Etat, ce dernier ne pouvait pas les ignorer. C'était donc toujours très dangereux pour les gouvernements de Kaboul que les Anglais, et après leur départ les Pakistanais, aient le contrôle d'une moitié des Pachtouns.

Il y a probablement encore une troisième raison: l'accès à la mer Arabe à travers le Balouchistan. On ne sait pas exactement si l'Afghanistan avait sérieusement un tel projet. Quoi qu'il en soit, le projet est extrêmement contestable moralement et, de plus, irréaliste politiquement.

Malgré l'« accord Durand » de 1893 obligeant les deux parties à « ne pas exercer d'ingérence » au-delà de la ligne Durand, les Afgbans considérèrent toujours les Pachtouns vivant au sud et au sud-est de cette ligne comme n'étant séparés que temporairement de leur pays, l'Afghanistan. Les gouvernements successifs afghans continuèrent, avec plus ou moins de zèle, à étendre leur influence sur les tribus pachtounes. La tentative la plus marquante et extrême fut la troisième guerre anglo-afghane dont l'un des objectifs principaux, sinon le principal, fut la récupération des terres pachtounes séparées par le traité de 1893<sup>141</sup>.

Les tribus pour leur part continuaient à considérer les souverains de Kaboul comme leurs chefs nominaux, essayaient de conserver leur autonomie intérieure par rapport aux Anglais et recevaient des subsides aussi bien d'une partie que de l'autre.

Quand, durant la Deuxième Guerre mondiale, il devint évident que le sous-continent indien deviendrait indépendant peu après la défaite des puissances de l'Axe, le gouvernement afghan rappela, en 1944, dans une lettre au gouvernement de l'Inde britannique, son intérêt pour le sort des Pachtouns du côté indien de la ligne Durand. Dans sa réponse, le gouvernement britannique observa que la ligne Durand était une frontière internationale et que cela ne devait pas concerner l'Afghanistan. Toutefois, Lord Louis Mountbatten, le dernier vice-roi de l'Inde, concéda vaguement que « les accords avec les tribus de la frontière du nord-ouest

---

<sup>141</sup> Voir Spain, *op. cit.*, p. 230.

de l'Inde seraient négociés par l'autorité successeur appropriée ». <sup>142</sup> Cela encouragea les Afghans qui en déduisirent que leurs opinions seraient prises en compte dans la détermination du futur statut des Pachtouns <sup>143</sup>.

Quand, après l'entérinement de l'accord de partition de l'Inde par le parlement indien le 3 juin 1947, la décision d'organiser un référendum dans la NWFP fut prise, l'Afghanistan protesta promptement, demandant qu'en plus du choix entre l'Inde et le Pakistan deux autres alternatives soient accordées à la province: joindre l'Afghanistan ou devenir indépendante. Sa requête rencontra un net refus de la part des Anglais. Une deuxième requête resta sans réponse <sup>144</sup>.

Le gouvernement afghan s'opposa également à la procédure des Jirgas tenues en 1948 par les Anglais dans les Tribal Agencies, où ne fut présenté que le seul choix entre le Pakistan et l'Inde. La majorité dans les Jirgas vota pour le Pakistan. Dans des accords écrits, cependant, les chefs tribaux exprimèrent leur désir que les tribus puissent préserver les mêmes relations avec le Pakistan que celles qu'elles avaient avec les Britanniques <sup>145</sup>, à savoir l'autonomie intérieure. Le gouvernement afghan avait demandé que les tribus soient assimilées aux Etats princiers qui avaient encore une troisième alternative: l'option de l'indépendance pour une période initiale. Après tout, disaient les Afghans, les tribus avaient des accords séparés avec le gouvernement central indien et avaient fonctionné comme des nations indépendantes dont les relations avec l'extérieur étaient régies par le ministère des Etats et des régions frontalières du gouvernement central de Delhi <sup>146</sup>.

Le gouvernement afghan contesta également le résultat de ces consultations en déclarant que ces Jirgas avaient été organisées par les officiers coloniaux britanniques qui avaient pris le soin de n'y laisser participer que ceux qui étaient pro britanniques ou pro pakistanais. Il considéra les résultats du référendum et des Jirgas comme nuls en arguant que le droit de l'autodétermination n'était pas accordé aux Pachtouns <sup>147</sup>.

En proclamant officiellement sa non-reconnaissance de la NWFP et des Tribal Agencies comme part intégrale du Pakistan, l'Afghanistan exprima néanmoins son attachement à une solution pacifique du problème. Pourtant, les médias afghans et pakistanais commencèrent une véritable guerre de propagande. Les Afghans soulignaient l'illégalité du référendum dans la NWFP et des Jirgas dans les Tribal Agencies, ainsi que le caractère artificiel du Pakistan, tandis que les Pakistanais s'attaquèrent aux institutions afghanes, à la monarchie, etc. <sup>148</sup>

Parallèlement, les Pakistanais restreignirent le transit des marchandises afghanes sur leur territoire, ce qui eut un résultat asphyxiant pour l'économie afghane. Une

---

<sup>142</sup> Dupree, op. cit., p. 488.

<sup>143</sup> Voir Ghaus, op. cit., p. 66.

<sup>144</sup> Arnold Fletcher, *Afghanistan: Highway of Conquest*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press, 1965, p. 249.

<sup>145</sup> Ghaus, op. cit., p. 68.

<sup>146</sup> Dupree, op. cit., p. 489. Voir aussi *supra*, pp 33, 38-39.

<sup>147</sup> Ghaus, op. cit., p. 68.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 69.

part des difficultés du transit était cependant due aux troubles intercommunautaires au Pakistan.

Entre-temps, le Pakistan fit une demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies en septembre 1947. Le seul pays qui s'opposa à son admission fut l'Afghanistan, dont le représentant déclara: « [...] La délégation de l'Afghanistan ne voudrait pas s'opposer à l'admission du Pakistan dans cette grande organisation, mais nous regrettons profondément de ne pas être en mesure de voter pour le Pakistan. Cette circonstance est due au fait que nous ne pouvons pas reconnaître la NWFP comme une part intégrale du Pakistan aussi longtemps qu'il ne sera accordé au peuple de la NWFP une opportunité libre de toute influence – et je le répète, libre de toute influence – de décider s'il voudrait être indépendant ou devenir une part du Pakistan. »<sup>149</sup> La délégation afghane mentionna uniquement la NWFP, parce que, jusqu'à cette date, le sort des Tribal Agencies n'était pas encore décidé. En décembre de la même année, l'Afghanistan retira son vote négatif.

Le Pakistan n'accepta toutefois jamais l'idée d'un référendum pour la région en question – tout en le demandant pour le Cachemire – parce qu'il ne fut jamais sûr de son issue. Pourtant, un référendum sous l'égide de l'ONU aurait probablement résolu le problème et ouvert la voie à la normalisation des relations entre l'Afghanistan et le Pakistan.

En février 1948, les deux pays échangèrent des ambassadeurs, mais tous les deux continuèrent à mener une campagne féroce de propagande. Une « Radio Afghanistan libre » fut ouverte à Quetta en 1949, notamment pour contrer la propagande antipakistanaise afghane.

Pour prévenir tout soulèvement tribal et gagner la confiance des tribus, le Pakistan retira des territoires tribaux toutes les unités de son armée régulière en décembre 1947. Seuls cinq bataillons localement recrutés du « Frontier Corps » y restèrent pour le maintien de l'ordre. Les Britanniques y avaient habituellement gardé 48 bataillons<sup>150</sup>.

Le Pakistan permit aux tribus de maintenir de facto leur autonomie. Les Tribal Agencies restèrent intactes, responsables uniquement devant le ministère des Etats et des régions frontalières du gouvernement central pakistanais. Une sixième Agency fut créée. Les subsides continuèrent à être versés et dans certains cas furent augmentés. Une amnistie fut déclarée pour tous ceux qui avaient été impliqués dans des raids antigouvernementaux avant 1948. Une politique d'intégration des tribus dans la vie politique et économique du Pakistan fut inaugurée. Tout cela fit que les tribus eurent une autonomie plus grande que celle qu'avait été la leur sous les Britanniques<sup>151</sup>. Dupree affirme qu'entre 1947 et 1950, la plupart des Pachtoums du côté pakistanais acceptèrent la souveraineté du Pakistan<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Official Records of the Plenary Meetings of the U. N. General Assembly, Ninety-Second Plenary Meeting of U. N. General Assembly, 30 September 1947, cité par Ghaus, op. cit., p. 69.

<sup>150</sup> Dupree, op. cit., p. 490.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

Cependant, en juin 1948, le gouvernement pakistanais arrêta Khan Abdul Ghafar Khan, son frère Dr. Khan Sahib – qui avait été nommé à deux reprises chef du gouvernement de la NWFP à l'époque où celle-ci était contrôlée par le Parti du Congrès – et un certain nombre d'autres leaders pachtouns. Il augmenta, après le retrait initial, ses troupes dans les zones tribales et commença à réprimer certaines tribus. L'aviation pakistanaise était également utilisée pour pilonner les tribus rebelles.

Cela détériora les relations avec l'Afghanistan qui soutenait les tribus en utilisant ses contacts traditionnels.

En juillet 1949, suite au bombardement accidentel d'un village afghan (Moghulgai) par l'aviation pakistanaise durant un de ses raids sur les tribus, une « Loya Jirga » fut convoquée à Kaboul. La Loya Jirga donna son plein soutien au « Pachtounistan » et à la politique du gouvernement afghan. Elle abrogea formellement l'accord Durand de 1893, le pacte anglo-afghan de 1905, l'accord de paix de 1919 et le traité de 1921, ainsi que tous les autres accords affectant le statut des Pachtouns<sup>153</sup>.

Un peu plus tard, en août 1949, une grande partie des Pachtouns afghans se réunirent au Tirah Bagh, du côté pakistanais de la ligne Durand, pour constituer une Assemblée du « Pachtounistan ». Le Haji Mirza Ali Khan (Faqir d'Ipi), qui se sera battu jusqu'à la fin de ses jours d'abord contre les Anglais, puis contre les Pakistanais, fut élu président de l'assemblée<sup>154</sup>.

Le gouvernement afghan donna son plein soutien au « Pachtounistan » ainsi déclaré et institua un jour du « Pachtounistan » comme fête nationale afghane. La plupart des Afghans, notamment dans les cercles officiels, sous-entendaient qu'un « Pachtounistan » indépendant évoluerait ultérieurement vers l'union avec l'Afghanistan. Certains cercles afghans, mais aussi indiens, ne manquèrent pas d'inclure dans un concept de « Grand Afghanistan » aussi le Balouchistan habité majoritairement par les Balouchs, qui donnerait ainsi aux Afghans un accès à la mer Arabe. Cela éloigna beaucoup de ceux qui avaient sympathisé initialement avec l'idée de l'indépendance pour les Pachtouns et qui voyaient dans cette idée une manifestation de l'irréductibilisme afghan<sup>155</sup>.

Les tensions montèrent encore plus quand, en 1950-1951, trois lashkars (armées tribales) traversèrent la ligne Durand avec le but avoué de créer le « Pachtounistan ». Le Pakistan protesta, mais l'Afghanistan dénia son implication. Il qualifia toutefois ces lashkars de « combattants de la liberté » qui tentaient de

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 492.

<sup>154</sup> Pour la biographie de Faqir d'Ipi et de certains autres leaders du « Pachtounistan » voir Benava, *op. cit.*, pp 6-32.

<sup>155</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 491. Pour le concept afghan du « Pachtounistan », qui hésitait continuellement entre l'indépendance pour les Pachtouns au sud et au sud-est de la ligne Durand et leur adhésion à l'Afghanistan, voir Benava, *op. cit.* ; Dr Najib-Ullah Press Conference on the 19<sup>th</sup> June, 1952, in *Afghanistan* 7 (3) 1952, pp 45-50 ; Ahmad Ali Kohzad, *Frontier Discord Between Afghanistan and Pakistan*, in *Afghanistan* 6 (1) 1951, pp 54-67 ; voir aussi Dorothea Seelye Franck, *Pakhtunistan-Disputed Disposition of a Tribal Land*, *The Middle East Journal* 6 (1) 1952, pp 49-68 ; Spain, *op. cit.*, pp 228-243.

libérer leurs frères pachtouns du « joug impérialiste » du Pakistan<sup>156</sup>. En réponse, ce dernier imposa pendant trois mois un blocus du transit des marchandises afghanes sur son territoire, notamment du pétrole. C'est ce blocus qui fit amorcer le rapprochement de l'Afghanistan avec l'URSS, par la signature en 1950 d'un accord d'échange et de transit, qui inquiéta néanmoins le Pakistan<sup>157</sup>.

Les deux pays rappelèrent leurs ambassadeurs, laissant en place seuls les chargés d'affaires, mais un nouvel échange d'ambassadeurs eut lieu en 1952. Les Etats-Unis proposèrent trois fois leur médiation dans le conflit ; cependant, aucune partie ne l'accepta. Des tentatives de médiation furent entreprises également en vain par l'Egypte et la Turquie.

En 1951, il y eut encore un incident qui aurait pu mener à une guerre entre les deux pays: le premier ministre pakistanais, Liaquat Ali Khan, fut assassiné par un exilé afghan. Certains y virent la main de Kaboul, mais le gouvernement pakistanais accepta le déni officiel de l'Afghanistan.

Les tensions montèrent de nouveau en 1955, quand le Pakistan annonça son « One Unit Plan ». En effet, le Pakistan oriental (actuellement le Bangladesh) était une seule province, tandis que le Pakistan de l'ouest était constitué de plusieurs provinces<sup>158</sup>. Comme chaque province avait une représentation égale dans l'Assemblée constituante, il en résultait une disparité importante entre les deux parties du Pakistan. Le « One Unit Plan » fit de tout le Pakistan de l'ouest une seule province.

Le premier ministre afghan, M. Daoud, protesta contre le plan. Beaucoup de leaders pachtouns virent dans la réforme pakistanaise une simple étape dans la direction de l'intégration des zones tribales dans le Pakistan et de « la destruction de l'identité pachtounne »<sup>159</sup>, bien que le plan ne concernât pas les Tribal Agencies.

Une campagne intense de propagande favorisa des manifestations violentes des deux côtés de la ligne Durand. Une foule de manifestants attaqua l'ambassade pakistanaise à Kaboul en brûlant le drapeau du Pakistan. Des manifestants sacagèrent les consulats pakistanais à Kandahar et à Jalalabad. En réponse, des Pakistanais attaquèrent les consulats afghans à Quetta et à Peshawar. Le Pakistan imposa de nouveau un blocus du transit afghan pendant cinq mois<sup>160</sup>. L'Afghanistan mobilisa ses réservistes et se prépara à la guerre. Les deux pays rappelèrent leurs ressortissants.

La raison prévalut toutefois. Avant que la guerre n'éclate, les deux parties acceptèrent de soumettre la question à une commission internationale de médiation composée de l'Egypte, de l'Iran, de l'Iraq, de l'Arabie saoudite et de la Turquie. Les Américains proposèrent leur médiation, mais sans succès. La commission n'aboutit

---

<sup>156</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 493.

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 494.

<sup>158</sup> Le Pakistan de l'ouest était constitué de trois provinces (le Pendjab, le Sind et la NWFP), des Etats princiers (le Bahawalpur, le Khaipur, l'Union des Etats du Baluchistan) et de six « Tribal Agencies ».

<sup>159</sup> Ghaus, *op. cit.*, p. 82.

<sup>160</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 507.

à aucune solution ; les Saoudiens et les Egyptiens blâmèrent les Afghans pour leur intransigeance et pour l'échec de la médiation<sup>161</sup>.

Au comble de ces tensions, en 1955, l'Afghanistan convoqua une Loya Jirga pour considérer la question du « Pachtounistan ». La Jirga apporta à l'unanimité son soutien à la politique du gouvernement afghan en la matière.

Au cours des années suivantes cependant, les tensions se calmèrent relativement mais la propagande hostile réciproque continua.

Sur la base de faux rapports des services de renseignements concernant les révoltes des tribus, le premier ministre Daoud – fervent partisan de la cause du « Pachtounistan » – envoya plusieurs milliers de soldats des troupes régulières afghanes dans la région de Bajaur. Les troupes et les irréguliers afghans, habillés en costumes traditionnels tribaux, entrèrent au Bajaur la première fois en 1960, mais les Bajauri, se méfiant aussi bien du gouvernement de Kaboul que de celui du Pakistan, repoussèrent eux-mêmes le *lashkar afghan*<sup>162</sup>.

Une autre attaque afghane avec des troupes plus importantes eut lieu en 1961, après que le Nawab du Dir et son fils le Khan du Jandol eurent invité les Afghans à les aider dans leur guerre contre le Khan du Khar. Les forces afghanes rencontrèrent cependant la résistance des tribus de la région ainsi que des « Scouts de Bajaur », unités paramilitaires nouvellement constituées, recrutées localement, mais commandées par les officiers de l'armée régulière pakistanaise. Durant la journée, l'aviation pakistanaise prenait également part aux combats<sup>163</sup>. En outre, le gouvernement pakistanais fit entrer à l'Agency de Malakand des éléments de son premier régiment du Punjab. Les Bajauri avaient accepté les Scouts, mais réagirent violemment contre les troupes régulières pakistanaises qui durent être évacuées.

En 1960-1961, les tensions entre l'Afghanistan et le Pakistan restèrent permanentes. Chaque jour apporta de nouveaux incidents. L'Afghanistan encouragea et soutint de petits groupes de Pachtouns pakistanais qui attaquaient les Scouts, des postes militaires, etc. La guerre de propagande battait son plein.

Le Pakistan eut de nouveau recours à son arme la plus efficace, le blocus économique, mais avec beaucoup d'habileté cette fois. En alléguant le « mauvais traitement » de ses fonctionnaires consulaires par l'Afghanistan, le Pakistan ferma ses consulats en Afghanistan et exigea de celui-ci de faire de même en ce qui concernait ses consulats et représentations commerciales au Pakistan. Il accusa l'Afghanistan d'ingérence dans les affaires intérieures du Pakistan.

Le 30 août, le gouvernement afghan, sous la menace de la rupture des relations diplomatiques, donna une semaine au Pakistan pour retirer sa demande. Le gouvernement pakistanais ignora l'ultimatum. Le 6 septembre, les relations diplomatiques furent rompues entre les deux pays. L'Afghanistan se justifia en déclarant que sans ses consulats et représentations commerciales, le transit de ses marchandises à travers le Pakistan n'était plus possible<sup>164</sup>. La frontière avec le

<sup>161</sup> Dupree, *op. cit.*, pp 538-539.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 540.

<sup>164</sup> Ghaus, *op. cit.*, p. 91.

Pakistan fut ainsi fermée, et celui-ci annonça formellement qu'il honorerait ses obligations concernant le transit afghan.

Ainsi, aux yeux de l'opinion mondiale, ce fut l'Afghanistan qui porta le blâme pour la rupture des relations diplomatiques et la fermeture de la frontière. De toute évidence, l'Afghanistan joua dans cet épisode le jeu du Pakistan. Par ailleurs, la politique de l'Afghanistan concernant le « Pachtounistan » isola de plus en plus le pays sur la scène internationale. Les Etats arabes, l'Iran, et des pays occidentaux regardèrent le Pakistan avec plus de sympathie.

N'était-il pas plus sage pour l'Afghanistan de s'en tenir fermement aux principes de la Charte des Nations Unies, à savoir le règlement des différends par des moyens pacifiques, la coopération entre les nations, le maintien de la paix, le droit à l'autodétermination des peuples, etc. ? Après tout, ces principes sont le fruit d'une longue et douloureuse expérience de l'humanité. Ils sont l'incarnation de la sagesse, du droit et de l'éthique dans les relations internationales.

La frontière resta fermée pendant deux ans, entre 1961 et 1963. Cela poussa l'Afghanistan encore plus vers l'URSS.

Les Américains proposèrent leur médiation dans le conflit, ce qui ne plut pas du tout au Pakistan. Après avoir reçu la lettre contenant la proposition de Kennedy, le président pakistanais Ayub Khan (Pachtoun lui-même) donna une interview durant laquelle il dit à un reporter américain que les Etats-Unis devaient choisir leurs amis, en ajoutant que les Russes soutenaient à fond les leurs, insinuant ainsi que l'Afghanistan serait dans le camp soviétique. L'Afghanistan, de son côté, accueillit bien la proposition de médiation américaine, mais la mission de T. Mercbant, l'envoyé spécial de Kennedy, échoua, aucune partie n'étant prête au compromis<sup>165</sup>. En 1962, le Shah d'Iran proposa également sans succès sa médiation personnelle dans le conflit.

Seule la démission du premier ministre Daoud, en 1963, ouvrit la voie à la solution de la crise. En mai 1963, l'Afghanistan et le Pakistan envoyèrent leurs délégations à Téhéran à l'invitation du Shah. Le 29 mai, les deux parties plus l'Iran firent simultanément un communiqué dans leurs capitales respectives, annonçant le rétablissement des relations diplomatiques et commerciales entre l'Afghanistan et le Pakistan<sup>166</sup>. Les deux pays acceptèrent en outre de se baser sur le droit international dans l'approche de leurs problèmes mutuels<sup>167</sup>.

La question du « Pachtounistan » fut en réalité mise de côté sans que l'Afghanistan y renonce formellement. En 1965, l'Afghanistan observa une neutralité stricte durant la deuxième guerre indo-pakistanaise au sujet du Cachemire. L'abolition du « One Unit Plan » en 1970 par la nouvelle constitution pakistanaise favorisa l'amélioration des relations avec l'Afghanistan<sup>168</sup>. En 1971, durant la troisième guerre indo-pakistanaise, l'Afghanistan resta encore une fois neutre. On peut se demander quelle aurait pu être l'attitude de l'Afghanistan par

<sup>165</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 550.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 565.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Ghaus, *op. cit.*, p. 96.

rapport à ces deux dernières guerres indo-pakistanaises si Daoud était resté au pouvoir.

En 1973, le retour au pouvoir de Daoud alarma le Pakistan qui voyait en sa personne l'homme politique le plus dur et le plus dangereux pour le Pakistan. Daoud ne tarda pas à justifier les appréhensions du Pakistan. Dans sa première déclaration, il dit : « Le Pakistan est le seul pays avec qui nous continuons à avoir un différend politique, la question du Pachtounistan. Nos efforts constants pour trouver une solution vont se poursuivre. »<sup>169</sup> Le Pakistan réagit avec colère à cette résurgence de la question du « Pachtounistan ». La propagande hostile réciproque se déchaîna de nouveau avec une extrême virulence. Les relations entre les deux pays se détériorèrent considérablement.

Les révoltes des populations balouches, qui demandaient leur autonomie au Pakistan, servirent de catalyseur à ces tensions.

En 1972, le premier ministre Bhutto avait concédé la formation des gouvernements provinciaux au Balouchistan et dans la NWFP sur la base des élections de 1970 ; mais en 1973, Bhutto renvoya le gouverneur du Balouchistan et le gouvernement provincial essentiellement composé des membres du National Awami Party (NAP), un parti nationaliste des Pachtouns et des Balouchs. Les leaders balouchs du parti furent ultérieurement emprisonnés. En novembre 1973, la province fut placée sous l'autorité directe du gouvernement central pakistanais, ce qui supprimait ainsi toute son autonomie. Bhutto affirma que le gouvernement du Balouchistan avait dangereusement dépassé les dispositions de la constitution fédérale et que les leaders balouchs complotaient avec l'Union Soviétique et l'Iraq pour le démembrement du Pakistan et de l'Iran<sup>170</sup>.

Le gouverneur de la NWFP fut également limogé et le gouvernement de la NWFP, issu d'une alliance du NAP et du Jamiat-i-Ulama-i-Islam (JUI), démissionna à son tour<sup>171</sup>. Cela provoqua une crise considérable dans les deux provinces. Au Balouchistan, elle se développa en une guerre ouverte (1973-1977), au plus fort de laquelle plus de 80 mille hommes de l'armée régulière pakistanaise participèrent aux combats<sup>172</sup>.

Daoud, malgré les pressions du Shah d'Iran, soutint les Balouchs. L'Afghanistan accueillit les réfugiés et accorda son soutien, y compris les bases arrière, aux combattants balouchs<sup>173</sup> considérés comme les « combattants de la liberté ». Le Pakistan déclara que sans l'aide afghane la révolte balouche ne pouvait pas durer<sup>174</sup>.

En février 1974, le Pakistan invita une conférence de chefs d'Etats et de gouvernements des pays islamiques. L'Afghanistan, qui y fut également invité, souleva la question de la guerre au Balouchistan ainsi que le différend existant entre

<sup>169</sup> Déclaration officielle publiée dans « Anis », cité par Ghaus, op. cit., p. 109.

<sup>170</sup> Selig S. Harrison, In Afghanistan's Shadow: Baluch Nationalism and Soviet Temptation, Carnegie Endowment for International Peace, N. Y., Washington, D. C., 1981, p. 35.

<sup>171</sup> Ghaus, op. cit., p. 113.

<sup>172</sup> Harrison, op. cit., p. 36.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>174</sup> Ghaus, op. cit., p. 114.

les deux pays. Le Pakistan répliqua brièvement en niant l'existence de tout différend entre les deux pays. L'Afghanistan dut observer l'embarras général de la conférence<sup>175</sup>. Par la suite, la Libye et le Secrétaire général de la Conférence islamique essayèrent sans succès de réconcilier les deux pays.

Vers la fin 1974, la violence généralisée gagna la NWFP ainsi que, dans une moindre mesure, le Sind et même le Punjab. Le Pakistan accusa l'Afghanistan de commanditer ces troubles à l'aide du NAP<sup>176</sup>. En revanche, le Pakistan donna des bases arrière et un soutien financier et militaire aux groupes islamistes afghans (Ikhwan-ul-Muslimeen) qui lancèrent des attaques en Afghanistan en 1975.

L'impasse dans laquelle se trouvèrent les deux pays les obligea à négocier une solution au problème. Le Pakistan devait faire face à une situation de plus en plus anarchique à l'intérieur du pays et au problème du Cachemire avec l'Inde, tandis que l'Afghanistan souffrait gravement de son isolement international et de sa dépendance vis-à-vis de l'URSS.

L'Iran, la Turquie et les Etats-Unis facilitèrent le rétablissement du dialogue entre l'Afghanistan et le Pakistan en 1975<sup>177</sup>, dialogue qui fut cependant retardé à cause des événements dans la NWFP.

Suite à un attentat, le gouvernement central pakistanais mit sous son autorité directe la NWFP, dissout le NAP, emprisonna ses leaders, déclara l'état d'urgence et prit d'autres mesures. Le Pakistan accusa l'Afghanistan « d'être directement responsable de toutes les activités subversives au Pakistan »<sup>178</sup>. L'Afghanistan pour sa part protesta vivement contre l'interdiction du NAP et l'emprisonnement de ses leaders. Il continua de soulever la question des droits des peuples pachtoun et balouch à l'Assemblée générale de l'ONU et dans d'autres forums internationaux.

Début 1976, la propagande réciproque hostile se calma significativement et, en mai, le président Daoud invita officiellement Bhutto à visiter Kaboul. La visite eut lieu du 7 au 10 juin. Le Pakistan admit qu'un différend existait entre les deux pays et que l'Afghanistan avait un « intérêt légitime dans le bien-être et les droits des Pachtouns vivant au Pakistan ». L'Afghanistan accepta d'honorer « tout accord consenti librement entre les Pachtouns, les Balouchs et le gouvernement pakistanais »<sup>179</sup>. Cela signifiait que l'Afghanistan était probablement prêt à accepter une certaine autonomie pour les Pachtouns et les Balouchs dans le cadre de la constitution pakistanaise et à reconnaître la « ligne Durand ». Cette entente politique fut maintenue jusqu'à la fin du régime de Daoud en Afghanistan (avril 1978).

En anût de la même année, Daoud rendit visite à Bhutto au Pakistan<sup>180</sup>. Les relations afghano-pakistanaïses s'améliorèrent sensiblement, le transit afghan fut facilité et le soutien pakistanais aux islamistes afghans fut diminué<sup>181</sup>.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>178</sup> Déclaration du ministre de l'intérieur pakistanais, le 17 février, citée par Ghaus, *ibid.*, p. 122.

<sup>179</sup> Pour le résumé de la rencontre Daoud-Bhutto, voir Ghaus, *op. cit.*, pp 127-133.

<sup>180</sup> Pour le résumé de la visite, voir Ghaus, *ibid.*, pp 134-140.

En octobre 1977, le nouveau président pakistanais, le général Zia Ul-Haq, visita Kaboul et de bons rapports furent établis entre lui et Daoud<sup>182</sup>. Zia libéra tous les leaders pachtoums et balouchs ; mais comme les libertés politiques furent supprimées par le régime militaire, ceux-ci n'avaient toujours pas le droit de représenter leurs peuples. En mars 1978, ce fut Daoud qui rendit visite à Zia à Rawalpindi. Lors d'une conférence de presse à l'issue de la visite, Daoud déclara qu' « une étape importante a été franchie dans l'amélioration des relations entre les deux pays »<sup>183</sup>. Harrison affirme que « peu avant son assassinat en 1978, Daoud était sur le point de conclure un accord avec Islamabad, prévoyant le retour forcé de tous les 'réfugiés' balouchs au Pakistan. »<sup>184</sup>

Il semble que les deux chefs d'Etat aient compris la nécessité de résoudre le « seul problème » existant entre les deux pays et qu'ils furent proches d'une solution sur la base de l'entente acquise durant la rencontre Daoud-Bhutto en juin 1976, à Kaboul. Quoi qu'il en soit, l'absence de stabilité politique dans les deux pays priva cependant de toute chance la réalisation d'un règlement pacifique du différend afghano-pakistanais.

---

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>182</sup> Ghaus, *op. cit.*, p. 141.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>184</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 81.

## Chapitre III

### L'URSS et l'Afghanistan sous le Khalq (avril 1978-décembre 1979)

Cette période, qui commence par le coup d'Etat d'avril 1978 et se termine par l'intervention soviétique de décembre 1979, a été cruciale pour l'histoire ultérieure du pays.

Le présent chapitre, contenant une étude détaillée de la période en question, montre les causes immédiates internes du conflit afghan ainsi que l'implication grandissante des Soviétiques en Afghanistan, ce qui a finalement abouti à une intervention militaire directe dans ce pays.

Il aborde consécutivement l'histoire de la formation et de l'évolution du Parti démocratique populaire d'Afghanistan (PDPA), le coup d'Etat communiste d'avril 1978, les réformes du régime communiste, la répression et les purges, pratiquées par celui-ci, la situation dans le pays, la fiabilité de l'armée, la politique étrangère du pays, ainsi que le fractionnisme du régime et le rôle de l'URSS en Afghanistan.

#### I. A l'origine du coup d'Etat du 27 avril 1978: le Parti démocratique populaire d'Afghanistan

Avant d'aborder le sujet proprement dit de ce chapitre, il nous semble toutefois indispensable d'exposer l'essentiel de l'histoire du Parti démocratique populaire d'Afghanistan, une organisation politique qui porte la responsabilité principale du commencement du conflit afghan. C'est aussi le PDPA et son régime qui ont fortement encouragé les Soviétiques à intervenir en Afghanistan.

Cette section porte sur les origines, la formation et les orientations idéologiques, les leaders, ainsi que les divisions irrémédiables du PDPA.

En 1946, un coup d'Etat non violent porta au poste de Premier ministre un autre oncle du roi Zahir Shah, Shah Mahmud qui remplaça ainsi son frère Mohammad Hashim (1933-1946). Sous l'influence des jeunes Afghans éduqués en Occident, Shah Mahmud fit une tentative modeste de libéraliser les élections au parlement national, jusqu'alors fermement contrôlées par la clique gouvernante. Le résultat en fut un parlement libéral (1949-1952) avec 40-50 membres (sur un total de 120) d'esprit libéral qui, en prenant au sérieux leur rôle parlementaire, utilisèrent leurs prérogatives, notamment en ce qui concernait le contrôle des budgets des ministères individuels, ce qui était un geste très sérieux du fait que la corruption était largement répandue dans l'administration<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> Voir Dupree, *Afghanistan*, op. cit., pp 494-495.

Le parlement vota des lois permettant la liberté de la presse et de la parole. Très vite apparurent certains journaux, tous en opposition avec le régime en place. Les trois journaux les plus importants étaient: Watan (la Patrie), Angar (la Braise ardente) et Nida-e-Khalq (la Voix du peuple)<sup>186</sup>.

Watan, un bihebdomadaire en langue persane, était édité par des libéraux, révolutionnaires pour leur époque, tels que Mir Gbulam Mohammad Gbubar, assisté d'Abdul Hai Aziz (devenu plus tard ministre du Plan) et Mir Mohammad Siddiq Farhang (ex vice-ministre du Plan et l'un des leaders au parlement en 1965-1969).

Watan demandait des réformes libérales et disait qu'il « s'efforçait de défendre les intérêts communs des fonctionnaires et des paysans, des travailleurs et des retraités, de lutter pour 'faire passer une législation démocratique couvrant toutes les matières civiles,' pour les droits égaux pour tous, la liberté dans le choix de l'occupation, la liberté de mouvement, l'inviolabilité de la personne et de la propriété, et pour le respect de la loi par les tribunaux »<sup>187</sup>.

Angar, un bihebdomadaire bilingue (en pachtou et en dari ou persan), était édité par Faiz Mohammad Angar, un célèbre partisan de la cause du « Pachtounistan ».

Nida-e-Khalq, un bihebdomadaire en langue persane soutenait en général la politique étrangère du gouvernement en insistant sur sa vraie neutralité, demandait plus de liberté pour la presse et reconnaissait la nécessité de la monarchie à ce moment-là<sup>188</sup>.

Ces journaux fournirent un programme idéologique au mouvement libéral apparu en 1947 sous le nom de Wish (Wikh) Zalmyan (la Jeunesse éveillée)<sup>189</sup>. Ce mouvement est décrit par l'historien soviétique R. T. Akhramovich dans les termes suivants: « Ne possédant pas de structure organisationnelle distincte et connu pour son adhésion mixte, le mouvement était d'abord plutôt comme une tendance faite d'idées et de sentiments sociaux divers et, souvent, la seule chose commune à tout cela était le désir de trouver une voie pour se débarrasser de la confusion existant dans le pays. Ce mouvement devint le centre des idées sociales autour duquel commença la consolidation ou la polarisation des forces sur la base de classes. »<sup>190</sup>

D'autre part, sous l'impulsion du parlement libéral, des étudiants de l'Université de Kaboul formèrent différents groupes constituant « l'Union des étudiants » qui discutait de tous les problèmes de l'Etat et de la société<sup>191</sup>.

Si au début le mouvement libéral eut une position constructive en demandant une large liberté de parole et d'expression, le renforcement du parlement, la liberté de la formation des partis politiques, le contrôle des budgets ministériels par le parlement, il devint très virulent par la suite. En effet, les libéraux demandaient une démocratie instantanée, plutôt pour eux-mêmes qui constituaient une petite couche

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 495.

<sup>187</sup> Watan, 23 mars 1951, cité in Beverley Male, *Revolutionary Afghanistan: A Reappraisal*, Croom Helm, London & Canberra 1982, p. 25 (traduction personnelle).

<sup>188</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 495.

<sup>189</sup> Male, *op. cit.*, p. 25.

<sup>190</sup> R. T. Akhramovich, *Outline History of Afghanistan*, Nauka Publishing House, Moscou 1966, cité par Male, *ibid.*, *op. cit.*

<sup>191</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 496.

d'intellectuels occidentalisés, sans comprendre qu'ils vivaient dans un pays où probablement plus de 95% de la population était illettrée, n'ayant pas accès à l'éducation, et où le système socio-politique tribal dominait depuis des siècles.

La presse libre publiait de plus en plus d'articles attaquant directement et personnellement la clique gouvernante ainsi que les leaders religieux conservateurs du pays.

En 1951, l'Union des étudiants fut dissoute par ordre du gouvernement. Le gouvernement alla encore plus loin en interdisant toute la presse non gouvernementale avant les élections de 1952. En outre, plus de 25 libéraux, le noyau dur du mouvement, furent emprisonnés. Ceux qui renoncèrent par la suite à leurs activités antigouvernementales furent libérés et certains d'entre eux obtinrent des positions élevées dans le régime, d'autres passèrent des années dans les prisons punitives d'Afghanistan et certains y perdirent la vie<sup>192</sup>.

C'est en effet dans la période de Wish Zalmyan qu'il faudrait chercher les origines du Parti démocratique populaire d'Afghanistan (PDPA). Les membres fondateurs du PDPA avaient été profondément influencés par le mouvement libéral et certains y avaient activement participé sans pour autant y jouer un rôle important<sup>193</sup>.

Après l'échec du parlement libéral et du mouvement libéral de l'époque, ce fut avec l'avènement de la période constitutionnelle (1964-1973) qu'une deuxième expérience démocratique élargit le cadre des activités politiques. En 1964, une nouvelle constitution, approuvée par une Loya Jirga, proclama l'Etat afghan « monarchie constitutionnelle » (art. 1<sup>er</sup> et 2). La constitution consacrait les droits et les libertés fondamentales pour lesquels les libéraux s'étaient battus. Elle proclamait notamment: les droits et les libertés individuels, l'égalité devant la loi, la liberté personnelle, la protection de la propriété privée, la liberté de pensée et d'expression, le droit à l'éducation, à la santé et à la formation des partis politiques, l'interdiction du travail forcé ainsi que de l'exil forcé à l'intérieur ou à l'extérieur du pays (titre III), une séparation souple des pouvoirs et la primauté de l'application de la loi sur la loi religieuse (la Charia hanafie) dans les tribunaux (art. 102), ce qui fut une vraie révolution dans le système judiciaire du pays<sup>194</sup>.

La constitution mettait donc le parlement dans l'obligation d'établir une loi sur les partis politiques. D'autre part, le roi avait promis d'élargir le cadre des activités politiques. Tout cela fut pris au sérieux dans le pays, et c'est en réponse à cette future libéralisation politique que le PDPA fut fondé, le 1<sup>er</sup> janvier 1965, par un groupe de communistes afghans<sup>195</sup>.

Le fait qu'aucun parti communiste afghan n'avait existé jusqu'à ce moment-là est dû à plusieurs facteurs. Après la révolution bolchevique de 1917, les Russes, encerclés

<sup>192</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 497.

<sup>193</sup> Voir, Male, *op. cit.*, pp 26 et 31.

<sup>194</sup> Pour un excellent récit des débats sur l'adoption de la constitution par la Loya Jirga de 1964 voir Dupree, *op. cit.*, pp 574-585.

<sup>195</sup> Adamcc, *op. cit.*, p. 253.

par des puissances ennemies étrangères, durent conclure une alliance avec le monarque afghan, Amanullah, qui se battait à l'époque pour l'indépendance de son pays contre les Anglais et, de ce fait, était considéré par les Russes comme un roi progressiste.

Malgré quelques différends politiques, les Soviétiques maintinrent leur alliance avec les Afghans et rien ne prouve qu'ils aient soutenu ou cherché à encourager un mouvement communiste en Afghanistan dans les premières années du Comintern. L'Afghanistan était à cette époque le seul pays qui coopérait avec les Bolcheviks. Ceux-ci n'avaient donc pas d'intérêt à encourager la fondation d'un parti communiste afghan. Cependant, dans les années 20, et de nouveau dans les années 40, un petit nombre de militants communistes traversèrent l'Oxus pour mener une propagande républicaine, mais on ne sait pas clairement s'ils reflétaient la politique officielle soviétique et s'ils avaient eu un quelconque effet en Afghanistan<sup>196</sup>. Les communistes afghans ne furent jamais invités à une réunion communiste internationale.

D'autres facteurs retardèrent également le mouvement communiste afghan: le caractère conservateur de la société tribalo-féodale, l'absence d'une classe d'intellectuels capables de recevoir les idées communistes et la non-existence d'une classe de prolétariat industriel.

Le nombre des participants au congrès fondateur du PDPA n'est pas clair, mais cela importe peu pour cette étude. Toutefois, les principaux dirigeants, à l'exception d'Hafizullah Amin et de Mir Akbar Khaybar, y furent tous présents<sup>197</sup>.

Le congrès fondateur définit le but du parti, qui était la construction en Afghanistan d'une société socialiste basée sur les principes du marxisme-léninisme<sup>198</sup>. Le centralisme démocratique fut adopté comme principe organisationnel du parti, ce qui signifiait une très forte discipline interne. En théorie, ce principe rendait responsables les échelons supérieurs envers les échelons inférieurs du parti et vice versa. Les dirigeants avaient, en particulier, l'obligation de rendre compte de leurs activités devant les assemblées de membres qui étaient compétentes pour définir et contrôler la politique du parti. En pratique, le parti était très centralisé et fermement dirigé de haut en bas, ce qui était un de ses défauts importants, l'empêchant de s'étendre aux différentes catégories de la population afghane.

La couleur communiste et prosoviétique du parti fut apparente dès sa formation. Taraki analysait la situation dans le pays et dans le monde dans les termes suivants: « [...] Nous savons que nous nous battons pour certaines classes contre certaines

<sup>196</sup> Voir Fred Halliday, *Revolution in Afghanistan*, *New Left Review*, No 112, novembre-décembre 1978, p. 21.

<sup>197</sup> Le congrès a élu comme membres permanents du comité central (CC) du PDPA: Noor Mohammad Taraki, Babrak Karmal, Dastagir Panjsheri, Saleh Mohammad Zerai, Shahrullah Shahpur, Sultan Ali Keshtmard, ainsi que Tahir Badakhshi, et comme membres candidats au CC: Shah Wali, Karim Misaq, Mohammad Zahir et Abdul Wahab Safi (Male, *op. cit.*, p. 50). Toutefois, Fred Halliday affirme que le CC comprenait également Noor Ahmad Noor comme membre permanent et Bareq Shafiq, Suleiman Laeq, Hafizullah Amin, Ismail Danesh, Hakim Sharaf Jauzjani, Abdul Mohammad et Zahir Ofaq comme membres candidats (Fred Halliday, *op. cit.*, p. 23).

<sup>198</sup> Male, *op. cit.*, p. 36.

autres, et que nous allons bâtir une telle société (société communiste) sur la base de principes sociaux dans l'intérêt des travailleurs et libre de l'exploitation individuelle.»<sup>199</sup> Il précisa que le parti « serait parmi les partis du prolétariat mondial et allait maintenir des liens fraternels avec eux. »

Cependant, comme le nombre de personnes appartenant au prolétariat industriel afghan ne dépassait pas vingt mille<sup>200</sup>, le PDPA fut contraint de s'appuyer également sur d'autres classes sociales. Taraki disait: « Le fondement de notre parti sont ces classes qui produisent la richesse matérielle et morale. Mais toute la richesse est utilisée par les classes parasitaires et exploiteuses. Si notre parti est capable d'unifier les travailleurs et les intellectuels, et peut leur enseigner l'idéologie des travailleurs et les tenir unis sur la base de cette idéologie, il sera alors certain que notre cher Afghanistan renaîtra de toutes les privations et souffrances.»<sup>201</sup>

La cible principale était donc la classe paysanne. Ce que les leaders du PDPA ne comprirent toutefois pas au début, était la nature des paysans afghans. Ainsi, sous l'influence de la théorie marxiste des classes, le PDPA commit une erreur monumentale. Le paysan afghan n'était pas, comme le croyait le PDPA, le produit d'une société féodale classique où l'antagonisme entre le paysan et son maître dominait l'ensemble des relations sociales, mais d'une société essentiellement tribale. Si le PDPA avait été plus attentif à cette question, il aurait compris qu'une idéologie communiste telle qu'il l'avait adoptée n'avait aucune chance d'être acceptée par les paysans et que, par conséquent, le parti ne pouvait pas compter sur eux, à moins que le PDPA ne se soit adapté lui-même aux réalités afghanes.

L'idéologie et les objectifs du PDPA étaient bien exprimés par les journaux le « Khalq » et le « Parcham », qui étaient tous les deux porte-parole du PDPA et furent édités après que le parlement eut passé les lois libéralisant la presse.

Le Khalq (le Peuple ou les Masses) fut publié par Taraki et édité par Bareq Shafie (un poète de gauche bien connu) entre le 11 avril et le 16 mai 1966. Les deux premiers numéros, portant des titres de couleur rouge, proclamaient que le journal était la « publication de la voix démocratique du peuple »<sup>202</sup>. Un éditorial divisait les problèmes de la société afghane en quatre groupes (politiques, économiques, sociaux et culturels). Le style du journal différait sensiblement du style habituel de l'époque<sup>203</sup>. En effet, ce style reflétait celui de la littérature du parti communiste iranien (le Hezb-i-Tudeh), un parti pro soviétique qui était probablement le principal fournisseur d'une telle littérature au PDPA.

Le Khalq, qui ne put éditer que 6 numéros, présenta le manifeste du parti, « les buts et les principes du PDPA », où l'Afghanistan était considéré comme ayant un système socio-économique féodal portant en soi la contradiction fondamentale,

---

<sup>199</sup> Discours de Taraki au premier congrès du PDPA, janvier 1965, Kabul Times, 1<sup>er</sup> janvier 1979, cité par Male, *ibid.*

<sup>200</sup> Chiffre cité par Male, op. cit., p. 37.

<sup>201</sup> Discours de Taraki au premier congrès du PDPA, cité *ibid.*, p. 37.

<sup>202</sup> Dupree, op. cit., p. 601.

<sup>203</sup> *Ibid.*

d'une part, entre les paysans et la classe féodale et, d'autre part, entre le peuple afghan et l'impérialisme. La misère et la pauvreté étaient attribuées à l'hégémonie politique et économique de la classe féodale, qui devait être brisée avant même que tout progrès puisse être réalisé.

Selon ledit manifeste, la classe féodale était composée de compradors, de ceux qui amassaient des biens (pendant la disette) (« hoarders »), de grands entrepreneurs, de bureaucrates corrompus, de monopolistes, et d'impérialistes internationaux dont les intérêts allaient à l'encontre de l'intérêt du peuple afghan<sup>204</sup>. La première étape de la destruction de cette hégémonie consistait dans la formation d'un « 'front national uni des forces patriotiques, démocratiques et progressistes, c'est-à-dire: les travailleurs, les paysans, l'élite progressiste, les artisans, la petite bourgeoisie (les petits et moyens propriétaires fonciers) et la bourgeoisie nationale [...] sous la direction du PDPA (sic). »<sup>205</sup>

Ce dernier ne réussit toutefois jamais à former un tel front. D'ailleurs, il aurait été étonnant de constituer un front aussi diversifié sous la tutelle d'un parti qui en vérité excluait la diversité de la société afghane et/ou la réduisait à quelques concepts dogmatiques préétablis.

Le programme ne faisait pas référence directement au système tribal<sup>206</sup>, ce qui montrait encore une fois l'absence d'une conception précise de la société que le PDPA prétendait transformer. Le Khalq affirmait que sa politique allait « alléger les souffrances infinies des peuples opprimés de l'Afghanistan »<sup>207</sup>.

Le Khalq liait sa politique au communisme international: « Le problème principal des temps modernes et le centre de la lutte de classes à l'échelle mondiale, qui a commencé avec la Grande révolution socialiste d'octobre, est la lutte entre le socialisme international et l'impérialisme international. »<sup>208</sup>

Politiquement, le Khalq soutenait les concepts de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique du pays et de la concentration de tout le pouvoir entre les mains du « peuple ». Économiquement, le Khalq favorisait le secteur public par rapport au secteur privé, demandait des réformes agraires pour libérer les paysans afghans du « système féodal qui dominait la société afghane ». Sous la pression d'un groupe de parlementaires conservateurs religieux, il affirma également qu'il n'était pas contre les principes de l'Islam et qu'il respectait les droits fondamentaux

---

<sup>204</sup> Male, op. cit., pp 107-108.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> Il est intéressant de constater que dans l'histoire de l'humanité, les mouvements politiques, qui prétendent transformer le monde à l'aide de concepts et de programmes politiques humanistes mais à qui il manque un contenu scientifique concret, finissent souvent par commettre les pires crimes une fois qu'ils acquièrent un certain pouvoir. C'est probablement parce qu'ils désirent changer le monde – qui est le produit d'une évolution historique extrêmement longue et n'est par conséquent pas si facile à transformer – très vite et durant leur vie; cependant, comme la société résiste et le changement tarde à venir, ils ont de plus en plus recours à la force et à la violence. Le résultat final est donc souvent le contraire de ce qu'ils désirent initialement. C'est le cas du PDPA.

<sup>208</sup> Dupree, op. cit., p. 608.

consacrés par la constitution<sup>209</sup>. Le Khalq déclarait reconnaître la nécessité de la monarchie « à ce stade du développement de l'Afghanistan »<sup>210</sup>.

Les attaques contre le Khalq vinrent de plusieurs côtés, notamment de la part des leaders conservateurs du sénat (Moshranu Jirga) demandant une enquête sur le journal. Le programme du Khalq sur la question de la réforme agraire et sur la préférence donnée au secteur public était généralement conçu comme anti-islamique. Suite à cela, l'office du procureur général fit interrompre la publication du journal le 23 mai 1966<sup>211</sup>.

Dans l'évolution ultérieure du PDPA et du pays, trois personnages jouèrent un rôle capital. L'un d'eux était Taraki, celui que le premier congrès désigna comme secrétaire général du comité central du PDPA. Taraki était né dans un petit village pachtoun, Sur Kalai (Village rouge)<sup>212</sup>, de la province de Ghazni. Par son père, il appartenait à la tribu Taraki du groupe tribal Ghalzai. Sa famille était pauvre et était décrite par les biographes officiels comme « semi-paysanne, semi-pastorale »<sup>213</sup>.

En 1932, malgré beaucoup de difficultés, il réussit à terminer son instruction primaire dans une des rares écoles rurales du pays. Il trouva par la suite un travail d'employé dans la compagnie du célèbre et talentueux homme d'affaires afghan, Abdul Majid Zabuli, à Kandahar. Plus tard, il fut transféré à la filiale de la compagnie à Bombay. Taraki profita de l'occasion pour apprendre l'anglais et compléter sa formation scolaire, parallèlement à son travail<sup>214</sup>.

En 1939, il alla à Kaboul où il commença à travailler comme fonctionnaire. Entre-temps, il se mit à publier des articles et des nouvelles critiquant les iniquités de la société afghane. En 1953, malgré son attitude critique envers le gouvernement, il fut envoyé comme attaché de presse de l'ambassade afghane aux Etats-Unis. C'était probablement pour lui accorder une faveur, mais sa biographie officielle parle de « l'exil » pour sa « grande renommée et popularité »<sup>215</sup>. Six mois plus tard, il organisa toutefois une conférence de presse durant laquelle il s'attaqua à la monarchie, au gouvernement et au système social afghan. Rappelé à Kaboul, il ouvrit un bureau de traduction « Noor Translation Bureau ». Il travailla comme traducteur, entre 1955 et 1958, pour la 'US Agency for International Development' (US AID) et, entre mai 1962 et septembre 1963, pour l'ambassade américaine en Afghanistan<sup>216</sup>.

---

<sup>209</sup> Un autre défaut capital du PDPA fut de dire seulement qu'il n'était pas contre les principes de l'Islam au lieu de s'affirmer comme un parti de bons musulmans. Dès le début, les leaders conservateurs religieux déclarèrent le PDPA anti-islamique, un sentiment qui gagna largement le pays.

<sup>210</sup> Dupree, op. cit., *ibid.*

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Farhang conteste l'existence d'un village de ce nom, insinuant que les biographes officiels l'auraient inventé. Voir Farhang op. cit., vol. 3, p. 148.

<sup>213</sup> Noor Mohammad Taraki, Official Biography, Kabul Times, 30 octobre 1978, cité par Male, op. cit., p. 23.

<sup>214</sup> Adamec, op. cit., p. 253.

<sup>215</sup> Cité par Male, op. cit., p. 32.

<sup>216</sup> *Ibid.*

Le deuxième personnage dont l'émergence fut plus lente – mais qui était l'un des leaders les plus talentueux du PDPA et qui sera plus tard le coauteur principal du coup d'Etat tragique qui renversera Daoud et portera le PDPA au pouvoir en avril 1978 – était Hafizullah Amin, né en 1929 dans une famille pachtoune dans le district de Paghman de la province de Kaboul. Son père, Habibullah, était un modeste fonctionnaire de l'administration. Il mourut quand Amin était encore très jeune, et c'est son frère, Abdullah, qui s'occupa de la famille.

Celle-ci appartenait à la tribu Kharoti de la confédération Ghalzai<sup>217</sup>. Toutefois, il faut préciser que son appartenance tribale n'était qu'un lien formel et non pas effectif. Cela était valable pour tous les dirigeants du PDPA. D'ailleurs, le manque de soutien tribal à ce dernier le prouva plus tard.

Amin reçut sa formation primaire dans une école de son district natal, puis il poursuivit ses études à Kaboul où il fut admis au Dar-ul Mualimeen (équivalent de l'école normale supérieure). Ensuite, il entra à la faculté des sciences de l'Université de Kaboul, à la suite de quoi il travailla comme enseignant et vice-principal au Dar-ul Mualimeen, puis comme principal à l'école normale d'Ibn-i-Sina (Avicenne) à Kaboul. Dès sa jeunesse, Amin se montra comme un nationaliste pachtoun doté d'un esprit indépendant.

En 1957, il reçut une bourse d'études pour l'obtention du degré de master au « Teachers' College » de l'Université de Columbia (USA). Là, il fit la connaissance des idées socialistes. Amin affirma plus tard que c'était là qu'il avait compris « la situation dans mon [son] pays, dans lequel le système socio-économique féodal dominait », en ajoutant « j'ai aussi considéré de près les conditions capitalistes »(sic)<sup>218</sup>. En 1962, il retourna à l'Université de Columbia, cette fois pour un doctorat qu'il ne put terminer parce que sa bourse lui fut retirée. Les Américains affirmèrent qu'Amin avait échoué. Il était encore aux Etats-Unis quand le congrès fondateur du PDPA eut lieu à Kaboul.

Sa formation aux Etats-Unis lui valut la suspicion des communistes afghans et plus tard celle des Russes. Durant ses quatre années d'études à l'Université de Columbia, Amin devint le président de l'« Association des étudiants afghans ». Selon un article dans le « Ramparts », l'organisation recevait, depuis 1961, des fonds de 'l'American Friends of the Middle East', un organisme soutenu par la CIA<sup>219</sup>. Après son retour à Kaboul, Amin reprit son travail de principal à l'école normale d'Ibn-i-sina ; cette dernière recevait des fonds substantiels de la part des Etats-Unis dans le cadre d'un projet d'aide du « Teachers' College ». Dupree affirma que le projet d'aide de l'Université de Columbia servait de paravent pour certains hommes de la C.I.A.: « Amin les connaissait bien [...] Il prenait l'argent des Américains pour son école, puis derrière leur dos, il recrutait les enseignants les

---

<sup>217</sup> *Ibid.*, pp 20-21.

<sup>218</sup> *Ibid.*, pp 28-29.

<sup>219</sup> Voir, « How the C.I.A. turns Foreign Students into Traitors », *Ramparts* 5, No 10 (avril 1967), cité par Harrison, in Cordovez et Harrison, *Out of Afghanistan*, op. cit., p. 19.

plus talentueux pour le parti communiste. Mais vous pouvez imaginer comment les Russes ressentiaient tout cela. »<sup>220</sup>

Le troisième personnage, Babrak Karmal, qui s'installera comme président de l'Afghanistan en décembre 1979, à l'aide de l'armée soviétique, était né en 1929 dans un village de Kaboul. Son père, un Pachtoun de la confédération Durani, était un haut officier, devenu plus tard général de l'armée et commandant en chef des forces armées de l'Afghanistan du sud<sup>221</sup>. La famille ne put toutefois conserver sa langue d'origine, perdant ainsi tout lien avec ses origines tribales.

Karmal fut éduqué dans une des meilleures écoles de Kaboul, l'école supérieure d'Amani, modelée sur le système allemand, où le personnel enseignant était essentiellement composé d'enseignants de la RFA. Après le baccalauréat, il entra à la faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Kaboul. Durant ses études, il devint un des leaders du mouvement étudiant et fut emprisonné, en 1953, pour ses activités politiques. En prison, il rencontra Mir Akbar Kaybar, récemment diplômé de l'Académie militaire et qui était déjà un communiste engagé<sup>222</sup>. C'est sous l'influence idéologique de ce dernier que Karmal élaborait ses convictions. Ces deux hommes formèrent plus tard le noyau de la fraction Parcham du PDPA.

Après sa libération, Karmal travailla dans l'administration jusqu'à son élection à la chambre basse du parlement en 1965<sup>223</sup>, où lui et Anahita Ratebzad menaient un petit groupe d'extrême gauche qui dirigeait ses attaques contre le gouvernement.

Apparemment, la démocratie n'était pour lui qu'un moyen d'atteindre ses propres objectifs<sup>224</sup>. Etant un des instigateurs des événements tragiques du « Sehun-i-Aqrab » (25 octobre 1965) durant lesquels l'armée ouvrit le feu et des manifestants furent tués, Karmal en portait une part de responsabilité<sup>225</sup>. C'était un orateur brillant, mais peu apprécié au parlement. Un passage à tabac par un groupe de parlementaires l'envoya à l'hôpital, ce qui le calma un peu par la suite. Mais en démagogue, il put tourner la situation à son avantage quand ses supporters vinrent manifester devant l'hôpital. Il enroula énergiquement un bandage supplémentaire autour de sa tête avant d'apparaître pour faire faiblement signe à la foule agitée<sup>226</sup>.

Dès le début, le PDPA était soumis à un fractionnisme suicidaire. Cela était dû à plusieurs facteurs dont les plus importants étaient les divergences quant à l'adoption d'une stratégie vis-à-vis du régime de Zahir Shah, les différences dans les origines sociales des membres du PDPA et probablement de ce fait dans leur mentalité, les ambitions personnelles, ainsi que l'animosité entre les leaders du parti.

En 1967, un premier schisme frappa le PDPA. La raison immédiate en fut fournie par la fermeture du journal du parti après la publication de seulement 6

<sup>220</sup> Louis Dupree, cité par Harrison, op. cit., *ibid.*

<sup>221</sup> Malgré l'acceptation générale, notamment dans les documents officiels, nombreux sont les Afghans qui contestent les origines pachtounes de Karmal.

<sup>222</sup> Male, op. cit., p. 30.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>224</sup> Dupree, Afghanistan, op. cit., p. 591.

<sup>225</sup> Voir *ibid.*, p. 592.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 615.

numéros, à cause de son attitude radicale et hostile envers le régime en proposant « non seulement de limiter le pouvoir de la classe dirigeante [...] mais de détruire entièrement cette dernière. »<sup>227</sup> Karmal et ses partisans avancèrent une solution de compromis en proposant de foncer la couleur rouge du titre du Khalq et de rassurer le roi que le PDPA n'était pas un parti communiste<sup>228</sup>.

Il y avait d'autre part une lutte interne pour le contrôle de la direction du parti. Etant le secrétaire du comité central, Karmal voulait y faire introduire ses partisans, Khaybar et Anahita Ratebzad. Faute d'une entente, Karmal et ses partisans démissionnèrent du parti et fondèrent leur propre parti, de même nom cependant, le PDPA, surnommé officieusement le Parcham (le Drapeau); ce dernier était initialement le nom de son journal, son porte-parole, édité par Suleiman Laeq (un poète de gauche connu) et Khaybar.

Le premier numéro du Parcham parut le 14 mars 1968. Dupree décrit le Parcham dans les termes suivants: « Les auteurs du Parcham comprennent des socialistes bien connus tels que Babrak Karmal et Dr Anahita [...] Actuellement Babrak et le Parcham semblent accepter qu'une approche évolutive plus douce du socialisme soit préférable à un renversement violent. Le Parcham croit que toutes les couches de la population afghane peuvent contribuer à la défaite du féodalisme et de l'impérialisme et promeut la création d'un 'Front démocratique uni' en vue de lutter pour un changement dans le cadre du système constitutionnel. »<sup>229</sup> Le journal fut toutefois interdit le 15 juillet de la même année.

Karmal fut cependant réélu au parlement de 1969-1973, d'où il menait ses activités combinées avec celles, illégales, de son parti. Entre 1969 et 1973, le Parcham concentra son attention sur les forces armées du pays en cherchant à y recruter des officiers<sup>230</sup>. Quand, en 1973, Daoud saisit le pouvoir à l'aide de l'armée, certains parchamis avaient joué un rôle central dans la planification du coup. Immédiatement après, des parchamis furent désignés à des postes ministériels et à d'autres postes importants, notamment dans l'armée. Mais Daoud, qui avait conclu une alliance de circonstance, se débarrassa vite de ses alliés indésirables. Cette mésaventure discrédita considérablement le Parcham, et le parti Khalq, profitant de l'occasion, attaqua sévèrement l'opportunisme du Parcham.

Comme les deux partis étaient concurrents dans l'armée, la déconfiture du Parcham profita au Khalq qui, après 1973, constitua lentement une force plus puissante que celle du Parcham. En 1977, cependant, sous la menace sérieuse de Daoud et la pression des Russes, les deux partis rivaux se réunirent. Harrison affirme que « derrière la façade de la réunification de 1977, le mouvement communiste afghan était en réalité divisé entre le Parcham avec ses liens avec le KGB et l'Organisation révolutionnaire des forces armées, sponsorisée par le GRU,

---

<sup>227</sup> Male, p. 42.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>229</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 615 (traduction personnelle).

<sup>230</sup> Male, *op. cit.*, p. 52.

et le réseau pachtoun khalqi d'Amin qui maintenait des relations correctes mais distantes avec le GRU et le KGB. »<sup>231</sup>

## II. Le coup d'Etat du 27 avril 1978

Le coup d'Etat n'était pas le premier dans l'histoire du pays. Néanmoins, il a été sans précédent par la manière dont il a été réalisé et par ses conséquences socio-politiques.

En s'appuyant sur une petite partie des forces armées afghanes de la région de Kaboul et de Bagram (à 40 miles de Kaboul), le PDPA a réussi un putsch quasi impossible. Le PDPA, qui durant ses 13 ans d'existence avait recruté une poignée d'officiers plutôt bien placés dans l'armée, ne bénéficiait pas du soutien populaire dans le pays. Au moment du coup, le nombre de ses membres ne dépassait probablement pas 5000 personnes, malgré le fait que les estimations, très variées, fassent état de 10 000 jusqu'à 50 000 membres<sup>232</sup>.

A la différence des systèmes politiques démocratiques, l'Afghanistan n'a jamais connu un régime où le jeu politique prépare les partis politiques et leurs cadres à l'exercice du pouvoir. Si la fraction Parcham avait été associée au gouvernement pendant un court moment durant le second tour au pouvoir de Daoud (1973-1978), il en était autrement pour la fraction Khalq du PDPA. Cette dernière a pourtant été le seul véritable initiateur du coup d'Etat, qui, par un enchaînement incroyable de hasards, s'est retrouvée au pouvoir<sup>233</sup>.

N'étant pas mûr pour le gouvernement d'un pays aussi complexe que l'Afghanistan et n'ayant pas non plus une base populaire, le PDPA a immédiatement entrepris une série de réformes et de mesures profondément impopulaires allant très loin dans leurs conséquences socio-politiques, et qu'aucun autre gouvernement précédent n'avait osé imposer en Afghanistan.

Le nouveau régime, convaincu de la justesse de sa politique, croyait ainsi réformer la société et gagner à sa cause les masses populaires. Comme la sécurité du nouveau régime et la réalisation de sa politique ne pouvaient pas être assurées par les moyens politiques, le gouvernement en étant incapable pour différentes raisons, le régime a mis tout son zèle dans la répression. Il ne serait pas erroné de comparer le régime en question à celui de Staline en Russie, dont les Khalqis étaient à mon avis de fidèles imitateurs.

Pour légitimer leur pouvoir, les responsables du PDPA ont essayé de montrer que le nouveau régime était l'aboutissement logique de l'histoire: « La victoire d'avril était due au besoin historique des conditions objectives et subjectives de la

<sup>231</sup> Harrison, op. cit., p. 19.

<sup>232</sup> Louis Dupree, Afghanistan Under Khalq, Problems of Communism 1979, Vol. 28, No 4, p. 40. .

<sup>233</sup> Dans l'histoire de l'humanité, les hasards vont toujours de pair avec l'activité volontaire des hommes. Il n'est par conséquent pas facile de déterminer la corrélation exacte entre celle-ci et ceux-là. Dans le cas du coup d'Etat de 1978, pourtant, la prédominance du caractère accidentel est telle qu'on ne peut que l'affirmer avec certitude.

société afghane sous la direction du parti démocratique populaire d'Afghanistan, l'avant-garde des classes travailleuses dans le pays, comme conclusion logique de ses 13 années de lutte. Cette révolution a présenté aux sociologues scientifiques une nouvelle thèse sur la manière et la forme d'arrivée au pouvoir d'un parti ouvrier de type nouveau, doté de l'idéologie faisant date (« epoch-making ») de la classe travailleuse. »<sup>234</sup> Un peu de réalisme suffirait pour comprendre que ces affirmations ne sont rien de plus que de la rhétorique politique ; le PDPA y était remarquable.

Le PDPA avait certes mené une lutte dont l'objectif était la prise du pouvoir et il avait un plan sommaire d'action en cas d'attaque du régime de Daoud contre le parti ou ses dirigeants, mais il semblait bien que ces derniers – à part probablement Hafizullah Amin<sup>235</sup> – conscients de leur faiblesse et de leur impopularité dans le pays profond, n'aient pas eu beaucoup d'espoir quant à la prise effective du pouvoir.

Selon les déclarations postérieures de Noor Mohammad Taraki, le chef du Khalq et le président du Conseil révolutionnaire après le coup d'Etat, et de certains autres dirigeants du PDPA, « la révolution » était initialement prévue à une date ultérieure (juillet-août) de la même année<sup>236</sup>. Taraki a expliqué que l'arrestation des leaders du PDPA dans la nuit du 26 avril avait précipité la mise en œuvre du plan de la prise du pouvoir et que cela avait apporté certains changements dans les détails de celui-ci<sup>237</sup>.

Puzanov, l'ambassadeur de l'URSS en Afghanistan, a écrit que « l'ordre de Daoud d'arrêter le PDPA avait facilité la chute du régime. » Il a remarqué que pour l'ouest « le renversement de Daoud était une surprise totale. »<sup>238</sup>

Le caractère accidentel du coup d'Etat et la manière dont il a été réalisé sont très révélateurs de la nature du régime qui en est issu.

La succession des événements a commencé, en août 1977, par le meurtre d'un pilote de la compagnie aérienne afghane (Ariana Afghan Airlines), Inamul Haq Gran, pris probablement pour Babrak Karmal, le leader de la fraction Parcham du PDPA, parce qu'il lui ressemblait beaucoup et habitait en plus dans le voisinage. Selon les rumeurs, le ministre de l'intérieur, Qadir Nuristani, aurait décidé d'éliminer illégalement les leaders de gauche: N. M. Taraki, H. Amin, B. Karmal, M. A. Khaybar, N. A. Noor, D. Panjsheri, et S. M. Zerai ; Karmal était le premier sur la liste. Une autre version, toujours selon les rumeurs, affirmait que la cible était bien Karmal, mais que c'était le Khalq qui aurait prémédité d'éliminer la direction du

<sup>234</sup> On the Saur Revolution (OSR), Political Department of PDPA in the Armed Forces of Afghanistan, Government Printing Press, Kabul, May 22, 1978, p. 1 (traduction personnelle).

<sup>235</sup> En 1976, Amin avait informé Taraki que le PDPA, utilisant l'armée comme instrument, pouvait renverser le « despotisme Daoud » avec un minimum de victimes (OSR, p. 10).

<sup>236</sup> Raja Anwar, *The Tragedy of Afghanistan*, Verso, London, New York 1988, p. 90.

<sup>237</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 75.

<sup>238</sup> Voir « Political Letter from USSR Ambassador to Afghanistan A. Puzanov to Soviet Foreign Ministry, 'About the Domestic Political Situation in the DRA,' 31 May 1978 » ; source: Notes taken by Odd Arne Westad on materials at the Center for the Storage of Contemporary Documentation (TsKhSD), fond (f.) 5, Opis (op.) 75, delo (d.) 1179, listy (li.) 2-17 ; source Internet: Cold War International History Project (CWIHP), Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Parcham en prévision du coup d'Etat dont la date n'avait pas encore été déterminée<sup>239</sup>.

Le 16 novembre de la même année a eu lieu un deuxième assassinat qui a été encore plus difficile à expliquer. Un homme armé a fait marcher le ministre apolitique du plan, Ahmad Ali Khuram, depuis son bureau jusqu'à la place de Pachtounistan à Kaboul et a tiré sur lui trois balles, dont l'une à la tête. Le ministre est décédé sur le coup. L'assassin a affirmé, probablement sous la torture, l'implication de 45 personnes dans un complot d'assassinat de Daoud et des membres de son cabinet. Le gouvernement a déclaré pour sa part que le meurtrier avait été entraîné à l'étranger, sans donner d'autres explications<sup>240</sup>.

Un troisième assassinat, cette fois clairement politique, a été celui de Khaybar, l'idéologue et l'un des principaux leaders du Parcham, en avril 1978. Khaybar était en outre responsable du recrutement parcham dans l'armée et, de ce fait, était un concurrent pour son homologue khalqi, Amin. Même après la fusion des deux fractions en 1977, leurs organisations militaires étaient restées séparées. Le président Daoud a déclaré être choqué par le meurtre, mais les responsables du PDPA ont unanimement accusé le gouvernement et l'impérialisme d'avoir commandité l'assassinat<sup>241</sup>. Le gouvernement a rejeté la responsabilité sur le Hezb-i-Islami<sup>242</sup>. Le meurtre n'a pas été complètement élucidé à ce jour.

La mort de Khaybar a été suivie deux jours plus tard d'une marche funèbre, organisée par le PDPA, réunissant plus de 15 000 personnes, ce qui jusqu'alors était sans précédent à Kaboul. Les funérailles ont surpris le régime en place et beaucoup d'autres. La plupart des leaders du PDPA y ont prononcé des discours anti-gouvernementaux. En passant devant l'ambassade des Etats-Unis, les participants ont spontanément scandé des slogans anti-impérialistes et anti-américains.

Selon Ghaus, les leaders du PDPA ont exhorté les participants à s'unir pour renverser par la force le régime de Daoud. Toujours selon lui, Daoud, soucieux de la légitimité des décisions qu'il allait prendre, a instruit le ministère de la Justice et le parquet pour déterminer s'il y avait assez de moyens légaux pour poursuivre les dirigeants gauchistes. L'auteur affirme que Daoud était anxieux à force de vouloir éviter que l'on interprète l'action de son gouvernement comme illégale ou arbitraire à l'intérieur ou à l'extérieur du pays<sup>243</sup>. Cela expliquerait le fait que les arrestations

---

<sup>239</sup> Louis Dupree, *Red Flag Over the Hindu Kush. Part II: The Accidental Coup, or Taraki in Blunderland*, American Universities Field Staff (AUFSS) report, 1979/No 45, Asia, p. 4.

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> *Ibid.* Plus tard, en 1980, après son arrivée au pouvoir en tant que chef d'Etat, Karmal a déclaré que Khaybar avait été tué sur ordre d'Amin (Raja Anwar, op. cit., pp 92-93. Ghaus, op. cit., p. 195).

<sup>242</sup> Le Hezb-i-Islami (Parti Islamique) est né du mouvement de la « Jeunesse musulmane » des années 60 dans le campus de l'Université de Kaboul. Le Hezb s'opposait à la sécularisation de la société afghane et à l'émergence des groupes marxistes. En réprimant la mouvance islamique, M. Daoud l'a forcée à une activité clandestine (Adamec, op. cit., p. 149). Pour le mouvement islamique voir *infra* le chapitre VII, section II.

<sup>243</sup> Ghaus, op. cit., p. 196.

des dirigeants du PDPA n'ont pas eu lieu immédiatement mais une semaine plus tard et qu'ils n'ont pas été arrêtés tous en même temps<sup>244</sup>.

En effet, durant la nuit du 25 au 26 avril, tous les hauts dirigeants du PDPA ont été arrêtés, sauf Amin – l'organisateur le plus capable du Khalq et sûrement l'homme le plus dangereux pour le régime – qui a été mis sous une surveillance policière très relâchée à son domicile.

A 6h du matin, le 26 avril, celui-ci a appris par son fils Abdur Rahman que Taraki et d'autres membres du parti avaient été arrêtés par la police. Amin a chargé son fils de dire à Sayyid Mohammad Gulabzoi, un sous-officier des forces aériennes, d'être prêt à recevoir et à transmettre aux officiers khalqis les ordres de commencer la révolution le 27 avril à 9h du matin<sup>245</sup>. Des cadres du parti n'ont pas été empêchés de rendre visite à Amin et de recevoir des instructions à passer aux cadres militaires du PDPA, responsables du lancement du coup.

Ainsi, jusqu'à son arrestation à 11h<sup>246</sup>, Amin a eu largement le temps de préparer un plan dont il a chargé Faqir Mohammad Faqir et l'ingénieur Zarif de transmettre des copies à Gulabzoi et à d'autres officiers, ainsi qu'à Zerai et à Khyal Mohammad Katawazi<sup>247</sup>. Les membres du PDPA ainsi avertis ont passé le reste de la journée du 26 avril à préparer le coup d'Etat<sup>248</sup>.

Il est impossible de savoir pourquoi le régime s'est permis une telle attitude laxiste envers Amin. Était-ce dû à l'inefficacité des services de sécurité de Daoud ou à la complicité entre Amin et certains membres de ces services ? Il est peu probable que le régime n'ait rien su sur ce que les khalqis préparaient dans l'armée comme l'affirmait le PDPA<sup>249</sup>.

Le laxisme était probablement dû à l'incrédulité des responsables du régime. Selon les affirmations du général Jan Nisar, chef des renseignements militaires et proche de Gulam Haidar Rassuli, le ministre de la Défense, le premier avait rapporté, le 26 avril, au second, que sur ordre d'Amin des activités destructrices étaient en cours dans l'armée. Le général Nisar avait en outre demandé de ne pas autoriser la 4<sup>e</sup> force des blindés à sortir de son campement le 27 et de mettre l'armée en état d'alerte. Le ministre avait refusé et lui avait recommandé avec une « sorte d'ironie de calmer ses nerfs et de se rassurer »<sup>250</sup>. Ce laxisme s'est avéré fatal à Daoud et à beaucoup d'autres.

---

<sup>244</sup> D'autres pensent que l'intervalle d'une semaine a été utilisé par le gouvernement pour bien planifier les arrestations (Raja Anwar, *op. cit.*, p. 93).

<sup>245</sup> OSR, *op. cit.*, pp 14-15.

<sup>246</sup> Anwar affirme qu'Amin n'a été emprisonné que le soir du 26 avril.

<sup>247</sup> OSR, p. 15 et 19.

<sup>248</sup> Dupree, *op. cit.*, pp 5-6.

<sup>249</sup> OSR, *op. cit.*, p. 21.

<sup>250</sup> Voir Mohammad Nabi Azimi, *Armée et politique au cours de ces trois décennies en Afghanistan*, Maiwand, Peshawar 1376/1997, p. 135 (en persan). Azimi était général de l'armée afghane et a fait partie de la junte militaire qui tenait la capitale, Kaboul, après la chute du président Najibullah en 1992.

De plus, le soir du 26, Rasuli a donné à ses troupes l'ordre de se mettre en état d'alerte et de fêter l'arrestation des kafirs (païens)<sup>251</sup>. Selon l'histoire officielle du coup d'Etat, publiée dans la brochure officielle (OSR), les ordres du ministre avaient facilité aux officiers khalqis l'organisation de leur révolution<sup>252</sup>.

Le matin du 27, le major Mohammad Aslam Watanjar, désigné chef des forces terrestres sur ordre d'Amin, a pris le contrôle de la 4<sup>e</sup> force blindée et a lancé le putsch qui par ailleurs aurait dû être largement improvisé. C'est alors que les forces pro Daoud ont commencé à reconnaître l'imminence du danger. Malheureusement pour Daoud, le commandant de la 4<sup>e</sup> force, Sarwar Nuristani, se trouvait à ce moment en URSS, tandis que son remplaçant, Mohammad Rafi, était l'homme du PDPA<sup>253</sup>.

Le ministre de la défense a ordonné à toutes les forces armées de la région de Kaboul de converger immédiatement vers le palais présidentiel. Cependant, la plupart des commandants de ces forces ont choisi d'attendre et de voir ce qui allait se passer<sup>254</sup>. La 5<sup>e</sup> unité des blindés a en vain essayé d'arrêter les rebelles. Des forces pro Daoud du commando en marche vers le palais ont été bloquées par les chars des rebelles, et des mutineries internes les ont complètement paralysées. Peu avant midi, quelques chars de Watanjar sont arrivés devant le palais et, à midi, un tir de canon a donné le signal de l'assaut. Comme entre-temps le système de communication de la 4<sup>e</sup> force avait été coupé sur ordre de Rasuli, le personnel des chars ne pouvait souvent pas distinguer l'ami de l'ennemi.

Selon le plan d'Amin, les forces de la base aérienne de Bagram, placées sous le commandement de Qadir, le chef d'état major des forces aériennes, devaient immédiatement entrer en action après le signal. Cependant, Qadir s'est enfermé dans son bureau pendant plusieurs heures, sans réagir<sup>255</sup>.

Rasuli, sous l'ordre direct de Daoud, a décidé d'aller personnellement à la base d'artillerie et de missiles de Qarghah (à 8 miles à l'ouest de Kaboul) afin de savoir pourquoi les unités de missiles et d'artillerie et la 8<sup>e</sup> division avaient tardé à venir à leur secours. Sorti de son bureau, il a dépassé les chars rebelles dans sa voiture de service sans être remarqué, mais à un feu rouge à Charahi Ansari, sa voiture a été heurtée de plein fouet par un taxi, cassant le bras du général. A grand-peine, Rasuli est arrivé à Qarghah et s'est assis sous un arbre, tandis que son chauffeur allait chercher l'officier en second. Le commandant de la base, un pro Daoud, se trouvait

<sup>251</sup> Il n'est pas nécessaire d'être expert pour voir la contradiction flagrante dans les ordres de Rasuli. Comment peut-on concilier l'état d'alerte et une ambiance de festivités ? Ces ordres ont créé une grande confusion ; dans certaines unités de l'armée, le personnel continuait encore à chanter et à danser le matin du 27 avril.

<sup>252</sup> OSR, op. cit., p. 23.

<sup>253</sup> Azimi, op. cit., p. 134.

<sup>254</sup> Dupree, op. cit., p. 6.

<sup>255</sup> Il y a plusieurs versions expliquant le comportement de Qadir. Des membres du Khalq ont affirmé que Qadir, étant membre du Parcham, hésitait à prendre une décision (Raja Anwar, op. cit., p. 97). Une deuxième version affirme que des officiers pro Daoud l'avait enfermé (OSR, p. 26). Une troisième version dit que Qadir aurait averti le GRU et attendait le feu vert de Moscou qui, mis brusquement devant un fait accompli, devait prendre une décision ad hoc (Harrison, op. cit., pp 26-27). La dernière version contredit cependant la réputation de Qadir, connu généralement parmi les officiers comme une figure nationaliste.

à ce moment-là à Mazar-i-Sharif (au nord de l'Afghanistan). L'officier responsable avait simplement ignoré les ordres de Rasuli et avait ordonné à la garnison de continuer à danser et à chanter<sup>256</sup>.

Non sans beaucoup de difficulté, Rasuli a finalement rassemblé sous le commandement de son propre gendre une partie de la 8<sup>e</sup> division, de même que des unités de missiles antichars et antiaériens, et les a mises en marche vers Kaboul. A l'entrée de Kaboul, une révolte interne khalqi a paralysé ces forces, qui ont alors rebroussé chemin. Rasuli, accompagné d'Abdul Aziz (le chef d'état major) et d'Abdul Ali (le commandant des forces centrales), s'est alors rendu à la base de Rishkhor (à 4 miles au sud de Kaboul), le quartier général de la 7<sup>e</sup> division d'infanterie dont les khalqis n'avaient pas réussi à prendre le contrôle.

Entre-temps, à 14h30, suite à la demande de Rasuli, deux avions MIGs de la base des forces aériennes de Sbindand (à 450 miles de Kaboul dans l'est du pays) sont arrivés et, après avoir survolé pendant dix minutes la ville de Kaboul, sont retournés à leur base<sup>257</sup>. Parallèlement, les combats au sol auxquels les avions n'ont pas participé étaient restés largement inefficaces.

Vers 16h, les avions de combat de la base de Bagram ont commencé à bombarder sérieusement le palais présidentiel, défendu avec acharnement par la garde présidentielle (2000 personnes, avec 24 chars t-54, une vaste quantité de munitions et un système efficace de défense antiaérienne)<sup>258</sup>. Ce jour-là, toutefois, la commande électronique de la défense anti-aérienne n'a pas fonctionné.

Vers le soir, les Khalqis ont pris le dessus, mais la garde présidentielle et la 7<sup>e</sup> division sont restées deux centres importants de résistance pro Daoud. Les combats ont duré jusqu'au matin<sup>259</sup>. Daoud et ses proches – au total 30 personnes (hommes, femmes et enfants) – ont été fusillés durant la nuit après que Daoud eut refusé de se rendre<sup>260</sup>. Amin et ses camarades officiers ont réussi leur coup. La révolte a fait environ 1000 victimes<sup>261</sup>.

Daoud avait voulu créer un pouvoir exécutif fort pour faire efficacement face aux problèmes de développement du pays. Méconnaissant la séparation des pouvoirs et le pluralisme politique, il avait installé un régime autoritaire. Ce schéma dogmatique, et d'ailleurs commun à beaucoup d'autres pays du tiers monde à

<sup>256</sup> Dupree, op. cit., p. 8.

<sup>257</sup> Selon la version la plus plausible, les MIGs en question n'ont pas pris part aux combats parce qu'ils ne pouvaient pas reconnaître les cibles par manque de communications sol-air. Après avoir tourné pendant dix minutes au-dessus de la ville, il leur restait juste assez de carburant pour retourner à leur base (Dupree, p. 10). D'autre part, comme Daoud ne faisait pas confiance à la base de Bagram, il n'en a pas demandé de secours.

<sup>258</sup> Anwar, op. cit., p. 98.

<sup>259</sup> Rasuli et ses camarades, arrêtés tard dans l'après-midi du 27, ont été immédiatement fusillés. Mohammad Zia, chef de la garde présidentielle et sympathisant du Parcham, resté toutefois loyal à Daoud, a été de même fusillé le matin du 28.

<sup>260</sup> Daoud et ses proches ont été enterrés secrètement dans une fosse commune à Kaboul. Daoud était un dictateur, mais aussi un homme de principe ; il menait une vie privée austère, était attaché à son pays et voulait sincèrement faire de l'Afghanistan un pays prospère. Il ne méritait sûrement pas un tel sort.

<sup>261</sup> Dupree, op. cit., p. 13.

l'époque, avait finalement complètement isolé le président Daoud. Seule une petite partie des forces armées lui était restée pleinement loyale, tandis que l'immense majorité des Afghans était simplement indifférente.

La balance des forces était probablement plus favorable à Daoud, mais les hasards du moment, la négligence des responsables du régime et une grande détermination des officiers khalqis<sup>262</sup> ont joué en faveur de la victoire de ces derniers. La répression avait radicalisé les forces de l'opposition, notamment le PDPA. Pour ce dernier, un coup d'Etat était logiquement le seul moyen d'accéder au pouvoir, voire de survivre.

Vers 1978, Daoud avait lui-même pris conscience de l'étroitesse de la base populaire de son régime et, en vue de le libéraliser, avait envisagé certaines mesures. Il avait décidé notamment d'inclure dans son cabinet des représentants de gauche et de libéraliser les partis politiques avant les premières élections sous la constitution de 1977, dont la date n'avait pas été déterminée<sup>263</sup>. Ces mesures étaient arrivées trop tard.

Les Russes n'ont de toute évidence pas participé au coup d'Etat. Anwar soutient que les conseillers soviétiques n'y étaient pas impliqués<sup>264</sup>. Par contre, des officiers de l'ambassade américaine à Kaboul ont déclaré avoir vu des conseillers soviétiques avec les unités blindées qui ont pris le contrôle de la partie militaire de l'aéroport de Kaboul au début de l'après-midi, et que le personnel soviétique avait également été vu en train d'aider les rebelles par des opérations de contrôle terrestre à Bagram<sup>265</sup>.

Harrison cite les déclarations d'Alexander Morozov – le chef adjoint du KGB en fonction depuis plusieurs mois avant le 26 avril – selon qui Moscou savait qu'un coup se préparait et le déconseillait fermement. Mais le KGB n'avait pas découvert qu'Amin avait mis au point le plan du coup d'Etat en question jusqu'à 9 ou 10h du soir le 25 (probablement le 26) avril, quand le GRU a été renseigné par un de ses informateurs<sup>266</sup>. Amin avait strictement ordonné de ne pas informer les Russes de peur que ceux-ci n'avertissent Daoud<sup>267</sup>. Morozov affirme que peu après minuit des messages confus du Ministère des affaires étrangères et des quartiers généraux du KGB sont arrivés, mais qu'ils ne contenaient rien qui aurait indiqué d'arrêter « l'aventure d'Amin »<sup>268</sup>.

Il semble bien que les Soviétiques aient été mis devant un fait accompli. Les déclarations de Taraki le confirment également: « la nouvelle de notre révolution avait surpris les deux superpuissances. L'Union soviétique était enthousiaste et les Etats-Unis ont subi un choc »<sup>269</sup>.

---

<sup>262</sup> Les officiers khalqis ne se sont pas arrêtés devant des exécutions arbitraires et sommaires. Selon Hyman, Taroon, un officier khalqi des forces aériennes avait lui-même fusillé, en guise d'exemple, 30 officiers décarnés le jour du coup d'Etat (Hyman, *op. cit.*, p. 76).

<sup>263</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 1.

<sup>264</sup> Anwar, *op. cit.*, p. 103.

<sup>265</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 27.

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> Cité par Anwar, *op. cit.*, p. 96.

### III. Les réformes, la répression et les purges, la situation dans le pays et la fiabilité de l'armée

#### A. Les réformes

Peu de temps après le coup d'Etat, le régime a émis une série de décrets démontrant qu'il se distançait radicalement du régime précédent et que le coup d'Etat n'était pas simplement un transfert du pouvoir mais un début de changements socio-politiques importants.

Le 30 avril 1978, le décret No 1 a annoncé que l'Afghanistan serait dorénavant gouverné par les décrets du Conseil révolutionnaire (CR) de la République démocratique d'Afghanistan (DRA) et que Noor Mohammad Taraki était désigné président du CR et premier ministre du gouvernement<sup>270</sup>. Le jour suivant le décret No 2 du Conseil révolutionnaire a nommé 21 membres du gouvernement<sup>271</sup>.

Le 14 mai, par le décret No 3, le Conseil révolutionnaire a abrogé la constitution de 1977 et a énoncé des règles normatives fondamentales qui devaient être suivies jusqu'à l'adoption d'une nouvelle constitution. En principe, l'ordre juridique antérieur est resté intact, mais une cour militaire a été établie pour punir « ceux qui avaient porté atteinte à la révolution »<sup>272</sup>.

Le décret No 4 a changé le drapeau national tricolore (noir, rouge et vert) en rouge, un acte hautement symbolique faisant allusion aux drapeaux rouges des républiques soviétiques. Pour les Afghans qui voyaient des drapeaux et couleurs rouges un peu partout dans le pays, l'identification avec le régime soviétique était sans équivoque. Jusque-là pourtant, la politique du régime n'avait pas bouleversé la société afghane, surtout le village traditionnel.

Ce sont les décrets Nos 6, 7 et 8, passés par le Conseil révolutionnaire respectivement en juillet, octobre et novembre 1978, qui ont touché le village traditionnel au cœur.

---

<sup>270</sup> Dupree, *Afghanistan Under Khalq*, op. cit., p. 39.

<sup>271</sup> Il est intéressant de voir la composition du premier gouvernement communiste afghan. Parmi ses membres, 13 ministres étaient membres – ou membres-candidats – du bureau politique du premier comité central du PDPA en 1965, qui ne comptait alors que 19 membres et candidats. Seuls trois ministres étaient des militaires de carrière. Dix membres du cabinet s'étaient présentés aux élections nationales de 1965 et de 1969, dont cinq étaient élus au parlement. Tous les 21 n'ont jamais nié leur appartenance à la gauche et aucun n'a jamais exprimé sa loyauté à un pays étranger. Aucun n'a jamais participé à une réunion internationale communiste. 11 membres du gouvernement représentaient la fraction Khalq, dont 2 ne s'y étaient pas rattachés avant le coup d'Etat. 10 ministres appartenaient à la fraction Parcham. 10 membres avaient reçu une formation avancée aux Etats-Unis, 2 en Egypte, 1 en RFA et 1 en France. Seuls les trois membres militaires avaient été entraînés en URSS. 11 membres du nouveau gouvernement travaillaient, au moment du coup d'Etat, dans l'administration publique. 11 membres étaient d'appartenance ethnique pachoune, 6 étaient tadjiks (persophones) 2 hazarabs (persophones) 2 ouzbeks (turcophones) (Dupree, op. cit., pp 39-40). Pour les noms des ministres voir *ibid*.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 42.

Le premier, inaugurant une importante réforme agraire, portait sur l'abolition du système traditionnel de « gerow » (ou gerowi)<sup>273</sup>. Le gouvernement estimait que si le créancier avait reçu la récolte depuis 5 ans (c'est-à-dire depuis 1974) selon ce système, la dette était intégralement remboursée. Le décret a également aboli l'usure et les intérêts sur les dettes foncières pour les catégories les plus pauvres de paysans et d'ouvriers agricoles (ceux qui possédaient moins de 10 jeribs, soit environ deux hectares). Ces derniers constituaient 71% des paysans. La réforme était appliquée par des comités ad hoc à deux niveaux, comités du district et comités provinciaux comme deuxième instance<sup>274</sup>.

Le gouvernement affirmait que ces mesures concernaient plus de 81 % des familles paysannes<sup>275</sup>. Ce chiffre semble plausible si l'on prend en compte toutes les dettes (petites et grandes) des paysans. Pour cultiver leurs terres, ceux-ci sont souvent contraints de s'adresser aux riches voisins ou aux créanciers nomades pour obtenir d'eux des crédits sous forme d'argent liquide, semence, outils, bétail, etc. Les intérêts annuels sont souvent si élevés qu'ils peuvent aller jusqu'au 100 % du crédit. Rares sont les paysans qui sont capables de sortir du cercle vicieux des dettes foncières<sup>276</sup>.

En abolissant le « gerowi », l'usure et certaines dettes foncières, le décret a totalement bouleversé les relations sociales existant dans le village afghan. Le décret, qui semblait assez raisonnable, a frappé, comme l'a écrit Louis Dupree, « au cœur des droits et obligations réciproques autour desquels la vie rurale est organisée »<sup>277</sup>.

Malgré les efforts du gouvernement de mettre en place un système parallèle de crédit public par l'institution des fonds d'assistance et des coopératives de paysans, le régime n'est absolument pas parvenu à le faire rapidement et efficacement. Un tel système aurait pu d'ailleurs être fait uniquement dans une perspective à long terme. Les gouvernements afghans n'ont jamais eu assez de moyens, le gouvernement communiste non plus.

Les paysans se sont vite trouvés devant d'énormes difficultés matérielles. Les créanciers traditionnels ont cessé de prêter leur argent. Par conséquent, les paysans pauvres ont perdu les moyens de cultiver leurs terres, ce qui a extrêmement compliqué leur situation. Le clergé musulman, souvent créancier lui-même, a déclaré le décret anti-islamique. A cela s'ajoutaient encore des vices habituels, communs aux Etats pauvres, tels que la corruption, les abus, l'inefficacité de

---

<sup>273</sup> Le gerow est une dette contractée par le paysan en hypothéquant ses terres ; cependant, il a une particularité : la moitié de l'usufruit va gratuitement au créancier tant que le paysan n'a pas remboursé ses dettes. Ce système menait logiquement le paysan à une dépendance encore plus grande vis-à-vis de son créancier et finalement à la dépossession de ses terres d'un côté et à la concentration des terres dans les mains des riches propriétaires fonciers de l'autre côté. Si finalement l'Afghanistan n'a pas connu la prédominance de la grande propriété féodale, c'est probablement à cause du mode d'héritage traditionnel (voir *infra*, note de bas de page no 280).

<sup>274</sup> Male, *op. cit.*, pp 109-111.

<sup>275</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 87.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> Cité par Hyman, *ibid.*

l'administration, etc., dans l'application du décret. Un climat d'incertitude s'est instauré non seulement à la campagne, mais dans l'ensemble de l'économie.

En voulant pousser la réforme plus loin et dans le but de briser le système des relations féodales par une redistribution radicale des terres au bénéfice des paysans pauvres, le Conseil révolutionnaire a édicté, en novembre, le décret No 8 imposant à la propriété familiale un plafond de 30 jeribs (1 jerib = 0,2 hectares) de terres de première qualité ou son équivalent pour les autres catégories<sup>278</sup>. Selon les statistiques du ministère de l'Agriculture, onze millions de paysans devaient bénéficier des réformes, puisque 4 à 5 % des propriétaires fonciers possédaient entre 45 et 50 % des terres arables, ce qui rendait disponibles pour la redistribution cinq à six millions de jeribs de terres cultivables<sup>279</sup>.

Dupree avait cependant estimé que près de 60 % de toutes les terres cultivables étaient labourées individuellement par leurs propriétaires, donc étaient des petites propriétés, tandis que 30 individus possédaient plus de 1000 jeribs (200 hectares)<sup>280</sup>.

Il est à noter que, par manque de statistiques précises, les chiffres ci-dessus devraient être considérés avec prudence. Selon Male, une étude cadastrale n'avait pas précédé immédiatement la réforme en 1978. Des gouvernements successifs afghans avaient échoué dans l'entreprise de constituer un cadastre précis, d'une part, par manque de moyens financiers, d'autre part, en raison de la résistance ou du sabotage des centres ruraux du pouvoir suspectant que la collecte des données pouvait être utilisée pour l'imposition de nouvelles taxes ou pour la mise en œuvre des réformes agraires<sup>281</sup>.

Le cadastre foncier existant avait été fait durant le règne de Zahir Shah (1932-1973) et était imprécis. Parfois des terres d'un village, d'un clan ou d'une tribu entière, étaient enregistrées sous les noms de leurs chefs, ce qui ne correspondait pas à la réalité, puisque chaque famille détenait sa propriété selon les lois coutumières<sup>282</sup>. Male affirme toutefois que, dans certaines régions, les relations tribales avaient évolué en féodalisme, ce qui signifiait que le chef tribal était effectivement le propriétaire de toutes les terres de la tribu<sup>283</sup>.

Quant aux statistiques officielles du régime marxiste, la prudence devrait être encore plus grande. Cela donne l'impression d'une désinformation, de l'incompétence et de la volonté de tirer un profit politique immédiat de l'exagération des iniquités de la société afghane.

En juillet 1979, il s'est avéré que seuls 2 917 671 jeribs (près de 8 % du total des terres cultivables) avaient été distribués à 248 114 familles paysannes, contre 5 à 6 millions jeribs de terres et 630000 familles paysannes sans terres prévus

<sup>278</sup> Hyman, op. cit., p. 89.

<sup>279</sup> Chiffres officiels cités par Hyman, *ibid.*, p. 90.

<sup>280</sup> Cité par Hyman, p. 89. L'estimation de la prédominance de la petite propriété en Afghanistan est très vraisemblable. L'usage afghan veut que l'héritage du père soit divisé à parts égales entre les fils, ce qui mène à la fragmentation des terres, étant donné que la famille est nombreuse et qu'un père a normalement plusieurs fils.

<sup>281</sup> Male, op. cit., p. 69.

<sup>282</sup> Hyman, op. cit., p. 89.

<sup>283</sup> Male, op. cit., p. 70.

initialement<sup>284</sup>. Du point de vue du régime, submergé par des problèmes d'instabilité, d'insécurité, de fractionnisme, etc., la réforme était pourtant réussie ; en fait, elle était simplement classée.

Pour le paysan en Afghanistan, comme d'ailleurs partout, la terre n'est qu'un moyen parmi d'autres (l'eau, les semences, les fertilisants, les outils, la force animale et le travail humain). Le pays manque considérablement d'eau. L'agriculture est organisée autour d'un partage strict de l'eau. Celle-ci constitue souvent une propriété privée<sup>285</sup> comparable à la propriété foncière et lui est étroitement liée. Une redistribution des terres sans une répartition des eaux et, surtout, sans aménagement des sources additionnelles d'eau ainsi que sans un système parallèle de crédit public est absurde.

Cette réforme a brutalement fait chuter la production agricole<sup>286</sup>. Le régime, qui espérait gagner la paysannerie à sa cause, s'est trouvé devant l'accroissement de la misère et la révolte paysanne (provoquée encore pour d'autres raisons).

Entre les décrets Nos 6 et 8, un autre décret, le No 7, est apparu en octobre 1978. Ce décret était également d'une importance capitale. Il avait l'ambition de changer l'institution coutumière du mariage en Afghanistan.

Le coût du mariage est souvent exorbitant et peut représenter le fruit d'années de travail du futur marié<sup>287</sup>. Dans sa forme, la tradition en question change d'une région à l'autre, mais au fond la charge reste écrasante partout dans le pays. Cette tradition veut que le marié accorde à sa future épouse, ou aux parents de celle-ci, une somme en argent et/ou des biens considérables. Le décret a limité cette obligation à une somme symbolique de 300 afghanis (équivalant à l'époque à quelques dollars).

D'autre part, les femmes sont d'habitude données en mariage par leurs parents, sans demander leur consentement. Le décret a proclamé obligatoire le libre consentement des femmes et des hommes à leur mariage<sup>288</sup>.

Une troisième anomalie de l'institution du mariage consiste en ce que beaucoup de parents marient leurs enfants trop jeunes, quand ces derniers n'ont encore aucune notion de ce que cela représente. Le décret a fixé la limite inférieure d'âge du mariage (16 ans pour les jeunes filles et 18 ans pour les hommes)<sup>289</sup>.

---

<sup>284</sup> Hyman, op. cit., pp 90-91.

<sup>285</sup> Voir à ce sujet Male, op. cit., p. 70.

<sup>286</sup> En 1988, durant une de ses allocutions, Noor Ahmad Noor, le membre du bureau politique du CC du PDPA, a affirmé que près de 80 % des terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire n'étaient pas cultivées. Selon lui, c'était la conséquence d'une réforme mal conçue et mal appliquée. Cependant, il faudrait ajouter que le pays était plongé dans une guerre civile atroce et généralisée et que des millions d'Afghans étaient contraints à se réfugier à l'étranger, ce qui était une autre raison essentielle de la chute de la production.

<sup>287</sup> Il est curieux de noter que l'Inde et le Pakistan connaissent une tradition inverse à celle de l'Afghanistan ; la charge du mariage, également exorbitante, est supportée par la famille de la mariée.

<sup>288</sup> Male, op. cit., p. 111.

<sup>289</sup> *Ibid.*

On voit très bien à quel point cette institution traditionnelle du mariage est absurde, mais la société afghane ne se prête pas facilement aux réformes. L'application du décret par la seule contrainte – comme le faisaient les khalqis – n'étant pas la solution, a échoué. Le régime n'avait apparemment pas compris qu'on ne change pas ce genre de choses simplement par un décret. Il faudrait un développement économique substantiel, accompagné de l'éducation et de la promotion de la culture en général, pour venir effectivement à bout de ce type d'institution. Même comme solution à moyen ou à court terme, un pouvoir étatique stable et efficace, soutenu par une armée fiable et forte, était nécessaire pour réaliser le décret No 7. Or tout cela manquait au régime khalqi.

Le gouvernement et les comités d'application de ces décrets ont mené une campagne particulièrement malhabile et brutale. Non seulement les soi-disant féodaux ont été dépossédés de leurs terres dépassant la limite autorisée, mais en plus, ils étaient insultés et humiliés en public, brutalisés, battus et, ceux qui montraient une quelconque résistance, emprisonnés et même fusillés.

Ces gens étaient souvent des khans, maliks, chefs de village, chefs de tribu, chefs religieux, etc., qui exerçaient une influence morale considérable au sein de la société afghane. Ceux-ci sont souvent très respectés dans une société paternaliste afghane où ils occupent une place centrale et représentent les centres ruraux du pouvoir<sup>290</sup> – contrairement à la notion marxiste de la lutte des classes, selon laquelle l'antagonisme entre les classes opprimées et les oppresseurs prévaut sur l'ensemble des relations sociales, ce qui était peut-être vrai pour des sociétés occidentales, à laquelle les khalqis adhéraient pleinement<sup>291</sup>.

Même les paysans bénéficiaires de la réforme étaient souvent choqués par la manière dont les autorités appliquaient les réformes. D'autre part, la loi islamique et la coutume, que tout paysan connaît très bien, ne permettaient psychologiquement pas aux paysans d'accepter gratuitement les terres d'autrui par le simple effet d'un décret, considéré dans la société traditionnelle comme quelque chose d'extérieur et passager.

Pour leur part, les classes conservatrices, qui perdaient le pouvoir politique et/ou économique dans le pays, n'ont pas manqué de discréditer et de saboter les réformes et de se rallier aux centres d'opposition à l'étranger. Elles ont vite acquis les masses populaires à leur cause pour déstabiliser et renverser le régime khalqi. La classe féodale n'a pas manqué non plus d'intimider et de dissuader les paysans de bénéficier de la réforme<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Le pouvoir rural en Afghanistan est représenté par une structure socio-politique tribalo-féodale. Depuis sa formation, l'Etat afghan était en conflit permanent avec les centres ruraux du pouvoir qui, d'un côté, servaient de fondement à l'Etat central, mais de l'autre côté, n'admettaient pas que ce dernier intervienne dans la vie rurale et tribale. Ils avaient ainsi une très large autonomie à l'encontre du centre. Le régime khalqi, en s'appuyant sur une armée moderne et soutenu par les Russes, a renversé l'équilibre traditionnel du centre et de la périphérie. En appliquant les réformes, le régime poursuivait parallèlement le but de centraliser le pouvoir politique dans le pays. C'était là une autre raison essentielle de guerre afghane.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>292</sup> *Male*, op. cit., *ibid.*, p. 119.

Lorsque le régime a commencé à appliquer le décret No 7, les paysans se sont définitivement tournés contre lui.

La situation a été rendue encore plus compliquée par une campagne de lutte contre l'illettrisme, déclarée par le gouvernement et touchant le pays entier. L'objectif était d'alphabétiser un million de personnes la première année, deux millions l'année suivante et trois millions la troisième année<sup>293</sup>. Ainsi, selon le gouvernement, en trois ans, l'Afghanistan aurait alphabétisé 40 % de ses habitants, alors que l'alphabétisation n'avait touché que 10 % de la population durant les décennies précédentes<sup>294</sup>. Là encore, l'enrôlement forcé dans des cours de lutte contre l'illettrisme, surtout quand cela concernait les femmes, a provoqué la révolte du pays profond.

Les réformes ont attisé les contradictions de la société rurale afghane. Elles ont laissé derrière elles beaucoup de disputes, de conflits, d'amertume et d'incertitude<sup>295</sup>.

## B. La répression et les purges

Dès le début, le régime a entamé une série de purges, d'emprisonnements et d'exécutions. La première purge a eu lieu durant mai et juin 1978. La DRA a arrêté la plupart des membres de la famille royale, qui ont été incarcérés dans la prison nouvellement construite par Daoud mais pas complètement achevée de Pul-i-Charkhi à Kaboul. Les femmes et les enfants faisaient également partie des prisonniers politiques. Le régime a motivé cet acte par son souci de protéger les femmes et les enfants, qui seraient restés sans protection en absence de leurs pères, maris ou frères. Le régime a ainsi mis des familles entières en prison<sup>296</sup>.

En juin, par le décret No 5, la DRA a privé de la nationalité afghane 23 membres de la famille royale. En octobre de la même année, la plupart des femmes et des enfants ont cependant été libérés et ont été autorisés à quitter le pays pour rejoindre leurs proches à l'étranger<sup>297</sup>.

Les autorités khalqis ont de même emprisonné la plupart des membres des gouvernements précédents, dont beaucoup étaient des figures non politiques, pour la seule raison qu'ils avaient travaillé pour ces gouvernements. Une partie d'entre eux a été relâchée plus tard, mais plusieurs de ces ex-ministres, dont deux ex-premiers ministres (Nur Ahmad Etemadi, 1967-1971, et Musa Shafiq, 1972-1973) ont été exécutés<sup>298</sup>.

De même, beaucoup de technocrates et de fonctionnaires qualifiés et souvent respectés ont été arbitrairement emprisonnés, torturés et/ou exécutés<sup>299</sup>.

<sup>293</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 93.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> Pour un intéressant point de vue de gauche sur ces réformes voir Male, *op. cit.*, pp 116 et s.

<sup>296</sup> Louis Dupree, *Red Flag Over The Hindu Kush. Part V: Repression, or Security Through Terror Purges*, American Universities Field Staff (AUFSS) report, 1980/No 28, Asia, p. 2.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>298</sup> Pour une liste exhaustive voir *Ibid.*

<sup>299</sup> Voir Farhang, *op. cit.*, p. 100.

L'Afghanistan a toujours manqué de cadres capables et qualifiés. L'intelligentsia afghane avait été formée non sans difficultés durant 35 années de développement avorté du pays. Les purges ont donc privé la DRA d'une source importante de personnel qualifié. Les membres du PDPA ont rempli les postes vacants, mais ceux-ci ne possédaient pour la plupart pas les qualifications requises. Un nombre de cadres travaillant à des échelons au-dessous du rang de ministre adjoint ne possédait aucune autre qualification que l'appartenance au parti<sup>300</sup>.

La répression a conduit à la première vague de réfugiés vers le Pakistan, l'Iran et l'Inde. Toutefois, beaucoup de technocrates sont restés dans le pays et attendaient de voir si le régime allait tenir sa promesse en déclarant la sécurité pour tous, sauf pour ceux qui portaient atteinte à la « révolution » (du 27 avril), aux « intérêts du peuple », aux « intérêts nationaux », à la « sécurité intérieure et extérieure de la DRA », qui étaient punissables « conformément au code pénal, à la loi martiale et aux décrets du Conseil révolutionnaire de la DRA »<sup>301</sup>.

Malgré cette promesse, des milliers de personnes ont été arrêtées sans acte d'accusation. Beaucoup de prisonniers passaient sans jugement judiciaire des mois en prison avant d'être relâchés ou exécutés<sup>302</sup>.

La purge suivante (juin-juillet 1978) a concerné le PDPA lui-même. Les factions Khalq et Parcham, qui s'étaient réunies en PDPA en juillet 1977 pour faire face au régime de Daoud, ont vite connu de graves tensions après la prise du pouvoir, ce qui a mené à la scission du parti.

Toutes les deux étaient adeptes de la même idéologie marxiste d'interprétation soviétique. Mais le Khalq, étant plus radical, insistait sur la primauté de la lutte des classes et refusait de partager le pouvoir avec d'autres forces politiques, tandis que le Parcham était favorable à un front unifié de toutes les forces antimonarchiques dans le but de la création d'un Etat socialiste<sup>303</sup>. Les deux factions étaient issues de couches sociales différentes, parfois opposées. Le Parcham était un parti urbain, le Khalq plutôt rural. A cela s'ajoutaient les contradictions d'origine ethnique, l'animosité personnelle entre les leaders, les ambitions et finalement la lutte pour le pouvoir à l'intérieur même du régime et du parti.

Le 17 juin 1978, le bureau politique du PDPA, dominé par les khalqis, a décidé de se débarrasser des leaders parchamis en les envoyant comme ambassadeurs à l'étranger. Taraki et Amin, le leader émergent du PDPA, ont réussi ainsi à écarter du pouvoir leur principal rival, Babrak Karmal. Par la suite, de nombreux parchamis de rangs inférieurs ont été arrêtés, et près de 800 officiers parchamis ou pro Parcham ont été renvoyés ou jetés en prison. Beaucoup parmi eux avaient reçu une formation militaire avancée aux Etats-Unis<sup>304</sup>.

En août de la même année, certains ministres et militaires de haut rang, dont A. Qadir, le héros des révolutions de 1973 et de 1978, ont été arrêtés et accusés

<sup>300</sup> Dupree, *Red Flag* [...] op. cit., *ibid.*

<sup>301</sup> *Ibid.*

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 5.

d'un complot parchami contre la révolution. Pour renverser le Khalq, Karmal avait probablement demandé de l'aide à Qadir qui était devenu ministre de la Défense après le coup d'Etat. Qadir avait refusé<sup>305</sup>. Les accusés sont passés aux aveux, obtenus cependant sous la torture. Tous les leaders parchamis ont été immédiatement exclus du parti et ceux qui se trouvaient à l'étranger ont reçu l'ordre de rentrer au pays. Ceux-ci se sont naturellement cachés quelque part en Europe de l'Est, emportant avec eux les fonds des ambassades qu'ils dirigeaient<sup>306</sup>. Qadir a été condamné à mort, mais, probablement sous la pression soviétique, le régime ne l'a pas exécuté.

Parallèlement a eu lieu une épuration de la classe moyenne urbaine selon le principe « celui qui n'est pas avec nous est contre nous ».

Puis est venu le tour de l'arrestation des professionnels, des professeurs et des étudiants de différentes institutions d'enseignement supérieur ou universitaire, essentiellement partisans du Parcham (novembre 1978-janvier 1979).

Vers janvier 1979, le pays connaissait déjà un sérieux problème de rébellion, et le clergé musulman y jouait un certain rôle. Le régime s'est alors attaqué au clergé qui l'avait déclaré kafir (païen) et ses réformes anti-islamiques. Beaucoup de religieux ont simplement disparu, d'autres ont fui ailleurs dans le pays ou à l'étranger. En janvier, Hazrat-i-Shor Bazar (Mohammad Ibrahim Modjaddidi), un chef religieux célèbre et très respecté, et 60 membres proches de sa famille comprenant des femmes et des enfants ainsi que 200 autres parents ou adeptes ont été arrêtés<sup>307</sup>. 17 membres de la famille Modjaddidi sont toujours portés disparus ; ils ont probablement été exécutés<sup>308</sup>. Le régime a arrêté également beaucoup d'autres chefs religieux (pirs) et des mollahs (prêtres musulmans).

En septembre, suite au meurtre de Taraki et à l'émergence d'Amin, une autre purge politique a éliminé des membres khalqis, sympathisants de Taraki. Plus de 4000 personnes ont été arrêtées dans les villes<sup>309</sup>.

Dans son rapport de 1979 sur l'Afghanistan, Amnesty International révélait l'existence de plus de 12 000 prisonniers politiques dans la seule prison principale de Pul-i-Charkhi<sup>310</sup>. Dans le pays entier, leur nombre était estimé entre 30000 et 50000<sup>311</sup>.

<sup>305</sup> *Ibid.*, pp 3-4.

<sup>306</sup> Harrison, op. cit., p. 30. En ce qui concernait Babrak Karmal, la Tchécoslovaquie lui a accordé l'asile politique et il menait depuis là des activités subversives contre le Khalq et la DRA. Ce sont en effet les documents très secrets de la direction soviétique, rendus publics après l'effondrement de l'URSS en 1991, qui l'indiquent. Voir le Message du comité central du Parti communiste de l'Union soviétique du 9 novembre 1978 au comité central du P.C. tchécoslovaque, Dossier spécial, strictement confidentiel, No 25-c-2175, publié in Sowjetische Geheimdokumente Zum Afghanistankrieg (1978-1991), Pierre Allan, Paul Bucherer, et al., Hochschulverlag AG an der ETH Zürich 1995, p. 18 (texte en russe, traduction personnelle).

<sup>307</sup> Dupree, Red Flag Over The Hindu Kush. Part VI: Repression, or Security Through Terror Purges, AUFS/report, 1980/No 29, Asia, p. 8.

<sup>308</sup> Farhang, op. cit., vol. 3, p. 109.

<sup>309</sup> Fred Halliday, War and Revolution in Afghanistan, New Left Review, No 119, janvier-février 1980, p. 35.

<sup>310</sup> Cité par Hyman, op. cit., p. 110.

<sup>311</sup> 30000 selon Time, 1<sup>er</sup> octobre 1979, p. 13.

La répression touchait toutes les couches de la société afghane. Les services de sécurité du régime y mettaient un zèle particulier. Le rapport d'Amnesty International confirme le « recours fréquent à certains sévices: décharges électriques, passages à tabac, arrachage des ongles, brûlures, menaces d'exécution et privation de sommeil »<sup>312</sup>. Il faudrait ajouter que les tortionnaires du régime avaient une imagination débordante quant à la diversité des mauvais traitements réservés aux prisonniers politiques.

Après le renversement d'Amin, le gouvernement de Karmal a publié une liste comprenant les noms de 12 000 prisonniers politiques morts dans les prisons de Kaboul durant le régime khalqi (avril 1978-décembre 1979)<sup>313</sup>.

### C. La situation dans le pays

Déjà en été 1978, quelques mois seulement après le coup d'Etat, les partis politiques islamiques basés à Peshawar<sup>314</sup> ont réussi à organiser des attaques de petite envergure dans le sud et le sud-est du pays. Cela a provoqué en septembre 1978 une riposte violente et bruyante, notamment dans les médias, du régime khalqi déclarant par l'intermédiaire de mollahs pro Khalq une guerre sainte (Djihad) contre les fondamentalistes musulmans afghans<sup>315</sup>. Le régime a désigné tous les groupes rebelles par un nom hautement péjoratif « Ikhwan-ul Shayateen » (la confrérie des diables) en modifiant l'« Ikhwan-ul Muslemeen » (les Frères musulmans) par lequel on désignait normalement le Hezb-i-Islami (Parti islamique)<sup>316</sup>.

Vers l'hiver, l'opposition au régime s'est manifestée au Hazarajat, au Nouristan et au Badakhshan<sup>317</sup> (des régions d'accès très difficiles géographiquement et qui bénéficiaient de facto d'une large autonomie).

Au Nouristan (la province de Kunar), la révolte était dirigée par un jeune leader, Mohammad Anwar Amin, lui-même victime de la répression du régime. La région était l'une des premières à réagir ainsi contre la politique interventionniste et répressive de Kaboul. Le Nouristan libre et indépendant a été proclamé<sup>318</sup>. La rébellion comptait plusieurs milliers de combattants. Le régime de Kaboul, malgré des tentatives répétées pour mater la rébellion, n'est jamais parvenu à reprendre le contrôle de la région<sup>319</sup>.

Le Hazarajat, une vaste région de l'Afghanistan central, peuplé par les tribus de l'ethnie Hazara, n'a pas tardé à réagir contre le régime répressif et « païen » de

<sup>312</sup> Amnesty International, *Afghanistan: La torture des prisonniers politiques*, AEFAL, Paris 1986, p. 5.

<sup>313</sup> Cité *ibid.*, p. 4.

<sup>314</sup> Voir *infra*, chapitre VII, section II.

<sup>315</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 124.

<sup>316</sup> Voir Dupree, *Repression, or [...] Part VI, op. cit.*, p. 8.

<sup>317</sup> Déjà avant le coup d'Etat, le Badakhshan était fortement sous l'influence du parti islamique, Jamiat-i-Islami, et des partis nationalistes marxistes opposés à la ligne de Moscou.

<sup>318</sup> Dupree, *Afghanistan Under Khalq [...] op. cit.*, p. 44.

<sup>319</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 152. Pour un récit détaillé, voir: Afghanistan, dossier, *Temps Modernes* 1980, p. 237 et s.

Kaboul. Le peu de postes de police et de l'armée ont été vite mis en échec. Le centre de la région, la ville de Bamyan, a cependant connu des combats féroces.

Une autre région à avoir définitivement rompu avec le régime marxiste de Kaboul était le Badakhshan<sup>320</sup>, où existait déjà une structure d'encadrement politique et probablement militaire des islamistes, des groupes de Setam-i-Mili et de Shula-i-Jawed<sup>321</sup>.

L'armée du gouvernement communiste, appuyée par les conseillers soviétiques, a exercé une brutalité exceptionnelle et massive contre les insurgés. Beaucoup d'habitants des régions concernées ont commencé à émigrer vers le Pakistan, l'Iran et ailleurs.

Un exemple de brutalité extrême ancrée dans la mémoire des Afghans a été l'extermination collective, le 20 avril 1979, devant les yeux de leurs mères, sœurs et filles, de tous les habitants masculins âgés de plus de 12 ans (au total 1170 personnes) du village de Kerala (Kunar). Le village avait refusé de collaborer avec les autorités après des attaques répétées de guérilla dans la région<sup>322</sup>.

L'opposition armée se répandait rapidement dans le pays. La rébellion a gagné plus de la moitié des 28 provinces de l'Afghanistan vers le milieu de 1979. Les provinces de Paktia, Ningrahar, Kapisa, Uruzgan, Parwan, Badghis, Balkh, Ghazni, Farah et Herat ont été fortement touchées<sup>323</sup>.

Les partis islamiques basés à Peshawar, qui ont attiré l'attention des pays arabes et de l'Occident, ont rapidement gagné du terrain dans le pays. Leur rhétorique islamique a convaincu les populations de l'athéisme du régime, du caractère anti-islamique de ses réformes et de son identification à l'URSS. Le fait d'être taxé d'athéisme était particulièrement grave pour le gouvernement de Kaboul qui lui-même y avait contribué<sup>324</sup>.

Toutefois, la forme encore très largement désorganisée, non coordonnée et sporadique de la révolte populaire au niveau national avec des armes et équipements vieux et obsolètes ne représentait pas une menace sérieuse pour l'existence même du régime.

---

<sup>320</sup> Les Nouristanis, les Hazaras, les Badakhshis et les Balouchs, constituant des groupes ethniques différents minoritaires, ont toujours tendu vers l'autonomie la plus complète vis-à-vis de Kaboul. Ils considéraient toujours les régimes de Kaboul comme leurs oppresseurs. Les gouvernements précédents avaient toutefois établi une certaine entente avec ces ethnies sans pour autant satisfaire leurs revendications. L'interventionnisme du gouvernement khalqi, notamment l'application des décrets No 6, 7, et 8, ainsi que la répression ont bouleversé ces régions.

<sup>321</sup> Setam-i-Mili a été fondé en 1968 par Tahir Badakhsi, un des fondateurs du PDPA en 1965, après avoir quitté ce dernier. C'était un parti marxiste mais antipachtoun qui se battait pour les droits des minorités ethniques (voir Adamec, op. cit., p. 54). Shula-i-Jawed était un autre parti marxiste qui s'était séparé également du PDPA ; il a édité un journal du même nom et était plutôt, comme Setam-i-Mili, prochinois. Il s'opposait également au nationalisme pachtoun et réclamait le droit de l'autodétermination pour toutes les nationalités (Adamec, p. 291).

<sup>322</sup> Hyman, op. cit., p. 127.

<sup>323</sup> Dupree, Afghanistan Under Khalq [...], op. cit., p. 44.

<sup>324</sup> L'histoire de l'Afghanistan montre que seul un gouvernement parfaitement conforme aux principes de l'Islam et aux valeurs traditionnelles aux yeux des Afghans est légitime et viable.

C'est le soulèvement populaire des habitants de la province et surtout de la ville d'Herat à la mi-mars 1979, qui a sérieusement défié le régime. L'insurrection avait pour cause immédiate l'application forcée des décrets No 6, 7 et 8 du Conseil révolutionnaire de la DRA<sup>325</sup>. L'insurrection spontanée a vite gagné de plus en plus d'adhérents, y compris la 17<sup>e</sup> division de l'armée afghane stationnée à Herat. La ville est rapidement tombée entre les mains des insurgés qui ont libéré d'abord les prisonniers politiques. Seuls les membres du Khalq sont restés loyaux au gouvernement de Kaboul.

Durant l'insurrection, quelques dizaines de Soviétiques, des experts et leurs familles, ont été cruellement massacrés<sup>326</sup>. C'était la première fois que les Soviétiques étaient si clairement ciblés. Avant le coup d'Etat d'avril 1978, ils étaient plutôt bien tolérés dans le pays. Il n'y avait aucune manifestation de xénophobie à l'égard des Russes. La situation a toutefois radicalement changé après le coup d'Etat ; le soutien substantiel de l'URSS au régime de Kaboul et la présence de conseillers soviétiques à tous les échelons supérieurs de l'Etat afghan ont sérieusement discrédité les Russes, si bien qu'on voyait la main de Moscou derrière toute action du régime.

Selon Farhang, les partis islamiques basés à Peshawar, en particulier Sebghatullah Modjaddidi, le chef du Front de la libération d'Afghanistan (Jabha-e-Nejat-e-Milli), avaient invité la population d'Herat à l'insurrection générale contre le pouvoir<sup>327</sup>.

Le gouvernement a envoyé depuis Kandahar et Kaboul des troupes lourdement armées qui ont sévèrement réprimé la rébellion. Le nombre de morts a été estimé à environ 5000 personnes<sup>328</sup>. Les événements d'Herat ont eu des répercussions directes sur le régime en contribuant à l'émergence d'Amis et en détériorant les relations avec l'Iran et le Pakistan, qui étaient accusés par Kaboul d'incitation et de soutien à la rébellion à l'intérieur de l'Afghanistan.

En juin de la même année, une démonstration de plusieurs milliers de personnes appartenant à la population chiite, essentiellement hazara, de la capitale a tourné en insurrection. Seule une très petite partie des insurgés avait des armes de provenance inconnue. Comme à Herat, la révolte a été sévèrement réprimée par les forces de sécurité du régime. Dans les mois suivant l'insurrection, au moins 3000 Hazaras suspects aux yeux des autorités ont été arbitrairement arrêtés ou exécutés par le régime. Hyman affirme que la démonstration avait été planifiée et organisée par quelqu'un dont l'intention délibérée était de provoquer une insurrection populaire<sup>329</sup>.

Vers le milieu de 1979, il était déjà clair que l'ordre et la stabilité avaient quitté l'Afghanistan. La situation économique devenait de plus en plus difficile et la

---

<sup>325</sup> A ce sujet voir Hyman, op. cit., p. 100 ; Farhang, op. cit., vol. 3, p. 119.

<sup>326</sup> Adamec, op. cit., p. 147.

<sup>327</sup> Farhang, op. cit., p. 120.

<sup>328</sup> Adamec, op. cit., *ibid.*

<sup>329</sup> Hyman, op. cit., p. 149.

dépendance vis-à-vis de l'URSS de plus en plus grande. La question de la survie du régime se posait<sup>330</sup>.

#### D. La fiabilité de l'armée

Comme on l'a constaté, l'événement du 27 avril 1978, malgré les déclarations des dirigeants du régime, a été un coup d'Etat militaire accompli par une petite partie des forces armées de la région de Kaboul et de Bagram.

Après la prise du pouvoir, la majeure partie des officiers et des appelés a choisi d'attendre et de voir. Comme le régime a vite montré son caractère impopulaire, l'armée, principal outil du pouvoir du régime, a manifesté des signes de mécontentement. En effet, les officiers afghans vivent souvent comme les autres Afghans dans de grandes familles et sont bien intégrés à la société dont ils connaissent les problèmes. C'est aussi le cas des appelés au service militaire qui, ne touchant même pas une indemnité (sauf l'argent de poche) pour le temps consacré à leur service, sont normalement très récalcitrants au service militaire.

Le régime, conscient de l'importance de l'armée dont il conservait effectivement le contrôle, accordait une attention particulière à celle-ci. Le mécontentement cependant se traduisait en désertions massives des appelés qui venaient de toutes les régions, groupes ethniques, linguistiques et couches sociales du pays, et qui étaient donc sensibles à ce qui se passait dans leurs régions, provinces et villages<sup>331</sup>. La défection était également grande parmi les officiers. Souvent durant les affrontements avec les insurgés, une partie des forces armées du gouvernement, avec toutes leurs armes et leur matériel militaire, passait du côté des rebelles<sup>332</sup>.

La révolte du 5 août 1979 des unités des forces armées stationnées dans la forteresse du Bala Hisar de Kaboul, un lieu stratégique dominant la capitale, a été grave pour le régime. Pour la première fois, la mutinerie était associée aux attaques des forces de guérilla. Malgré la gravité de l'événement, il avait cependant l'apparence d'une action prématurée et disparate. Toutes les forces militaires, y compris aériennes, cantonnées aux alentours de Kaboul étaient sous le contrôle du gouvernement. Une combinaison des attaques par les chars de la 4<sup>e</sup> force blindée et par les hélicoptères a mis fin à la rébellion après quatre heures de lourds combats. Au moins 400 personnes ont été tuées<sup>333</sup>.

La mutinerie en question et celle d'Herat, ainsi qu'une défection généralisée au sein des unités, des officiers et des appelés, ont mis le régime devant la question de la fiabilité de l'armée<sup>334</sup>. Aussi le gouvernement a-t-il décidé de créer une structure

<sup>330</sup> Pour une analyse intéressante de la période Khalqi voir Dupree, *Afghanistan Under Khalq* ; voir aussi Rasul Bakhsh Rais, *War Without Winners*, Oxford University Press, 1994, pp 25-32 et 44-58 ; voir également Farhang, *op. cit.*, pp 82-174.

<sup>331</sup> Dupree, *ibid.*, p. 48.

<sup>332</sup> Voir Fred Halliday, *War and Revolution [...]*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>333</sup> Voir Hyman, *op. cit.*, pp 152-153.

<sup>334</sup> Taraki, obsédé par l'infiltration des Frères musulmans dans le régime, a plusieurs fois soulevé la question de la non-fiabilité de son armée durant son entretien avec Kosygin le 20 mars 1979 ; voir « Enregistrement

paramilitaire composée uniquement de membres du PDPA et indépendante de l'armée. L'expérience avait montré que seuls les khalqis restaient loyaux au régime, tandis que des garnisons entières de l'armée rejoignaient les forces rebelles. La décision à été prise en concertation avec les Soviétiques<sup>335</sup>.

Malgré les efforts du régime et des Soviétiques de construire de nouvelles formations militaires et d'augmenter l'efficacité des forces armées, la répression et les purges dans le pays, notamment dans l'armée, ont profondément démoralisé le corps des officiers. L'incertitude qui régnait dans l'armée menaçait le fondement même du pouvoir du régime.

#### IV. La politique étrangère de la République démocratique d'Afghanistan (DRA)

Le coup d'Etat de 1978 a surpris beaucoup de nations, mais en deux semaines la plupart des pays ont reconnu la République démocratique d'Afghanistan. Les Russes ont été les premiers à reconnaître le nouveau gouvernement, ce qui a augmenté la suspicion, beaucoup croyant que l'URSS était derrière le coup. La plupart des médias ont déclaré que le régime était communiste. Cependant, les dirigeants de la DRA ont proclamé, dans leurs premières déclarations, qu'ils n'étaient pas communistes et que leur politique étrangère était basée sur le principe du non-alignement et le respect de tous les accords internationaux conclus par les gouvernements précédents du pays<sup>336</sup>.

Le 29 avril 1978, au cours d'une rencontre confidentielle avec l'ambassadeur de l'URSS, Taraki a déclaré que « 'l'Afghanistan, suivant le marxisme-léninisme, allait se mettre sur la voie de l'édification du socialisme et allait appartenir au camp socialiste,' mais qu'il était nécessaire de réaliser 'prudemment' cette ligne, et que le PDPA informerait le peuple de son vrai but 'plus tard'. »<sup>337</sup> Puzanov, l'ambassadeur soviétique, a écrit qu'« en politique étrangère, la DRA est orientée vers le mouvement des pays non-alignés, mais elle donne la priorité à la coopération avec l'URSS, » ajoutant que la direction afghane « ne montre pas de hâte » à conclure des accords économiques avec l'Ouest, « procédant de l'intention de réorienter les relations extérieures économiques principalement vers l'URSS et les pays du camp socialiste. »<sup>338</sup>

Le Pakistan a probablement voulu, tout au début, continuer les bonnes relations établies durant les dernières années de Daoud. Lors de leur premier contact officiel,

---

de l'entretien de Taraki avec Kosygin, Gromyko, Ustinov et Ponomarev, le 20 mars 1979, dossier spécial, No 11499 », in Allan et al., op. cit., pp 42 et s.

<sup>335</sup> Voir Hyman, op. cit., p. 102.

<sup>336</sup> Dupree, *Afghanistan Under Khalq*, op. cit., p. 34.

<sup>337</sup> Voir Political Letter from USSR Ambassador to Afghanistan, A. Puzanov, to Soviet Foreign Ministry, About the Domestic Political Situation in the DRA, 31 May 1978, op. cit.

<sup>338</sup> *Ibid.*

les Pakistanais ont accepté de fournir des wagons supplémentaires pour le transit des marchandises afghanes sur leur territoire et de poursuivre les pourparlers en vue de chercher une solution pacifique au « seul problème politique » existant entre les deux pays, à savoir le statut des Pachtouns et des Balouchs du côté pakistanais de la ligne Durand.

Le gouvernement afghan s'est montré réservé sur la question du « Pachtou-nistan » au moins jusqu'à l'hiver 1978, quand les révoltes se sont intensifiées le long de la frontière afghano-pakistanaise<sup>339</sup>. En effet, le Pakistan, gouverné par la clique militaire de Zia-ul-Haq, a augmenté son soutien à l'opposition islamique afghane, basée à Peshawar déjà avant le coup d'Etat d'avril en Afghanistan, et ainsi aux rebelles afghans à l'intérieur de la DRA. Vers février 1979, au moins 2000 Afghans étaient entraînés dans d'anciennes bases de l'armée pakistanaise, contrôlées par celle-ci<sup>340</sup>.

L'Iran a regardé avec suspicion le nouveau régime de Kaboul. Le Shah d'Iran était convaincu que le communisme afghan représentait un danger pour sa position<sup>341</sup>. Il avait peur de l'influence encourageante du coup d'Etat afghan sur le mouvement communiste iranien. L'Iran a reconnu la DRA, mais n'a pas continué à financer l'Afghanistan. D'ailleurs, rattrapé par les difficultés économiques, l'Iran n'avait alloué jusqu'en avril 1978 que 10 millions de dollars sur un total de 2 milliards promis initialement à l'Afghanistan<sup>342</sup>.

L'arrivée au pouvoir d'Ayatollah Khomeini, en janvier 1979, a encore plus détérioré les relations entre les deux pays. En mars de la même année, des chefs religieux iraniens, notamment Ayatollah Shariatmadari, ont lancé des appels radio-télévisés répétés pour soutenir la révolte d'Herat. L'Iran n'était cependant pas la source majeure de soutien à l'opposition en Afghanistan, mais son encouragement idéologique a eu un certain effet, surtout parmi la population chiite de l'Afghanistan<sup>343</sup>.

Toutefois, l'expulsion ou le retour volontaire de quelques centaines de milliers de travailleurs afghans a créé de nouvelles difficultés pour la DRA<sup>344</sup>. A cela s'ajoutait l'interruption de la fourniture de pétrole à l'Afghanistan<sup>345</sup>, condamnant ce dernier à une plus grande dépendance vis-à-vis du pétrole soviétique.

La Chine a dès le début vu l'hégémonie soviétique derrière le coup d'Etat d'avril. Selon le point de vue chinois, les Russes ont renversé Daoud parce qu'il semblait s'écarter des « relations spéciales » que l'Afghanistan entretenait avec l'URSS depuis des décennies. Ces relations spéciales « impliquaient le soutien de l'Afghanistan à la

<sup>339</sup> Dupree, AUFS/report, Red Flag Over the Hindu Kush. Part. IV: Foreign Policy and the Economy, p. 1.

<sup>340</sup> Voir « Guerrillas Train in Pakistan to Oust Afghan Government », Washington Post, February 2, 1979, p. A23, cité par Harrison, op. cit., p. 34.

<sup>341</sup> Dupree, op. cit., *ibid*.

<sup>342</sup> *Ibid*.

<sup>343</sup> Halliday, War and Revolution [...] op. cit., p. 25.

<sup>344</sup> Malc, op. cit., p. 161.

<sup>345</sup> Halliday, op. cit., pp 25-26.

politique étrangère soviétique (du moins l'obligation de ne pas la contrer) en contrepartie de son indépendance dans les affaires intérieures et de la liberté d'accepter l'assistance étrangère. »<sup>346</sup>

Si la Chine avait contribué au développement de l'Afghanistan à raison de 20 millions de dollars par an, sa participation a pratiquement cessé après le coup d'Etat. Par contre, la Chine a accordé son soutien matériel aux rebelles afghans, canalisé via le Pakistan<sup>347</sup>.

L'Inde a considéré avec appréhension le coup d'Etat afghan sans toutefois montrer de l'hostilité. Elle a diminué sa participation aux projets de développement en Afghanistan<sup>348</sup>.

Les pays arabes étaient également suspicieux envers la DRA. Après le coup d'Etat, les riches pays pétroliers arabes ont renoncé à accorder leur aide à l'Afghanistan. Ils ont préféré aider l'opposition islamique afghane via le Pakistan. Cependant, en mars 1979, le Koweït et Abu Dhabi ont accordé à la DRA 35 millions de dollars pour le financement de la construction d'une usine de sucre à Baghlan. L'Irak a promis 8 millions pour le même projet. L'assistance technique a été assurée par la France et l'Inde<sup>349</sup>.

Parmi les pays occidentaux, l'Allemagne de l'Ouest a accordé à la DRA deux dons de 45 et 15 millions de dollars et a continué à assurer un soutien à la formation des policiers afghans. La RFA a également ouvert un collège dentaire à Kaboul, recevant initialement 35 étudiants pour un cycle de 4 ans. Le Canada a transformé tous ses prêts en dons.

Les relations avec les Etats-Unis étaient d'une importance particulière pour l'Afghanistan. La perception officielle américaine du coup d'Etat d'avril était correcte: « Nous n'avons pas de preuves d'une complicité soviétique dans le coup » a déclaré le secrétaire d'Etat américain<sup>350</sup>. Les conséquences de cette constatation ont été importantes pour la DRA. Les Etats-Unis ont reconnu le nouveau gouvernement afghan et ont continué leur modeste contribution (environ 20 millions d'USD par an) à l'Afghanistan. Cela entrait d'ailleurs bien dans la politique traditionnelle américaine vis-à-vis de l'Afghanistan, basée sur l'idée selon laquelle les Etats-Unis n'avaient pas d'« intérêts vitaux » dans ce pays.

Le fait que l'Afghanistan menait depuis des décennies une politique de neutralité et de non-alignement, même avec une prépondérance économique soviétique, arrangeait bien les Etats-Unis. Ces derniers voulaient cependant conserver une présence minimale dans le pays. Ils considéraient Taraki et Amin comme des « communistes nationalistes » afghans qui devraient continuer la politique

---

<sup>346</sup> Dupree, op. cit., p. 1.

<sup>347</sup> Halliday, op. cit., p. 26.

<sup>348</sup> Dupree, op. cit., pp 1 et 4.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>350</sup> Cyrus Vance, *Hard Choices*, Simon and Schuster, New York 1983, p. 384.

traditionnelle avec toutefois un penchant pro soviétique plus prononcé, mais qui ne laisseraient cependant pas l'Afghanistan devenir un satellite soviétique.

Cette conviction des Américains s'est raffermie avec le voyage en Afghanistan, en juillet 1978, de David Newsom, le sous-secrétaire d'Etat aux affaires politiques, qui a rencontré Taraki et Amin. « Après le voyage de Newsom à Kaboul, nous sommes arrivés à la conclusion que nos intérêts seraient mieux servis en permettant à l'Afghanistan de continuer à maintenir son équilibre traditionnel entre l'Est et l'Ouest, » a écrit Vance<sup>351</sup>. Cela pour éviter que le nouveau régime ne tombe dans une dépeodance plus grande qu'il ne le désire vis-à-vis de l'URSS<sup>352</sup>.

Peu après le coup d'Etat, Taraki a sollicité une aide américaine de 100 à 300 millions d'USD pour son plan quinquennal, mais la demande n'a pas abouti. Selon les règles américaines il fallait, avant d'obtenir des fonds, définir des projets précis par un accord mutuel. D'autre part, certains Américains qui avaient travaillé à Kaboul, en menant une campagne hostile à la DRA, ont envoyé au Congrès des lettres deroandant de classer l'Afghanistan parmi les pays « communistes », ce qui aurait immédiatement bloqué toute perspective d'aide à la DRA. Plus prudent, le Département d'Etat a insisté pour garder « l'option afghane ouverte »<sup>353</sup>.

L'administration américaine était toutefois divisée sur la politique afghane. Zbigniew Brzezinski, le conseiller du président en matière de sécurité nationale (chef du « NSC »), voyait dans le coup d'Etat afghan une manœuvre stratégique de l'URSS dans l'accomplissement de son grand projet d'hégémonie au Sud-Est asiatique. Il affirmait que cela serait suivi de l'incorporation de l'Afghanistan dans son orbite et, ultérieurement, de son avance militaire et politique pour subjuguier les pays pétroliers du golfe Persique<sup>354</sup>. Il proposait une action secrète pour contrecarrer les Russes, mais l'administration a préféré ne pas provoquer les Soviétiques<sup>355</sup>.

Tandis que Dubs, l'ambassadeur américain à Kaboul, appelait à une « approche positive » des Etats-Unis pour « réduire significativement » l'influence soviétique, Brzezinski – en utilisant les services de la CIA qui se trouvait sous sa compétence – a encouragé le régime militaire pakistanais de Zia-ul-Haq à lancer son propre programme d'entraînement des rebelles afghans. La CIA et le ISI (les services secrets pakistanais) ont travaillé ensemble pour planifier les programmes d'entraînement des combattants de l'opposition afghane et pour coordonner l'aide chinoise, saoudienne, égyptienne et koweïtienne qui arrivait peu à peu<sup>356</sup>.

Le 14 février 1979, Adolphe Dubs a été tragiquement tué à Kaboul. En effet, à 8h45 du matin, quatre ravisseurs afghans ont enlevé l'ambassadeur, l'ont conduit à l'« Hôtel Kaboul » et ont ordonné au chauffeur de Dubs d'aller à l'ambassade américaine annoncer qu'ils garderaient l'ambassadeur en otage jusqu'à ce que le

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 386.

<sup>352</sup> Harrison, op. cit., p. 32.

<sup>353</sup> Duprec, op. cit., p. 2.

<sup>354</sup> Harrison, op. cit., p. 32.

<sup>355</sup> *Ibid.*

<sup>356</sup> Harrison, op. cit., pp 33-34.

gouvernement afghan relâche certains de leurs « camarades ». Un de ceux dont les ravisseurs demandaient la libération était Badrudin Baïs, une figure importante du Setam-i-Mili, mais qui de toute évidence était déjà mort à ce moment-là<sup>357</sup>.

Averti par son ambassade, le gouvernement américain a envoyé un câble urgent à Kaboul, demandant au gouvernement afghan « d'observer une extrême discrétion dans les tractations avec les ravisseurs et de ne pas courir le risque de mettre la vie de l'ambassadeur Dubs en danger. »<sup>358</sup> Le gouvernement américain a également demandé la « collaboration discrète et efficace de l'Union soviétique pour éviter que l'enlèvement de son ambassadeur à Kaboul ne tourne au drame. »<sup>359</sup>

Bruce Flatin, un haut fonctionnaire politique de l'ambassade s'est rendu à 9h15 à l'« Hôtel Kaboul ». Il a brièvement parlé avec l'ambassadeur à travers la porte de la chambre 117 où Dubs était gardé. L'ambassadeur a assuré Flatin que tout allait bien.

Quelques heures plus tard, la police afghane a demandé à Flatin de dire en allemand à Dubs qu'il devrait se jeter par terre 10 minutes plus tard. Flatin a refusé en disant que les ravisseurs comprenaient l'allemand et que cela mettrait en danger la vie de Dubs. Dupree affirme que Dubs et les deux ravisseurs n'avaient aucune chance de s'en sortir vivants: « Un feu continu de 40 secondes par une demi-douzaine d'AK-47 dans une chambre d'hôtel exiguë ferait ricocher les balles à travers chaque pouce carré de l'espace. »<sup>360</sup>

A 12h45, 15 minutes avant l'expiration de l'ultimatum des ravisseurs, à l'issue duquel ils tueraient l'ambassadeur si le gouvernement ne satisfaisait pas leur demande, la police a ouvert le feu. Les deux ravisseurs et l'ambassadeur ont été tués sur le coup. Les deux autres ravisseurs ont été également tués durant la même journée.

Les Américains n'ont jamais reçu de réponse à leurs questions concernant l'identité des ravisseurs<sup>361</sup>. Le gouvernement afghan a décliné toute responsabilité pour la mort de Dubs et n'a pas présenté les excuses que les Américains attendaient<sup>362</sup>.

Le rôle de quatre Russes présents sur les lieux n'a pas été clarifié. L'un d'eux a été facilement identifié comme étant Sergei Bakhturin, le chef de la sécurité de l'ambassade soviétique à Kaboul. Les Américains ont affirmé que l'un des conseillers soviétiques avait donné à la police afghane l'ordre de tirer<sup>363</sup>.

La mort de Dubs laisse beaucoup de questions sans réponse. Toutefois, la version la plus plausible dit que l'enlèvement a été commandité par le Parcham travaillant avec le Setam-i-Mili dans le but d'embarrasser Amin et le Khalq<sup>364</sup>.

Après la mort tragique de Dubs, les Etats-Unis ont sévèrement réduit leur aide à la DRA. Un projet d'entraînement des militaires afghans aux USA a été abandonné.

<sup>357</sup> Voir François Missen, *Le Syndrome de Kaboul*, Edisud, Aix-en-Provence 1980, p. 161.

<sup>358</sup> Cité *ibid.*, p. 155.

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> Dupree, *op. cit.*, p. 2.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>362</sup> *Ibid.*

<sup>363</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 35.

<sup>364</sup> Pour un récit détaillé voir Missen, *op. cit.*, pp 154-168.

Le « Peace Corps », après 20 années de travail, ainsi que l'« Asia Foundation » et le « Care-Medico » ont quitté l'Afghanistan. Les Américains n'ont pas désigné un autre ambassadeur à Kaboul et le personnel de l'ambassade a été réduit au minimum.

La répression, les purges, les réformes, l'insécurité, suite aux révoltes et aux attaques de guérilla, et la détérioration des relations avec beaucoup de pays, excepté avec le bloc soviétique, ont sérieusement affecté l'économie nationale.

La DRA avait pourtant hérité une excellente situation économique de la république de Daoud. La balance des paiements était positive. Entre 1973 et avril 1978, le surplus de la balance des paiements avait augmenté de 2.2 millions à 65 millions de dollars ; la réserve des devises convertibles avait augmenté de 18.09 millions à 128.47 millions de dollars ; la balance des échanges (« barter »), essentiellement avec l'URSS, avait été portée d'un déficit de 3.52 millions de dollars à un excédent de 17.22 millions ; de même, l'Afghanistan avait cessé d'utiliser les réserves disponibles du FMI. Le pays avait une réserve en or d'une valeur de 38 millions de dollars américains. Durant la dernière année de Daoud, les réserves en devises convertibles s'étaient élevées à 400 millions d'USD<sup>365</sup>.

Les statistiques concernant 1978 ne sont pas disponibles, mais certains indices montrent la détérioration de la situation économique.

Le revenu du gouvernement provenant des taxes sur le commerce extérieur avait constitué 30 % du budget (30 millions d'afghanis par jour) en 1977-1978. Une année plus tard (mars 1979), ce revenu est tombé à 2 millions d'afghanis par jour<sup>366</sup>. Le tourisme apportait plus de 28 millions de dollars par an, mais après le coup d'Etat, il a pratiquement disparu. Les compagnies touristiques privées afghanes ont cessé d'exister<sup>367</sup>.

La pénurie des produits de première nécessité s'est fait sentir. Dans les centres urbains, malgré des tentatives du gouvernement de les maintenir, les prix de certains produits de base comme la farine, le riz, le pain, la viande, les fruits et légumes, l'huile, le pétrole, le bois, etc., ont augmenté de 100 %<sup>368</sup>. En 1979, la DRA prévoyait une pénurie de 300 000 tonnes de blé.

## V. L'URSS et le fractionnisme du régime politique afghan

Comme on l'a vu, le coup d'Etat communiste de 1978 a été malgré tout une surprise pour les Soviétiques. Les Russes étaient plus ou moins conscients des contradictions des conditions socio-politiques de l'Afghanistan et avaient probablement déconseillé aux communistes afghans la tentative d'une prise de pouvoir.

Depuis les années 60, les Soviétiques avaient acquis une position dominante ; malgré les changements survenus sous la présidence de Daoud, il n'était pas certain

<sup>365</sup> Pour toutes ces données voir Dupree, op. cit., p. 3.

<sup>366</sup> *Ibid.*

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>368</sup> *Ibid.*

que l'équilibre régional soit renversé. Le rapprochement de l'Afghanistan avec l'Iran, le Pakistan, les pays arabes et l'Occident n'était pas encore un fait accompli.

Les contradictions entre les pays de la région étaient, et restent encore, trop importantes pour qu'on puisse les résoudre à court et/ou à moyen terme. Tous les pays de la région sont sujets à de graves instabilités, ce qui constitue un autre obstacle à la solution des problèmes régionaux et à une coopération stable et efficace entre les Etats. Les Russes étaient supposés connaître tout cela ; en tout cas, ils avaient produit une littérature scientifique abondante sur la région et notamment sur l'Afghanistan.

D'autre part, vers la fin de sa présidence, Daoud avait assoupli sa politique autoritaire à l'intérieur et était prêt à faire des concessions à la gauche. Si toutefois les Russes avaient encouragé la fusion Khalq-Parcham, c'était probablement pour que les communistes afghans résistent mieux à la menace du régime et aient en outre un moyen de pression sur ce dernier.

Immédiatement après le coup d'Etat, encore dans la confusion générale<sup>369</sup>, les conseillers russes sont activement intervenus dans les événements politiques afghans aux côtés du PDPA. Cependant, le processus des événements a dès le début échappé à leur contrôle.

Sachant que le PDPA avait une base politique très limitée, les Soviétiques souhaitaient probablement un régime ayant une base relativement large<sup>370</sup>. La figure la plus proche des Russes, Karmal, plus flexible que ses camarades khalqis, soutenait cette même thèse. Pour lui, le coup d'Etat n'était pas une révolution mais une victoire des forces « nationales démocratiques » dans le pays. Le Khalq, mené par Amin, préférait un régime conduit uniquement sous la direction monolithique du PDPA. C'est finalement ce dernier point de vue qui a prévalu malgré les recommandations soviétiques.

Cependant, une délégation soviétique de haut rang placée sous la direction de Vladimir Krychkov, le chef des services de renseignements extérieurs (KGB) de l'URSS, arrivée à Kaboul trois jours après le coup d'Etat, a fait pression sur les nouveaux hommes forts du pays pour que le gouvernement soit composé sur une base égalitaire entre le Khalq et le Parcham<sup>371</sup>. On ne connaissait pas l'équilibre des forces entre ces derniers dans le Conseil révolutionnaire, sa composition n'ayant pas été rendue publique.

<sup>369</sup> Le Conseil révolutionnaire des forces armées (CRFA) n'a même pas mentionné le nom du PDPA dans sa première déclaration au peuple afghan le 27 avril 1978. Le CRFA a annoncé que « la révolution a été réalisée par les officiers et les soldats patriotiques d'Afghanistan, selon la volonté du peuple d'Afghanistan. » (Male, op. cit., p. 127). Cela était probablement dû au fait que les protagonistes du coup d'Etat hésitaient à choisir entre un Conseil militaire ou un régime à base plus large. Les Russes étaient également dans la confusion. TASS, l'agence d'information soviétique, n'a parlé durant les trois premiers jours que d'un « coup d'Etat militaire ». C'est seulement deux semaines plus tard que TASS a salué la « révolution du 28 avril » (Harrison, op. cit., p. 28).

<sup>370</sup> Voir à ce sujet Harrison, op. cit., p. 28.

<sup>371</sup> Vladimir Snegirev, « The Coup Was Not the First in Krychkov's Biography », *Komsomolskaya Pravda*, le 10 octobre 1991, p. 7, cité par Harrison, *ibid.*

Il semble que Karmal et les autres leaders parchamis aient également été surpris par le coup d'Etat inattendu du 27 avril. A ce sujet, la brochure officielle « On the Saur Revolution » fait indirectement certaines révélations. Quand le 27 avril à 17h30, des officiers khalqis ont démolé avec leurs chars un mur de la prison où Taraki, Karmal et d'autres leaders avaient été emprisonnés, et qu'ils ont libéré ces derniers, « quelqu'un » a demandé: « Où est-ce que vous allez ? Etes-vous sûr de la victoire de la révolution? » Amin a répondu: « Quiconque ne veut pas aller avec nous, peut rester en prison. »<sup>372</sup>

Puis, arrivés à Radio Kaboul où l'état major du coup d'Etat avait pris place, Karmal et Amin se sont fermement opposés quant au choix de la personne qui devait annoncer la « révolution » au peuple. Amin voulait que ce soit Taraki, révélant ainsi la nature du coup d'Etat, tandis que Karmal, plus prudent, préférait que l'annonce soit faite par les officiers Qadir et Watanjar. La dernière proposition a prévalu<sup>373</sup>.

Après cela, les deux hommes se seraient querellés sur le choix d'un endroit sûr où les leaders du parti auraient dû se mettre à l'abri jusqu'à la victoire complète de la révolution. L'OSR dit: « A la Radio Afghanistan, la suggestion que les leaders révolutionnaires devaient quitter l'endroit et se cacher dans des villages a été fermement évoquée. La ferme foi du camarade Amin dans la victoire de la révolution et la forte détermination du camarade Taraki en tant que commandant suprême de la révolution ont étouffé ce désespoir dans l'oeuf, de crainte d'affaiblir l'esprit révolutionnaire. »<sup>374</sup> Taraki, Karmal et les autres dirigeants se sont pourtant retirés à l'aéroport qui était relativement sûr. Amin a pris le commandement de la révolution.

Ensuite, comme avant le scbisme de 1967, les deux hommes se sont trouvés dans des positions inconciliables sur tous les sujets les intéressant. Karmal aurait proposé que Daoud « soit gardé en vie », ce qui aurait « outragé les officiers khalqis ». En effet, l'OSR dit: « [...] Des rumeurs ont été entendues à l'intérieur de l'Arg (le palais présidentiel) selon lesquelles Daoud ne devrait pas être tué. Il (Daoud) préférerait être pris vivant. »<sup>375</sup>

Le fait que certains parchamis, dont par exemple le chef de la garde présidentielle, aient pris la défense de Daoud, avait rendu Amin furieux, lui qui considérait le Parcham comme un traître. Dans la confusion, certains parchamis n'avaient probablement pas été avertis et/ou n'avaient pas réalisé qui était derrière le coup d'Etat. Le manque considérable de confiance entre les deux factions en était probablement une autre raison.

Après la purge de Daoud qui était dirigée contre le Parcham, ce dernier, désillusionné quant à la possibilité d'influencer Daoud et de donner à son régime un rôle « national démocratique », avait radicalisé sa position et l'avait rapprochée du

<sup>372</sup> Cela était clairement dirigé contre Karmal, voir « On the Saur Revolution », op. cit., p. 29.

<sup>373</sup> Male, op. cit., p. 63.

<sup>374</sup> OSR, p. 31.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 32.

Khalq. Mais le Khalq le soupçonnait toujours de collaboration avec Daoud et de participation au complot dirigé contre lui.

Les relations entre les deux partis s'étaient détériorées à cause d'une série d'événements impliquant le major Mohammad Zia, le chef de la garde présidentielle. Zia était présumé avoir préparé un plan pour faire arrêter, et assassiner par la suite, les leaders du Khalq ; le plan aurait été approuvé par le Parcham. Le Khalq affirmait que c'était son habileté à démasquer la conspiration qui l'avait sauvé. Il avait accusé Karmal personnellement d'être dans le coup.

Le Parcham, pour sa part, avait accusé Taraki de travailler pour la CIA, faisant allusion à son travail de traducteur pour l'ambassade américaine à Kaboul et à son séjour aux Etats-Unis comme attaché de presse de l'ambassade afghane<sup>376</sup>. Référence était vraisemblablement faite aussi à Amin fortement suspect aux yeux de Karmal de travailler pour la CIA.

Pour prévenir le danger qu'il pensait venir aussi bien de Daoud que du Parcham, Amin avait même voulu anticiper le coup d'Etat en 1976 déjà, cependant Taraki s'y était opposé<sup>377</sup>.

Même après la réunification des deux partis, la confiance ne s'était jamais instaurée. Au cours d'une rencontre avec Ponomarev, membre candidat du bureau politique du CC PCUS, après le coup d'Etat du 27 avril 1978, Taraki a révélé que « même avant la révolution, nous n'avions pas confiance en le Parcham », et que « l'union avec le Parcham était une stricte formalité [...] Il n'a presque pas pris part à la révolte. »<sup>378</sup>

Toutes les deux factions avaient gardé leurs organisations intactes et, apparemment, ne s'étaient même pas communiqué les noms de tous leurs membres. En plus, la réunification avait repoussé Amin à une position secondaire dans la hiérarchie du parti. Ayant réussi leur coup d'Etat, Amin et Taraki n'ont pas toléré le fait que le pouvoir ait été partagé à égalité avec le Parcham, qui n'avait vraiment pas participé au coup d'Etat. En effet, sous la pression russe, des postes aussi importants que celui de vice-premier ministre (Karmal), ceux des ministères de l'Intérieur (N. A. Noor), de la Défense (Qadir), du Plan (Sultan Ali Keshmand), de la Radio et de la Télévision (Suleiman Laeq) – au total 9 postes ministériels sur 21 – avaient été attribués au Parcham<sup>379</sup>.

Cela étant fait, les Russes ont sûrement pensé que, vu la ligne idéologique et l'intérêt communs du Khalq et du Parcham, ainsi que leur dépendance politico-économique de l'URSS, ils pourraient maîtriser le fractionnisme du régime politique afghan et mettre en œuvre une politique commune supervisée par Moscou. Ils ont

<sup>376</sup> Voir Fred Halliday, *Revolution in Afghanistan*, op. cit., pp 31-32.

<sup>377</sup> *Ibid.* p. 31.

<sup>378</sup> Voir « Information from CC CPSU to GDR leader Erich Honecker, 13 October 1978 »; source: Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR (SAPMO), Berlin, J2/202, A; obtained by Vladislav M. Zubok (National Security Archive); source Internet: CWIHP.

<sup>379</sup> Voir la lettre de Puzanov « About the Domestic Political Situation in the DRA », 31 mai 1978, op. cit. Puzanov souligne que « les postes gouvernementaux constituent le point principal de désaccord » entre le Khalq et le Parcham.

de loin sous-estimé les contradictions entre les deux factions et la détermination d'Amin à se débarrasser de Karmal et des parchamis grâce à l'influence qu'il exerçait sur les cadres khalqis, sur l'armée et la police, et à ouvrir la voie à ses propres ambitions.

Le 24 mai, dans le contexte de la lutte fractionniste, le bureau politique du PDPA a pris, malgré l'opposition de Karmal, la décision d'élargir la composition du Conseil révolutionnaire au bénéfice des militaires. Mais avant cela, la publication de la brochure OSR, le 22 mai, a porté un coup sévère à la direction du Parcham. L'OSR attaquait indirectement les leaders parchamis, insinuant qu'ils n'avaient pas eu foi en la victoire de la révolution et qu'ils avaient même essayé de saboter la prise de pouvoir par le Khalq.

Le Conseil révolutionnaire élargi, de toute évidence en faveur du Khalq, s'est réuni le 12 juin et a pris deux décisions controversées: le changement de drapeau et le retrait de la nationalité afghane aux 23 membres de la famille royale qui avaient survécu au massacre du 27 avril. La position de Karmal et de ses partisans n'est pas connue, mais il semble qu'ils ne les auraient pas approuvées. Plus tard, en 1980, réinstallé au pouvoir à l'aide des baïonnettes soviétiques, Karmal a réintroduit le drapeau tricolore traditionnel<sup>380</sup>.

Entre-temps, Moscou a envoyé une délégation du comité central (CC) du parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) conduite par Nikolai Simonenko, son principal spécialiste de l'Afghanistan, pour préserver l'unité du PDPA. Simonenko a également transmis une lettre du CC PCUS, plaidant l'unité du parti, qu'Amin a simplement ignorée. Ce dernier, au lieu de fléchir sa position, a « éloigné les conseillers de Karmal, a vite endoctriné Semonenko en faisant de lui un supporter de la faction Khalq »<sup>381</sup>.

Le 17 juin, la réunion du Politbureau a été fatale pour le sort de l'unité du parti. Les deux fractions n'ayant apparemment pas pu trouver un consensus sur des questions importantes de politique intérieure et extérieure de la DRA, la réunion se serait terminée par un nouveau schisme du parti<sup>382</sup>. Comme résultat, la décision a été prise d'envoyer les leaders parchamis à l'étranger en tant qu'ambassadeurs, un expédient modéré pour les mœurs politiques afghanes.

Moscou a néanmoins pu persuader Taraki d'envoyer Karmal à Prague, d'une part, pour préserver sa sécurité et, d'autre part, pour garder comme une option son retour au pouvoir dans l'avenir<sup>383</sup>. Deux jours avant le départ de Karmal, le bureau politique du PDPA a nommé Amin comme « premier » secrétaire du CC du parti, à la place de Karmal. Il semble que c'est en réponse à l'insistance soviétique que tous les parchamis n'ont pas été purgés tout de suite de leurs postes gouvernementaux.

---

<sup>380</sup> Voir Male, *op. cit.*, p. 129.

<sup>381</sup> Propos de Morozov, cité par Harrison, *op. cit.*, p. 30.

<sup>382</sup> Voir Male, *ibid.*

<sup>383</sup> Voir Harrison, *op. cit.*, *ibid.*

Avant de partir, Karmal a toutefois essayé d'organiser un coup d'Etat contre le Khalq ; mais n'ayant pas trouvé suffisamment de soutien ni chez les officiers afghans ni chez les Russes, il a dû abandonner son projet<sup>384</sup>.

Quand, en août-septembre, le prétendu complot a été découvert – menant à l'arrestation de Qadir, de Mohammad Rafi, un autre héros de la révolution, de Shahpur Ahmadzai, le chef de l'état major des forces armées, puis de Kesbtmand et d'autres leaders parchamis – Amin a eu la justification de purger tous les parchamis et de rappeler les ambassadeurs à Kaboul.

L'arrestation de Qadir a vite fait apparaître la rivalité latente entre Watanjar et Amin. Le 17 août, en plaisantant et en riant, Watanjar et Qadir étaient entrés à Arg (palais présidentiel) pour assister à une réunion du gouvernement, mais à peine une heure plus tard Watanjar en sortait seul et visiblement choqué<sup>385</sup>. Après cela, Watanjar a demandé à Taraki le poste vacant de la Défense, estimant qu'il lui revenait de droit grâce au rôle qu'il avait joué dans la révolution. Mais Amin voulait avoir lui-même une emprise directe sur ce ministère clef du pouvoir. Comme « compromis », Taraki lui-même en a assumé la responsabilité en plus de ses nombreuses fonctions comme chef d'Etat et de gouvernement, secrétaire général du CC du parti et commandant suprême des forces armées. Taraki a ainsi renforcé sa position face à Amin qu'il craignait aussi<sup>386</sup>. Amin a cependant pu prendre le contrôle opérationnel du ministère en question en se faisant désigner vice-ministre de la Défense.

Tout cela ne plaisait évidemment pas à Moscou qui s'inquiétait de la capacité de survie du régime afghan.

Aussi, du 25 au 27 septembre 1978, sur instruction du CC PCUS, B. N. Ponomarev a-t-il visité Kaboul où il a eu des conversations avec Taraki et Amin. Le principal objectif de son voyage était de convaincre la direction afghane « d'arrêter les répressions massives pratiquées dans des proportions de plus en plus grandes depuis la révolution en Afghanistan, y compris la répression contre la faction Parcham. »<sup>387</sup> Moscou savait que la principale raison de la purge du Parcham consistait « en lutte factionnaire et en animosités personnelles ». Il insistait donc sur la nécessité de la modération de la politique intérieure de la DRA, affirmant que les répressions « allaient mécontenter la population, saper l'autorité du gouvernement révolutionnaire et fragiliser le nouveau régime. »<sup>388</sup>

Pourtant, certains croyaient que Moscou était derrière le complot<sup>389</sup>. Le gouvernement afghan n'a montré aucun signe apparent de protestation, mais Amin en tant que ministre des Affaires étrangères a fait une constatation jetant la suspicion sur l'URSS: « [...] Nous avons eu suffisamment de preuves indéniables montrant que tous les complots et les instigations anti-Khalq sont préparés,

<sup>384</sup> Voir *supra*, pp 74-75.

<sup>385</sup> Dupree, *Red Flag Over the Hindu Kush. Part V: Repression, or [...] op. cit.*, p. 5.

<sup>386</sup> Voir Male, p. 136.

<sup>387</sup> Voir « Information from CC CPUS to GDR leader Erich Honecker, 13 October 1978 », *op. cit.*

<sup>388</sup> *Ibid.*

<sup>389</sup> Voir par exemple, Anthony Arnold, *op. cit.*, p. 76.

encouragés et financés en coopération avec des sources étrangères. Mais nous ne voulons pas divulguer les noms de ces pays pour le moment, vu notre intérêt dans l'amitié durable avec toutes les nations du monde.»<sup>390</sup> Une telle prudence dans l'expression n'était pas observée chez Amin quand il s'agissait des pays autres que ceux du bloc soviétique. Cela ne pouvait qu'augmenter la méfiance mutuelle entre Amin et les Russes.

Une résolution du Secrétariat du CC PCUS, datée du 15 novembre 1978, réfute l'implication des Soviétiques dans le complot. La résolution demande que Karmal mette fin à ses activités anti-DRA: « [...] De telles activités de Karmal sont connues de la direction de l'Afghanistan et suscitent une réaction négative. Elles mettent dans une situation fautive et embarrassante, face au régime révolutionnaire en Afghanistan, ceux qui lui ont accordé l'hospitalité (la Tchécoslovaquie) et les camarades soviétiques. Cette activité, ayant pour but d'affaiblir le parti au pouvoir en Afghanistan, le PDPA, et de saper ses efforts dans la construction d'un nouvel Afghanistan, peut être considérée comme erronée, parce qu'elle ne fait que du tort à l'Afghanistan. » Plus loin, la résolution demande à Karmal de « ne pas participer lui-même à des activités contre l'Etat [...] ni d'y inciter ses partisans. »<sup>391</sup>

La purge des parchamis a diminué presque de moitié la base politique du régime. Le Parcham, ayant une origine citadine et de ce fait plus de possibilité de recruter des cadres qualifiés et compétents, fournissait une quantité importante de main d'œuvre qualifiée au régime. En pratiquant, d'une manière générale, la répression et les purges contre l'intelligentsia, la DRA s'est privée de la source principale de savoir et de compétence si nécessaire au pays.

Le Parcham étant écarté, la voie était libre pour Taraki et Amin d'adopter une politique radicale en vue de réaliser rapidement des réformes sociales et économiques, ainsi que d'assurer la sécurité du régime par la répression, dont le résultat a été catastrophique<sup>392</sup>.

Il est cependant à noter que si le Parcham avait initialement pris le pouvoir, il aurait sûrement eu les mêmes problèmes que son frère ennemi le Khalq et n'aurait pas atteint un résultat final différent, étant donné qu'il n'était pas essentiellement différent du Khalq – abstraction faite de différences d'ordre tactique – et qu'il était vu comme tel par les Afghans.

Les Soviétiques pour leur part ont accru de manière significative leur assistance à la DRA. 29 accords économiques et culturels (104.7 millions d'USD), dont presque tous avaient été négociés avant le coup d'Etat d'avril, ont été signés avant octobre 1978. En outre, la DRA a signé 9 accords économiques (28 millions d'USD) avec la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et l'Allemagne de l'Est<sup>393</sup>. Un accord (250

<sup>390</sup> Malec, p. 138 (traduction personnelle).

<sup>391</sup> Résolution du secrétariat du CC du PCUS, No ST-134, 15 novembre 1978, in Allan et al., op. cit., pp 10-14.

<sup>392</sup> Voir *supra* dans le même chapitre, section III, sous-section A.

<sup>393</sup> Dupres, Red Flag Over [...] Part V. op. cit., p. 4.

millions d'USD) portant sur l'achat d'armes soviétiques a été signé en juillet 1978<sup>394</sup>. Le nombre de conseillers soviétiques a bien augmenté, atteignant un niveau record de 5000 en 1979<sup>395</sup>.

Il est à noter que cette augmentation de l'assistance est similaire à celle qui avait eu lieu après le coup d'Etat de Daoud en 1973. Mais cette fois, ce qui était nouveau est la tentative des Russes de prendre le contrôle politique du pays et d'exercer une sorte de tutelle sur le PDPA et l'Etat afghan comme conséquence logique d'une assistance massive. Or, cela semble leur avoir échappé. Les Soviétiques ont de plus en plus fait pression sur Amin pour le faire fléchir. D'une part, Amin continuait à demander une aide soviétique massive pour financer son régime, l'équiper militairement et fournir du personnel technique pour les opérations militaires contre les rebelles. D'autre part, il résistait au contrôle soviétique en rejetant les pressions visant à modérer la réalisation des réformes et à augmenter la participation soviétique dans la direction de la police secrète et de l'armée afghane<sup>396</sup>.

Le 5 décembre 1978, l'Afghanistan et l'URSS ont signé un traité d'amitié et de coopération dont l'article 4 attire particulièrement l'attention: « Les Hautes Parties contractantes entreprendront des consultations et, d'un commun accord, appliqueront des mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité, l'indépendance et l'intégrité territoriale des deux pays. »<sup>397</sup>

Malgré les diverses spéculations, le traité en question signifiait simplement un rapprochement dans les relations entre les deux pays. De pareils traités existaient déjà entre l'URSS et certains pays du tiers monde. Le traité a ouvert la voie à une plus grande coopération militaire et économique soviéto-afghane dont le gouvernement de Kaboul avait sûrement un besoin accru, étant donné la détérioration de ses relations avec les pays voisins et la stagnation, voire la diminution, de l'aide étrangère en général y compris l'aide occidentale.

Après le coup d'Etat d'avril, Amin et le Khalq ont essayé de faire continuer, et même d'accélérer, la compétition Est-Ouest (« The Great Game ») en Afghanistan. Mais à présent, d'une part, les rapports entre les superpuissances évoluaient plutôt dans le cadre de la politique de détente, et d'autre part – ce qui était probablement la raison essentielle – les Américains n'ont pas voulu participer au jeu d'un régime ouvertement communiste dans la ligne soviétique. Si, en 1920, le traité soviéto-afghan avait eu un effet sur les Britanniques, le traité soviéto-afghan de 1978 n'a pas eu d'effet sur les Américains qui ont maintenu leur assistance à un niveau bas et l'ont sévèrement réduite après la mort de l'ambassadeur Dubs.

La dépendance de l'URSS devenait donc inévitable et le traité en question était un point d'appui pour le régime. Il est difficile d'établir si les intentions initiales des Soviétiques étaient d'utiliser le traité, notamment l'article 4 – ce qu'ils feront plus tard en décembre 1979 – dans le but d'une intervention militaire comme la dernière

<sup>394</sup> Henry Bradsher, *Afghanistan and the Soviet Union*, Duke Press Policy Studies, Durham, N. C. 1983, p. 96.

<sup>395</sup> Voir Metzge, *op. cit.* p. 41.

<sup>396</sup> Voir Harrison, *op. cit.*, p. 35.

<sup>397</sup> Pour le texte du traité voir Farhang, *op. cit.*, pp 193-196.

solution pour maintenir le régime communiste en Afghanistan et garder ce dernier dans sa sphère d'influence.

À la fin février 1979, une délégation économique soviétique de haut rang, présidée par le vice-président du Conseil des ministres de l'URSS, Ivan Arkhipov, est arrivée à Kaboul. La visite avait pour but d'élargir la coopération économique entre les deux pays. Elle s'est déroulée discrètement avec le minimum de cérémonies officielles. Un accord dont peu de détails ont été rendus publics a été signé. La presse officielle afghane n'a même pas mentionné l'accord en question et la presse soviétique s'est montrée également réservée. L'impression générale était que les négociations avaient été difficiles et que les deux parties n'avaient pas obtenu de résultat tout à fait satisfaisant. Quelques jours après la visite, Amin a révélé que des problèmes existaient effectivement: « La République fédérale d'Allemagne avec le Japon, le Royaume-Uni et le Canada ont réduit la dette de l'Afghanistan. Un tel geste n'a pas encore été fait de la part du plus grand créancier de l'Afghanistan, l'URSS »<sup>398</sup> a-t-il déclaré. Presque un mois plus tard, Amin a encore déclaré que selon l'accord signé avec Arkhipov, l'URSS s'engageait à contribuer à raison d'un milliard de dollars américains au plan quinquennal de l'Afghanistan à partir du 21 mars 1979<sup>399</sup>.

Au milieu du mois de mars, le soulèvement populaire à Herat a pour la première fois secoué le régime khalqi et a sérieusement inquiété les Russes: « Il semblait que l'ennemi se soit fermement installé là-bas, que la ville soit devenue le centre de la contre-révolution »<sup>400</sup>, a confié Kosygin à Taraki. Zagladin, alors premier directeur adjoint du département international du CC PCUS, a également confirmé plus tard l'inquiétude qui prévalait à Moscou à ce moment: « La férocité de l'opposition nous est parvenue comme un grand choc [...] Pour la première fois nous nous sommes véritablement alarmés pour l'Afghanistan. Vous pouvez imaginer ce que nous avons ressenti quand ils (les rebelles) ont exhibé les corps de nos conseillers à travers les rues, quand certains de nos femmes et enfants ont été tués de la façon la plus barbare. »<sup>401</sup>

C'est en rapport avec les événements d'Herat que Taraki et Amin ont fait pour la première fois une demande urgente de troupes soviétiques pour mater l'opposition afghane<sup>402</sup>.

Le 17 mars, le bureau politique du CC PCUS s'est réuni de toute urgence pour étudier la question de l'intervention militaire en Afghanistan, qui a été débattue pendant trois jours consécutifs<sup>403</sup>. Le procès-verbal de la réunion montre que la

<sup>398</sup> Cité par Male, op. cit., p. 160.

<sup>399</sup> *Ibid.*

<sup>400</sup> Propos de Kosygin, président du Conseil des ministres de l'URSS, extraits de l'enregistrement de l'entretien de Kosygin [...] avec Taraki le 20 mars 1979 à Moscou, in Allan et al., op. cit., pp 26 et s.

<sup>401</sup> Cité par Harrison, op. cit., p. 36.

<sup>402</sup> Voir « Transcript of Telephone Conversation Between Soviet Premier Alexei Kosygin and Afghan Prime Minister N. M. Taraki, 18 March 1979, » Moscow Russian Television Network in Russian, « Special File » program, 14 July 1992, translated in FBIS-SOV-92-138 (17 July 1992), pp 30-31 ; source Internet: CWIHP.

<sup>403</sup> Voir « Transcript of CPSU CC Politburo Discussion on Afghanistan, 17-19 March 1979, » Top Secret ; source: TsKhSD, f. 89, per. 25, dok. 1, li. 1, 12-25 ; source Internet: CWIHP.

direction soviétique était pleinement consciente des conséquences internes et internationales d'une occupation militaire de l'Afghanistan.

Le jour de l'ouverture de la réunion, le ministre de la Défense, Ustinov, a rapporté qu'« ils [les Afghans] attendent de la part de l'URSS une action majeure, aussi bien par les forces terrestres qu'aériennes. » Le ministre des Affaires étrangères, Andrei Gromyko, a fait remarquer qu'une division entière afghane avait fait défection, ajoutant: « A mon avis, en considérant la question de l'aide à l'Afghanistan, nous devons procéder d'une proposition fondamentale, soit: sous aucune circonstance, nous ne pouvons perdre l'Afghanistan. Depuis soixante ans, nous avons vécu dans la paix et l'amitié avec l'Afghanistan. Si nous perdons l'Afghanistan maintenant et que le pays se tourne contre l'Union soviétique, cela sera un échec sérieux pour notre politique étrangère. Bien sûr ce sera une chose pour nous de prendre des mesures extrêmes si nous pouvons compter sur l'armée afghane, mais ce sera tout à fait autre chose si elle ne soutient pas le gouvernement légal du pays. »<sup>404</sup>

Le secrétaire du CC PCUS, Andrei Kirilenko, et le premier ministre, Alexei Kosygin, ont vivement critiqué les leaders communistes afghans. Kirilenko a proposé de dire à Taraki qu'au lieu d'exécuter et de torturer massivement, il « devait changer de tactique ». De même, Kosygin a dit: « [...] Il me semble que nous devons parler à Taraki et à Amin des erreurs qu'ils ont commises. En fait, même jusqu'à nos jours, ils continuent à exécuter les gens qui sont en désaccord avec eux. Ils sont en train de tuer presque tous les leaders du Parcham, non seulement ceux de haut rang, mais également ceux de rang moyen. »<sup>405</sup>

Le directeur du K.G.B., Yuri Andropov était hésitant le premier jour de la réunion: « Si nous envoyons des troupes, nous serons sûrement traités d'agresseurs, mais en dépit de cela nous ne pouvons pas nous permettre de perdre l'Afghanistan, quelles que soient les circonstances. »<sup>406</sup> Mais le jour suivant, il a annoncé sa ferme opposition à l'intervention, tout en poussant les autres membres du bureau politique dans la même ligne:

« Andropov: Camarades, j'ai réfléchi très profondément à tous ces problèmes depuis hier et je suis arrivé à la conclusion que nous devons examiner très, très sérieusement la question de savoir qui nous allons soutenir si nous déployons nos forces en Afghanistan. Pour nous, il est tout à fait clair qu'en ce moment l'Afghanistan n'est pas prêt à résoudre tous les problèmes qu'il rencontre sur la voie du socialisme. L'économie est arriérée, la religion islamique prédominante, et presque toute la population rurale est illettrée. Je ne pense pas que nous puissions maintenir la révolution en Afghanistan à l'aide de nos baïonnettes seulement. L'idée en est intolérable et nous ne pouvons en prendre le risque. »

---

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> *Ibid.* Ce qui est cependant frappant, c'est l'existence d'un consensus au sein du bureau politique du CC PCUS sur l'idée de base de la discussion, à savoir ne perdre l'Afghanistan en aucun cas. Il me semble que cela a ultérieurement joué un rôle substantiel dans la prise de décision sur l'envoi de troupes en Afghanistan en décembre 1979.

Gromyko: J'appuie pleinement l'opinion du camarade Andropov, à savoir que nous devons exclure l'envoi de troupes en Afghanistan. L'armée afghane n'est pas fiable. Par conséquent, notre armée deviendrait un agresseur. Contre qui irait-elle se battre ? Contre le peuple afghan avant tout, et notre armée serait contrainte de tirer sur lui ! Le camarade Andropov a correctement noté que la situation en Afghanistan n'est pas mûre pour une révolution. Et tout ce que nous avons fait avec beaucoup d'efforts ces années pour la détente, la réduction des armes [...] sera détruit. Ce serait un bon cadeau à la Chine, bien sûr. Tous les pays non-alignés seront contre nous. En un mot, une telle action aura des conséquences sérieuses [...] On doit se demander ce que nous allons gagner ? Un Afghanistan avec le gouvernement actuel, une économie arriérée et un poids international insignifiant.

D'autre part, nous devons garder à l'esprit le fait que l'envoi de troupes ne sera pas non plus justifié du point de vue légal. Conformément à la Charte de l'ONU, un pays peut demander de l'aide, et nous pourrions envoyer des troupes, au cas où il est l'objet d'une agression de l'extérieur. L'Afghanistan n'a pas été l'objet d'une telle agression. Ce sont ses affaires intérieures, un conflit révolutionnaire interne, un combat d'un groupe de la population contre un autre [...] En un mot, comme résultat des erreurs sérieuses qu'ils ont commises, les leaders afghans n'ont pas gagné le soutien de leur peuple.

Kirilenko: Nous leur avons tout donné et qu'est-il arrivé ? Rien n'a aidé. Ils fusillent des gens innocents et ensuite ils essayent de se justifier en déclarant que sous Lénine aussi des gens ont été fusillés. Regardez quel genre de marxistes ils sont !

Kosygin: Les conséquences négatives seraient énormes. Beaucoup de pays s'opposeraient immédiatement à nous. Il n'y aurait absolument pas de conséquences positives.

Andropov: Nos troupes pourraient-elles les aider ? Dans une telle situation, les chars et les véhicules blindés ne peuvent rien sauver. Je pense que nous devons dire franchement cela à Taraki. Nous devons dire que nous allons les soutenir au maximum ; nous devons leur donner toute l'aide que nous leur avons promise, mais nous ne pouvons pas envoyer des troupes. »<sup>407</sup>

Lors de la réunion finale, quand un consensus a été atteint sur la question, Brejnev a exprimé son opinion, reconnaissant que le bureau politique avait « correctement décidé [...] Il ne serait pas convenable ou approprié pour nous de nous impliquer dans cette guerre. »

En réitérant son inquiétude concernant la non-fiabilité de l'armée afghane, Gromyko a en outre souligné que: « L'envoi de troupes en Afghanistan signifierait l'occupation de l'Afghanistan. Cela nous placerait dans une position très difficile sur la scène internationale. Nous ruinerions tout ce que nous avons construit avec une si grande difficulté, avant tout la détente. Les négociations sur le SALT II seraient ruinées ; et c'est actuellement pour nous le problème primordial. Il n'y aurait pas de rencontre entre Léonid Ilyich (Brejnev) et Carter. Il serait très douteux que Giscard d'Estaing se rende chez nous. Nos relations avec les pays occidentaux, notamment

---

<sup>407</sup> Ibid.

avec la RFA, seraient gâchées. C'est pourquoi, malgré la situation difficile, nous ne pouvons envoyer des troupes. »<sup>408</sup>

Ustinov était également d'accord avec la décision, mais il a dit qu'il avait planifié de déployer trois divisions près de la frontière afghane « pour montrer que nous sommes prêts. » Puis il a demandé et reçu l'autorisation d'entreprendre des manœuvres tactiques près de la frontière<sup>409</sup>.

Le 20 mars, Taraki était en visite officielle à Moscou et la direction soviétique lui a formellement annoncé le refus soviétique d'envoyer des troupes en Afghanistan: « L'entrée de nos troupes en territoire afghan va tout de suite exciter la communauté internationale », lui a dit Kosygin ; elle « va entraîner derrière elle de graves conséquences négatives multidimensionnelles. Au fond, cela va être non seulement un conflit avec les pays impérialistes, mais aussi un conflit avec votre propre peuple. Nos ennemis communs n'attendent que le moment où les troupes soviétiques apparaîtront sur le territoire afghan. Cela leur donnerait un prétexte pour l'envoi en territoire afghan de formations militaires qui vous seraient hostiles. J'aimerais souligner encore une fois que nous avons considéré de tous les côtés la question de l'envoi de troupes [...] et nous sommes arrivés à la conclusion que si nous envoyons des troupes, la situation dans votre pays ne s'améliorera pas, mais qu'au contraire elle se compliquera. On ne peut pas ne pas voir que nos troupes seraient contraintes de combattre non seulement les agresseurs étrangers, mais aussi une partie de votre peuple. Et le peuple ne pardonne pas ce genre de choses. En outre, dès que nos troupes traverseront la frontière, la Chine et tous les autres agresseurs seront excusés. »<sup>410</sup>

Moscou a cependant promis à Taraki une aide plus grande et plus diversifiée et un soutien politique plus efficace en vue de faire pression sur les pays voisins de l'Afghanistan.

Durant cette même visite, Kosygin a confirmé à Taraki que l'URSS fournirait gratuitement à la DRA une certaine quantité d'armes durant l'année. Il s'agissait de: 33 BMP-1, 5 MU-25, 8 MU-8T, 50 BTR-60 PB, 25 automobiles blindées de reconnaissance, 50 installations antiaériennes mobiles, 1 canon antiaérien « Strela », 8 hélicoptères et encore 12 hélicoptères blindés MU-24<sup>411</sup>. Kosygin a en outre annoncé que l'URSS fournirait à la DRA durant l'année 100 000 tonnes de blé et que le prix du gaz naturel afghan serait augmenté de 24 à 37 dollars pour 1000 m<sup>3</sup><sup>412</sup>. Taraki a réitéré la demande afghane de la remise par l'URSS du paiement de la

---

<sup>408</sup> *Ibid.*

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> Enregistrement de l'entretien de A. N. Kosygin [...] avec N. M. Taraki le 20 mars 1979, *in* Allan et al., *op. cit.*, p. 30.

<sup>411</sup> Ces chiffres ne représentent qu'une petite partie des armes livrées à l'Afghanistan. Après la crise d'Hérat, les Russes ont fourni des quantités sans précédent de toutes sortes d'armes dont la valeur serait de centaines de millions de dollars.

<sup>412</sup> Enregistrement de l'entretien de A. N. Kosygin [...] avec N. M. Taraki [...] *op. cit.*, *ibid.* Il est intéressant de comparer que les Russes payaient 110 dollars pour 1000 m<sup>3</sup> de gaz iranien. Les Américains payaient 160 dollars pour 1000 m<sup>3</sup> de gaz canadien à la même époque (Dupree, *Red Flag* [...] Part IV, *Foreign Policy* [...] *op. cit.*, p. 7).

dette et des intérêts sur les crédits soviétiques. Kosygin a promis d'étudier la question<sup>413</sup>.

Le même jour, Taraki a eu un entretien avec Brejnev qui, tout en rappelant la position soviétique adoptée au bureau politique, a attiré l'attention de Taraki sur l'importance de l'unité du PDPA et a proposé de nouveau l'idée d'un « front national » de toutes les forces « nationales-patriotiques » et anti-impérialistes sous la direction du PDPA<sup>414</sup>.

Peu après la visite de Taraki à Moscou, le 5 avril 1979, une délégation militaire de haut rang, menée par le général Alexei Yepishev, le premier vice-ministre soviétique de la Défense et le chef du département des affaires politiques de l'armée, est arrivée à Kaboul. Cette visite a été suivie par une visite prolongée (17 août-22 octobre) d'une autre délégation de haut rang, présidée par le général Ivan G. Pavlovski, le commandant en chef de toutes les forces terrestres de l'URSS. La délégation avait pour mission « d'examiner l'état des forces armées afghanes, leur organisation et leurs opérations contre les rebelles ; d'accorder aux chefs militaires afghans de l'assistance en rapport avec ces questions ; de préparer des recommandations pour renforcer davantage les forces armées de la DRA. »<sup>415</sup>

Entre-temps, sous l'influence du désastre d'Herat, la lutte fractionniste s'est intensifiée dans les rangs du PDPA. Au schisme Khalq-Parcham s'ajoutait à présent le schisme du Khalq entre Amin et la clique anti-Amin, centrée autour de Taraki. Watanjar a persuadé ce dernier de le nommer ministre de la Défense. Taraki a également nommé Sher Jan Mazdooryar et Assadullah Sarwari<sup>416</sup>, proches alliés de Watanjar, respectivement aux postes stratégiques de ministre de l'Intérieur et de la Police secrète. Avec S. M. Gulabzoi qui était déjà au gouvernement, ces trois formaient le « gang des quatre ».

Amin a réagi avec colère à l'émergence de ce groupe et a organisé sous sa propre direction un tout puissant « Haut conseil de la défense de la patrie », chargé de la sécurité du pays, centralisant ainsi le ministère de la défense. Puis il a exercé des pressions sur Taraki et obtenu le poste de premier ministre<sup>417</sup>.

Face au fractionnisme et à la détérioration continue de la situation en Afghanistan, l'URSS a fait un effort peu voilé pour arranger le retour de Karmal et pour créer un gouvernement de coalition de caractère « national-démocratique » avec une large base politique, où Taraki, Karmal et Amin auraient eu un rôle

<sup>413</sup> Enregistrement de l'entretien de A. N. Kosygin [...] avec N. M. Taraki [...] op. cit., *ibid.*, p. 46.

<sup>414</sup> Enregistrement de l'entretien de L. I. Brejnev avec N. M. Taraki, le 20 mars 1979, in Allan et al., op. cit., pp 56-58.

<sup>415</sup> Voir « Soviet Defense Minister, Ustinov Report to CPSU CC on the Mission of Deputy Defense Minister Army-Gen. I. G. Pavlovskii, » 5 November 1979, Top Secret ; source: Archive of the President, Russian Federation (APRF), f. 3, op. 82, d. 149, li. 120-122 ; source Internet: CWIHP.

<sup>416</sup> Louis Dupree, emprisonné par le régime khalqi en novembre 1978 à Kaboul, a été témoin des scènes de torture que Sarwari pratiquait personnellement sur les prisonniers politiques. Voir son récit bouleversant in AUFPS report, Red Flag Over the Hindu Kush. Part V & Part VI: Repression, or [...] op. cit.

<sup>417</sup> Voir Harrison, op. cit., p. 38. Voir aussi Fred Halliday, War and Revolution in Afghanistan, New Left Review, No 119, janvier-février 1980, p. 27.

proéminent. Nur Ahmad Etemadi, un non communiste et ex-premier ministre sous Zahir Shah, était le candidat soviétique pour remplacer Taraki à la présidence<sup>418</sup>.

Pour ce faire, les Russes ont d'abord utilisé la médiation de Vassil Bilak, le deuxième personnage dans la hiérarchie communiste tchèque. Quand Amin a appris les véritables intentions du voyage de Bilak venu sous prétexte de pourparlers commerciaux, il l'a fait attendre quatre jours avant de le recevoir<sup>419</sup>.

Puis, augmentant leurs efforts, les Soviétiques ont chargé Vassily Safronchuk, un conseiller de l'ambassade soviétique qui avait son bureau au palais présidentiel, de réaliser le projet en question. Safronchuk a probablement reçu l'accord de certains personnages de deuxième rang dans le gouvernement afghan. Taraki a hésité mais n'a pas rejeté l'idée, tandis qu'Amin l'a fermement rejetée en disant que « le PDPA avait une base suffisamment large »<sup>420</sup>.

L'objectif soviétique a changé à la fin août. Le point de vue que l'armée afghane n'était pas capable de défendre le régime a prévalu à Moscou. D'autre part, réalisant qu'Amin était le principal obstacle au plan soviétique d'un régime à base élargie, les Russes ont décidé d'aider Taraki et ses alliés à se débarrasser d'Amin en l'envoyant probablement à l'étranger comme ambassadeur.

La première étape consistait à ce que Taraki conserve son poste de président et de secrétaire général du PDPA, que Karmal soit nommé premier ministre et premier secrétaire du parti, tandis que la moitié des membres du gouvernement serait composée de non communistes<sup>421</sup>. Brejnev a présenté son plan à Taraki le 11 septembre, lorsque celui-ci, de retour d'une conférence des pays non-alignés à la Havane, a fait une escale à Moscou. Taraki était probablement sûr que Moscou avait les moyens de faire fléchir Amin<sup>422</sup>.

Entre-temps, à Kaboul, Sarwari et son « gang », convaincus qu'Amin n'abandonnerait pas le pouvoir, avaient préparé un complot pour assassiner Amin sur le chemin de l'aéroport quand il devait aller à la rencontre de Taraki. Les Russes ont eu connaissance du complot par l'intermédiaire du neveu de Sarwari et ont averti Amin à temps pour qu'il suive un autre itinéraire<sup>423</sup>.

Amin était ainsi prudent et déterminé quand Taraki est revenu. Il a annoncé à ce dernier qu'il renvoyait le « gang des quatre ». Taraki s'y est opposé et lui a demandé d'accepter un poste d'ambassadeur pour le bien de l'unité du parti. Amin a alors rétorqué que c'était à lui, Taraki, de démissionner<sup>424</sup>.

Le 14 septembre, selon la version la plus plausible, Sarwari aurait convaincu Taraki d'inviter Amin pour un déjeuner de réconciliation. Comme Amin était méfiant, Sarwari aurait insisté pour inviter également l'ambassadeur soviétique, Puzanov. Cependant, Amin n'aurait accepté l'invitation que sous la garantie

---

<sup>418</sup> Voir Harrison, *ibid.* Voir aussi Bradsher, *op. cit.*, pp 105-106.

<sup>419</sup> Harrison, *ibid.*

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> Anwar, *op. cit.*, p. 168.

<sup>422</sup> Voir Harrison, *op. cit.*, p. 40.

<sup>423</sup> Anwar, *op. cit.*, pp 166-167.

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 169.

personnelle de Puzanov d'assurer sa sécurité. Toujours méfiant, Amin se serait fait accompagner par des gardes bien armés. Entre-temps, Sarwari aurait ordonné aux gardes de Taraki de tirer sur quiconque entrerait dans le palais. A l'entrée du palais présidentiel, Taroon, un allié d'Amin et le chef du secrétariat du président, aurait prévenu Amin qu'il serait dangereux d'entrer, mais ce dernier aurait insisté. Taroon se serait alors avancé le premier et se serait trouvé sous le feu des gardes de Taraki. Amin aurait immédiatement rebroussé chemin pour rejoindre ses quartiers. Le palais présidentiel a été encerclé par les forces fidèles à Amin et en quelques heures ce dernier a pris le contrôle de la situation<sup>425</sup>. Sarwari, Watanjar et Gulabzoi se seraient cachés à l'ambassade de l'URSS à Kaboul.

Selon Safronchuk, Puzanov ne savait rien du complot. Par contre, il aurait reçu des directives pour chercher à réconcilier Taraki et Amin<sup>426</sup>.

Le jour suivant, le comité central du PDPA a accepté la « démission » de Taraki de toutes ses fonctions pour des raisons de « santé ». Amin a également annoncé la démission du « gang des quatre ». Incapable de les trouver, Amin a accusé les Russes de les avoir cachés à l'ambassade.

Le 8 octobre, Shah Wali, le ministre afghan des Affaires étrangères, a convoqué une réunion des ambassadeurs des pays socialistes incluant les ambassadeurs de Chine et de Yougoslavie, à l'exception toutefois de celui d'URSS. Puzanov était en effet convoqué à une rencontre avec Amin à la même heure. Shah Wali, après avoir parlé du « gang des quatre », a déclaré: « A notre grand regret les conspirateurs ont été assistés par l'ambassadeur d'une puissance amie de l'Afghanistan, par A. M. Puzanov de l'URSS, qui a aidé Taraki à entraîner le premier ministre dans un piège. » Puis, il a accusé l'ambassade soviétique d'avoir caché les quatre conspirateurs. Safronchuk, qui était présent à la réunion, a rejeté les accusations et a demandé à Shah Wali « s'il se rendait compte que ses allégations pourraient avoir des effets irréparables sur les relations entre l'Afghanistan et l'URSS. »<sup>427</sup>

La direction soviétique a cependant décidé de « ne pas refuser de coopérer avec Amin » et, « en même temps, de clarifier définitivement les idées et les intentions

---

<sup>425</sup> *Ibid.*, p. 170 ; voir aussi Arnold, op. cit., p. 84.

<sup>426</sup> Cité par Harrison, op. cit., p. 40-41. En effet, une décision du bureau politique du CC PCUS du 13 septembre 1979 semble confirmer les déclarations de Safronchuk. Elle charge l'ambassadeur Puzanov de rencontrer Taraki et Amin ensemble ou séparément et de leur « exprimer avec insistance le souhait qu'ils montrent tous les deux le sens de la responsabilité envers la révolution. Dans le but de sauver la révolution, ils doivent se réconcilier et agir en parfait accord et de manière unanime. Une faille dans la direction pourrait être fatale pour la cause révolutionnaire et pour le peuple afghan. »

Pour le reste, la résolution est assez laconique et instruit l'ambassadeur qu'il devait être « guidé par le fait que nous ne pouvons pas prendre en charge l'arrestation d'Amin par les forces de notre bataillon, puisque cela serait une interférence directe dans les affaires domestiques de l'Afghanistan et aurait des conséquences graves. D'ailleurs, cela est pratiquement impossible. » (Voir CPSU CC Politburo Decisions on Afghanistan, 13 September 1979 ; source: APRF ; source Internet: CWIHP).

On ne sait cependant pas si Taraki avait demandé de l'aide soviétique pour arrêter Amin après son refus d'abandonner la direction du pays ou si l'ambassade soviétique et/ou le KGB avaient leur propre plan pour arrêter Amin.

<sup>427</sup> Harrison, *ibid.* Voir également, Brezhnev's Breath On Amin's Neck, The Economist, November 3, 1979, pp 53-54.

politiques d'Amin», ainsi que de faire «tout ce qui est possible» pour le convaincre de ne pas réprimer Taraki et ses supporters<sup>428</sup>.

Amin a formellement demandé le rappel de Puzanov, ce qu'il a obtenu non sans difficulté. Le 10 octobre, Radio Kaboul a annoncé la mort de Taraki pour raison de «maladie». Plus tard, après le retour au pouvoir de Karmal, le procès des meurtriers de Taraki a révélé que celui-ci avait été étranglé sur l'ordre d'Amin, malgré l'appel à la clémence des Soviétiques.

L'émergence sanglante d'Amin a radicalement changé la situation aux yeux des Russes. Ces derniers ont décidé qu'Amin n'était pas leur homme, qu'il pouvait changer de camp et qu'avec lui, le régime communiste allait s'effondrer au bénéfice d'un gouvernement islamique ouvertement hostile à l'URSS. Au bureau politique du CC PCUS, la volonté d'intervenir militairement a prévalu. Un peu plus de trois mois plus tard, le 27 décembre 1979, les forces spéciales soviétiques ont brutalement renversé le régime khalqi. Amin et ses deux fils aînés ont été assassinés durant l'attaque.

---

<sup>428</sup> Voir « CPSU CC Politburo Decision, 15 September 1979, with report by Gromyko, Ustinov and Tsvigan », Protocole No 168 ; source: APRF, f. 3, op. 82, d. 173, li. 72-75 ; source Internet: CWIHP.

## Chapitre IV

### L'intervention soviétique en Afghanistan et ses conséquences internationales

Ce chapitre tend, d'une part, à éclaircir les raisons de l'intervention militaire des Soviétiques en Afghanistan et la manière dont ils sont intervenus (sections I et II) et, d'autre part, à montrer que les réactions internationales contre cette intervention (sections III et IV) ont souvent été émotionnelles, parfois démesurées, dont l'importance consiste dans le fait qu'elles ont dans une large mesure déterminé la réponse internationale à l'intervention en question. Cette réponse<sup>429</sup> – qui a été donnée non pas dans le cadre du système de sécurité collective de la Charte des Nations Unies, mais par des Etats individuels – a cependant négligé, tout comme l'intervention soviétique, les intérêts fondamentaux du peuple afghan.

#### I. L'intervention soviétique

Pendant et après les événements d'Herat, Taraki et Amin ont plusieurs fois fait savoir à la direction soviétique leur désir de voir participer l'armée et les militaires russes aux opérations de répression des rebelles afghans. Les demandes ont été fermement rejetées.

Après le coup sanglant du 14 septembre, le régime étant très fragilisé par le fractionnisme, la répression et les purges, Amin avait plus que jamais besoin du soutien financier et militaire soviétique pour son régime afin de faire face aux problèmes économiques, à l'insécurité grandissante et à la rébellion qui avait entre-temps gagné plus de la moitié du pays.

Malgré la ferme opposition du bureau politique du PCUS en mars 1979, les débats sur l'intervention militaire en Afghanistan n'ont pas cessé au sein des autorités soviétiques. Déjà en août, la direction du KGB en Afghanistan suggérait une intervention militaire tandis que les services de renseignements militaires russes (GRU), également actifs en Afghanistan, affirmaient que le régime était capable de se défendre face à l'opposition armée<sup>430</sup>. Vers la fin de l'année, toutefois, les Russes sont arrivés à un consensus sur la non-fiabilité d'Amin<sup>431</sup>.

L'assassinat de Taraki a exaspéré le malaise de la direction soviétique face à Amin dont la survie dépendait essentiellement de l'aide soviétique, mais qui continuait à suivre sa propre ligne dans les questions politiques importantes. Andreï Gromyko a affirmé plus tard que « Brejnev a été profondément choqué par le meurtre de cet homme (Taraki) qui avait été son hôte il n'y a pas longtemps. Cela a

<sup>429</sup> Voir *infra*, chapitre VII, section III.

<sup>430</sup> Harrison, in Cordovez et Harrison, *Out of Afghanistan*, op. cit., pp 39-40.

<sup>431</sup> *Ibid.*, p. 45.

été une gifle, à laquelle il s'est senti obligé de répondre. Il croyait que le groupe d'Amin pourrait former un complot avec les USA. Au bureau politique, cela a été reçu généralement comme un coup contre-révolutionnaire qui pourrait aider le Pakistan et l'Iran à déstabiliser notre frontière du sud.»<sup>432</sup>

Tout en restant en principe fidèle à sa ligne communiste pro soviétique, Amin a fait des ouvertures du côté de l'opposition islamique afghane et du Pakistan, sachant probablement qu'aucune solution ne serait effective sans l'amélioration de ses relations avec ce dernier. Début décembre, il a cherché une rencontre avec le général Zia et, le 19 décembre, annoncé la visite prochaine en Afghanistan d'Agha Shahi, le ministre des Affaires étrangères du Pakistan, visite qui n'a cependant pas eu lieu<sup>433</sup>. Mais en essayant de rééquilibrer ses relations avec les pays voisins et avec l'Ouest, Amin avait très peu de chance de réussir.

Amin avait un passé politique cruel et était extrêmement impopulaire dans son propre pays. Au Pakistan, la clique militaire de Zia-Ul-Haq n'avait à présent aucun intérêt à améliorer les relations afghano-pakistanaïses. Le coup d'Etat communiste, la guerre civile et la menace soviétique ont donné une chance inespérée au régime militaire impopulaire du général Zia d'asseoir sa légitimité à l'intérieur du pays, d'améliorer ses relations avec les Etats-Unis et d'obtenir la reprise de leur aide financière et militaire – pratiquement suspendue depuis la deuxième guerre indo-pakistanaïse en 1965 – si nécessaire pour la survie de son régime.

La Chine s'était engagée du côté des rebelles et n'avait aucune envie d'apporter un quelconque soutien à Amin. Pour l'Ouest, surtout pour les Etats-Unis, l'Afghanistan ne représentait après tout qu'un pays lointain sans importance stratégique pour y entreprendre une action énergique contre l'invasion plus ou moins prévisible des Soviétiques dans les derniers mois du régime d'Amin. Les Américains avaient implicitement accepté que l'Afghanistan soit dans la sphère d'influence soviétique.

L'équipe brejnevienne a cependant très mal interprété les efforts d'Amin. Le 29 octobre 1979, la commission du bureau politique du comité central du PCUS pour l'Afghanistan, composée d'Andropov, Ustinov, Gromyko et Ponomarev, a soumis au bureau politique un mémorandum sur l'Afghanistan. Le 31 octobre 1979, le bureau politique du PCUS a noté que « des signes troublants arrivent à propos des efforts d'Amin pour établir des contacts avec les représentants de l'opposition conservatrice musulmane et les leaders tribaux hostiles au gouvernement » et que lors de ces contacts, « il s'est montré prêt à parvenir à un accord de compromis, ce qui est nuisible au développement progressiste du pays ». Il a été affirmé qu'Amin s'appêtait à « poursuivre une politique plus équilibrée dans ses relations avec les puissances occidentales », que « les représentants américains, après leurs contacts avec les Afghans, sont arrivés à la conclusion qu'il est possible d'orienter la ligne politique de l'Afghanistan dans une direction favorable à Washington. » Désignant

<sup>432</sup> Propos rapportés par Anatoli Gromyko, le fils d'Andrei Gromyko, lors d'une interview avec Igor Belyaev in « Tak my voshli v Afghanistan » (Ainsi nous sommes entrés en Afghanistan), Literaturnaya Gazeta, No 38 (5260) (28 septembre 1989), pp 20-26, cité par Harrison, op. cit., p. 42.

<sup>433</sup> Mohamad Hassan Kakar, Afghanistan, The Soviet Invasion and the Afghan Response, 1979-1989, University of California Press, London 1995, p. 44.

Amin comme « hypocrite et à double visage », le bureau politique a déclaré que « non seulement il n'a pas arrêté les sentiments antisoviétiques, mais qu'il les a encouragés. » La conclusion de la réunion du bureau politique était frappante en déclarant Amin « arbitraire, cruel et traître qui peut changer l'orientation politique du régime »<sup>434</sup>.

Assurément méfiant, mais sans connaître les intentions des Russes, Amin voyait les choses d'une autre manière. Il avait dit lors d'une interview que « les Russes ont autant ou plus besoin de nous que nous avons besoin d'eux et qu'ils ont plus besoin de moi que j'ai besoin d'eux »<sup>435</sup>. Amin comprenait l'importance que les Soviétiques attachaient à l'Afghanistan et il croyait qu'il pouvait s'imposer à eux. Il avait éliminé ses concurrents potentiels, notamment Taraki, Etemadi, ainsi que Karmal (politiquement)<sup>436</sup>. Il croyait probablement que les Soviétiques ne pouvaient lui trouver un remplaçant capable de stabiliser le régime.

On peut se demander si Amin avait réfléchi au fait que Karmal était très proche des Russes et que ces derniers l'avaient gardé comme une alternative à Amin. La réponse est sûrement oui, mais, de toute évidence, Amin excluait totalement l'éventualité de son renversement violent par les Soviétiques, pensant probablement que cela ne serait qu'une folie, ne servant en rien les intérêts de l'URSS. La confiance qu'Amin faisait aux Soviétiques malgré tout est certainement basée sur ces arguments et n'était pas due à sa « naïveté » ou au « manque d'expérience politique ».

Cependant, les Russes – comme on l'a vu plus haut – ne le croyaient pas fiable et étaient convaincus qu'avec Amin le régime allait s'effondrer. Ce que les Russes n'ont pas voulu comprendre, et qui était de loin la chose la plus importante, est que, sans être menacé d'un effondrement immédiat, le régime communiste était de toute façon condamné. Ni Amin ni les Russes ne pouvaient le sauver. L'intervention ne faisait que prolonger son agonie et les souffrances du peuple afghan.

Amin avait encore le plein contrôle du pays quand les Russes ont commencé à préparer le terrain pour l'arrivée des troupes. Déjà au début juillet 1979, avec l'accord du gouvernement afghan, un bataillon de parachutistes russes, déguisé en personnel technique, a pris le contrôle de la base aérienne militaire de Bagram<sup>437</sup>.

<sup>434</sup> Extraits du procès verbal de la réunion du 31 octobre 1979 du bureau politique du CC PCUS, cités *in* Kakar, *op. cit.*, p. 44.

<sup>435</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 29.

<sup>436</sup> Etemadi avait été gardé en prison depuis le coup d'Etat de 1978, mais les Russes étaient en contact avec lui et le considéraient comme un candidat potentiel pour remplacer Amin. Taraki a été prisonnier entre le 14 septembre et le 10 octobre 1979. Amin a exécuté les deux hommes, ainsi qu'un certain nombre d'autres hommes politiques afghans, pour ne pas laisser d'alternative aux Russes.

<sup>437</sup> Voir « Gromyko-Andropov-Ustinov-Ponomarev Report to CPSU CC on the Situation in Afghanistan, 28 June 1979, » publié *in* A. A. Liakhovsky, *The Tragedy and Valour of the Afghan* (Moscow: GPI « Iskon », 1995), p. 76 ; source Internet: CWIHP. Liakhovsky note que ce rapport, qui propose en effet d'envoyer le bataillon en question à Bagram, a été approuvé, le 28 juin, par la résolution No P 156/XI du bureau politique (*ibid.*). Voir aussi « Record of the Conversation Between Soviet Ambassador A. M. Puzanov and N. M. Taraki, 10 July 1979 » (notes prises par O. A. Westad du document du TsKhSD, f. 5, op. 76, d. 1044, li. 45-51 ; source Internet: CWIHP). Au cours de cette rencontre, Taraki exprime, entre autres, sa « satisfaction concernant l'arrivée et le déploiement du 'groupe spécial soviétique à Bagram' ».

Toujours en juillet, un détachement spécial des forces du KGB (120-150 personnes), déguisé en personnel de l'ambassade, a été envoyé pour la protection de l'ambassade soviétique à Kaboul<sup>438</sup>. Dans la première moitié de décembre, un détachement spécial du GRU (500 personnes), habillé en uniforme militaire afghan, a été envoyé à la demande d'Amin pour assurer sa sécurité personnelle<sup>439</sup>. Début décembre, le nombre des troupes soviétiques a probablement atteint 2500 personnes<sup>440</sup>. Fin novembre-début décembre, l'aviation militaire russe a probablement pris part aux pilonnages des rebelles afghans dans le Nord-Est de l'Afghanistan<sup>441</sup>. Le 24 décembre, les troupes soviétiques ont commencé à entrer massivement dans le pays. Tout cela, excepté probablement le détachement du KGB pour la protection de l'ambassade, s'est passé avec l'accord du gouvernement d'Amin<sup>442</sup>.

On ne sait pas en quels termes Amin et la direction soviétique se sont finalement entendus sur l'introduction des troupes soviétiques en Afghanistan. Il est peu probable qu'Amin ait donné son accord à l'entrée massive des troupes, ce qui aurait sapé son pouvoir. Par contre, on pourrait présumer qu'Amin avait demandé un « contingent limité », placé sous le commandement de son gouvernement. Cela aurait permis à Amin d'atteindre quelques objectifs principaux: garantir la sécurité de son régime face à sa propre armée en éliminant les risques d'un coup d'Etat, ainsi que libérer l'armée afghane pour la consacrer à la répression des rebelles en assurant la sécurité des points stratégiques du pays par les troupes russes.

Faute d'avoir réussi à remplacer Amin par d'autres moyens, les Soviétiques avaient cependant un scénario différent, basé sur la présomption qu'en renversant le régime détesté d'Amin, ils pourraient stabiliser l'Afghanistan avec l'aide de l'armée rouge.

Etant en parfaite contradiction avec l'évaluation correcte initiale que la direction soviétique avait faite en mars de la même année, cela montre qu'après tout Brejnev et son entourage immédiat, ayant encore le pouvoir réel à Moscou et représentant la ligne orthodoxe, croyaient à la solution militaire du conflit afghan dont les causes étaient essentiellement politiques. Mikhail Suslov, l'éminence grise de Brejnev, et

<sup>438</sup> Voir « Gromyko-Andropov-Ustinov-Ponomarev Report [...], 28 June 1979 », op. cit.

<sup>439</sup> Voir « Extract from CPSU Politburo Decision, 6 December 1979, » cité in A. A. Liakhovskiy, *The Tragedy and Valour of the Afghan*, op. cit., p. 107 ; source Internet: CWHIP.

<sup>440</sup> Bradsher, *Afghanistan and the Soviet Union*, op. cit., p. 176.

<sup>441</sup> *Ibid.*

<sup>442</sup> Garthoff cite les propos de Liakhovskiy et Zabrodin (publiés in « Secrets of the Afghan War, » *Armiya*, no 6, mars 1992, pp 65-66), qui affirment que non seulement Amin était au courant de la présence des troupes soviétiques, mais qu'il cherchait à obtenir l'envoi de bataillons soviétiques de l'Asie centrale, revêtus d'uniformes militaires afghans, et connus parmi les Russes comme le « bataillon musulman » (Reymond Garthoff, *Détente and Confrontation*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1994, p. 1010).

C'est parce qu'Amin voulait garder secrète l'arrivée continue des troupes soviétiques jusqu'à un certain moment pour ensuite mettre le pays et le monde devant un fait accompli. Il faudrait rappeler que l'Asie centrale soviétique est peuplée des mêmes peuples que ceux habitant le Nord de l'Afghanistan ; on pouvait donc faire passer, bien qu'avec difficulté, les bataillons en question pour des troupes afghanes. D'ailleurs, pour réprimer la rébellion d'Herat, Taraki avait aussi demandé l'utilisation secrète des bataillons de l'Asie centrale soviétique en mars de la même année (voir la conversation téléphonique de Taraki avec Kosygin, le 18 mars 1979, in Kakar, op. cit., pp 321-326).

dont le point de vue idéologique dominait le comité central du PCUS, croyait que « l'effondrement de la révolution afghane mettrait en péril les régimes communistes partout dans le monde. »<sup>443</sup>

Cette perception était en parfait accord avec la politique afghane de Krouchtchev, commencée en 1954 et basée sur une thèse plus générale selon laquelle le socialisme mondial pouvait s'élargir par la voie de l'investissement économique, idéologique, politique et finalement militaire de l'URSS dans des pays du tiers monde. La direction soviétique n'était pas prête à lâcher un Afghanistan pro soviétique qui avait en principe tous les atouts pour devenir « socialiste ».

Vers la fin 1979, des considérations de la politique étrangère soviétique ont probablement également joué un rôle important dans la prise de décision sur l'Afghanistan.

C'est avant tout l'échec de la détente dont l'URSS avait fait une des questions primordiales de sa politique dans les années 70. L'obtention d'une parité militaire avec les Etats-Unis et la reconnaissance de l'URSS par ces derniers comme une puissance égale, au début des années 70, avaient été un objectif de longue date de l'Union soviétique. Mais sous le poids des dépenses militaires, son économie avait commencé à s'essouffler. Elle avait donc besoin de la détente pour améliorer ses relations avec l'Ouest, éventuellement pour avoir accès aux ressources financières et aux nouvelles technologies si nécessaires à la croissance de son économie. La détente lui assurait aussi plus de sécurité.

Le procès-verbal de la réunion de mars 1979 du bureau politique soviétique montre que la préservation de la détente était une préoccupation importante qui a pesé dans la décision contre l'intervention en Afghanistan. Vers la fin de l'année, toutefois, la détente était dans l'impasse selon la perception russe<sup>444</sup>. Les Soviétiques ont cru que le rejet par le Sénat américain de l'accord SALT II, conclu en été de la même année, était certain après que le « Armed Services Committee » l'eut refusé le 30 novembre<sup>445</sup>. Parallèlement, les pays de l'Europe de l'Ouest ont abandonné leur opposition au déploiement en Europe occidentale des missiles américains de moyenne portée durant une réunion des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'OTAN le 11 décembre. Le lendemain, l'OTAN a formellement annoncé le déploiement de 464 missiles de croisière lancés du sol et de 108 missiles Pershing II qui remplaçaient les Pershing I-A existants<sup>446</sup>. TASS a qualifié le 12 décembre de « journée noire » (sic) pour la détente<sup>447</sup>.

Georgiy Komienko, alors premier vice-ministre russe des Affaires étrangères, a affirmé que cela a directement mené à la convocation d'une réunion du bureau politique tard le même jour: « Ce n'est pas par hasard que la décision finale (sur

<sup>443</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 49.

<sup>444</sup> Propos de Vadim Zagladin, premier directeur adjoint du département des affaires internationales du comité central du PCUS sous Brejnev, cité par Harrison, *op. cit.*, p. 47.

<sup>445</sup> *Ibid.*

<sup>446</sup> *Le Monde*, 14 décembre 1979.

<sup>447</sup> *Ibid.*

l'Afghanistan) a été prise à la fin de la journée du 12 décembre 1979, après que Moscou eut appris le même jour la décision de l'OTAN de déployer les missiles de portée intermédiaire américains en Europe [...] Les arguments concernant les conséquences négatives de l'introduction des troupes soviétiques en Afghanistan pour les relations de l'Union soviétique avec l'Ouest, qui apparaissaient auparavant tout à fait substantiels dans la perception de la direction soviétique, ont tout à coup perdu leur pertinence. Avec les relations déjà gâchées, il ne restait plus grand chose à perdre. »<sup>448</sup>

Il y avait probablement encore une autre considération, d'ordre militaire. Les Soviétiques croyaient que les Américains, ayant perdu leurs bases électroniques d'espionnage en Iran après la chute du Shah, pourraient utiliser l'Afghanistan pour en construire de nouvelles le long de la frontière soviéto-afghane afin de surveiller les essais de missiles soviétiques en Asie centrale, ce qui aurait mis l'URSS dans une situation très difficile, a révélé Varennikov, commandant des forces terrestres soviétiques<sup>449</sup>.

Cela dit, il est toujours difficile de savoir ce qui a le plus motivé le bureau politique soviétique à prendre la décision sur l'intervention en Afghanistan le 12 décembre 1979. La résolution, écrite à la main, intitulée « Sur la situation en 'A' » ne contient pas les motifs, ni les mesures adoptées. Elle adopte « les considérations et mesures proposées par Yu. A. Andropov, D. F. Ustinov et A. A. Gromyko » et les autorise « à faire des ajustements de caractère non essentiel. » Elle les charge de la réalisation des mesures adoptées, les instruit de porter à temps à la connaissance du bureau politique toute mesure nécessitant une décision du comité central et de l'informer du progrès dans la réalisation de ces mesures<sup>450</sup>.

La forme de la résolution montre que ceux qui l'ont adoptée tenaient à lui assurer le plus grand secret, avant tout face à leurs adversaires dans la direction soviétique elle-même. Il est affirmé que la décision a été prise par une minorité des membres du bureau politique<sup>451</sup> qui ont mis les organes supérieurs du parti et de l'Etat devant un fait accompli, violant ainsi la constitution de l'URSS. Cependant la résolution indique la présence à la réunion de 11 membres du bureau politique qui en comptait au total 14.

---

<sup>448</sup> Georgiy M. Komienko, « The Afghan Endeavor: Perplexities of Military Incursion and Withdrawal, » *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, Vol. XVII, No 2, p. 8.

<sup>449</sup> Cité par Harrison, *op. cit.*, p. 47.

<sup>450</sup> Postanovleniye Politburo TsK KPSS (résolution du bureau politique du CC PCUS), très confidentiel, dossier spécial, « K položeniyu v 'A' » (Sur la situation en 'A'), no 997-op (1 B1), P176/125, in Allan et al., *op. cit.*, p. 126.

<sup>451</sup> Voir, par exemple, Komienko, *op. cit.*, p. 6. Il affirme que la décision du 12 décembre a été prise par Brejnev, Suslov, Andropov, Ustinov et Gromyko, et que tous les autres membres du bureau politique l'ont signée à une date ultérieure.

## II. La thèse soviétique concernant l'intervention en Afghanistan

Le 13 janvier 1980, la Pravda a publié l'interview de son correspondant avec Brejnev, le secrétaire général du comité central du PCUS et le président du Soviet suprême de l'URSS, au cours de laquelle celui-ci expliquait en termes très généraux les raisons qui avaient poussé l'URSS à intervenir militairement en Afghanistan.

Brejnev a commencé correctement par invoquer le lien entre la « révolution d'avril » et l'intervention en Afghanistan que les Soviétiques et leurs protégés afghans ont qualifiée d'« aide internationale soviétique »<sup>452</sup>.

Le lien est correct parce que c'est le coup d'Etat surprise de 1978 qui a lancé un processus menant ultérieurement à l'intervention soviétique. Dès avril 1978, les Russes se sont progressivement impliqués en Afghanistan. Ils se sont crus obligés de maintenir la révolution afghane, probablement parce qu'ils avaient cultivé des liens très étroits avec les deux partis communistes pro soviétiques afghans (le Khalq et le Parcham). De même, ils avaient beaucoup investi en Afghanistan, qu'ils considéraient leur zone d'influence.

D'autre part, « les idéologues du parti (PCUS) et les responsables de la politique étrangère, particulièrement Suslov et Ponomarev, ont commencé à considérer l'Afghanistan (après le coup d'Etat du 27 avril 1978) comme un candidat de premier ordre, prêt à devenir socialiste », a écrit Komienko, en ajoutant que « des gens comme Suslov et Ponomarev ont considéré l'Afghanistan comme une 'deuxième Mongolie', qui allait faire un saut du féodalisme au socialisme. »<sup>453</sup>

Ainsi, les Soviétiques, sous-estimant très largement l'ampleur et la profondeur des contradictions internes du PDPA et des problèmes auxquels le régime communiste afghan devait faire face, se sont laissés entraîner dans le conflit afghan.

Brejnev a donné les raisons de l'intervention, qui sont révélatrices de ce que les conservateurs du Kremlin pensaient en réalité de l'Afghanistan:

« [...] Des milliers et des milliers de séditeux armés et entraînés à l'étranger, des formations entières ont été introduits en territoire afghan. Au fond, l'impérialisme a déclenché avec ses complices (c'est-à-dire le Pakistan, l'Iran, la Chine, des pays arabes) une guerre non déclarée contre l'Afghanistan révolutionnaire. L'Afghanistan a exigé qu'il soit mis fin à l'agression [...] Déjà, sous le président Taraki, mais aussi plus tard, les dirigeants afghans, tout en faisant face à l'agression étrangère, ont plus d'une fois demandé aide (à savoir des troupes) à l'Union Soviétique. Pour notre part, nous avons prévenu les intéressés que, si l'agression n'était pas stoppée, nous n'abandonnerions pas le peuple afghan dans le malheur [...]

Les interventions armées ininterrompues, le complot d'une portée incalculable qui a été tramé par les forces réactionnaires extérieures risquaient effectivement de priver l'Afghanistan de son indépendance, de le transformer en une place d'armes impérialiste à la frontière méridionale de notre pays. Autrement dit, nous ne pouvions plus ne pas

<sup>452</sup> Pravda, Moscou, 13 janvier 1980. Le texte de l'article est partiellement reproduit et traduit in « Problèmes Politiques et Sociaux », La documentation française, no 398, 26 septembre 1980, pp 28-29.

<sup>453</sup> Komienko, op. cit., p. 3.

satisfaire la demande formulée par le gouvernement de l'Afghanistan ami. Agir autrement, c'était laisser l'Afghanistan à la merci de l'impérialisme, permettre aux forces agressives de rééditer tout ce qu'elles sont parvenues à commettre, par exemple, au Chili où la liberté du peuple a été noyée dans le sang. Agir autrement, c'était observer passivement la naissance, à notre frontière méridionale, d'un foyer de menace sérieuse pour la sécurité de l'Etat soviétique. »<sup>454</sup>

Ces propos ont été par la suite maintes fois répétés, mais sans qu'on donne des explications plus concrètes. Les dirigeants soviétiques n'ont par exemple jamais dit en public ce qu'ils entendaient par « menace sérieuse pour la sécurité de l'Etat soviétique », ce qui a justifié à leurs yeux l'intervention en Afghanistan. Ils sous-entendaient probablement par-là une menace pour la stabilité de l'Asie centrale et du Caucase soviétique.

Les populations de ces territoires sont majoritairement musulmanes et d'origine ethnique non russe. Elles furent colonisées par les tsars russes au cours du 19<sup>e</sup> siècle, mais n'avaient nullement perdu le désir d'être indépendantes. Durant la guerre civile russe qui suivit la Première Guerre mondiale, ces peuples retrouvèrent une indépendance de fait, mais furent bientôt forcés de rejoindre la Russie soviétique.

La désintégration de l'URSS en 1991, la guerre civile au Tadjikistan (1992-1997), la guerre en Tchéchénie (1994-96, 1999- ?), l'existence des groupes de guérilla islamique au Caucase et en Asie centrale sont des exemples postérieurs de l'instabilité que les Soviétiques craignaient probablement à l'époque.

Liakhovsky affirme cependant que, le 8 décembre 1979, lors d'une rencontre d'Andropov et Ustinov avec Brejnev et Kromyko, les deux premiers ont invoqué « la possibilité d'un déploiement en Afghanistan des missiles américains à courte portée, ciblés sur des objectifs au Kazakhstan, en Sibérie et ailleurs en URSS. »<sup>455</sup> On ne possède toutefois pas le moindre indice d'efforts américains allant dans ce sens. La pensée même de l'établissement de bases militaires américaines sur le territoire afghan relevait d'une absurdité complète.

La direction soviétique oubliait le fait que l'Afghanistan était traditionnellement un pays neutre. Cela impliquait que, même dans le pire des scénarios pour les Russes – à savoir le remplacement du régime communiste en Afghanistan par un gouvernement islamique conservateur – les Afghans n'auraient pas pris pour longtemps le risque de se confronter sérieusement à l'URSS, qui restait malgré tout une superpuissance. Les Afghans, comme tous les autres peuples, sont suffisamment rationnels pour revenir finalement au bon sens. L'Afghanistan n'aurait certainement pas admis d'être transformé en « une place d'armes impérialiste » contre l'URSS.

Les Soviétiques étaient pourtant bien placés pour savoir qu'en occupant militairement l'Afghanistan, non seulement ils ne pouvaient pas prévenir cette

<sup>454</sup> Pravda, le 13 janvier 1980, in « Problèmes Politiques et Sociaux », op. cit., p. 29.

<sup>455</sup> Liakhovsky, *Tragedy and Valour of the Afghan*, p. 109, cité par Odd Arne Westad in « Concerning the Situation in 'A' » ; source Internet: CWIHP.

« menace » dont ils parlaient, mais qu'elle serait encore exacerbée. L'URSS était une des deux superpuissances rivales dont toute manifestation de force suscitait des craintes sérieuses chez tous les autres pays. Il était parfaitement prévisible que toute intervention militaire soviétique en Afghanistan allait provoquer une réaction sévère, aux conséquences imprévisibles, de la part de nombreux pays, notamment de la part des Etats-Unis et de la Chine.

En parlant de l'« aide soviétique », Brejnev a ajouté que l'URSS retirerait les troupes dès que les causes de leur envoi en Afghanistan seraient éliminées<sup>456</sup>.

Il est difficile de connaître les intentions initiales des Soviétiques. Ils croyaient probablement que, vu le passé détesté d'Amin, Karmal pourrait se présenter en sauveur de l'Afghanistan et qu'il serait capable de s'assurer un certain soutien populaire dans le pays, ce qui aurait permis aux Russes de retirer partiellement leurs troupes tout en y laissant une force suffisante pour garantir la stabilité du régime. Les Soviétiques, semble-t-il, ont mis trop d'espoir en cet homme, pourtant aussi impopulaire dans son pays que ses prédécesseurs, Taraki et Amin. Pis encore, Karmal a été installé à l'aide des baïonnettes soviétiques, ce qui lui ôtait toute légitimité aux yeux des Afghans. Il portait le blâme d'avoir livré le pays aux Russes.

Il est connu que Karmal se trouvait à Moscou au moment de la prise de décision sur l'intervention<sup>457</sup>, à laquelle il aurait contribué. En tout cas, les Russes et Karmal avaient tout bien coordonné. Sans la coopération de ce dernier, les Russes n'auraient probablement pas pris la décision d'intervention, faute d'une personnalité politique capable à leurs yeux de remplacer Amin et de faire survivre la révolution communiste afghane, cependant redéfinie.

Dans un mémorandum personnel adressé à Brejnev, début décembre 1979, Andropov note: « Récemment nous avons été contactés par un groupe de communistes afghans se trouvant à l'étranger. Au cours de nos contacts, il est devenu clair (et ils nous en ont informés) qu'ils avaient un plan pour renverser Amin et créer de nouveaux organes de parti et d'Etat [...] Babrak et Sarwari ont soulevé la question d'une possible assistance en cas de besoin, y compris l'aide militaire [...] Nous avons deux bataillons stationnés à Kaboul et il y a là la capacité de fournir une telle assistance. »<sup>458</sup>

Karmal savait sûrement que la tâche serait extrêmement difficile, sinon impossible, mais l'attrait du pouvoir était apparemment plus grand pour qu'il accepte le rôle peu louable que les Russes lui avaient réservé.

Pour donner une base légale à l'intervention, Brejnev a invoqué dans l'interview précitée l'invitation que les dirigeants afghans avaient faite et s'est référé au traité soviéto-afghan du 5 décembre 1978, dont l'article 4 contenait le paragraphe suivant: « Les Hautes Parties contractantes entreprendront des consultations et, d'un commun accord, appliqueront les mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité,

<sup>456</sup> Pravda, 13 janvier, in « Problèmes Politiques et Sociaux », op. cit., *ibid.*

<sup>457</sup> Voir, par exemple, Harrison, op. cit., p. 44.

<sup>458</sup> Voir « Personal memorandum, Andropov to Brezhnev, n. d. [early December], Archive of the President, Russian Federation (APRF), notes prises par A. F. Dobrynin et fournies à Norwegian Nobel Institut » ; source Internet: CWIHP.

l'indépendance et l'intégrité territoriale des deux pays. » Il a affirmé que c'est en vertu de ce traité que l'Afghanistan, en conformité avec le statut des Nations Unies – dont l'article 51 prévoit le droit de tout Etat à la légitime défense individuelle ou collective – avait demandé des troupes soviétiques<sup>459</sup>.

Le fait que Taraki et Amin aient demandé des troupes russes n'est pas contesté aujourd'hui. Les 18 et 20 mars 1979, ils avaient fait la demande en rapport avec la rébellion d'Herat<sup>460</sup>. Le 14 avril, comme durant les événements d'Herat, Amin avait encore une fois demandé des hélicoptères (15-20) avec armements et équipages soviétiques pour être secrètement utilisés contre des « bandes de rebelles et de terroristes » dans les régions centrales et périphériques de l'Afghanistan<sup>461</sup>. Le 19 juillet, Taraki et Amin avaient demandé l'introduction d'approximativement deux divisions soviétiques en cas d'urgence « à la demande du gouvernement légal de l'Afghanistan ». Le même jour, Taraki avait de nouveau déclaré aux Soviétiques que l'introduction d'une division de parachutistes pourrait jouer un rôle décisif dans la répression des forces contre-révolutionnaires. Les deux demandes avaient été rejetées<sup>462</sup>. Le 21 juillet, Amin avait de nouveau demandé des hélicoptères (8-10) avec équipages soviétiques<sup>463</sup>. Le 11 août, Amin avait déclaré au général lieutenant Gorelov, conseiller militaire en chef, que « l'arrivée de troupes soviétiques renforcera significativement notre moral, inspirera même une plus grande confiance et le calme. » Il avait ajouté qu'« il était possible que les leaders soviétiques craignent que leurs adversaires dans le monde voient cela comme une ingérence dans les affaires domestiques de la DRA. Mais je vous assure que nous sommes un Etat souverain et indépendant et nous allons résoudre tous nos problèmes de façon indépendante. Vos troupes ne vont pas participer aux combats. Elles seront utilisées seulement dans les moments critiques pour nous. »<sup>464</sup> Le 25 août, Amin avait renouvelé sa demande en disant que « l'introduction des troupes soviétiques à Kaboul permettrait de libérer une des deux divisions de la garnison de Kaboul pour la lutte contre les rebelles. »<sup>465</sup>

---

<sup>459</sup> Pravda, 13 janvier 1980, in « Problèmes Politiques et Sociaux », op. cit., p. 29.

<sup>460</sup> Voir la conversation téléphonique du 18 mars de Taraki avec Kosygin, reproduite in Kakar, op. cit., pp 321-326. Voir également le procès-verbal de la rencontre de Taraki avec Kosygin et d'autres membres de la direction soviétique le 20 mars 1979, in Allan et al., op. cit., pp 27 et s.

<sup>461</sup> Voir « Report of Meeting of the Chief of the Soviet Military Advisory group in Afghanistan, Lt. Gen. L. N. Gorelov, With H. Amin » (extract), 14 April 1979, in B. V. Gromov, Ogranichennyi Kontingent (Contingent limité) (Moscow: Progress/Kultura, 1994), p. 78 ; source Internet: CWIHP.

<sup>462</sup> Voir « Boris Ponomarev, Report from Kabul, » 19-20 July 1979, cité in Liakhovsky, The Tragedy and Valour of the Afghan, op. cit., p. 83 ; source Internet: CWIHP.

<sup>463</sup> Voir « Record of Conversation between Soviet Ambassador to Afghanistan, A. M. Puzanov, and H. Amin, 21 July 1979. » Source: Notes prises par O. A. Westad au TsKhSD, f. 5, op. 76, d. 1045, li. 94-97 ; source Internet: CWIHP.

<sup>464</sup> Voir « Report of Meeting of the Chief of the Soviet Military Advisory group in Afghanistan, Lt. Gen. L. N. Gorelov, with H. Amin, 11 August 1979, Znamya, No 4, from the Archives of the General Staff of the USSR Armed Forces » ; source Internet: CWIHP.

<sup>465</sup> Voir « Report from Soviet Deputy Defense Minister Army Gen. Ivan Pavlovski, during visit to Afghanistan, 25 August 1979 », Znamya, no 4, 1991, from the Archives of the General Staff of the USSR Armed Forces ; source Internet: CWIHP.

Après l'invasion, un journal soviétique a affirmé qu'Amin avait demandé quatre fois à l'ambassadeur soviétique que les troupes soient introduites en Afghanistan<sup>466</sup>. Selon une autre source, le 2 octobre, le 17 et le 20 novembre 1979, Amin avait demandé un bataillon spécial soviétique pour servir à sa garde personnelle. Puis les 2, 3, 12 et 17 décembre, Amin avait demandé des troupes soviétiques pour le nord, surtout le nord-est de l'Afghanistan. En outre, au cours d'une rencontre avec les représentants du KGB, il avait déclaré que « l'URSS pouvait stationner des garnisons militaires dans des points de son choix dans le pays. »<sup>467</sup> Amin n'avait, cependant, jamais publiquement confirmé les demandes des troupes soviétiques ; par contre, il disait que « nous défendons nous-mêmes notre pays. »

Après son arrivée au pouvoir, Karmal fit des déclarations contradictoires à ce sujet. Il affirma que sous la pression de la majorité des membres du comité central et du Conseil révolutionnaire, Amin avait été obligé de faire une demande urgente de troupes soviétiques<sup>468</sup>. Cependant, en une autre occasion, il affirma qu'« Amin n'avait pas appelé à l'aide le contingent limité soviétique », mais que c'était le Conseil révolutionnaire, dont la majorité des membres étaient selon lui contre Amin, qui en avait fait la demande<sup>469</sup>.

En présumant qu'un accord existait entre Amin et les Russes, ni ces derniers ni le gouvernement afghan n'ont pu divulguer son contenu, probablement soit parce que l'accord était sous forme orale, soit parce qu'il était embarrassant pour les Russes qui étaient censés défendre Amin et non pas le renverser.

Brejnev a en outre dit que « le peuple (afghan), conduit par le Parti populaire démocratique ayant à sa tête Babrak Karmal, s'est insurgé contre la tyrannie d'Amin et y a mis fin. »<sup>470</sup> Il a insinué ainsi que la coïncidence entre la chute d'Amin et l'arrivée des troupes soviétiques ne serait qu'un hasard de l'Histoire. En effet, il a soutenu les fausses déclarations de Karmal qui avait affirmé que la majorité des membres du comité central du parti et du Conseil révolutionnaire avaient jugé et fait exécuter Amin avant le 27 décembre, et qu'ils avaient élu Karmal à sa place<sup>471</sup>.

Ce n'est un secret pour personne que Karmal, étant leader du Parcham, n'avait plus de partisans après les purges successives dans la direction afghane. Amin avait pris soin que le comité central et le Conseil révolutionnaire soient composés uniquement de ses propres partisans.

Les habitants de Kaboul n'ont été témoins d'aucune insurrection « anti-Amin » dans les jours précédant le 27 décembre quand les troupes soviétiques ont attaqué le palais présidentiel.

L'efficacité de l'attaque ne doit toutefois pas surprendre. Le Gouvernement d'Amin avait préparé le terrain pour recevoir les troupes russes sans que cela crée de

<sup>466</sup> Bradsher, op. cit., p. 174.

<sup>467</sup> Voir D. Muratov, « Afghanistan », *Komsomolskaya Pravda*, le 27 décembre 1990, cité in Garthoff, op. cit., p. 1008.

<sup>468</sup> Bradsher, op. cit., p. 174.

<sup>469</sup> *Ibid.*

<sup>470</sup> *Pravda*, 13 janvier 1979, in « Problèmes Politiques et Sociaux », op. cit., *ibid.*

<sup>471</sup> Bradsher, p. 174.

troubles dans le pays, notamment dans les forces armées afghanes. D'autre part, les conseillers soviétiques avaient acquis une telle position « dans les ministères civils à Kaboul et dans l'armée afghane qu'aucune décision ne pouvait être faite, ni un ordre important émis sans leur accord. »<sup>472</sup> Ils avaient largement saboté les forces armées et les systèmes de communication afghans.

### III. Les réactions des pays voisins et des Etats membres de l'Organisation de la conférence islamique à l'intervention soviétique en Afghanistan

La Chine a réagi avec la plus grande véhémence dans ses déclarations concernant l'intervention. Depuis la détérioration des relations sino-soviétiques au début des années soixante, la Chine avait considéré le développement des relations soviéto-afghanes dans une perspective d'« hégémonisme soviétique », ainsi que d'un « encerclement de la Chine » par l'URSS à l'aide de ses alliés. Pour la Chine, les « traités d'amitié et de coopération », signés avec l'Afghanistan, l'Inde, le Viêt-nam et d'autres pays du Tiers monde, faisaient partie d'un « sinistre dessein » soviétique, d'une stratégie d'avancement de l'URSS pour s'assurer une hégémonie en Asie et dans le monde. La Chine a donc vu les coups d'Etat de 1973 et de 1978, ainsi que la situation ultérieure comme des événements orchestrés par Moscou. L'invasion de l'Afghanistan a, selon les Chinois, confirmé leurs vision et pronostics concernant la menace soviétique pour la région.

Un commentaire de la Xinhua montre la perception chinoise de la politique étrangère soviétique dans les termes suivants: « L'Union soviétique avance du nord vers le sud tandis que son allié, le Viêt-nam, avance de l'est à l'ouest afin de réaliser la stratégie soviétique au sud qui a pour but la prise de contrôle des régions productrices de pétrole au Moyen Orient, en Afrique du Nord et dans la région du golfe (Persique) d'une part, et de l'Asie du Sud-Est et du détroit de Malacca d'autre part, le golfe et le détroit de Malacca étant stratégiquement les plus importants.

L'Union soviétique ne sera pas satisfaite et n'arrêtera pas son avancement si elle n'atteint pas ses objectifs stratégiques. Le contrôle de l'Afghanistan et de l'Indochine sont seulement les deux premières étapes dans une stratégie d'avancement vers le sud. L'étape suivante est de prendre le contrôle des 'centres d'approvisionnement du pétrole' de l'ouest au Moyen et Proche Orient, du passage reliant l'océan Indien à l'océan Pacifique, et de couper 'les principales lignes maritimes de l'Ouest.' C'est seulement en réalisant ces objectifs que l'Union soviétique achèvera son plan visant à séparer et à encercler les points stratégiques en Europe de l'Ouest [...] Ainsi du nord au sud, le continent entier euro-asiatique serait sous sa menace militaire. Et l'Union soviétique menacera constamment par un blocus militaire maritime. C'est pourquoi, l'invasion soviétique de l'Afghanistan et son contrôle du Cambodge par le Viêt-nam ne sont pas des actions isolées ou temporaires ni des

---

<sup>472</sup> *Ibid.*, p. 117.

problèmes locaux concernant une ou deux régions, mais un problème global qui concerne le destin de beaucoup de pays et l'avenir du monde. »<sup>473</sup>

Immédiatement après l'intervention, le gouvernement chinois a déclaré: « Récemment, l'Union soviétique a entrepris impudemment une invasion militaire de grande envergure en Afghanistan, intervenant grossièrement dans les affaires internes de ce pays. Cette intervention armée, effectuée en violation flagrante des normes régissant les relations internationales, constitue non seulement une atteinte à la souveraineté et à l'indépendance de l'Afghanistan, mais aussi une sérieuse menace pour la paix et la sécurité en Asie comme dans le monde. Le gouvernement condamne avec véhémence les agissements hégémoniques de l'Union soviétique et exige énergiquement de celle-ci qu'elle mette fin à son intervention en Afghanistan, et qu'elle retire de ce pays toutes ses forces militaires. »<sup>474</sup>

La déclaration contenait des expressions aussi fortes que « les ambitions hégémoniques », « l'insolence encore plus effrootée », « la volonté d'agresser et d'occuper », etc., pour désigner l'action soviétique en Afghanistan. Elle affirmait en outre que l'invasion a jeté « une lumière crue sur le hideux visage hégémonique » de l'URSS en ajoutant que « par-là, on voit encore mieux d'où provient la menace principale sur la paix dans le monde et quelle est la vraie nature de cet 'allié naturel' du Tiers monde. »

La Chine s'est déclarée prête, « de concert avec tous les pays attachés à la paix et à la justice [...] à une lutte inflexible pour faire échec à l'agression et à l'expansion de l'Union soviétique. »<sup>475</sup> Cela signifiait en fait le désir de la Chine de renforcer l'axe Chine-Pakistan-Etats-Unis et d'augmenter son soutien aux rebelles afghans. Cependant, par la suite, tout en poursuivant sa coopération avec le Pakistan et les Etats-Unis et son soutien à l'opposition afghane, la Chine a modéré sa position face à l'URSS, mais sans normaliser les relations entre les deux pays, qui étaient restées soumises à trois conditions principales chinoises: la réduction des effectifs militaires soviétiques à ses frontières en attendant un règlement frontalier, le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge et le retrait des troupes soviétiques de l'Afghanistan<sup>476</sup>.

L'Iran, pour sa part, a réagi avec violence et appréhension, cela malgré le fait que les Soviétiques avaient soutenu la révolution iranienne en soulignant son caractère anti-impérialiste et anti-américain, insinuant ainsi une certaine coïncidence d'intérêts avec l'URSS<sup>477</sup>. L'Iran était cependant resté imperturbable face aux ouvertures soviétiques.

<sup>473</sup> Xinhua, FBIS-CHI, June 19, 1980, cité in Yaacov Vertzberger, « Afghanistan in China's Policy, » *Problems of Communism*, Vol. 31 (May-June 1982), p. 8. L'article de Vertzberger donne une vue intéressante de la perception chinoise de la politique étrangère soviétique et de celle de la Chine en Afghanistan.

<sup>474</sup> Pour le texte de la déclaration voir Documents d'Actualité Internationale, La Documentation Française, Paris, nos 12-13-14, 24-31 mars-7 avril 1980, pp 227-228.

<sup>475</sup> *Ibid.*

<sup>476</sup> Voir Lévesque, l'URSS en Afghanistan, op. cit., p. 167.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 101.

L'intervention soviétique en Afghanistan a exacerbé les craintes traditionnelles de l'Iran face aux Russes. Il est probablement utile de rappeler que ce fut au détriment de la Perse que la Russie prit le contrôle du Caucase du sud et d'une partie du Turkestan (Asie centrale) au 19<sup>e</sup> siècle. Puis, au cours de la Deuxième Guerre mondiale, en utilisant une clause d'un accord antérieur imposé à l'Iran, les Soviétiques, ainsi que les Anglais, occupèrent le pays.

Immédiatement après l'intervention soviétique, le Conseil de la révolution iranienne a adressé une note de protestation où il déclarait que « l'Union soviétique, en intervenant militairement en Afghanistan, a agi comme les Etats-Unis au Vietnam. »<sup>478</sup> En protestant contre « l'ingérence soviétique dans le changement de pouvoir en Afghanistan, » la note disait en outre que l'action soviétique en Afghanistan « pays voisin et pays musulman » est un « avertissement pour la nation iranienne montrant que les superpuissances, contrairement à leur apparente opposition, utilisent toutes les occasions pour se partager le monde. »

La note soulignait le caractère « inamical » de l'action soviétique non seulement envers l'Afghanistan mais envers tous les musulmans du monde. Elle accusait les Soviétiques d'avoir « abusé de la crise entre l'Iran et les Etats-Unis pour s'ingérer dans les affaires d'un pays faible » et demandait le retrait de leur armée de l'Afghanistan<sup>479</sup>.

Le Pakistan, comme la plupart des autres pays, a condamné l'intervention soviétique en Afghanistan.

Officiellement, le général Zia a soutenu la thèse de l'avancée historique russe vers le sud: « L'Afghanistan et le Pakistan sont la porte arrière du golfe (Persique), l'accès direct à l'océan Indien », a-t-il déclaré, insinuant ainsi l'imminence de la menace soviétique<sup>480</sup>. Il a ajouté qu'il avait « essayé de faire comprendre cela à Washington depuis le premier coup d'Etat marxiste à Kaboul en avril 1978. Sans grand succès, je puis dire. »<sup>481</sup>

Rappelons que le régime de Zia avait montré sa volonté d'arriver à une solution politique du problème du « Pachtounistan » avec le gouvernement de Daoud. Après le coup d'Etat communiste, cependant, la situation a changé en Afghanistan, ce qui a donné au Pakistan l'opportunité de « résoudre » le différend unilatéralement à sa convenance en soutenant les rebelles et en déstabilisant l'Afghanistan. Déjà en hiver 1978/1979, il existait un réseau de camps d'entraînement de la guérilla afghane sur le territoire pakistanais<sup>482</sup>.

Avec la détérioration de la situation en Afghanistan, le gouvernement de Taraki/Amin et les Soviétiques ont commencé à craindre de plus en plus le soutien du Pakistan aux rebelles. Cela a significativement endommagé les relations

<sup>478</sup> Le Monde, 30-31 décembre 1979, p. 2.

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> Voir « A Talk With Zia », Newsweek, 14 January 1980, reproduit in Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation Française, no 398, p. 16.

<sup>481</sup> *Ibid.*

<sup>482</sup> Voir Bradsher, op. cit., p. 100 ; voir aussi Lévesque, op. cit., p. 152.

afghano-pakistanaïses. De plus, la position nationaliste du régime khalqi, notamment celle d'Amin<sup>483</sup> qui a parlé, à certaines occasions, d'un Afghanistan « de l'Oxus à l'Abasin (mot pachtou désignant l'Indus) », ne pouvait que susciter l'hostilité du Pakistan.

L'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan était une menace pour le Pakistan, mais Zia et les autres militaires l'ont considérablement exagérée. Zia a utilisé la menace soviétique pour acquérir une légitimité pour son régime à l'intérieur du Pakistan, dans le monde islamique et en Occident.

C'était aussi la menace soviétique qui lui a ouvert la porte de l'aide américaine dont il avait plutôt besoin pour renforcer la position du Pakistan vis-à-vis de l'Inde. Selon l'Américain David McGiffert, alors secrétaire-assistant à la Défense, « il était parfaitement clair que leurs orientations (celles des Pakistanais), concernant les équipements (militaires), consistaient en ce qui serait utile à leur frontière indienne. Ils n'étaient pas très intéressés par ce dont ils avaient besoin, à notre avis, pour protéger la frontière afghane. »<sup>484</sup>

Cependant, il semble que certains dirigeants pakistanais ont évalué d'une manière différente l'action soviétique en Afghanistan. Agha Sbbhi, le ministre pakistanais des Affaires étrangères, considérait une invasion soviétique du Pakistan « très, très improbable ». Il croyait que certains hommes politiques très puissants à Moscou regardaient l'intervention en Afghanistan comme une erreur et qu'ils favoriseraient le retrait des troupes si un gouvernement non aligné de coalition était installé à Kaboul<sup>485</sup>.

Tous les pays islamiques, y compris ceux qui avaient des relations privilégiées avec l'URSS, ont vu dans l'intervention soviétique en Afghanistan un acte de caractère expansionniste et impérialiste.

Du 27 au 29 janvier 1979, les ministres des Affaires étrangères de 37 pays membres de l'Organisation de la conférence islamique ont tenu une réunion sous les auspices du Pakistan et ont adopté à l'unanimité une résolution qui « condamnait l'agression militaire soviétique contre le peuple afghan, déplorait cette agression et la dénonçait en tant que violation flagrante des règles, conventions et normes de conduite internationale [...] »<sup>486</sup>. La conférence a exigé le retrait immédiat et inconditionnel des troupes et leur a enjoint de « s'abstenir de tout acte d'oppression et de tyrannie contre le peuple afghan » ; elle a « exhorté tous les peuples à obtenir, par tous les moyens possibles, le retrait des troupes soviétiques. »

L'Afghanistan a été suspendu de l'Organisation qui a recommandé aux pays membres de ne pas reconnaître son nouveau gouvernement et de rompre les relations diplomatiques avec Kaboul. La conférence a proclamé sa solidarité avec l'opposition afghane, ainsi que « sa solidarité entière avec les pays islamiques

<sup>483</sup> Voir Harrison, *op. cit.*, p. 29.

<sup>484</sup> Voir *ibid.*, p. 57.

<sup>485</sup> *Ibid.* p. 58.

<sup>486</sup> Voir le texte de la résolution in Documents d'Actualité Internationale, La Documentation Française, no 17, 1980, p. 332.

voisins de l'Afghanistan à l'égard de toute menace à leur sécurité et à leur bien-être [...] »<sup>487</sup>. Ceci était, en fait, une réponse à l'appel du général Zia qui, souhaitant obtenir une aide financière des Etats pétroliers arabes, avait déclaré à la conférence qu'« il était temps de considérer les moyens à prendre pour assurer une défense collective de la fraternité musulmane. »<sup>488</sup>

Une telle réaction était un coup sévère pour les Russes. Par la suite, toutefois, la position de certains pays islamiques a eu tendance à s'infléchir. Au cours de la réunion de mai 1980 de la conférence islamique, les délégations de l'OLP, de la Syrie, du Yémen du sud, de l'Algérie et de l'Iraq ont échoué dans leurs efforts de réadmettre le gouvernement de Kaboul, mais ont réussi à empêcher l'admission à l'Organisation des représentants de l'opposition afghane<sup>489</sup>.

La conférence a constitué un comité, composé de son secrétaire général et des représentants de l'Iran et du Pakistan, pour rechercher une solution au conflit afghan en suivant les principes énoncés par la conférence, à savoir le retrait inconditionnel des troupes soviétiques, le respect du droit du peuple afghan à choisir son gouvernement (droit à l'autodétermination), le respect de l'intégrité territoriale de l'Afghanistan, de son non-alignement et la création des conditions permettant le retour des réfugiés<sup>490</sup>. Par la suite, ces principes ont été constamment réitérés.

Durant plusieurs années précédant l'intervention, l'Inde avait maintenu des relations amicales avec l'URSS. Toutefois, l'intervention ne pouvait que susciter des craintes sérieuses pour sa sécurité. Etant considérée comme une cible stratégique de l'expansion russe depuis l'époque de Pierre le Grand, l'Inde devait avoir une certaine appréhension face à un avancement russe de plusieurs centaines de kilomètres vers le sud. D'autre part, la confrontation des superpuissances dans la région, le renforcement de l'axe Etats-Unis-Pakistan-Chine et la possibilité du réarmement du Pakistan constituaient une menace réelle pour la sécurité de l'Inde. Après tout, l'Inde avait eu trois guerres avec le Pakistan et une avec la Chine, dont les causes n'étaient toujours pas éliminées. L'Inde a donc immédiatement fait part de ses inquiétudes aux Etats-Unis<sup>491</sup>, après que ceux-ci eurent promis leur soutien financier et militaire au Pakistan.

Quant à l'intervention soviétique en Afghanistan, l'Inde en a fait une évaluation correcte et a exprimé ses vives inquiétudes. Une déclaration du gouvernement indien en est révélatrice : « Les événements qui se sont produits ces derniers mois dans la région [...] ont suscité beaucoup d'inquiétude dans le pays (en Inde), et celle-ci est partagée par le gouvernement. Il n'y a pas à en chercher très loin les causes. Les tensions et problèmes entre voisins, et même à l'intérieur du pays (l'Afghanistan), ne sont pas quelque chose de nouveau. Mais il devient

---

<sup>487</sup> *Ibid.*

<sup>488</sup> Lévesque, *op. cit.*, p. 155.

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>490</sup> Voir Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation Française, no 398, p. 37.

<sup>491</sup> Lévesque, *op. cit.*, p. 157.

particulièrement dangereux lorsque les grandes puissances commencent à utiliser ces pays pour s'assurer l'avantage dans leur stratégie mondiale ou pour servir leurs intérêts [...] ou encore quand les gouvernements de la région se prêtent à cette stratégie pour obtenir quelques avantages à court terme [...] »<sup>492</sup>.

L'Inde n'a pas expressément condamné l'intervention, mais a souligné qu'elle était « profondément concernée et vitalement intéressée par la sécurité, l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale » de l'Afghanistan. Elle a insisté sur la nécessité du retrait des troupes soviétiques de l'Afghanistan et a déclaré son opposition à « la présence des troupes et de bases étrangères dans un pays, quel qu'il soit »<sup>493</sup>, insinuant ainsi son opposition à l'existence de bases militaires américaines et soviétiques dans l'océan Indien, ainsi qu'à la proposition de Brzezinski de déployer une quantité restreinte de troupes américaines le long de la frontière afghane au Pakistan.

Les pays de l'ASEAN<sup>494</sup> ainsi qu'une majorité écrasante des pays du monde ont condamné l'intervention soviétique en Afghanistan.

#### **IV. Les réactions des pays de l'Europe occidentale et des Etats-Unis d'Amérique à l'intervention soviétique en Afghanistan**

Condamnant à l'unanimité l'intervention soviétique en Afghanistan, les réactions des principaux pays occidentaux, identiques dans l'essentiel, n'ont pas été de la même intensité. Si la position de l'Angleterre était comparable à celle des Etats-Unis, celle de la France et de l'Allemagne était plus nuancée.

L'Allemagne et la France étaient plus intéressées à la détente. Pour l'Allemagne, toute détérioration de ses relations avec l'URSS signifiait des tensions avec l'Allemagne de l'Est. La France craignait que la détérioration des relations Est-Ouest ne mène à la bipolarisation du monde, par conséquent, à la disparition de « la faculté d'expression et d'action de la politique indépendante de la France. »<sup>495</sup>

A l'issue du sommet franco-allemand du 5 février, les deux pays ont déclaré que l'intervention soviétique était « inacceptable », qu'elle créait de « graves dangers pour la stabilité de la région et pour la paix », qu'« il y soit mis fin sans délai » et que « c'était le seul moyen de restaurer une situation conforme aux droits du peuple afghan et aux exigences de la paix internationale. »<sup>496</sup>

<sup>492</sup> Déclaration du ministre des Affaires étrangères indien devant l'Assemblée populaire indienne, *The Times of India*, 23 janvier 1980, extraits reproduits in *Problèmes politiques et Sociaux*, La Documentation Française, op. cit., p. 34.

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> Voir la déclaration commune ASEAN-CEE du 7-8 mars 1980, in *Documents d'Actualité Internationale*, op. cit., no 18, 5 mai 1980, p. 354.

<sup>495</sup> Giscard d'Estaing, cité in *Lévesque*, op. cit., p. 146.

<sup>496</sup> Déclaration franco-allemande, 5 février 1980, in *Documents d'Actualité Internationale*, Paris, La Documentation Française, no 17, avril 1980, p. 334.

Le Parlement européen a également voté une résolution qui a « condamné l'intervention armée en Afghanistan » et a demandé le « retrait immédiat et inconditionnel de toutes les forces soviétiques de l'Afghanistan. »<sup>497</sup> Le 15 janvier, les ministres des Affaires étrangères des Neuf ont fait également une déclaration où ils ont réaffirmé « leur profonde préoccupation à l'égard de la crise qu'a engendrée l'intervention militaire de l'Union soviétique en Afghanistan », et ont appelé au « retrait immédiat et sans conditions de toutes les troupes étrangères de l'Afghanistan. »<sup>498</sup>

De même, le Conseil de l'Europe a « condamné l'invasion de l'Afghanistan », a exprimé sa « profonde inquiétude devant l'aggravation de la situation créée par cette invasion, » et a demandé le « retrait total immédiat et sans conditions des troupes soviétiques. »<sup>499</sup>

Les Américains ont réagi à l'intervention soviétique plus sévèrement que ce qu'attendaient les Russes. Le 4 janvier 1980, au cours d'une intervention diffusée par la radio et la télévision, le président Carter a déclaré<sup>500</sup>: « [...] Récemment s'est produit un nouvel événement, très grave, qui menace le maintien de la paix dans le Sud-Ouest asiatique. Des forces soviétiques ont envahi massivement une petite nation souveraine et non alignée, l'Afghanistan, qui jusqu'à présent n'avait pas compté parmi les satellites occupés par l'Union soviétique [...] Cette invasion représente un danger extrêmement grave pour la paix, car elle fait peser la menace d'une nouvelle expansion soviétique dans les pays voisins du Sud-Ouest asiatique [...] ». Carter a ajouté qu'« il nous faut reconnaître l'importance stratégique que l'Afghanistan revêt pour la stabilité et la paix », et que son occupation par les Russes était à la fois une menace pour l'Iran et le Pakistan et un tremplin pour une mainmise éventuelle sur la plus grande partie des réserves pétrolières mondiales, la région du golfe Persique. Il a précisé qu'une mainmise sur les pays voisins de l'Afghanistan romprait « l'équilibre stratégique dont la stabilité garantit la paix dans le monde entier » et qu'« il en résulterait une menace pour la sécurité de toutes les nations, y compris, naturellement, celle des Etats-Unis [...] ».

Le 8 janvier, Carter a qualifié l'intervention soviétique en Afghanistan de « la plus grave menace à la paix depuis la Seconde Guerre mondiale »<sup>501</sup>. Le 15 janvier, il l'a déclarée « une des plus graves menaces à la paix depuis la Seconde Guerre mondiale » et, le 23 janvier, a affirmé que l'intervention soviétique en Afghanistan

---

<sup>497</sup> Voir le texte de la résolution *in* Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation Française, no 398, p. 33.

<sup>498</sup> Voir le texte de la déclaration des neuf Etats membres de la Communauté européenne, *in* Documents d'Actualité Internationale, nos 12-13-14, 24-31 mars-7 avril 1980, p. 274.

<sup>499</sup> Documents d'Actualité Internationale, no 23, 9 juin 1980, p. 460.

<sup>500</sup> USA Document, International Communication Agency, ambassade des Etats-Unis, Paris, 7 janvier 1980, reproduit *in* Documents d'Actualité Internationale, La Documentation française, nos 12-13-14, 1980, pp 253-256.

<sup>501</sup> Bradsher, *op. cit.*, p. 189.

« pourrait constituer la plus grave menace à la paix depuis la Seconde Guerre mondiale »<sup>502</sup>.

Les Américains savaient toutefois que leurs protestations avaient peu de poids en Union soviétique. L'éventualité d'une intervention soviétique en Afghanistan avait été prévisible et les Américains avaient vaguement mis en garde les Soviétiques. Début décembre 1979, les rapports de renseignements indiquaient que les Soviétiques étaient en train de concentrer des forces armées substantielles près de la frontière afghane et qu'ils déployaient en outre certaines unités de combat à et autour de Kaboul. Ni la Maison Blanche ni le département d'Etat, occupés par la crise des otages américains à Téhéran, n'avaient accordé une attention de premier ordre à ces rapports<sup>503</sup>.

Carter a toutefois cru qu'il était de son devoir d'empêcher les Soviétiques d'agir en toute impunité<sup>504</sup>. Il a donc décidé, pour pénaliser les Soviétiques, de prendre une série de mesures qui, en réalité, n'ont pas eu beaucoup d'impact sur ces derniers.

Carter a demandé au Sénat américain d'ajourner la ratification de l'accord SALT II. Pourtant, l'administration du président était d'avis unanime que l'accord était dans l'intérêt des Etats-Unis. Cependant, il a annoncé que « nous n'allons pas agir contrairement aux termes de l'accord en attente de ratification aussi longtemps que les Soviétiques font de même. »<sup>505</sup> Les Soviétiques, comme on l'a vu plus haut, croyaient que l'accord en question ne serait de toute façon pas ratifié par le Sénat, qu'il y ait ou pas intervention en Afghanistan.

Les Etats-Unis ont en outre suspendu l'exécution d'un accord concernant l'ouverture des consulats américain et soviétique respectivement à Kiev et à New York, cela malgré le fait que les Américains en aient eu plus besoin que la partie adverse<sup>506</sup>.

De plus, les Américains ont mis des « restrictions sévères » sur le commerce avec l'URSS. Il s'agissait de « la haute technologie et des biens stratégiques » comme les ordinateurs de haute capacité et des équipements de forage du pétrole<sup>507</sup>. De « sévères limitations » ont été également imposées au droit de pêche accordé aux Soviétiques dans les eaux américaines.

Ce qui a probablement le plus contrarié les Russes, était le refus des Etats-Unis de leur vendre 17 millions de tonnes de céréales en supplément aux 8 millions de tonnes de céréales fournies annuellement selon un accord de 1975. L'URSS en avait besoin pour maintenir ou accroître son cheptel. Malgré la concertation des Etats-Unis avec les principaux pays fournisseurs de céréales, l'Argentine a fourni à l'URSS ce dont elle avait besoin, à un prix toutefois plus élevé. En plus de toutes ces mesures, les Etats-Unis ont boycotté les jeux olympiques de 1980 à Moscou<sup>508</sup>.

<sup>502</sup> *Ibid.*

<sup>503</sup> Vance, *Hard Choices*, op. cit., p. 387.

<sup>504</sup> Bradsher, op. cit., *ibid.*

<sup>505</sup> Vance, op. cit., p. 389.

<sup>506</sup> Bradsher, op. cit., p. 194.

<sup>507</sup> Bradsher, op. cit., *ibid.*

<sup>508</sup> *Ibid.*, p. 196.

Evaluant l'impact de ces mesures, un rapport du « Congressional Research Service » affirmait que « les sanctions de Carter auraient procuré des avantages politiques, mais leur effet économique pour l'URSS était tout à fait limité. »<sup>509</sup>

Derrière les déclarations publiques de Carter faites dans la foulée de l'intervention soviétique en Afghanistan et qui contenaient aussi un élément émotionnel, l'administration du président était divisée entre deux perceptions contradictoires de l'intervention. Les uns privilégiaient la thèse d'un objectif soviétique limité, local et défensif, d'autres soutenaient que l'intervention avait été un acte calculé dans un objectif de longue date d'avancement russe vers le golfe Persique et l'océan Indien.

Vance, secrétaire d'Etat à l'époque, a en somme correctement perçu les raisons de l'intervention soviétique en Afghanistan: « Son objectif immédiat consistait à protéger les intérêts politiques soviétiques en Afghanistan, qu'ils (les Russes) ont cru être en danger. Certains leaders soviétiques ont vu en la personne d'Amin un communiste nationaliste qui n'écoutait pas les conseils soviétiques et allait au-devant d'un désastre. Ils ont eu peur que son régime ne soit remplacé par un gouvernement islamique intégriste et que cela, à son tour, ne soit suivi par la propagation de la 'fièvre Khomeini' aux autres nations le long de la frontière sud de la Russie [...] De plus, la détérioration des relations soviéto-américaines a favorisé un comportement soviétique plus agressif sur la scène internationale. Fin décembre, Moscou a décidé que le traité SALT rencontrait beaucoup de difficultés, que l'accès au commerce et à la technologie américaine diminuait, et que le danger d'un encerclement américano-sino-ouest-européen était grandissant ; il est probablement arrivé à la conclusion qu'il avait peu de raisons de faire preuve de modération en traitant un problème dangereux à sa frontière. »<sup>510</sup>

Cependant, c'est le point de vue adverse, proposé par Brzezinski, qui a prévalu dans l'administration américaine. Ce dernier écrivait dans un rapport au président: « Le comportement soviétique est symptomatique de la poussée historique à long terme dans laquelle la puissance militaire supplante l'idéologie marxiste comme force motrice fondamentale. La poussée vers le golfe Persique est un élément historique de la politique extérieure soviétique. »<sup>511</sup>

Garthoff note qu'« il n'y a pas d'indications qu'une quelconque attention ait été accordée à la motivation soviétique ou à la situation en Afghanistan. »<sup>512</sup> Brzezinski écrivait encore que « le problème ne consistait pas en ce que pourraient être les motivations subjectives de Brejnev en Afghanistan, mais en conséquences objectives de la présence militaire de l'URSS si proche du golfe Persique. »<sup>513</sup>

Le 23 janvier 1980, Carter a déclaré que « toute tentative de prise de contrôle de la région du golfe Persique par une force extérieure sera vue par les Etats-Unis

---

<sup>509</sup> *Ibid.*

<sup>510</sup> Vance, *op. cit.*, p. 388.

<sup>511</sup> Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle*, Weidenfeld and Nicolson, London 1983, p. 567.

<sup>512</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, *op. cit.*, p. 1057.

<sup>513</sup> Brzezinski, *op. cit.*, p. 430.

d'Amérique comme une attaque à ses intérêts vitaux et qu'une telle tentative sera repoussée par tous les moyens nécessaires, y compris la force militaire. »<sup>514</sup>

L'intervention soviétique en Afghanistan a poussé Carter à modifier significativement sa politique en Asie du Sud. Cela comportait un certain caractère émotionnel qui révélait le manque de précision de sa politique.

Le 28 décembre, au lendemain de l'intervention soviétique, Carter a téléphoné au président pakistanais, Zia-ul-Haq, lui disant qu'il étudiait de quelle manière les Etats-Unis pourraient aider le Pakistan à faire face à la menace soviétique et l'a assuré du soutien du gouvernement américain<sup>515</sup>.

Deux jours plus tard, sans avoir consulté préalablement le Pakistan, Brzezinski a déclaré, au cours d'une émission télévisée « Problèmes et Réponses », qu'il avait été autorisé à réaffirmer la validité d'un accord bilatéral signé en 1959, selon lequel les Etats-Unis s'engageaient à prendre les mesures appropriées, y compris à « recourir à la force armée », pour protéger le Pakistan, si celui-ci était attaqué<sup>516</sup>. Sur ordre de la Maison Blanche, des fonctionnaires de l'administration ont commencé à étudier une législation permettant de lever l'interdiction d'aide militaire et économique au Pakistan, imposée par le Congrès un an plus tôt dans le cadre de la lutte contre la prolifération de l'armement nucléaire<sup>517</sup>.

Vers le milieu des années 50, le Pakistan avait signé un traité de défense mutuelle avec les Etats-Unis et était devenu à la fois membre du « Central Treaty Organisation » (CENTO) et de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (SEATO). Cependant, les deux partenaires suivaient des objectifs bien différents. Les Etats-Unis cherchaient à encercler le communisme (l'URSS et la Chine), tandis que le Pakistan avait besoin de l'aide militaire et économique américaine pour faire face principalement à la menace indienne. Cela avait été en réalité la cause des nombreux problèmes importants dans les relations américano-pakistanaises. En 25 ans, les Etats-Unis changèrent sept fois de politique concernant les livraisons d'armes en Asie du Sud<sup>518</sup>. La plupart de ces décisions visaient essentiellement à fournir au Pakistan assez d'armes pour qu'il puisse assurer sa défense légitime sans saper les intérêts américains en Inde<sup>519</sup>.

L'aide américaine – surtout militaire – au Pakistan était depuis toujours une question très délicate pour les Etats-Unis. A la différence de son frère ennemi, le Pakistan, l'Inde ne faisait pas partie des alliances militaires avec les Etats-Unis, mais ces derniers ne pouvaient pas ignorer ce pays qui était une puissance dominante du Sud asiatique et représentait une masse ainsi qu'un potentiel gigantesque. Chaque fourniture d'armes au Pakistan suscitait de vives appré-

<sup>514</sup> Garthoff, *op. cit.*, p. 1063.

<sup>515</sup> Christopher Van Hollen, « *Leaning on Pakistan* », *Foreign Policy*, New York, no 38, pp 35-50 ; traduit et reproduit par la Documentation française, *Problèmes Politiques et Sociaux*, Paris, no 398, p. 17.

<sup>516</sup> *Ibid.*

<sup>517</sup> *Ibid.*

<sup>518</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>519</sup> *Ibid.*

hensions de la part de l'Inde pour sa sécurité. Vers la fin des années soixante, le soutien américain et le rapprochement du Pakistan avec la Chine ont poussé l'Inde à conclure un accord d'amitié et de coopération avec l'URSS, ouvrant la voie à une coopération militaire soviéto-indienne, ce qui n'était évidemment pas dans l'intérêt des Etats-Unis. D'ailleurs, l'Inde elle-même, leader du Mouvement des pays non alignés, ne désirait aucunement un rapprochement très étroit avec l'URSS, ce qui aurait sapé le poids de sa politique sur la scène internationale et lui aurait fait encourir le risque d'être entraînée dans le conflit des superpuissances.

L'attitude de Carter envers le Pakistan a été pour le moins étonnante, des questions importantes – comme celles d'une évaluation réaliste de la menace soviétique au Pakistan, de la sécurité de l'Inde en cas de réarmement du Pakistan, le problème de la non-prolifération des armes nucléaires, les questions de la violation des droits de l'Homme, etc. – n'ayant pas été élucidées.

Elle a probablement aussi surpris le général Zia qui avait fait sortir l'année précédente son pays du CENTO et l'avait fait entrer dans le Mouvement des non-alignés. De plus, les relations américano-pakistanaïses étaient au plus bas à la veille de l'intervention soviétique en Afghanistan: en avril 1979, l'administration de Carter mettait fin à toute aide après avoir découvert que le gouvernement pakistanaïse s'était mis à développer son programme nucléaire à des fins militaires<sup>520</sup>; le mois suivant, malgré les instances de Carter, Zia exécutait son prédécesseur, Ali Bhutto; en octobre, il ajournait les élections nationales, renforçait la loi martiale et promulguait des décrets islamiques plus orthodoxes; le mois d'après, l'armée pakistanaïse échouait à protéger l'ambassade des Etats-Unis au Pakistan, prise d'assaut par des foules d'étudiants islamiques détruisant quasiment son bâtiment<sup>521</sup>.

La reprise de l'aide au Pakistan a été inaugurée par une offre globale américaine de 400 millions de dollars en crédits militaires et économiques sur deux ans, mais le président Zia l'a rejetée publiquement en la qualifiant de « peanuts ». En revanche, il a sollicité une aide massive de Washington, de l'ordre de deux milliards par an, tant pour le réarmement que pour l'économie nationale<sup>522</sup>. Il a également demandé un nouveau traité avec les Etats-Unis garantissant la défense de son pays. Ces propositions n'avaient pas beaucoup de chance d'être acceptées. Les Etats-Unis ne pouvaient pas garantir la défense du Pakistan, par exemple contre l'Inde. Cependant, la surenchère a permis au régime du général Zia d'obtenir une aide substantielle américaine, tant économique que militaire, dans les années suivantes.

Outre le Pakistan, les Etats-Unis – toujours à cause de l'intervention soviétique en Afghanistan – ont fait un pas important dans le rapprochement avec la Chine.

Encore dix jours avant l'intervention, Carter avait défini sa politique chinoise dans les termes suivants: « Il n'y aura pas de vente d'armes à la Chine en ce moment; il n'y aura pas de relations militaires avec la Chine en ce moment; nous

---

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>521</sup> *Ibid.*

<sup>522</sup> Lévesque, *op. cit.*, p. 154.

n'avons pas le désir de provoquer un conflit sino-soviétique ou de manipuler leurs tensions pour en tirer des avantages tactiques. »<sup>523</sup>

Cependant, l'intervention soviétique a fait changer la ligne politique de Carter. Celui-ci a décidé de proposer à la Chine des équipements militaires de caractère non-offensif (des équipements à double usage, militaire et civil), et a réaffirmé une décision antérieure américaine sur la recherche d'un traitement spécial en faveur de la Chine dans le domaine de la haute technologie.

On craignait que cela ne soit un premier pas vers la fourniture d'armes offensives à ce pays, écrivait Vance<sup>524</sup>, qui était opposé à la coopération militaire sino-américaine<sup>525</sup>, mais Carter s'était rangé du côté d'Harold Brown, secrétaire à la Défense, et de Brzezinski, tous les deux partisans du rapprochement avec la Chine. Cette dernière, en revanche, s'est montrée plus réservée.

Entre 1969 et 1979, l'objectif principal de la politique étrangère de la Chine consistait à prévenir une entente entre les deux superpuissances à son détriment<sup>526</sup>. Les Chinois se souvenaient d'un dangereux précédent au milieu des années soixante. A cette époque, le gouvernement américain avait considéré la possibilité d'une action unilatérale, ou éventuellement de concert avec une action tacite de l'URSS, pour éliminer les installations nucléaires chinoises<sup>527</sup>.

L'intervention soviétique a porté un coup de grâce à la détente. La Chine était donc ravie de la réaction violente américaine, mais ne voulait cependant pas devenir un allié subalterne de l'Amérique dans la confrontation Est-Ouest. Par contre, elle menait sa propre politique qui consistait à constituer un triangle sino-soviéto-américain et à y manœuvrer. Quand, par exemple, en janvier 1980, en visite officielle en Chine, Brown a proposé des mesures concrètes pour la coopération dans la fourniture des armes américaines au Pakistan, les Chinois se sont montrés évasifs<sup>528</sup>. Pourtant, la Chine avait une coopération militaire poussée avec le Pakistan depuis les années soixante. Quelques jours après la visite de Brown, le ministre des Affaires étrangères de la Chine s'est rendu au Pakistan pour discuter des conséquences de l'intervention soviétique pour la sécurité des deux pays et de l'aide aux rebelles afghans.

A Moscou, toutefois, le rapprochement sino-américain a été perçu comme constituant un problème additionnel et une menace potentielle sérieuse pour l'URSS<sup>529</sup>.

En plus d'avoir fait changer la politique américaine concernant le Pakistan et la Chine, l'intervention soviétique a grandement contribué à la création de la « Rapid Deployment Force (RDF) » pour le contrôle de la situation dans le golfe Persique.

---

<sup>523</sup> Vance, op. cit., p. 390.

<sup>524</sup> *Ibid.*, p. 391.

<sup>525</sup> Voir *ibid.*, p. 390.

<sup>526</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, op. cit., p. 1095.

<sup>527</sup> *Ibid.*

<sup>528</sup> Garthoff, op. cit., p. 1096.

<sup>529</sup> *Ibid.*, p. 1101.

Son projet existait depuis 1977, « mais absolument rien ne s'était produit jusqu'à l'invasion de l'Afghanistan » a déclaré Gary Sick, à l'époque responsable de la politique du golfe au National Security Council, en ajoutant que « si ce n'était pas à cause de l'intervention, vous n'auriez vu aucune RDF telle que vous la voyez aujourd'hui »<sup>530</sup>. Avec les années, cette force atteignait un dispositif de cent mille hommes et un budget de 45 milliards de dollars, et sa mission touchait 19 pays de l'Asie du Sud et de la Corne de l'Afrique<sup>531</sup>.

Comme on l'a vu plus haut, les réactions des principaux Etats concernés, ce qui est d'ailleurs vrai aussi pour la plupart des pays et des observateurs de la région, étaient basées sur une vieille idée de la poussée expansionniste russe vers le sud. Cela impliquait donc logiquement une réponse militaire plutôt qu'une solution politique<sup>532</sup>. Pour le plus grand malheur des Afghans, qui devaient en supporter toutes les conséquences tragiques, cela signifiait une guerre civile attisée et de longue durée dans le pays, dont ils ont complètement perdu le contrôle. L'Afghanistan est devenu un champ de bataille des superpuissances.

En regardant a posteriori la situation en Afghanistan, on voit l'extrême disproportion des dommages qu'ont subis les Afghans. Les diverses statistiques parlent d'un à deux millions de morts, de dizaines de milliers de handicapés ; le pays est totalement détruit ; la misère est devenue un défi à long terme ; toute une génération de jeunes Afghans a grandi sans école ; les soins médicaux sont quasiment inexistants ; des centaines de milliers d'enfants sont traumatisés suite aux atrocités de la guerre.

La guerre a éliminé l'intelligentsia afghane en tant que classe sociale. La plupart de ses membres ont soit été physiquement éliminés par le gouvernement communiste et l'opposition islamique, soit contraints de quitter le pays. En même temps, la guerre a fait surgir les forces les plus violentes, antidémocratiques, politiquement incompétentes et, pour la plupart, rétrogrades. Dans ces conditions, l'avenir de l'Afghanistan est profondément compromis.

Si les puissances les plus intéressées à l'Afghanistan avaient perçu, ou avaient voulu percevoir, le vrai caractère de l'intervention soviétique – à savoir: maintenir un régime communiste pro soviétique en Afghanistan et garantir en même temps la sécurité de l'URSS<sup>533</sup> – on aurait très probablement favorisé les moyens politiques

---

<sup>530</sup> Harrison, op. cit., p. 55.

<sup>531</sup> *Ibid.*

<sup>532</sup> Concernant la réponse des Etats-Unis, du Pakistan et d'autres Etats à l'intervention soviétique en Afghanistan voir également *infra*, le chapitre VII, section III.

<sup>533</sup> Nous ne pouvons pas non plus être d'accord avec ceux qui affirment que la raison principale de l'intervention soviétique en Afghanistan était la question de la sécurité de l'URSS. Pour moi, la sécurité est l'une des deux raisons principales. L'autre raison était la volonté de la direction soviétique de maintenir la révolution communiste afghane. Si les Soviétiques avaient uniquement voulu assurer la sécurité de leur Etat, ils auraient au moins tenté, avant d'intervenir militairement, d'engager des négociations avec les principaux pays intéressés, le Pakistan, l'Iran et surtout les Etats-Unis, ainsi qu'avec une partie de l'opposition afghane, afin d'installer un régime neutre en Afghanistan. L'ONU aurait pu servir d'excellent intermédiaire pour réaliser un tel objectif.

pour faire retirer les troupes soviétiques, ce qui constituait la clef de la solution du problème.

Une telle approche aurait aussi été conforme au droit international et aux principes de la Charte des Nations Unies, qui interdisent non seulement l'intervention directe ou indirecte dans un Etat, mais aussi les contre-interventions, comme réponse à celle-ci, par des Etats individuels.

Dans le cas concret de l'Afghanistan, le respect du droit international par tous les protagonistes étrangers du conflit aurait été la meilleure réponse à la situation créée par l'intervention soviétique. Ainsi, on aurait probablement évité au peuple afghan le sort si terrible qu'il a connu depuis l'intervention soviétique.

Cela ne veut pas dire que la vieille équipe de Brejnev aurait facilement, sans rencontrer de résistance significative, accepté de mettre fin à l'intervention armée. Toutefois, l'analyse postérieure montre que la guerre aurait pu être moins meurtrière et dévastatrice, qu'on aurait pu préserver les fondements économiques, les institutions politiques et civiles du pays, que les délais du retrait russe auraient pu être raccourcis et qu'on aurait probablement pu maîtriser le déroulement d'un processus de transition, après le retrait russe, dans des conditions moins violentes et plus prometteuses pour l'avenir de l'Afghanistan.

---

Cependant, la logique des événements et les documents de la direction soviétique montrent, du moins telle est notre opinion, que les Soviétiques voulaient sauver la révolution afghane et qu'ils considéraient l'activité d'Amin et de son entourage comme la principale cause de son érosion. Par conséquent, la seule solution qui se présentait était le renversement violent d'Amin, étant donné que Moscou n'avait plus aucun autre moyen de se débarrasser de lui.

Si la survie de la révolution communiste afghane n'avait pas été un objectif principal de la direction soviétique, au même titre que la sécurité de la frontière sud de l'URSS, les Russes se seraient probablement montrés plus pragmatiques et n'auraient pas eu recours à l'intervention armée en Afghanistan, telle qu'on l'a connue, et on aurait eu une histoire différente (voir « Personal memorandum, Andropov to Brezhnev, n. d. [early December 1979] », op. cit. ; voir en outre le rapport de la commission du bureau politique pour l'Afghanistan, adressé au CC PCUS, intitulé : « Concernant les événements des 27-28 décembre 1979 en Afghanistan », le 31 décembre 1979, très confidentiel, No 2519-A, reproduit in Allan et al., op. cit., pp 192-200 ; voir aussi l'annexe 1 au protocole No 177 de la réunion du bureau politique du CC PCUS du 27 décembre 1979, intitulé « Concernant notre action en rapport avec l'évolution de la situation autour de l'Afghanistan », dossier spécial, No 177/151, reproduit in Allan et al., op. cit., pp 128-138. Voir également les annexes 7 et 8 au protocole 177, *ibid*, pp 158-172. L'annexe 1 susmentionné contient le texte de la lettre d'explications de la direction soviétique sur l'intervention en Afghanistan, adressée aux pays du bloc soviétique ; l'annexe 7 porte sur le texte de la lettre d'explications du comité central du PCUS sur cette intervention, adressée aux organisations du PCUS ; l'annexe 8 représente le texte de la lettre du comité central sur ce même sujet, adressée aux partis communistes des pays non socialistes).

## Chapitre V

### Les aspects légaux de l'intervention militaire soviétique en Afghanistan

Les documents officiels soviétiques montrent que la direction de l'URSS était pleinement consciente des conséquences légales internationales de l'intervention militaire en Afghanistan<sup>534</sup>. Elle savait que l'intervention violait grossièrement le principe de l'interdiction du recours à la force par les Etats dans leurs relations internationales, notamment les provisions de l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies à laquelle l'URSS était partie, d'ailleurs privilégiée. L'Union soviétique était après tout un membre permanent du Conseil de sécurité, bénéficiait du droit de veto et de ce fait portait, avec les autres membres permanents du Conseil, une responsabilité particulière pour le maintien de la paix et la sécurité internationales.

Après l'intervention en Afghanistan, l'Union soviétique a invoqué l'article 51 de la Charte des Nations Unies en déclarant qu'elle avait agi conformément à son droit de légitime défense, probablement collective<sup>535</sup>. Elle voulait donner une certaine légitimité à son action et atténuer les conséquences politiques et légales de l'intervention militaire en Afghanistan.

Cela montre au moins que, dans son *opinio juris*, une superpuissance comme l'URSS – tout comme la communauté internationale des Etats – considérait que n'était permise aucune dérogation au principe général de l'interdiction du recours à la force, sauf celles admises expressément par la Charte de l'ONU.

Pour comprendre pourquoi l'intervention soviétique violait le principe coutumier du droit international interdisant le recours à la force – principe qui est en outre énoncé dans l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies – et une norme impérative du droit international interdisant l'agression<sup>536</sup>, il serait utile d'étudier brièvement – et dans la mesure où cela est nécessaire au sujet de cette étude – les règles concernant l'usage de la force par les Etats dans leurs relations internationales. Il sera, entre autres, démontré que l'argument soviétique de légitime défense collective, soutenu également par le gouvernement de Karmal, n'était pas pertinent sur le plan juridique.

---

<sup>534</sup> Voir l'intervention de Gromyko durant la réunion du bureau politique du CC PCUS sur l'Afghanistan les 17-19 mars 1979, op. cit.

<sup>535</sup> Voir l'interview de Brejnev accordée à la Pravda, le 13 janvier 1980, op. cit.

<sup>536</sup> Voir Cour Internationale de Justice, « Affaire de la Barcelona Traction [...] » (arrêt), le 5 février 1970, §§ 33-34. Voir aussi Commission du droit international, Projet d'articles sur la responsabilité des Etats, adopté en première lecture, article 19, al. 3 (a).

## I. Le principe général de l'interdiction du recours à la force par les Etats

Cette section, composée de deux parties, porte sur l'affirmation et l'évolution du principe du non-emploi de la force avant et après la Charte des Nations Unies. La première partie étudie l'évolution historique du principe dans ses étapes les plus marquantes d'avant la Charte: le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellogg de 1928.

La deuxième partie porte sur la consécration de ce principe par l'article 2, § 4, de la Charte et sur son évolution ultérieure. A cette fin, elle aborde la doctrine, la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice, les règles coutumières et les déclarations de l'Assemblée générale des Nations Unies en la matière.

### A. L'affirmation et l'évolution du principe avant la Charte des Nations Unies

Certains juristes font une distinction entre le droit international classique (positiviste), c'est-à-dire celui qui a existé du 18<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale et le droit international contemporain<sup>537</sup> qui est déjà un produit mûr, riche en contenu et connaît une évolution rapide. Les critères de cette distinction résident essentiellement dans le fait que le droit international classique considérait l'emploi de la force comme un attribut de la souveraineté de l'Etat et par conséquent un moyen légal et légitime de la politique nationale. Il ne s'occupait d'ailleurs guère du problème de la légitimité. Aucune restriction de caractère substantiel n'était faite à l'usage de ce « droit à la guerre ». De plus, le droit international classique n'était applicable qu'aux rapports entre les « Etats civilisés », ce qui autorisait ces derniers à coloniser en toute légalité le reste du monde en infligeant, notamment par les guerres, des souffrances humaines indicibles.

De nombreuses guerres, en particulier la Première et la Deuxième Guerre mondiale, ont clairement démontré l'absurdité du concept du droit à la guerre émanant de la souveraineté de l'Etat. Les deux guerres mondiales ont été si destructrices qu'elles ont posé la question de la survie même de l'humanité entière, menacée par ses propres forces. Dès lors, les Etats ont commencé à prendre conscience de la nécessité de l'interdiction générale du recours à la force par les Etats dans leurs relations internationales en cherchant en même temps à instituer des mécanismes de règlement pacifique des différends, qui sont souvent à l'origine de la guerre, et un système de sécurité collective autorisé à faire respecter la règle, si nécessaire par la contrainte collective.

---

<sup>537</sup> Voir par exemple Berhardt Gracifix, in Mohammed Bedjaoui, *Droit international: Bilan et perspectives*, Pedone, Paris 1991, p. 759 ; voir aussi N. Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris 1999, p. 893 ; voir également D. W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, Manchester University Press, 1958, pp 118-123.

La première tentative importante mais imparfaite dans cette direction a été faite par l'institution de la Société des Nations (SDN).

Le Pacte de la SDN se pose le but de « garantir la paix et la sûreté » des nations. Il se limite cependant à dire, dans son préambule, qu'il importe que les Etats acceptent « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ». L'article 10 du Pacte prohibe la « guerre d'agression » (sans pour autant définir la nature et l'étendue de l'agression) contre l'« intégrité territoriale et l'indépendance politique présente » de tout membre de la Société, et donne au Conseil de la SDN la compétence de déterminer les « moyens d'assurer cette obligation »<sup>538</sup>.

L'article 11, § 1, souligne que « toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société toute entière » ; l'article 12 oblige les membres de soumettre à une procédure de règlement pacifique leurs différends « susceptibles d'entraîner une rupture » et dit en outre que les Etats « conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil ».

Le Pacte imposait ainsi aux membres une certaine procédure avant de recourir à la guerre. Cependant, celle-ci était tout à fait légale si l'autre partie ne se conformait pas au délai prescrit à la décision arbitrale, judiciaire ou au rapport du Conseil adopté à l'unanimité, si le rapport en question n'était pas pris à l'unanimité (art. 15, § 7), ou si le Conseil constatait que le différend portait sur une question relevant de la compétence exclusive de l'Etat (art. 15, § 8). Encore fallait-il que la décision arbitrale ou judiciaire soit prise « dans un délai raisonnable » et le rapport du Conseil dans un délai de six mois à dater du jour de sa saisine (art. 12, § 2).

Le Pacte de la SDN ne définit pas la signification exacte du mot « guerre ». La guerre d'agression est mise hors la loi (parce que la procédure du règlement pacifique prévue par le Pacte n'a pas été suivie) et, apparemment, signifie celle qui est dirigée contre « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » d'un Etat. D'autres formes d'usage de la force, y compris les représailles armées, seraient permises d'après une opinion dominante chez les juristes.

Waldock affirme que le mot « guerre » utilisé dans le Pacte n'est pas un « terme absolu », et tout recours aux hostilités, sauf les actes mineurs des forces armées, pourrait très bien signifier le recours à la guerre dans le sens du Pacte de la SDN. Selon lui, toute forme d'hostilité était rarement compatible avec l'article 12 du Pacte qui obligeait les membres à soumettre tout différend « susceptible d'entraîner

---

<sup>538</sup> D'après l'opinion dominante, l'article 10 était d'une importance essentielle. Il imposait aux membres l'obligation de ne pas changer par la force le *status quo* quant à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique présente des Etats. Wehberg écrit : « Que la guerre soit interdite ou pas, l'intégrité des Membres de la S.D.N. devait être respectée et maintenue dans tous les cas. » Voir Hans Wehberg, « L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent », RCADI, t. 78 (1951-I), p. 36. Voir aussi Jean Ray, *Commentaires du Pacte de la S.D.N.*, Paris 1930, pp 344-345. Selon Waldock, l'article 10 a été interprété comme seulement une garantie contre une perte définitive du territoire ou de l'indépendance politique. Selon lui, l'article a été compris comme prévenant l'agresseur de s'approprier les fruits d'un usage réussi de la force plutôt que de prévenir le recours à la force lui-même. Voir C. H. M. Waldock, « The Regulation of the Use of Force by Individual States », in RCADI (1952-II), pp 469-470.

une rupture » à une procédure du règlement pacifique<sup>539</sup>. Dans la pratique, les Etats l'ont interprété de telle manière que seule une utilisation massive de la force armée constituait la guerre, tandis que toutes autres formes de l'utilisation de la force, y compris les représailles armées, n'étaient pas concernées par le Pacte<sup>540</sup>.

C'est avec la signature du Pacte Briand-Kellogg en 1928 qu'une véritable révolution a été achevée en droit international. Par le Pacte, un traité universel (en 1939, il comptait 63 Etats-parties, ce qui constituait pratiquement l'ensemble de la communauté internationale), les Etats ont enfin renoncé complètement et définitivement à la guerre. Dans l'article 1<sup>er</sup>, les parties contractantes déclarent qu'elles « condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale ». Dans l'article 2, les parties conviennent de résoudre par les moyens pacifiques « tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être »<sup>541</sup>.

On ne sait pas clairement d'après le texte si le Pacte interdisait toutes les formes de l'emploi de la force ou seulement la guerre comme expression extrême de l'usage de la force armée. Bowett affirme que le Pacte prohibait uniquement la guerre et que, « selon la terminologie acceptée du droit international (et sans définir cette terminologie), les mesures impliquant l'emploi de la force, mais sans atteindre la guerre, sont caractérisées comme 'pacifiques' »<sup>542</sup>. Verdross écrit que le Pacte Briand-Kellogg n'interdisait pas les représailles militaires en temps de paix<sup>543</sup>. Wehberg confirme la même idée en disant qu'en dehors de la guerre, l'emploi de la force n'était pas interdit<sup>544</sup>.

Brownlie, d'autre part, suggère que le meilleur moyen de comprendre la signification du Pacte consiste à faire recours à la pratique des parties et conclut que celle-ci laisse peu de doute sur le fait que les Etats ont interprété le Pacte comme interdisant tout emploi substantiel de la force<sup>545</sup>. En 1934, l'Association du droit international a interprété le Pacte de la manière suivante: « un Etat contractant qui menace de recourir à la force armée pour le règlement d'un différend ou un conflit international est coupable de violation du Pacte »<sup>546</sup>.

Le Pacte ne mentionne pas les corollaires nécessaires du principe de l'interdiction du recours à la force, à savoir les sanctions contre les contrevenants et

<sup>539</sup> Waldock, *op. cit.*, p. 472.

<sup>540</sup> *Ibid.*, voir aussi Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Pinchart & Company INC., New York 1952, p. 60.

<sup>541</sup> *Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale*, Paris, le 27 août 1928, *Société des Nations, Recueil des Traités*, vol. 94, p. 58.

<sup>542</sup> Bowett, *Self-Defence in International Law*, *op. cit.*, p. 136.

<sup>543</sup> Alfred Von Verdross, « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », *RCADI*, t. 83, (1953-II), p. 12 ; voir aussi Kelsen, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>544</sup> Voir Wehberg, *op. cit.*, p. 32.

<sup>545</sup> Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force*, 1963, p. 87, cité *in* D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweck and Maxwell, London (1998), p. 862.

<sup>546</sup> *Report of the 38<sup>th</sup> Conference of the International Law Association, Budapest (1934)*, p. 67, cité *in* Harris, p. 862.

le droit à la légitime défense. La seule sanction que le Pacte prévoit – dans son préambule cependant – ne renforce pas le principe en question, mais l'affaiblit au contraire. Le préambule dit: « Toute Puissance signataire qui chercherait à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité. » Cela signifiait que les autres Etats étaient libres dans leur action en rapport avec l'Etat fautif<sup>547</sup>.

Quant au droit de légitime défense, Waldock écrit qu'il était universellement convenu que le recours à la guerre, et par conséquent à tout autre usage moins important de la force, n'était restreint ni par le Pacte de la SDN ni par le Pacte de Briand-Kellogg. « L'Assemblée de la SDN considérait la légitime défense aussi bien comme une obligation qu'un droit »<sup>548</sup>. Dans une note du 23 juin 1928, les Etats-Unis ont déclaré: « Il ne se trouve rien dans le projet américain du traité contre la guerre, qui restreigne ou gêne en quoi que ce soit le droit de légitime défense. Ce droit est inhérent à la souveraineté de tous les Etats, et il est contenu implicitement dans tous les traités. Chaque nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a la compétence pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. »<sup>549</sup> Le Secrétaire aux Affaires étrangères britannique était également d'accord avec cette interprétation américaine<sup>550</sup>.

Waldock dit que les « deux Pactes laissaient à chaque Etat individuel la détermination de la légalité ou de l'illégalité du recours à la force »<sup>551</sup>. Le fait que le Pacte laisse implicitement la détermination de la légalité du recours à la guerre de légitime défense à la compétence des Etats individuels était extrêmement nuisible, sinon fatal, à l'efficacité du principe général de l'interdiction de la guerre.

D'autre part, le Tribunal militaire international de Nuremberg a déclaré: « Si le droit international doit jamais devenir une réalité, la question de savoir si une action entreprise sous le prétexte de la légitime défense était de caractère agressif ou bien défensif devrait faire l'objet d'une enquête appropriée et d'un arbitrage »<sup>552</sup>. En effet l'Allemagne nazie et le Japon avaient tous les deux caractérisé leurs actions, qui ont mené à la Deuxième Guerre mondiale, de légitime défense. Le jugement du Tribunal montre en réalité l'évolution du droit international, accélérée par la guerre.

Zourek affirme que « le Pacte souffrait d'un déséquilibre interne. Son article premier condamnait le recours à la guerre comme instrument de politique nationale, alors que son article 2 posait comme règle que le règlement de tous différends ou conflits [...] ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques. L'article

<sup>547</sup> Voir Bowett, *op. cit.*, p. 135.

<sup>548</sup> Waldock, *op. cit.*, p. 476.

<sup>549</sup> Cité in Wehberg, *op. cit.*, p. 46.

<sup>550</sup> Voir Harris, *op. cit.*, p. 862.

<sup>551</sup> Waldock, p. 479. Voir aussi Bowett, *op. cit.*, p. 135.

<sup>552</sup> Procès des Grands criminels de Guerre, t. 1, p. 219, cité in Wehberg, *op. cit.*, p. 47.

premier interdisait donc et incriminait seulement *la guerre d'agression*, mais l'article 2 interdisait *tout recours à la force* [...]»<sup>553</sup>.

Le Pacte Briand-Kellogg, conclu en dehors de la SDN, aurait dû être inséré dans le système de la SDN, mais comme dit Bowett<sup>554</sup> une vraie contradiction se trouvait entre le cas de guerre licite, possible à cause des limitations purement procédurales imposées par le Pacte de la SDN, et la renonciation à la guerre comme un instrument de politique nationale. Wehberg dit que « la SDN s'occupa de l'adaptation du Pacte de la SDN au Pacte Kellogg. On proposa en particulier d'étendre les sanctions à toutes les guerres interdites par le Pacte Kellogg et d'améliorer les procédures de règlement pacifique de la Société. La réforme échoua, quelques Etats n'étant pas prêts à accepter une pareille extension du devoir de sanctions. »<sup>555</sup> D'autre part, peu d'Etats ont ratifié l'Acte général d'arbitrage de 1928, un instrument fondamental pour le règlement pacifique des différends entre les Etats. Tout cela a significativement diminué l'efficacité du principe général de l'interdiction de la guerre proclamé par le Pacte Briand-Kellogg qui reste néanmoins toujours en vigueur.

## B. L'interdiction générale du recours à la force par la Charte des Nations Unies

La Charte de l'ONU a tenu compte des défauts de la SDN et du Pacte Briand-Kellogg. Elle a réitéré le principe de l'interdiction générale de l'emploi de la force par les Etats dans leurs relations internationales. Cependant, elle y a apporté un développement substantiel en instituant des mécanismes de prévention de l'usage illicite de la force et de contrainte collective centralisée.

L'article 2, § 4, de la Charte, qui consacre le principe du non-recours à la force, dit:

« Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à 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. »

Malgré la clarté de l'article 2, § 4, l'interprétation du principe a engendré beaucoup de difficultés. Concerne-t-il uniquement l'usage de la force armée ou encore des formes variées de pression économique et politique qui, dans certaines circonstances, peuvent avoir un effet de même gravité qu'une agression armée ? Le texte de la Charte n'y apporte pas de précision voulue, bien que l'on puisse dire que toute pression, de quelque nature qu'elle soit, est inconsistante avec les buts et

<sup>553</sup> Jaroslav Zourek, « La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force en général ou seulement à la force armée ? » in *Mélanges offerts à Henri Rolin: Problèmes de droit des gens*, Pedone, Paris 1964, p. 530.

<sup>554</sup> Bowett, *op. cit.*, p. 133.

<sup>555</sup> Wehberg, *op. cit.*, p. 51.

principes des Nations Unies. Mais cette inconsistance signifie-t-elle une violation de l'article 2, § 4, ou, d'une manière générale, de la Charte ?

Dans la doctrine, les opinions sont partagées. Waldock dit que le mot « force » comprend sans doute la force armée ou physique<sup>556</sup>. Selon lui, les mesures de rétorsion économique ne sont pas interdites. Il ajoute que les « représailles pacifiques » sont également légitimes si un Etat y a recours après un jugement impartial en sa faveur auquel l'autre partie ne s'est pas conformée<sup>557</sup>.

Wehberg, du même avis, écrit qu'« il n'était jamais question d'interdire les recours aux armes économiques » dans les discussions politiques à ce sujet<sup>558</sup>. Un des arguments cité en faveur de cette thèse est le rejet par la Conférence de San Francisco d'une proposition brésilienne tendant à introduire dans les mesures visées par l'article 2, § 4, les mesures d'ordre économique<sup>559</sup>. Wehberg affirme en outre que « le préambule limite expressément l'interdiction à l'emploi de la force armée » et que « l'article 44 contient une mention du recours à la force, dans un contexte qui démontre clairement qu'il s'agit de mesures militaires. »

Pour lui, « le cas classique de l'emploi de la force armée demeure l'invasion d'un territoire étranger. »<sup>560</sup> Cependant, « la répression d'un soulèvement colonial ne tombe pas sous le coup de l'article 2, § 4. »<sup>561</sup> Il dit encore que la force armée peut être utilisée non seulement directement, mais aussi indirectement par un appui fourni aux bandes armées formées sur le territoire d'un Etat et pénétrant dans le territoire d'un autre Etat. Mais en tout cas, d'après l'article 2, § 4, cela doit être un recours à la « physical force ». Il consent que la « contrainte économique ou

---

<sup>556</sup> Waldock, *op. cit.*, p. 476. Voir aussi Josef L. Kunz, « Sanctions in International Law », *AJIL*, Vol. 54 (1960), pp 331-332 ; Verdross, *op. cit.*, pp 12-13 ; Leland Goodrich et Edvard Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, La Baconnière, Neuchâtel 1946, pp 132-133 ; Bert V. A. Röling, « The Ban on the Use of Force and the U. N. Charter », in Antonio Cassese (éd.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, p. 3 ; ainsi que Bowett, *op. cit.*, p. 148.

Il est peut-être utile de faire ici une remarque. Personnellement, je suis convaincu qu'une absence de droit dans un quelconque domaine signifie l'état d'arbitraire ou, en d'autres termes, la loi du plus fort. Ceux qui soutiennent la thèse d'une interprétation restrictive de l'art. 2, § 4, procèdent, qu'ils le veuillent ou non, des intérêts des Etats suffisamment grands et puissants, capables d'assurer leurs intérêts par la force. Autant la portée de la règle du non-emploi de la force est considérée comme restrictive, autant la liberté de l'usage de la force, 'comme instrument de politique nationale', est grande pour ces Etats et il est très douteux que cela soit compatible avec les buts des Nations Unies.

<sup>557</sup> Waldock, *ibid.*, p. 494.

<sup>558</sup> Wehberg, *op. cit.*, p. 68.

<sup>559</sup> *Ibid.*

<sup>560</sup> *Ibid.*

<sup>561</sup> *Ibid.*, p. 73. Voir aussi Bowett, *op. cit.*, p. 149. Il est à remarquer que cette opinion est contredite par la résolution 1514 (XV) (1960) de l'Assemblée générale de l'ONU, intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », ainsi que par la résolution 2625 (XXV) (1970) de l'Assemblée générale, intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats [...] ». Les deux résolutions font clairement la distinction entre les peuples ononisés et colonisateurs et assimilent leurs relations à celles existant entre les Etats.

psychologique » peut être, dans certains cas, contraire à l'esprit de la Charte, mais ne viole pas l'article 2, § 4<sup>562</sup>.

Schachter pour sa part écrit que le problème central qui concerne l'article 2, § 4, est l'emploi et la menace de la force armée, tandis que tout autre usage de la force est une question marginale<sup>563</sup>.

Higgins présente un point de vue plus nuancé de l'article 2, § 4, de la Charte. Elle dit que l'article 2, § 4, ne concerne pas une « contrainte de caractère non militaire de faible degré ('low-level') ». Selon cet auteur, une contrainte de 'faible degré' signifie celle qui est suffisante pour limiter la liberté d'action de l'Etat contre lequel elle est dirigée, mais pas assez hostile pour affecter sa sécurité nationale. Elle dit en outre qu'une contrainte (« coercion ») minimale économique et diplomatique est probablement inévitable dans tout système non utopique des Etats-nations<sup>564</sup>.

Higgins ajoute, cependant, qu'il y a de fortes raisons pour dire que l'usage de la force couvre aussi les méthodes idéologiques et diplomatiques quand elles sont utilisées à fort degré en vue d'affecter l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat<sup>565</sup>. Les critères qu'elle propose pour déterminer si une action impliquant la force est légale ou illégale sont donc, d'une part, la distinction entre les formes de contrainte « militaire, économique, diplomatique ou idéologique » et, d'autre part, le degré de contrainte utilisée<sup>566</sup>.

Zourek, d'autre part, affirme qu'une interprétation du mot « force » comme seulement la « force armée » est en « contradiction avec le texte clair de la Charte »<sup>567</sup>. Selon lui, « il est parfaitement justifié d'interpréter le mot 'force' dans son sens ordinaire et naturel, c'est-à-dire dans le sens de contrainte, de violence. » Cela ressort de l'article 2, § 4, qui, affirme-t-il, « interdit non seulement l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un autre Etat, mais encore tout emploi de la force incompatible avec les buts des Nations Unies. » Il ajoute qu'« il est incompatible avec les buts des Nations Unies d'utiliser la force pour la solution des différends internationaux », une règle qui résulte de l'article 2, § 3, de la Charte.

D'après Zourek, « l'évolution ultérieure du droit international confirme le principe de l'interdiction de toute force [...] »<sup>568</sup>, et il cite le Pacte de Bogota dont l'article 15 dit: « Aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque motif que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. Le principe précédent exclut l'emploi non seulement de la force armée, mais aussi de toute autre forme d'ingérence ou de tendance attentatoire à la personnalité de l'Etat et aux éléments politiques, économiques et

<sup>562</sup> Wehberg, op. cit., 68.

<sup>563</sup> Oscar Schachter, « The Right of States to Use Armed Force », in *The Art of Governance, Festschrift in Honor of Eric Stein*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, p. 486.

<sup>564</sup> Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London 1963, p. 175.

<sup>565</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>566</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>567</sup> Zourek, op. cit., p. 518.

<sup>568</sup> *Ibid.*, p. 531.

culturels qui la constituent. » L'article suivant déclare: « Aucun Etat ne peut appliquer des mesures coercitives de caractère économique et politique pour forcer la volonté souveraine d'un autre Etat et obtenir de celui-ci des avantages d'une nature quelconque. »<sup>569</sup>

Enoncée d'abord par l'Organisation des Etats américains, donc applicable seulement dans les rapports entre les pays membres de l'OEA, cette interprétation est devenue par la suite obligatoire pour tous les Etats. Elle représente sans doute un éclaircissement, sinon un développement interprétatif, du principe général de l'interdiction du recours à la force ainsi que de celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat. Elle a été reprise pour l'essentiel par de nombreuses déclarations des Nations Unies, notamment la résolution 2131 (XX)<sup>570</sup> de l'Assemblée générale, intitulée « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté », et la résolution 2625 (XXV) de 1970 de l'Assemblée générale, dont on parlera plus loin, auxquelles la Cour Internationale de Justice a reconnu un caractère coutumier<sup>571</sup>.

Dans son arrêt intitulé « Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », la CIJ a souligné que toute intervention, sauf celle de caractère humanitaire conformément aux principes fondamentaux déclarés par la 20<sup>e</sup> conférence de la Croix-Rouge, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat était illégale. Elle dit: « l'intervention est illicite lorsque [...] elle utilise des moyens de contrainte. Cet élément de contrainte, constitutif de l'intervention prohibée et formant son essence même, est particulièrement évident dans le cas d'une intervention utilisant la force, soit sous la forme directe d'une action militaire, soit sous celle, indirecte, du soutien à des activités armées subversives ou terroristes à l'intérieur d'un autre Etat [...] Ces formes d'action sont alors illicites aussi bien à l'égard du principe du non-emploi de la force que de celui de la non-intervention. »<sup>572</sup>

<sup>569</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 119 (1952), p. 57.

<sup>570</sup> Pour le texte de la déclaration voir Assemblée générale, Documents officiels: 20<sup>e</sup> session, supplément no 14 (A/6014), Nations Unies, New York, 1966, p. 11.

<sup>571</sup> CIJ, « Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), le 27 juin 1986, paragraphe 203.

<sup>572</sup> *Ibid.*, par. 205. En parlant de l'intervention, notamment humanitaire, on ne pourrait s'empêcher de dire quelques mots sur l'action militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Yougoslavie en 1999.

L'OTAN est une organisation politico-militaire créée en vertu d'un accord régional de 1949, en vue de la défense collective de ses membres. En tant que telle, l'OTAN a l'obligation de respecter les dispositions du chapitre VIII de la Charte de l'ONU, en particulier l'article 53, § 1<sup>er</sup>, selon lequel « aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ».

Etant membres des Nations Unies, les membres individuels de l'OTAN ont d'autre part l'obligation de respecter en priorité la Charte de l'ONU, notamment l'article 2, § 4. Conformément à l'article 103, les obligations des Membres en vertu de la Charte prévalent sur leurs obligations assumées en vertu d'autres accords. Même si les pays de l'OTAN n'étaient pas membres de l'ONU, ils ne sauraient non plus être dispensés de respecter le principe du non-emploi de la force puisque celui-ci fait également partie du droit coutumier international. Selon ce principe, seuls dans deux cas exceptionnels, un Etat ou un organisme

La règle de l'interdiction de la force, énoncée dans la Charte de l'ONU, ne tient pas sa valeur que du texte de celle-ci. Elle est aussi un principe du droit international coutumier. Dans l'arrêt précité, la CIJ a constaté que « des principes comme ceux du non-recours à la force, de la non-intervention, du respect de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats et la liberté de navigation conservent un caractère obligatoire en tant qu'éléments du droit international coutumier, bien que les dispositions du droit conventionnel auxquels ils ont été incorporés soient applicables. »<sup>573</sup> Et il semble que, d'après la Cour, le droit coutumier du non-emploi de la force a le même contenu que l'article 2, § 4, de la Charte<sup>574</sup>. Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des Etats, qui codifie le droit coutumier, suggère également le caractère coutumier du principe du non-emploi de la force (article 19, § 3, let. a).

C'est plutôt dans le contexte coutumier même que la règle générale du non-recours à la force a connu un certain développement depuis l'adoption de la Charte de l'ONU. La résolution 2625 (XXV) (1970) de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies » est sans doute l'expression la plus marquante de ce développement. Son importance tient au fait qu'elle n'est pas une simple déclaration de l'Assemblée générale, sans valeur juridique, mais un véritable texte interprétatif et normatif. Concernant cette résolution, la CIJ a déclaré: « L'effet d'un consentement au texte de telles résolutions ne peut être interprété comme celui d'un simple rappel ou d'une simple spécification de l'engagement conventionnel pris dans la Charte. Il peut au contraire s'interpréter comme une adhésion à la valeur de la règle ou de la série de règles déclarées par la résolution et prises en elles-mêmes [...] La prise de position mentionnée peut en d'autres termes apparaître comme l'expression d'une

---

régional peut employer la force contre un autre Etat: en vertu de la légitime défense ou conformément à une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Or, l'OTAN n'était pas en état de légitime défense (sur les règles de la légitime défense voir plus loin dans ce chapitre). Elle n'avait pas obtenu non plus une autorisation préalable du Conseil de sécurité pour son action coercitive en Yougoslavie. Elle n'avait donc pas de justification juridique. La justification doit donc être recherchée dans d'autres domaines, politique ou humanitaire. D'ailleurs, l'OTAN a motivé son action par des raisons humanitaires, à savoir empêcher ou prévenir les violations des droits de l'Homme à grande échelle.

Tout en ayant à l'esprit que le droit est en principe une forme fondamentale de la liberté de l'Homme, son contenu positif ne peut pas répondre à toutes les situations concrètes. Nous sommes d'avis qu'exceptionnellement des raisons impératives peuvent l'emporter sur la lettre de la loi.

Si les raisons humanitaires invoquées par l'OTAN sont exactes, son action est donc justifiée politiquement, mais non pas juridiquement. Cependant, une telle action exceptionnelle ne doit pas devenir une règle, autrement le principe du non-emploi de la force et le système de sécurité collective des Nations Unies perdront toute leur signification. L'humanité perdra infiniment plus qu'elle ne gagnera. (Pour l'analyse des aspects juridiques de cette intervention de l'OTAN voir: NATO's Kosovo Intervention, AJIL, No 4, October 1999.)

<sup>573</sup> CIJ, « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », op. cit., par. 174.

<sup>574</sup> Voir par exemple Albrecht Randelzhofer, « Article 2 (4) », in Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, Oxford University Press (1995) p. 127.

*opinio juris* à l'égard de la règle (ou de la série de règles) en question, considérée désormais indépendamment des dispositions, notamment institutionnelles, auxquelles elle est soumise sur le plan conventionnel de la Charte. »<sup>575</sup>

La résolution 2625 (XXV), qui concerne ainsi tous les Etats, qualifie une « guerre d'agression » (dont la définition sera faite en 1974 par la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale) de « crime contre la paix » et interdit « toute propagande en faveur des guerres d'agression ». D'après la résolution, constituent une violation de l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies les actes qui violent « les frontières internationales existantes » ou « les lignes internationales de démarcation », sous réserve de leurs régimes particuliers, en recourant à la menace ou à l'emploi de la force, les « actes de représailles impliquant l'emploi de la force » et « toute mesure de coercition » qui priverait un peuple de son « droit à l'auto-détermination, à la liberté et à l'indépendance politique ». La résolution déclare que « le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une occupation militaire résultant de l'emploi de la force contrairement aux dispositions de la Charte » et ajoute que « nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale. »

La controverse concernant la définition de la portée juridique du mot « force » n'a toujours pas été dissipée bien que le texte de la déclaration condamne sans aucun doute l'emploi de toutes les formes de la « force ». Harris affirme que c'est parce qu'il existait un désaccord sur la définition de la notion de « force » entre les pays de l'Ouest, qui proposaient que seule la force armée soit prohibée, et le bloc soviétique ainsi que la plupart des pays du tiers monde, qui réclamaient qu'y soit incluses toutes les formes de pression, y compris celles de caractère politique et économique, qui menacent l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat<sup>576</sup>. Pourtant, dans la partie consacrée au principe de la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte, la déclaration dit clairement qu'« aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international. » Elle précise encore: « Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. »

Arangio-Ruiz appuie une interprétation large du mot et dit que la déclaration marque un point en faveur de l'interprétation de la « force » dans un sens plus large qu'uniquelement la force militaire. Selon lui, ceci est basé sur le fait qu'en plus de la

<sup>575</sup> CIJ, « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », par. 188.

<sup>576</sup> UN Doc. A/AC 125/SR 114 (1970), cité in Harris, op. cit., p. 863. Voir aussi Robert Rosenstock, « The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey », AJIL, Vol. 65 (1971), p. 274.

force armée, les autres formes de pression ou de contrainte sont également condamnées<sup>577</sup>. La déclaration dit en outre que « dans leur interprétation et leur application, les principes [...] sont liés entre eux et chaque principe doit être interprété dans le contexte des autres principes. » Arangio-Ruiz en déduit que si on lit la déclaration comme un tout, on doit reconnaître le fait que les formes de violence ou de pression outre la force armée sont condamnées<sup>578</sup>. Partageant le même avis, Tanca dit qu'il n'y a pas de doute que la déclaration rend illégal l'emploi de la force non militaire, quand bien même elle ne la traite pas comme équivalente à la force armée ou ne la réglemente pas de la même manière<sup>579</sup>.

Ainsi, la déclaration interdit l'emploi ou la menace de la force armée et de toutes autres formes de contrainte, dans deux parties toutefois distinctes de son texte, sous les principes du non-recours à la force et de la non-intervention, mais cela importe peu puisque toute infraction à ces principes est considérée comme un acte illégal.

Dans la pratique, cependant, il est parfois très difficile de déterminer si une mesure politique, économique, etc., est légale ou illégale. La communauté internationale est de plus en plus interdépendante. Toute mesure unilatérale de politique nationale ou internationale d'un Etat peut concerner un autre Etat. Pour défendre certaines valeurs fondamentales et universelles de l'Humanité, il faut même chercher à influencer la politique de l'Etat en cause, mais sans aller jusqu'à l'emploi unilatéral de la force. La déclaration 2625 (XXV) propose pour sa part un critère fondamental, celui de s'abstenir de recourir à la contrainte dans les relations internationales. Une réponse plus satisfaisante doit probablement être recherchée dans chaque cas concret.

La résolution répond encore à une réalité sombre et d'une gravité très inquiétante de l'emploi indirect de la force par les Etats, ce qui constitue une nouveauté. En effet, les guerres par procuration, l'encouragement par un Etat des actes de guerre civile ou de guérilla, etc., dans un autre Etat peuvent, dans certaines circonstances, complètement déstabiliser un Etat, faire changer son gouvernement, le priver de son indépendance politique ou affecter son intégrité territoriale<sup>580</sup>. A ce

<sup>577</sup> Gactano Arangio-Ruiz, « The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations », RCADI (1872-III), Vol. 137, p. 529.

<sup>578</sup> Arangio-Ruiz, *ibid.*

<sup>579</sup> Antonio Tanca, « The Prohibition of Force in the U. N. Declaration on Friendly Relations of 1970 », *in* Cassese (ed.), op. cit., pp 398-412.

<sup>580</sup> Le cas de l'Afghanistan est un exemple parfait qui montre à quel point une ou plusieurs interventions directes et/ou indirectes par un ou plusieurs Etats, dans certaines conditions, peuvent être fatales pour l'Etat concerné. Comme on l'a vu dans le chapitre III, le coup d'Etat communiste en avril 1978 et surtout la politique du nouveau régime ont été à l'origine d'une guerre civile généralisée à l'ensemble du pays. Les Soviétiques sont intervenus militairement. Ils ont renversé le gouvernement d'Amin et ont installé au pouvoir à Kaboul celui de Karmal. Pour l'immense majorité des Afghans, ni les Soviétiques ni le gouvernement de Kaboul n'étaient acceptables, et le pays a connu une des guerres civiles les plus sanglantes de l'histoire.

Ceux qui connaissent le pays savent que dans un pays aussi peu industrialisé que l'Afghanistan, les gens n'ont pas les moyens de se procurer des armes et, d'une manière générale, de financer une guerre contre le gouvernement. D'autant plus que le gouvernement communiste était très bien armé et était appuyé directement par l'armée rouge. Ce sont donc des pays étrangers qui ont financé et organisé la guerre afghane.

Comme une action coercitive collective, conformément à la Charte des Nations Unies, contre l'URSS était impossible et irréaliste, et que l'on se trouvait à l'époque de la guerre froide, les Etats-Unis, la Chine,

propos, Arangio-Ruiz dit que l'agression indirecte, surtout sous forme de subversion, constitue l'une des plus graves menaces à la paix et à la sécurité internationale, ainsi qu'à la préservation et au développement des institutions libres<sup>581</sup>. Dans un de ses articles, Thomas Franck a considéré les guerres d'agitation, d'infiltration et de subversion par personnes interposées comme une des raisons principales de la « mort » de l'article 2, § 4, de la Charte<sup>582</sup>.

La pratique des Etats, grands ou petits, est malheureusement pleine de l'emploi indirect de la force et de l'intervention de tout genre. La résolution susmentionnée de l'Assemblée générale de l'ONU revêt donc une importance particulière en répondant précisément à cette réalité.

En effet, la déclaration dit très clairement que les Etats ont « le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation des forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre Etat. » Dans le paragraphe suivant, elle dit que « chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile 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 dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force. » Elle dit encore: « Tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat. » Ce paragraphe, bien qu'il soit placé dans la partie consacrée au principe de la non-intervention, concerne également le principe du non-recours à la force.

Dans l'arrêt « Activités militaires et paramilitaires [...] », la CIJ a affirmé que les Etats-Unis, par leur assistance aux *contras* au Nicaragua, ont commis *prima facie*

---

des pays du golfe Persique et, dans une moindre mesure, des pays de l'Europe occidentale ont décidé de répondre à l'agression soviétique par une intervention armée indirecte, illégale sur le plan juridique, sous la forme d'un soutien militaire et financier substantiel à la résistance en Afghanistan. Cependant, étant donné la géographie de la région et les événements politiques de l'époque, une aide internationale substantielle ne pouvait parvenir à la résistance afghane que par le Pakistan. Celui-ci est donc devenu le principal conduit de cette aide, ce qui lui a permis de devenir un acteur aussi important que l'URSS dans le conflit afghan et de manipuler celui-ci dans ses propres intérêts stratégiques (voir à ce sujet le chapitre VII, sections II et III).

Il est à noter que ceux qui se battaient contre les Soviétiques et leur gouvernement client à Kaboul constituaient une mouvance luttant contre une occupation étrangère et, de ce point de vue, leur cause était légitime d'après le droit international. D'autre part, ce mouvement était clairement dominé par les partis et les groupes qui voulaient imposer au pays un certain modèle de société qui était profondément antidémocratique et ne pouvait pas être accepté par la majorité des Afghans. La politique et l'action de ces partis, dont les plus importants étaient installés au Pakistan, ont été déterminées et supervisées par les autorités pakistanaises, dont le début du soutien remonte au milieu des années 70. Du fait que le Pakistan avait le monopole de la distribution de l'aide étrangère aux Afghans, il a pu déterminer les orientations générales et l'issue de la guerre afghane. Le Pakistan y a procédé de ses propres intérêts.

Il serait d'ailleurs naïf de croire que des Etats étrangers vont soutenir un mouvement d'autodétermination dans un pays essentiellement dans l'intérêt du peuple de ce pays. Malheureusement, la communauté internationale n'a pas encore atteint un état d'intégrité si évolué.

<sup>581</sup> Arangio-Ruiz, op. cit., p. 530.

<sup>582</sup> Th. Franck, « Who Killed Article 2 (4) », 64 AJIL (1970).

une violation de ce principe (non-emploi de la force) en « organisant ou encourageant l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées [...] en vue d'incursions sur le territoire d'un autre Etat, selon les termes de la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale. » Elle a cependant précisé que si le fait d'armer et d'entraîner les Contras peut être considéré comme impliquant l'emploi de la force, il n'en va pas de même pour toutes les formes d'assistance. Ainsi « le simple envoi des fonds aux *contras*, s'il constitue à coup sûr un acte d'intervention dans les affaires intérieures de Nicaragua [...] ne représente pas un emploi de la force. »<sup>583</sup>

Il ressort en outre de l'arrêt en question que les renseignements militaires et le soutien matériel, accordés aux rebelles par un Etat au détriment d'un autre Etat, peuvent, en tous cas, être considérés comme une violation du principe de la non-intervention. En ce qui concerne certaines mesures économiques telles que l'interruption d'une aide économique, la Cour a considéré qu'elles ne violaient pas, sous réserve des instruments conventionnels, le principe coutumier de la non-intervention<sup>584</sup> et par conséquent non plus celui du non-emploi de la force.

L'article 2, § 4, contient encore les expressions « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique ». Brownlie explique que la phrase a été utilisée à de nombreuses occasions pour incarner la totalité des droits qu'a un Etat. Il dit que, d'après les travaux préparatoires, la phrase n'était pas comprise comme ayant un effet restrictif, mais au contraire qu'elle visait à donner des garanties plus concrètes aux petits Etats ; elle ne peut donc pas être interprétée comme ayant un effet qualificatif<sup>585</sup>.

Waldock<sup>586</sup>, pour sa part, affirme que l'insertion de ces mots a laissé ouverte la possibilité d'argumenter qu'une intervention armée qui n'avait pas pour but de menacer l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat ne violait pas l'article 2, § 4. Selon lui, le seul effet de cette insertion était la mise en danger plutôt que le renforcement de l'obligation exprimée dans l'article 2, § 4, selon laquelle les Etats s'abstiennent de l'agression. En effet, certains ont interprété les expressions « intégrité territoriale » et « indépendance politique » comme un qualificatif restreignant la portée de l'article 2, § 4. Bowett est de cet avis en disant qu'« il est suggéré, la phrase étant incluse, qu'il y soit donné son sens ordinaire ('plain meaning') »<sup>587</sup>.

C'est une telle interprétation que le Royaume-Uni a présentée devant la Cour internationale de justice dans l'« Affaire du détroit de Corfou » : « Mais notre action [...] n'a menacé ni l'intégrité territoriale ni l'indépendance politique de l'Albanie. L'Albanie n'a subi par-là ni des pertes territoriales ni la perte d'aucune portion de son indépendance politique. »<sup>588</sup> Cet argument a été avancé après que la marine de

<sup>583</sup> CIJ, Arrêt, « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », op. cit., par. 228.

<sup>584</sup> *Ibid.*, par. 244-145.

<sup>585</sup> Brownlie, op. cit., pp 267-268, cité in Harris, op. cit., p. 865.

<sup>586</sup> Waldock, « The Regulation of Use of Force [...] », op. cit., p. 493.

<sup>587</sup> Bowett, *Self-Defence in International Law*, op. cit., p. 152.

<sup>588</sup> Corfu Channel Case, Pleadings, Vol. III, p. 296.

guerre britannique eut effectué en novembre 1946 des opérations de déminage dans les eaux territoriales de l'Etat albanais, et cela contre la volonté de celui-ci. Les Britanniques ont en outre justifié leur action par le « droit d'intervention » et la notion de « self-help »<sup>589</sup> ; ils ont affirmé que l'« opération présentait la plus extrême urgence »<sup>590</sup> et ont avancé la nécessité de s'assurer la possession de moyens de preuve pour les soumettre à la justice internationale et faciliter sa tâche.

La CIJ a déclaré que le Royaume-Uni avait violé par ses opérations de déminage la souveraineté de l'Albanie et a dit en outre: « Le prétendu droit d'intervention ne peut être envisagé [...] que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. L'intervention est peut-être moins acceptable encore dans la forme particulière qu'elle présenterait ici, puisque, réservée par la nature des choses aux Etats les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale. »<sup>591</sup>

En déclarant que le Royaume-Uni a violé la souveraineté de l'Albanie (en employant la force), on peut dire que la Cour a interprété d'une manière large l'expression « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique ». Une interprétation large ressort également des paragraphes 4 et 5 de la partie consacrée au principe du non-emploi de la force de la résolution 2625 (XXV) de 1970.

Tout cela amène à conclure que non seulement l'expression « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique » ne restreint pas la portée de la règle de l'interdiction de l'emploi de la force, mais qu'elle la renforce. La même chose peut être dite concernant l'expression « de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». D'ailleurs, le sens habituel de la phrase elle-même ne laisse aucun doute.

Certaines instances, qui font autorité en droit international, ont même qualifié l'article 2, § 4, comme relevant du *jus cogens*. Dans le paragraphe 190 de l'arrêt « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », la CIJ a cité l'opinion de la Commission du droit international, exprimée dans ses travaux de codification du droit des traités, qui considérait que « le droit de la Charte concernant l'interdiction de l'emploi de la force constitue en soi un exemple frappant d'une règle de droit international qui relève du *jus cogens*. »<sup>592</sup>

La Charte interdit en outre toute menace de recourir à la force.

<sup>589</sup> Voir CIJ, « Affaire du détroit de Corfou » (arrêt), Recueil, 9 avril 1949, p. 4.

<sup>590</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>591</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>592</sup> Commentaire de la CDI sur l'article 50, § 1, de ses projets d'articles sur le droit des traités, Annuaire CDI, 1966-II, p. 270.

## II. Les exceptions au principe général de l'interdiction de l'emploi de la force par les Etats

Avant tout il faut souligner que la Charte ne connaît que deux exceptions, néanmoins très importantes, au principe énoncé dans son article 2, § 4. Ce sont, d'une part, la compétence du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII et, d'autre part, le droit de légitime défense, individuelle ou collective, conformément à l'article 51 de la Charte.

Cette section, composée de trois parties, porte essentiellement sur le droit de légitime défense. Elle étudie son évolution dans le contexte historique, sur le plan coutumier, conventionnel, ainsi qu'institutionnel. On abordera à cet effet la doctrine, l'article 51 de la Charte des Nations Unies et la jurisprudence de la CIJ.

La partie A est consacrée à une étude générale du droit de légitime défense coutumier et de celui de l'article 51 de la Charte. La partie B porte sur le droit de légitime défense collective du point de vue du droit coutumier et de celui de la Charte. La partie C parle de l'intervention par consentement.

### A. La légitime défense

Comme nous l'avons vu plus haut, un certain droit de légitime défense préexistait à la Charte de l'ONU. Ce droit fut généralement admis, expressément ou tacitement, par les Etats ainsi que par la doctrine. Un exemple classique qui illustre en substance les règles coutumières de la légitime défense avant la Charte, et très souvent cité dans la doctrine, est l'affaire du *Caroline* qui eut lieu au milieu du 19<sup>e</sup> siècle<sup>593</sup>.

En décembre 1837, sur le territoire américain, une petite force canadienne détruisit le *Caroline*, un bateau américain utilisé par des particuliers aux fins d'assistance aux insurgés canadiens et dont l'action n'avait pas été ou n'avait pas pu être empêchée par les autorités américaines ; deux citoyens américains y perdirent la vie et quelques-uns furent portés disparus. Cela donna lieu à une dispute et à un échange de lettres entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Les Américains demandèrent une réparation, mais les Britanniques avancèrent l'argument de « self-defence and self-preservation »<sup>594</sup>.

---

<sup>593</sup> Voir à ce sujet R. Y. Jennings, « The *Caroline* and *McLeod* Cases, » 32 AJIL (1938), pp 82 et ss. Personnellement, nous doutons fort que le cas en question constitue un précédent juridique, pour la simple raison qu'il ne peut y avoir un véritable droit de légitime défense sans l'interdiction générale de l'emploi de la force. Même comme une simple illustration, l'exemple de *Caroline* n'est peut-être pas correct d'un point de vue strictement méthodologique, puisqu'il fait croire que ce précédent a un certain contenu juridique. Néanmoins la preuve de l'existence de la coutume étant très difficile à apporter, et en ayant à l'esprit ce qui a été dit, le cas de *Caroline* peut illustrer le commencement d'un certain processus, d'une certaine idée juridique qui a favorisé la création et la reconnaissance générale des règles de la légitime défense en rapport avec la limitation progressive de l'usage de la force dans les relations internationales.

<sup>594</sup> *Ibid.*, p. 85.

Dans une lettre adressée au représentant britannique Fox, le secrétaire d'Etat Webster demanda alors aux Britanniques de montrer « une nécessité de légitime défense, immédiate, irrésistible, ne laissant ni le choix des moyens ni le temps de délibérer. » Il demanda en outre de montrer que, en supposant que la nécessité du moment avait autorisé les autorités locales du Canada à envoyer leur force sur le territoire américain, celle-ci n'avait fait rien de « déraisonnable ni excessif ; car l'acte justifié par la nécessité de légitime défense doit être limité par cette nécessité et ne pas franchir cette limite. »<sup>595</sup>

Malgré le désaccord sur les faits, les deux gouvernements furent d'accord sur les critères de la légitime défense ainsi cités par Webster, et il fut de plus admis que celle-ci pouvait être exercée à titre préventif. D'après Harris, ces critères, indiquant quand le droit de légitime défense d'avant la Charte pouvait être exercé, furent généralement acceptés<sup>596</sup>.

En se basant sur l'affaire du Caroline, Waldock propose trois conditions essentielles pour l'exercice de la légitime défense coutumière: « (1) Une violation effective ou une menace de la violation des droits de l'Etat défendant, (2) Un manquement ou une incapacité de la part de l'autre Etat d'utiliser ses pouvoirs légaux pour arrêter ou prévenir la violation (sur son territoire), (3) Les actes de légitime défense strictement limités à l'objectif d'arrêter ou de prévenir la violation et raisonnablement proportionnels à ce qui est nécessaire pour arriver à cet objectif. »<sup>597</sup> Selon cet auteur, la légitime défense peut s'exercer en haute mer ainsi que dans les cas de la protection de la vie et des biens des nationaux se trouvant sur le territoire d'un autre Etat, quand cela est nécessaire<sup>598</sup>. Waldock considère la légitime défense comme un principe général du droit international<sup>599</sup>.

Le droit de légitime défense ainsi défini a une portée très large puisque toute violation ou menace de violation des droits d'un Etat peut donner lieu à l'exercice de ce droit qui implique par définition l'usage de la force.

D'après les opinions de certains Etats et d'après une partie de la doctrine, le Pacte de la SDN ainsi que le Pacte de Paris de 1928 n'affectèrent pas le droit coutumier de légitime défense<sup>600</sup>. Mais c'est d'un point de vue formel et positif. A mon avis, les deux pactes changèrent la nature même du droit de légitime défense, considéré auparavant comme un principe autonome, en en faisant une simple exception légale à l'interdiction de la guerre en tant qu'utilisation substantielle de la force militaire. Cassese dit: « Une norme internationale générale de légitime défense naquit seulement [...] après la création de la SDN, quand furent introduites

---

<sup>595</sup> Lettre du 24 avril 1841, cité in Jennings, op. cit., p. 89.

<sup>596</sup> Harris, op. cit., p. 895.

<sup>597</sup> Waldock, op. cit., pp 463-464.

<sup>598</sup> *Ibid.*, pp 466-467.

<sup>599</sup> *Ibid.*, p. 464.

<sup>600</sup> Voir par exemple Waldock, op. cit., p. 476.

de grandes restrictions au recours à la guerre, et surtout après le Pacte de Paris de 1928, quand fut approuvée l'interdiction totale de la guerre. »<sup>601</sup>

Cette idée, exprimée par Cassese, est parfaitement logique. En effet, il est difficile de comprendre une nécessité ou une signification du droit de légitime défense avant le Pacte de la SDN, à une époque où tout Etat pouvait très légitimement exercer son droit souverain de la guerre, et par conséquent tout emploi moins important de la force, sans avoir à se justifier sur le plan juridique, si ce n'était que pour des raisons politiques. Dans un tel contexte, soit la légitime défense était un prétexte convenable, soit, si elle avait un quelconque contenu juridique, n'était alors applicable qu'aux relations entre les Etats également forts, comme c'était le cas de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis à l'époque de l'incident du *Caroline*.

Il est peut-être utile de rappeler que la limitation de la liberté d'action individuelle au profit de la liberté de l'ensemble de la communauté des Etats constitue le fondement même du droit international. Cette limitation n'est pas le produit du hasard, mais avait été posée par l'histoire mondiale comme une nécessité, une alternative pour qu'enfin l'humanité mette fin à l'arbitraire, à l'anarchie, à l'« état de nature » dans les relations internationales et s'assure ainsi une liberté réelle pour tous. Une expression de cette limitation, substantielle par sa nature, fut l'interdiction de la guerre par le Pacte de Paris et surtout l'interdiction de l'emploi de la force par la Charte de l'ONU. Ce dernier principe est donc, probablement, ce qui est le plus fondamental en droit international contemporain. Sans lui le droit international deviendrait simplement superflu. Il n'est par conséquent pas illogique de penser que la légitime défense n'a d'autre fondement juridique qu'en tant qu'exception à la règle générale du non-emploi de la force, et qu'elle n'avait pas eu de signification légale avant l'affirmation de ce principe<sup>602</sup>. C'est aussi dans ce sens que la Charte a considéré la légitime défense.

A la différence du Pacte de la SDN et de celui de Paris de 1928, la Charte des Nations Unies contient des dispositions explicites sur le droit de légitime défense. L'article 51 de la Charte dit:

« 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 de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir 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. »

<sup>601</sup> A. Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, 1991, p. 772.

<sup>602</sup> Voir à ce sujet par exemple Josef L. Kunz, « Individual and Collective Self-Defence in the Article 51 of the Charter of the United Nations », 41 *AJIL* (1947), p. 876.

Parmi les Etats, ainsi que dans la doctrine, il n'y a pas un accord général concernant l'interprétation de l'article 51<sup>603</sup>. Cependant, le désaccord se manifeste essentiellement comme deux points de vue opposés: les uns proposent une interprétation large de l'article 51 et soutiennent que certains aspects du droit coutumier de légitime défense d'avant la Charte ont survécu à celle-ci, d'autres interprètent l'article 51 comme conférant aux membres de l'Organisation un droit de légitime défense qui est significativement limité par rapport au droit coutumier de légitime défense.

Que signifie la phrase: « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense [...] dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée » ?

Kelsen affirme que la provision « droit naturel » (« *inherent right* ») présuppose l'existence du droit de légitime défense, conféré non pas par le droit international positif, mais par le droit naturel. Il explique cependant que « cela est une opinion théorique du législateur, qui n'a aucune importance légale. » Selon lui, en déclarant qu'aucune disposition de la Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, la Charte confère ce droit à ses membres, indépendamment du droit positif ou naturel, et signifie le droit de se défendre par la force contre une agression armée (« *armed attack* »)<sup>604</sup>. Il interprète ces dispositions de l'article 51 comme restreignant le droit de légitime défense au seul « cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée » et cela jusqu'au moment où le Conseil de sécurité intervient<sup>605</sup>. Ainsi, explique-t-il, la simple imminence d'une attaque ou un acte qui n'a pas le caractère d'une agression impliquant l'emploi de la force armée ne justifie pas le recours à l'exercice du droit établi par l'article 51<sup>606</sup>. Cassese, suivant la même interprétation, souligne en outre le critère de la proportionnalité et dit que « l'article 51 ne permet pas une action militaire qui irait au-delà de ce qui est nécessaire pour repousser l'agression ; en particulier, il interdit une occupation militaire prolongée et à plus forte raison l'annexion d'un territoire appartenant à l'agresseur ». A son avis, « l'article 51 exige que la réaction à l'agression soit immédiate. »<sup>607</sup>

Bowett, d'autre part, interprète cette disposition de la Charte dans le sens opposé. Il dit: « sa seule signification se trouve dans l'indication que ce droit est un droit existant, indépendamment de la Charte, et n'est pas l'objet d'un octroi exprès. »<sup>608</sup> De même, Waldock pense que l'article 51 ne restreint pas le droit coutumier de légitime défense au seul cas de résistance à une agression armée

<sup>603</sup> Voir par exemple M. Schwebel, « Aggression, Intervention and Self-Defence », RCADI, No 136 (1972-II), pp 479-480.

<sup>604</sup> Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons Limited, London (1951), pp 791-792.

<sup>605</sup> Kelsen, *Principles of International Law*, op. cit., p. 61. Voir aussi Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, op. cit., p. 774. Voir encore Verdross, op. cit., p. 59 ; Wehberg, op. cit., p. 81 ; Goodrich and Hambro, *The Charter of the United Nations* (1949), p. 300 ; Kunz, op. cit., pp 877-878.

<sup>606</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, op. cit., pp 797-798.

<sup>607</sup> Cassese, op. cit., p. 775.

<sup>608</sup> Bowett, op. cit. p. 187. Voir aussi Verdross, op. cit., pp 61-62.

(« *armed attack* »)<sup>609</sup>. Selon lui, à San Francisco, l'article 51 avait été inséré pour clarifier la position au regard de l'entente collective concernant la légitime défense mutuelle et non pas pour définir la légitime défense individuelle (coutumière)<sup>610</sup>.

Dans la même logique, la phrase « dans le cas où un membre [...] est l'objet d'une agression armée » ne signifie pas d'après Waldock et Bowett l'obligation pour un Etat de recourir à la légitime défense seulement quand il est effectivement l'objet d'une agression armée<sup>611</sup>. Pour Waldock, il suffit qu'il y ait une forte probabilité d'une agression armée, une menace imminente d'agression armée pour qu'un Etat exerce son droit de légitime défense<sup>612</sup>. Une restriction du droit coutumier, à son avis, n'a pas de sens à une époque où la puissance et la rapidité des armes ont énormément augmenté<sup>613</sup>. Higgins ajoute que la légitime défense doit être proportionnelle, par sa nature et son intensité (« *degree* »), à l'illégalité commise ou à l'attaque imminente<sup>614</sup>. Elle dit encore que la règle est applicable aussi bien contre une agression directe qu'une agression indirecte<sup>615</sup>.

Bowett, dans la même ligne, affirme que l'article 2, § 4, ne contient pas une interdiction d'exercer la légitime défense telle qu'elle est permise par le droit international général et que, ajoute-t-il, sous le droit interoational général, il est tout à fait certain que ce droit n'est pas limité aux cas d'une agression armée<sup>616</sup>. Pour lui, une défense préventive, ainsi que la protection de la vie et des biens des nationaux à l'étranger, quand les circonstances le nécessitent, sont justifiées par le droit de légitime défense<sup>617</sup>. Il concède cependant que si on acceptait une interprétation restrictive de l'article 51, cela produirait deux conséquences: d'abord, une action de

---

<sup>609</sup> Waldock, *op. cit.*, p. 496. Voir aussi D. P. O'Connell, *International Law*, Stevens & Sons Limited, London (1965), p. 341.

<sup>610</sup> Waldock, p. 497.

<sup>611</sup> Voir *ibid.*, p. 496.

<sup>612</sup> *Ibid.*, p. 500.

<sup>613</sup> *Ibid.*, p. 498. Cet argument, et surtout celui concernant les armes nucléaires, est soutenu par beaucoup de juristes. Cependant l'argument contraire, soutenu par d'autres, qui dit que les armes nucléaires sont une raison de plus pour ne pas attaquer le premier, est tout aussi convaincant.

Un autre argument en faveur de la légitimité de la défense préventive est qu'un petit Etat ne peut pas se permettre d'attendre une agression armée pour exercer son droit de légitime défense, et l'on cite souvent le cas de l'attaque d'Israël contre l'Egypte en 1967. Cependant, il faudrait souligner qu'Israël n'était pas un petit Etat face à l'Egypte. Pour être réaliste, en règle générale, il est encore plus important pour les petits Etats de s'abstenir de la première attaque qui peut très bien se retourner contre eux.

Concernant les armes nucléaires, il est à noter que, du fait qu'elles représentent des « caractéristiques uniques », d'après la CIJ, leur menace ou leur emploi « serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire ». La Cour n'a cependant pas pu « conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un Etat serait en cause » (CIJ, « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », Avis du 8 juillet 1996, Recueil 1996, p. 266). Il ressort de cet avis qu'en principe la Cour considère que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires est illégale non seulement en temps de paix mais aussi durant un conflit armé.

<sup>614</sup> Higgins, *The Development of International Law [...] op. cit.*, p. 201.

<sup>615</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>616</sup> Bowett, *op. cit.*, p. 188.

<sup>617</sup> *Ibid.*, p. 152.

légitime défense ne pourrait pas être préventive et, deuxièmement, « *the self-defence* » ne pourrait être légitime que si les mesures violant les intérêts d'un Etat prenaient la forme d'une agression armée. Pour fonder son interprétation, Bowett recourt également aux travaux préparatoires de la Charte et en déduit que ceux-ci suggèrent seulement que l'article 51 doit sauvegarder le droit de légitime défense, non pas le restreindre. De plus, il affirme que les propositions d'une interprétation restrictive de l'article 51 sont incompatibles avec la pratique ultérieure des Etats<sup>618</sup>.

O'Connell avance un autre argument en faveur d'une interprétation large de l'article 51: « En considérant la portée de la limitation que la Charte des Nations Unies apporta au droit de légitime défense, on ne peut pas ignorer l'efficacité du mécanisme international comme substitut à l'action individuelle. Si la loi est inefficace, le droit primordial de légitime défense doit se réaffirmer. »<sup>619</sup>

Brownlie, d'autre part, réfute ces arguments. Concernant la légitime défense préventive, il dit qu'« en particulier, il est impossible d'appliquer le principe de proportionnalité à de telles actions. » Et il ajoute qu'une action préventive, dans le sens qu'elle n'est pas une réponse à une agression effective (« *a priori attack* »), mais déclarée comme légitime défense, a d'autres objectifs politiques<sup>620</sup>. Quant à la protection des nationaux sur le territoire d'un autre Etat souverain, il affirme qu'il ne croit pas que cela soit accepté comme une justification pour l'usage de la force<sup>621</sup>. De même, à propos du concept occidental de « l'intervention humanitaire » son raisonnement est convaincant. Il dit: « il y a peu ou pas de raison pour croire que l'intervention humanitaire est légale dans le cadre du régime de la Charte. » Selon lui, il n'y a pas de pratique étatique contemporaine qui puisse soutenir la thèse qu'un tel droit existe, et il ajoute que l'intervention humanitaire serait en pratique « *oldfashioned hegemonial intervention* »<sup>622</sup>.

Pour résumer la position de ceux qui interprètent l'article 51 de manière extensive et la position de ceux qui l'interprètent dans son sens ordinaire, on peut citer Cassese qui dit: « Les Occidentaux, en particulier, soutiennent que [...] (l'article 51) légitime l'emploi de la force aussi: 1) pour prévenir des attaques armées; 2) pour réagir contre des agressions armées indirectes; 3) pour réagir à des attaques armées qui prennent la forme d'infiltration de militaires ennemis sur le territoire d'un Etat; 4) pour protéger ses propres ressortissants à l'étranger, en cas de grave danger contre leur vie et leurs biens. »<sup>623</sup> Cependant, il affirme que « la très grande majorité des Etats a) interprètent l'article 51 dans le sens qu'il n'autorise pas la légitime défense préventive et b) n'est pas disposée à accepter la formation d'une

<sup>618</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>619</sup> O'Connell, op. cit., pp 338-339.

<sup>620</sup> Ian Brownlie, « The U. N. Charter and the Use of Force, 1945-1985 », in Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, op. cit., pp 498-499.

<sup>621</sup> *Ibid.*, p. 498. Voir aussi Randelzhofer, op. cit., p. 125.

<sup>622</sup> Brownlie, *ibid.*, p. 500.

<sup>623</sup> A. Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot et A. Pellet, op. cit., p. 776.

norme qui l'autorise ». Selon lui, « l'immense majorité des Etats craint que l'interprétation à laquelle ils s'opposent puisse porter à de sérieux abus »<sup>624</sup>.

Dans l'arrêt « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », la CIJ a constaté l'existence du droit de légitime défense, individuelle ou collective, comme étant établie en droit international coutumier<sup>625</sup>. Cependant, il ressort de l'arrêt que ce droit coutumier n'a d'autre contenu que celui de l'article 51 de la Charte. Dans le § 195 de l'arrêt, la Cour dit : « Dans le cas de légitime défense individuelle, ce droit ne peut être exercé que si l'Etat intéressé a été victime d'une agression armée. L'invocation de légitime défense collective ne change évidemment rien à cette situation. »

En interprétant de cette manière, la Cour a en outre indiqué que tout emploi de la force ne donne pas droit à la légitime défense<sup>626</sup>. Seule une agression armée, qui constitue une grave violation de l'article 2, § 4, et affecte « l'intégrité territoriale et/ou l'indépendance politique » d'un Etat, suppose l'urgence d'être repoussée. Comme le dit Kelsen : « Entre le moment où une attaque illégale commence et le moment où le mécanisme centralisé de la sécurité collective est mis en action, il y a, même dans le cas de son fonctionnement le plus rapide, une durée, un intervalle qui peut être désastreux pour la victime. »<sup>627</sup>

Qui peut constater si une agression armée a lieu ?

Tout d'abord, il est logique que l'Etat qui se croit victime en fasse la constatation, mais cela, d'après la pratique passée, donne potentiellement lieu aux abus les plus graves. Un pays A peut se déclarer victime d'une attaque armée de la part d'un pays B et recourir à la légitime défense, mais l'Etat B peut nier avoir commis un acte d'agression et se déclarer à son tour victime d'une agression de la part de l'Etat A. Le problème de la constatation de l'agression est pratiquement impossible si l'on se met sur le plan du droit coutumier de légitime défense et que l'exercice de celui-ci soit une mesure préventive.

Cela veut dire que le problème de la constatation des faits reste insoluble, sur le plan juridique, jusqu'au moment où le Conseil de sécurité, le seul organe de l'ONU compétent pour cela, décide de s'en saisir<sup>628</sup>. En vertu de l'article 25 de la Charte,

<sup>624</sup> *Ibid.*, p. 779.

<sup>625</sup> CIJ, arrêt « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », op. cit., par. 193.

<sup>626</sup> Dans le par. 210 de l'arrêt, la Cour dit : « [...] elle doit avant tout se demander si un Etat possède un droit de riposter à l'intervention par l'intervention qui irait jusqu'à justifier l'usage de la force en réaction à des mesures qui, sans constituer une agression armée, pourraient néanmoins impliquer l'emploi de la force. » La Cour n'a pas traité cette question, mais, de toute évidence un tel droit n'existe pas. Un usage illégal de la force qui, par ses dimensions et sa gravité, n'est pas une agression armée ne pose ni l'urgence ni la nécessité d'une riposte armée en légitime défense, mais peut être porté à la connaissance du Conseil de sécurité pour qu'il prenne des mesures appropriées et engage, en tout cas, la responsabilité internationale de l'Etat auquel la violation est imputable.

<sup>627</sup> Kelsen, « Collective Security and Collective Self-Defence Under the Charter of the United Nations », 42 AJIL (1948), p. 785.

<sup>628</sup> Voir à ce sujet Kelsen, *The Law of the United Nations*, op. cit., pp 798-800. Voir aussi Waldock, op. cit., p. 495 ; Verdross, op. cit., p. 59 ; Kunz, op. cit., p. 879.

les membres agissant sur la base de l'article 51 ont l'obligation d'accepter et de mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité. D'autre part, par la résolution 377 (V) (1950) intitulée « Union pour le maintien de la paix » et proposée à l'initiative du secrétaire d'Etat américain Dean Acheson, l'Assemblée générale s'est également donné la compétence, en cas de paralysie du Conseil de sécurité suite à l'usage du droit de veto, de constater par un vote à la majorité des deux tiers une menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression<sup>629</sup>.

---

La question de la constatation de l'agression peut être également portée par les parties devant la Cour internationale de justice, en vue d'un règlement pacifique. En vertu de l'article 36 de son Statut « la compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécifiques prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur. » La Cour peut valablement constater si une violation des droits d'un Etat constitue ou non une agression armée.

Qu'en est-il si, dans une affaire dont le Conseil de sécurité est activement saisi, une partie décide de la porter devant la Cour ? Les deux organes principaux de l'ONU peuvent-ils exercer simultanément leurs fonctions relatives à une même affaire ? La réponse de la Cour est affirmative: il n'y a « rien d'irrégulier dans l'exercice simultané par la Cour et le Conseil de sécurité de leurs fonctions respectives [...] C'est à la Cour, organe judiciaire principal des Nations Unies, qu'il appartient de résoudre toute question pouvant opposer des parties à un différend ; et la résolution de ces questions juridiques par la Cour peut jouer un rôle important et parfois déterminant dans le règlement pacifique du différend. » (Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, pp 22-23). En confirmant sa pratique dans d'autres cas, la Cour a dit notamment: « Le Conseil a des attributions politiques ; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements. » (Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 435). Dans cette affaire, les Etats-Unis avaient affirmé l'incompétence de la Cour en raison des griefs du Nicaragua qui visaient les violations de l'article 2, § 4. Selon les Américains, cela concernait « l'agression » ou le « conflit armé », dans le sens de l'article 39, dont seul le Conseil de sécurité pouvait connaître en vertu du chapitre VII (*ibid.*, p. 434).

Et si la Cour décidait de contrôler la légalité des décisions du Conseil ou de l'Assemblée générale ? Est-ce que la Cour peut servir d'organe d'appel contre les décisions du Conseil, notamment en matière de paix et de sécurité internationales ? La Charte ne prévoit pas de disposition expresse sur la question ; cependant, la Cour s'est refusée une telle compétence jusqu'à présent (M. Bedjaoui, *Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité* ; in *Nouveaux itinéraires en droit*, Bruylant, Bruxelles 1993, pp 77 et s.). A une occasion, la Cour a clairement déclaré sa position: « Il est évident que la Cour n'a pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies dont il s'agit. » (Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie [Sud-Ouest africain] notwithstanding la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, par. 89.)

A notre avis, la Cour ayant la compétence d'interpréter sa compétence, rien ne l'empêche sur le plan juridique de statuer sur la légalité des décisions des organes politiques de l'ONU ; toutefois cela comportera, sur le plan politique, les risques de modifier substantiellement l'équilibre institutionnel des Nations Unies, ce qui peut être très dangereux pour le bon fonctionnement de cette Organisation. Voir d'une manière générale, Bedjaoui, *op. cit.* ; Stephen M. Schwelb: *Relations between the International Court of Justice and the United Nations*, in *Mélanges Michel Virally*, *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Pedone, Paris 1991, pp 431 et s. ; voir aussi Antoine Martin et Sergio Aty, *Compétence contentieuse de la Cour internationale de Justice et mise en cause par un Etat de la validité d'une autorisation des Nations Unies de recourir à la force*, in J.-M. Rapp (éd.), *Le droit en action*, Lausanne 1996, pp 239 et s.

<sup>629</sup> Résolution 337 A (V) (1950), Assemblée générale, Documents officiels: 5<sup>e</sup> Session, Supp. No 20 (A/1775), p. 11.

D'après l'article 51, « les mesures de légitime défense sont immédiatement portées (probablement par l'Etat qui a recouru à ce droit)<sup>630</sup> à la connaissance du Conseil de sécurité ». On peut interpréter l'article 2, § 6, de la Charte comme obligeant en cette matière également les Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation. Cependant, d'après la CIJ, la licéité de l'exercice de la légitime défense, sur le plan coutumier, n'est pas conditionnée par le respect de cette procédure<sup>631</sup>. Dans l'arrêt précité, la CIJ a, d'autre part, dit à ce propos: « [...] si un Etat invoquait la légitime défense pour justifier des mesures qui normalement enfreindraient aussi bien le principe du droit international coutumier que celui de la Charte, on s'attendrait à ce que les conditions énoncées par la Charte soient observées. Par conséquent, dans l'examen effectué au titre du droit coutumier, l'absence de rapport au Conseil de sécurité peut être un des éléments indiquant si l'Etat intéressé était convaincu d'agir dans le cadre de la légitime défense. »<sup>632</sup>

L'Etat ayant recouru au droit de légitime défense a l'obligation de mettre fin à son action dès que le Conseil de sécurité a pris les mesures nécessaires. Cependant, ce droit ne cesse qu'au moment où le Conseil de sécurité a pris une décision positive<sup>633</sup>, c'est-à-dire lorsque son activité n'est pas bloquée par l'exercice du droit de veto.

La question est donc de savoir qui détermine si le Conseil a pris les mesures nécessaires ? D'après Kelsen, l'article 51 ne dit pas 'jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait entrepris une action coercitive contre l'Etat coupable de l'attaque armée.'<sup>634</sup> L'article 51 dit que le Conseil de sécurité a le pouvoir « d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Ce n'est donc pas à l'Etat attaqué de juger si le Conseil a pris des mesures adéquates<sup>635</sup>. D'après Kelsen, l'application de l'article 51 est entendue par la Charte comme une mesure temporaire, et non pas comme un substitut à la sécurité collective, qui relève de la compétence de l'Organisation des Nations Unies. Mais cela peut être complètement différent si, pour une raison ou une autre, le système de sécurité collective ne fonctionne pas. Dans ce cas, la légitime défense remplace la sécurité collective de la Charte<sup>636</sup>. Il est donc particulièrement important que les critères de la nécessité et de la proportionnalité soient respectés.

Comme on l'a dit ci-dessus, la nécessité implique que la mesure de légitime défense soit prise sur la base d'une urgence absolue pour empêcher l'agresseur d'infliger des dommages irréparables, voire fatals, à l'Etat victime dans l'intervalle entre le

<sup>630</sup> Kelsen, *The Law of The United Nations*, op. cit., p. 801.

<sup>631</sup> Voir CIJ, arrêt « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », op. cit., par. 200.

<sup>632</sup> *Ibid.*

<sup>633</sup> Kelsen, op. cit., pp 803-804.

<sup>634</sup> *Ibid.*, p. 801.

<sup>635</sup> Voir à ce sujet Kelsen, op. cit., p. 803.

<sup>636</sup> Kelsen, 42 AJIL (1948), op. cit., p. 785.

début de l'agression armée et l'intervention du Conseil de sécurité. La proportionnalité suppose que la mesure de légitime défense ne soit pas « déraisonnable ou excessive ». Un rapport fait à la Société des Nations dit à ce propos: « La légitime défense implique l'adoption des mesures proportionnelles au sérieux de l'attaque et justifiées par le sérieux du danger. »<sup>637</sup>

L'une des questions directement liées à ces principes est celle de la territorialité de la légitime défense. D'après Henkin, « il est reconnu qu'en employant la force, l'Etat victime n'est pas obligé de se limiter à repousser l'agression et à faire sortir l'agresseur de son territoire: il peut attaquer le territoire de l'Etat agresseur puisque cela peut empêcher la continuation ou le renouvellement de l'agression. »<sup>638</sup> En effet, la logique même de la légitime défense suppose que la victime emploie des mesures qui lui permettent de repousser l'agression, même si cela nécessite d'attaquer ou d'occuper temporairement le territoire de l'Etat auteur de l'agression. Cependant, cela ne doit pas mener à l'annexion, à un changement du statut ou à une occupation prolongée du territoire de l'agresseur<sup>639</sup>, ce qui est clairement interdit par les articles 2, § 4, et 51 de la Charte, par la résolution de 1970 de l'Assemblée générale intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international [...] » ainsi que par les principes coutumiers de nécessité et de proportionnalité. La légitime défense doit tendre au rétablissement de la situation préalable à l'agression<sup>640</sup>.

## B. La légitime défense collective

L'article 51 de la Charte des Nations Unies parle de légitime défense tant individuelle que collective.

D'après l'opinion dominante, l'article fut inséré dans le but d'accommoder les accords (arrangements) régionaux, et particulièrement le système Pan-américain, dans le cadre du système de sécurité collective créé par l'Organisation des Nations Unies<sup>641</sup>. Selon Kunz, cela ressort clairement des travaux de la conférence de San Francisco. Les Etats américains craignaient que l'Acte de Chapultepec de 1945, créant un certain système de défense collective, ne soit bloqué à cause de l'inaction du Conseil de sécurité suite à l'exercice du droit de veto<sup>642</sup>. Wehberg explique qu'« on a voulu par cette disposition permettre aux membres d'une entente régionale [...] de se secourir les uns les autres en cas d'agression, sans attendre une autorisation du Conseil de Sécurité. »<sup>643</sup>

<sup>637</sup> S. D. N. Doc. A. 14, 1927. V. V. Legal 1927. V. 14, pp 60, 69 ; cité in Harris, op. cit.

<sup>638</sup> Louis Henkin, *International Law: Politics and Values*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1995, p. 121.

<sup>639</sup> Voir Cassese, op. cit., p. 775.

<sup>640</sup> Jean Combacau/Serge Sur, *Droit international public*, Montchrestien, Paris 1995, p. 645.

<sup>641</sup> Voir J. Kunz, « Individual and Collective Self-Defence in Article 51 of the Charter of the United Nations », 41 AJIL (1947), p. 872 ; Bowett, op. cit., p. 200 ; Waldock, op. cit., p. 503.

<sup>642</sup> Kunz, *ibid.*

<sup>643</sup> Wehberg, op. cit. p. 81 ; voir aussi Verdross, op. cit., pp 58-59.

Kunz ajoute, avec raison, que ce développement reflète le manque total de confiance dans l'habileté des Nations Unies à maintenir la paix et la sécurité internationales. Ce manque de confiance est confirmé par le fait que l'article 43 appelant les membres à mettre des forces armées à la disposition du Conseil de sécurité n'a toujours pas été réalisé, ainsi que par la possible paralysie du Conseil à cause du droit de veto<sup>644</sup>.

Que signifie le terme « légitime défense collective » ?

Selon Waldock, le but de l'article 51 était de réserver un droit de légitime défense 'inhérent' à tous les Etats<sup>645</sup>. Selon Bowett, qui est d'avis que « l'article 51 n'introduit aucun nouveau concept en droit international et est déclaratoire des droits existants »<sup>646</sup>, le terme « légitime défense collective », tel qu'il est employé dans la Charte, ne fait rien de plus que reconnaître que les membres peuvent exercer collectivement ce qui constitue leur droit individuel<sup>647</sup>.

L'explication est très séduisante mais difficile à comprendre. D'après lui, si par exemple un Etat est l'objet d'une attaque armée illégale, les Etats voisins, qui sont placés devant la nécessité de légitime défense, ont le droit d'exercer, de concert avec la victime, leur droit de légitime défense activé par l'attaque afin de repousser l'agression ; et tant mieux si une provision est prévue au préalable par un traité pour une telle action<sup>648</sup>. Cependant, tous les autres Etats qui ne sont pas eux-mêmes en état de légitime défense n'ont pas le droit d'exercer la légitime défense collective et doivent attendre une autorisation de l'organe compétent de l'ONU<sup>649</sup>.

En un mot, il ressort de ces arguments qu'une attaque armée illégale, ou son imminence, contre un Etat, doit créer une menace imminente pour un autre Etat pour que celui-ci puisse exercer son droit de légitime défense collective. Bowett affirme que si l'on permettait aux Etats qui ne sont pas en état de légitime défense d'exercer une action collective à ce stade, cela aurait rendu complètement caduc le système de sécurité collective<sup>650</sup>.

Waldock semble être du même avis. Il dit qu'en fin de compte le droit de légitime défense doit être basé, toujours et dans tous les cas, sur le droit d'un Etat à entreprendre une action de légitime défense, et que ce droit n'autorise le recours à la force que dans le cas de l'autoprotection contre une menace imminente<sup>651</sup>.

Quant aux accords de défense collective, comme ceux de Rio de 1947 ou celui instituant l'OTAN, ils doivent, selon Bowett, répondre aux principes suivants: 1) les Etats ne peuvent exercer collectivement que ce qu'ils peuvent exercer individuellement ; 2) la règle qu'« une attaque contre un membre constitue une attaque contre tous les membres » doit être basée sur une interdépendance réelle entre la

<sup>644</sup> Kunz, *op. cit.*, p. 874.

<sup>645</sup> Waldock, *op. cit.*, p. 504.

<sup>646</sup> Bowett, *op. cit.*, p. 200.

<sup>647</sup> *Ibid.*, p. 216.

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>649</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>650</sup> *Ibid.*

<sup>651</sup> Waldock, *op. cit.*, p. 505.

sécurité des membres telle que la violation des droits d'un membre est considérée comme une violation des droits des autres parties<sup>652</sup>.

Cette interprétation de la légitime défense collective ne correspond pas tout à fait à la réalité des choses. Dans l'art. 19 de son projet d'articles sur la responsabilité des Etats, la CDI considère que l'agression est une violation « d'une obligation internationale si essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale » qu'elle est reconnue par « cette communauté dans son ensemble » comme constituant un crime international. Cela implique que tout Etat a un intérêt fondamental pour assister légitimement un autre Etat victime d'une agression armée, et cela jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires.

Kunz a une vue moins restrictive sur le sujet. Selon lui, le terme « *collective self-defence* » n'est en réalité pas « *self-defence* », mais la défense d'un autre Etat, et la légalité de la légitime défense collective dépend du fait que l'Etat en faveur duquel ce droit est exercé a le droit individuel de légitime défense ou non<sup>653</sup>. Cette vue est apparemment partagée par Wehberg, Verdross et Kelsen<sup>654</sup>. Dans une telle interprétation, comme le dit Kelsen<sup>655</sup>, l'action entreprise par le moyen de légitime défense collective peut être très similaire à l'action entreprise par le Conseil de sécurité dans le cadre de la sécurité collective.

En ce qui concerne les Etats non-membres de l'ONU, il est unanimement reconnu que la disposition de l'article 51, notamment la légitime défense collective, leur est applicable, soit parce que la Charte parle du droit naturel<sup>656</sup>, soit en raison de l'article 2, § 6, qui impose aux non-membres l'obligation de s'abstenir de l'usage de la force, et dont l'article 51 n'est qu'une exception qui leur est par conséquent applicable<sup>657</sup>.

Quant à la défense organisée au préalable, Kelsen trouve douteux que cela corresponde à la signification du terme « légitime défense collective », mais admet que les traités de défense collective (tels que le Traité de Rio, le Traité de l'Atlantique Nord ou un accord bilatéral, etc.) préparent une défense collective et ne sont pas concernés par l'article 51, qui s'applique, lui, à l'exercice du droit de légitime défense<sup>658</sup>. Une préparation n'équivaut pas à l'exercice. Les mesures de préparation d'une défense collective ne tombent donc pas sous l'obligation d'être portées à la connaissance du Conseil de sécurité selon l'article 51<sup>659</sup>. C'est seulement dans la mesure où une organisation régionale exerce la légitime défense qu'elle doit se conformer à la disposition de l'article 51. Dans tous les autres cas, les accords régionaux sont couverts par le chapitre VIII de la Charte, dont l'article

<sup>652</sup> Bowett, p. 235 et s.

<sup>653</sup> Kunz, op. cit. p. 875.

<sup>654</sup> Wehberg, op. cit., p. 81 ; Verdross, op. cit., pp 58-59 ; Kelsen, « Recent Trends in the Law of the United Nations » in the Law of the United Nations, op. cit., p. 792 et s.

<sup>655</sup> Kelsen, op. cit., p. 792.

<sup>656</sup> Voir par exemple Verdross, op. cit., p. 62.

<sup>657</sup> Voir par exemple Kelsen, p. 917.

<sup>658</sup> *Ibid.*, pp 915-916.

<sup>659</sup> *Ibid.*, p. 915.

53 exige de la part des membres de ces accords qu'ils obtiennent l'autorisation du Conseil de sécurité avant de recourir à une action coercitive.

D'après Goodrich et Hambro, il n'est pas nécessaire que l'action de légitime défense collective soit entreprise par les Etats géographiquement contigus. Une action collective dans le sens de l'article 51 n'a pas besoin d'un accord formel. « Il n'y a rien dans la Charte ou dans le procès-verbal des discussions de San Francisco qui exclut la possibilité d'une action de deux ou plusieurs Etats, sans aucun engagement défini par avance, sur la base d'intérêts communs pour faire face avec succès au danger commun. »<sup>660</sup>

Dans le paragraphe 211 de l'arrêt « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », la CIJ définit très clairement, bien que sur le plan coutumier, la portée de la légitime défense collective: « [...] l'usage de la force par un premier Etat contre un second, parce que celui-ci aurait commis une action de force illicite contre un troisième, est tenu à titre exceptionnel pour légitime, mais seulement quand l'acte illicite provoquant la riposte consiste en une agression armée. Ainsi, la légitimité de l'utilisation de la force par un Etat en réponse à un fait illicite dont il n'a pas été victime n'est pas admise quand le fait illicite en question n'est pas une agression armée. »

Dans le paragraphe 195 de l'arrêt, la CIJ a défini des « conditions particulières », outre les conditions de nécessité et de proportionnalité, auxquelles doit répondre l'exercice du droit de légitime défense. D'après la Cour, c'est l'Etat victime d'une agression armée qui doit faire la constatation de l'agression: « Il n'existe, en droit international coutumier, aucune règle qui permettrait à un autre Etat d'user du droit de légitime défense collective contre le prétendu agresseur en s'en remettant à sa propre appréciation de la situation. En cas d'invocation de la légitime défense collective, il faut s'attendre à ce que l'Etat au profit duquel ce droit va jouer se déclare victime d'une agression armée. » Dans le paragraphe 199 du même arrêt, la Cour constate une autre condition: « [...] en droit international coutumier, qu'il soit général ou particulier [...] aucune règle ne permet la mise en jeu de la légitime défense collective sans la demande de l'Etat se jugeant victime d'une agression armée. La Cour conclut que l'exigence d'une demande de l'Etat victime de l'agression alléguée s'ajoute à celle d'une déclaration par laquelle cet Etat se proclame agressé. »

Comme la CIJ ne fait, de toute évidence, pas de distinction entre le contenu de la légitime défense coutumière et celui de la légitime défense conventionnelle, une telle interprétation semble être un apport important à ce droit.

En plus de ce qui a été dit ci-dessus, il semble opportun de dire quelques mots à propos de la notion d'« agression armée » (« *armed attack* »). D'après une opinion dominante, la Charte laisse la détermination de l'agression armée à l'appréciation du Conseil de sécurité (art. 39). Telle était apparemment l'intention de la

---

<sup>660</sup> Goodrich and Hambro, *The Charter of the United Nations* (1949), pp 301-302.

conférence de San Francisco<sup>661</sup>. Cependant, cela crée des difficultés, notamment du fait que le Conseil peut être paralysé en raison d'un vote négatif d'un membre permanent. Si les Etats ayant le droit de veto ou des Etats qui font partie des alliances avec les premiers sont impliqués dans une agression, il est pratiquement impossible pour le Conseil de constater une agression, et encore moins de s'acquitter de sa responsabilité principale qui est le maintien ou le rétablissement de la paix internationale. On pourrait dire qu'une telle situation répondait mieux aux intérêts des deux principaux blocs rivaux à l'époque de la guerre froide. Mais il est douteux que cela soit dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté des Etats. D'autre part, il est toujours plus légitime que la communauté internationale dans son ensemble légifère en ce qui concerne la définition de l'agression armée plutôt que de laisser la question au libre arbitre du Conseil, un organe non-démocratique composé de 15 Etats-membres de l'ONU. Des règles de droit en la matière sont dissuasives pour l'agresseur potentiel. Elles représentent par contre un moyen d'inciter le Conseil de sécurité à s'acquitter au mieux de ses fonctions s'il veut conserver sa légitimité. De même, ces règles favorisent la formation d'une opinion précise de la communauté internationale dans ce domaine.

La question de la définition de l'agression avait déjà été posée au sein de la SDN et avait été reprise par l'Assemblée générale des Nations Unies. Toutefois, ce n'est qu'en 1974 que l'Assemblée a réussi à adopter une définition de l'agression (résolution 3314 [XXIX])<sup>662</sup>, sans pour autant restreindre formellement la compétence du Conseil en la matière<sup>663</sup>. Dans la pratique, il est néanmoins difficile de concevoir comment le Conseil ne tiendrait pas compte d'une résolution de l'organe plénier de l'Organisation, adoptée par consensus<sup>664</sup>. La résolution représente probablement l'*opinio juris* de la communauté internationale et peut avoir un caractère juridique.

Dans l'arrêt « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] » (§ 195), la CIJ a reconnu un caractère coutumier à l'article 3 (g) de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale. Si la Cour mentionne seulement l'art. 3 (g), c'est probablement pour la simple raison que cette partie concernait précisément l'affaire en question. La Cour dit : « L'accord paraît aujourd'hui général sur la nature des actes pouvant être considérés comme constitutifs d'une agression armée. Il faut entendre non seulement l'action des forces armées régulières à travers une frontière internationale mais encore l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de forces armées contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent (entre autres) à une véritable agression armée accomplie par des forces régulières, 'ou [au] fait de

<sup>661</sup> *Ibid.*, op. cit., pp 263-264 ; Waldock, op. cit., p. 507.

<sup>662</sup> Voir Déclaration sur la définition de l'agression, 3314 (XXIX) « Définition de l'agression », Assemblée générale, Documents officiels: 29<sup>e</sup> Session, supplément No 31 (A / 9631), Nations Unies, New York, 1975, p. 148.

<sup>663</sup> Le paragraphe 4 du préambule de l'annexe à la résolution 3314 (XXIX) dit : « [...] rien, dans la présente Définition, ne sera interprété comme affectant d'une manière quelconque la portée des dispositions de la Charte en ce qui concerne les fonctions et pouvoirs des organes de l'Organisation des Nations Unies. »

<sup>664</sup> Voir à ce sujet Zourek, « Enfin une définition de l'agression », AFDI, 1974, pp 28-29.

s'engager d'une manière substantielle dans une telle action'. Cette description, qui figure à l'article 3, alinéa (g), de la définition de l'agression annexée à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, peut être considérée comme l'expression du droit international coutumier. La Cour ne voit pas de raison de refuser d'admettre qu'en droit international coutumier la prohibition de l'agression armée puisse s'appliquer à l'envoi par un Etat de bandes armées sur le territoire d'un autre Etat si cette opération est telle par ses dimensions et ses effets, qu'elle aurait été qualifiée d'agression armée et non de simple incident de frontière si elle avait été le fait de forces armées régulières. »

Cependant, la Cour précise que selon elle une assistance aux rebelles, telle que « la fourniture d'armements ou d'assistance logistique ou autre », ne constitue pas une agression armée, même si on peut voir dans une telle action « une menace ou emploi de la force, ou équivalent d'une intervention dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat ». Il ressort, entre autres, de l'arrêt en question que l'usage de la force armée doit atteindre une certaine dimension pour être qualifié d'agression armée.

Il a été dit que la notion d'« acte d'agression » employé dans la résolution et celle d'« agression armée » utilisée à l'article 51 ne coïncident pas, que cette dernière avait une portée plus restreinte<sup>665</sup>. D'autres pensent que la résolution concerne l'« agression armée »<sup>666</sup>. Cela ressort aussi du sens ordinaire du texte de la « Définition d'agression », notamment de l'article 1<sup>er</sup>, ainsi que du § 195 de l'arrêt susmentionné de la Cour.

La résolution est le produit d'un compromis entre deux approches, différentes, de la définition: générale et énumérative. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> déclare que « l'agression est 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 [...] ». L'article 3 énumère, mais sans être exhaustif, les actes d'agression tels que l'invasion, l'attaque ou le bombardement du territoire, le blocus des ports ou des côtes d'un Etat, etc., par les forces armées d'un autre Etat, etc.

Dans cette définition, le point le plus important, en raison de l'application pratique, constitue probablement l'article 2 qui affirme que « l'emploi 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 [...] 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 ». Ce critère répond, en principe, au mieux aux buts et aux principes des Nations Unies, qui veulent principalement assurer la paix et la sécurité internationales.

<sup>665</sup> Randelzhofer, « Article 51 », op. cit., p. 668.

<sup>666</sup> Bert V. A. Röling, « The 1974 U. N. Definition of Aggression », in Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force* [...], op. cit., p. 415. Voir aussi N. Q. Dinh, Dailler et Pellet, *Droit international public*, op. cit. p. 900.

Il est à noter, d'autre part, que le statut du Tribunal pénal international, adopté en 1998, ne se contente pas de la définition de 1974 et renvoie la question de la définition de l'agression à une conférence de révision ultérieure, prévue 7 ans après l'entrée en vigueur du statut (art. 5).

### C. L'intervention par consentement

Une des questions difficiles liées aux principes du non-emploi de la force et de la non-intervention est celle de l'intervention avec emploi de la force dans un Etat, à la demande ou par consentement de ce dernier.

Le fait du consentement est une exception au principe du non-emploi de la force. Brownlie dit que la Charte ne contient pas de dispositions concernant une telle intervention et que sa légalité découle des principes importants du droit international général, le principe du consentement et la personnalité légale de l'Etat produisant la demande ou donnant son consentement pour l'intervention. Selon lui, la légalité d'une telle intervention est confirmée par la pratique ultérieure des Etats membres de l'ONU<sup>667</sup>.

Pendant, dans les cas de conflits internes, des difficultés surgissent du fait que le gouvernement, engagé dans une guerre civile dans son pays, a le droit de demander de l'aide extérieure, ce qui n'est pas valable pour l'opposition<sup>668</sup>. Cette aide pourrait revêtir toutes les formes, notamment militaire, voire l'introduction de troupes étrangères au pays. Supposons que le gouvernement soit extrêmement impopulaire et que la guerre civile soit généralisée, comme c'était le cas du régime communiste afghan. Est-ce qu'une aide au gouvernement dans un tel contexte n'équivaudrait pas à une intervention illégale puisqu'elle priverait le peuple de l'Etat en guerre civile de son droit de choisir son gouvernement ? La réponse est affirmative. Brownlie dit que « le principe de l'autodétermination est aussi une part significative du régime légal de la Charte. »<sup>669</sup> Il est également une règle impérative du droit international<sup>670</sup>.

Déjà avant décembre 1979, l'intervention soviétique sous forme de soutien militaire et financier au gouvernement communiste afghan était, à mon avis, une violation du principe de l'autodétermination puisqu'elle imposait au peuple afghan un gouvernement dont il ne voulait pas.

Une résolution du 14 août 1975 de l'Institut de Droit International, intitulée « Le principe de la non-intervention dans les guerres civiles », propose en effet que les Etats s'abstiennent d'assister les parties, y compris le gouvernement, dans une guerre civile. La résolution interdit toute intervention, excepté celle d'une assistance

<sup>667</sup> Brownlie, *op. cit.*, p. 501.

<sup>668</sup> Voir Schachter, *op. cit.*, p. 504. Voir aussi Ingrid Detter De Lupes, *The Law of War*, Cambridge University Press, 1987, p. 66.

<sup>669</sup> Brownlie, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>670</sup> Voir CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des Etats*, *op. cit.*, art. 19, § 3, al. b.

strictement humanitaire, qui pourrait « influencer l'issue de la guerre »<sup>671</sup>. Tous ceux qui croient à la sagesse d'un peuple et à sa capacité de faire finalement le meilleur choix, par conséquent, au droit d'autodétermination, ne peuvent qu'accepter cette idée. Cependant, elle n'a pas une valeur juridique et son application peut se révéler très difficile dans la pratique.

Des questions se posent, notamment celle de savoir qui a la compétence de constater une guerre civile. Etant donné que le Conseil de sécurité de l'ONU est préoccupé principalement par le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ce sont donc les Etats eux-mêmes qui la constatent. Toutefois, ces derniers se basent sur leurs intérêts nationaux et, en l'absence de règles juridiques strictement définies, leurs décisions sont purement politiques. Ainsi, c'est pour des raisons politiques qu'un Etat aide un autre Etat (à savoir son gouvernement).

D'autre part, dans la pratique, le gouvernement est le titulaire de la souveraineté d'un Etat. Une règle qui le priverait de l'aide étrangère en cas de guerre civile affecterait également cette souveraineté ainsi que le principe d'égalité des Etats. Cependant, s'abstenir d'aider un gouvernement qui fait face à une rébellion substantielle dans le pays revêt sans doute un caractère hautement éthique et qui, avec le progrès dans le domaine du droit international et des institutions internationales, deviendra probablement un jour une norme juridique effective.

S'agissant d'autres parties dans un pays en guerre civile, il est clairement affirmé que leur accorder un soutien est contraire au principe de la non-intervention et peut violer le principe du non-emploi de la force. A ce propos, la CIJ a déclaré: « On voit mal en effet ce qui resterait du principe de la non-intervention en droit international si l'intervention, qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition à celui-ci. Tout Etat serait ainsi en mesure d'intervenir à tout coup dans les affaires intérieures d'un autre Etat, à la demande, tantôt de son gouvernement, tantôt de son opposition. Une telle situation ne correspond pas, de l'avis de la Cour, à l'état actuel du droit international. »<sup>672</sup>

## Conclusion

Comme on l'a vu plus haut, les Soviétiques ont déclaré qu'ils avaient agi conformément au droit de légitime défense que leur accordait l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ils ont également affirmé qu'ils avaient introduit leurs troupes en Afghanistan à la demande du gouvernement afghan. En plus, ils ont prétendu qu'ils étaient intervenus pour venir en aide au peuple afghan qui était confronté, d'après eux, à une agression armée de l'extérieur<sup>673</sup>.

---

<sup>671</sup> Institut de Droit International, Annuaire, vol. 56 (1975), pp 544-548.

<sup>672</sup> CIJ, « Affaire des activités militaires et paramilitaires [...] », op. cit., par. 246.

<sup>673</sup> Voir l'interview de Brejnev accordée à la Pravda, le 13 janvier 1980, op. cit.

Il est donc nécessaire, à la lumière de ce qui a été dit dans les chapitres précédents et présent, d'examiner si les arguments soviétiques étaient pertinents sur le plan juridique.

1. La légitime défense, comme on l'a vu, est un emploi unilatéral, individuellement par un Etat ou collectivement avec d'autres Etats, de la force armée contre un autre Etat, auteur de l'agression. C'est la seule exception au principe général de l'interdiction de l'emploi unilatéral de la force par les Etats. Mais la légalité de ce droit est toutefois soumise à des conditions strictes. Il ne peut, notamment, être exercé, comme la CIJ l'a précisé, que si l'Etat qui fait recours au droit de légitime défense est l'objet d'une agression armée. La question est donc de savoir si l'Afghanistan était l'objet d'une agression armée vers la fin 1979, au moment de l'introduction des troupes soviétiques dans ce pays.

La réponse n'est pas facile. En effet, il faudrait d'abord que les faits soient établis de manière exacte par une autorité internationale compétente pour qu'ils soient reconnus comme juridiquement valables. Les déclarations qui accusaient le Pakistan, l'Iran et d'autres pays de mener une agression contre l'Afghanistan, faites avant et après l'intervention soviétique par les gouvernements d'Amin et de Karmal, ainsi que par les Russes, se sont toujours heurtées au démenti des gouvernements concernés. Il aurait donc fallu que la question soit soumise à l'examen d'une autorité internationale indépendante, en particulier du Conseil de sécurité de l'ONU, dont la responsabilité principale est le maintien de la paix et la sécurité internationales. Cela n'a pas été fait et la question est restée sans réponse sur le plan juridique. Cela n'empêche toutefois pas de porter un jugement personnel sur le sujet.

Le fait que l'Afghanistan n'était pas à l'époque l'objet d'une agression armée par les troupes régulières d'un ou plusieurs autres Etats n'est pas contesté. Aucun Etat, ni une autorité internationale, n'a soutenu la thèse contraire. La thèse d'une agression directe est donc exclue. Reste à savoir si l'Afghanistan était l'objet d'une agression armée indirecte.

Dans les chapitres III et IV, nous avons essayé de montrer que les principales raisons initiales de la guerre civile en Afghanistan se trouvaient dans la politique du régime communiste. Nous sommes convaincus que le rôle qu'avaient joué le Pakistan, l'Iran et d'autres pays jusqu'en décembre 1979 dans la rébellion en Afghanistan était resté marginal<sup>674</sup>. Ces pays ne s'étaient pas encore engagés « de manière substantielle » dans la guerre afghane et leur soutien aux rebelles afghans n'avait pas acquis de dimensions si importantes qu'il pût être qualifié d'agression armée au sens de l'article 3 (g) de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale intitulée « Définition d'agression ».

Sur le plan juridique, on peut cependant citer certains arguments de taille en faveur de cette thèse. D'après la CIJ, un Etat victime d'une agression doit en faire la constatation. Mais cela est insuffisant. L'Etat victime doit, d'après l'esprit de la

<sup>674</sup> Voir *supra* le chapitre III, section III, sous-section C, et section IV.

Charte, porter la question à la connaissance du Conseil de sécurité, qui est seul compétent pour constater une menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, ainsi que pour rétablir la paix internationale. Le gouvernement de Taraki/Amin a à plusieurs reprises fait des déclarations accusant le Pakistan et l'Iran d'agression contre l'Afghanistan, mais n'a jamais saisi le Conseil de sécurité. L'absence d'une pareille saisine peut signifier que, dans son *opinio juris*, le gouvernement de Taraki/Amin ne considérait pas que son pays était victime d'une agression armée de la part d'un quelconque Etat. Cela suggère que la constatation de l'agression par le gouvernement de Taraki/Amin, dépourvue de l'élément essentiel de l'*opinio juris*, n'était juridiquement pas fondée. A plus forte raison, celle de l'URSS, qui n'était pas elle-même victime d'agression mais prétendait venir en aide à l'Afghanistan en invoquant la légitime défense collective, n'avait pas de valeur juridique non plus.

D'ailleurs, au fond, l'URSS ne croyait pas non plus l'Afghanistan victime d'une agression. Le procès-verbal, classé « top secret » à l'époque, de la réunion urgente des 17-19 mars 1979 du bureau politique du PCUS, consacrée spécialement à la situation en Afghanistan, montre très clairement que les Soviétiques considéraient comme responsable de la gravité de la situation créée le gouvernement afghan et non pas des puissances étrangères. Durant la réunion, Gromyko, membre du bureau politique du PCUS et ministre des Affaires étrangères de l'URSS, a expressément souligné que l'Afghanistan n'était pas l'objet d'une agression armée de la part d'un autre Etat. La direction soviétique a souligné que si elle envoyait ses troupes en Afghanistan, c'était l'URSS qui serait l'agresseur<sup>675</sup>. Il est à noter que cette réunion a eu lieu suite au déclenchement des événements d'Herat, et pendant un moment le gouvernement de Taraki et celui de l'URSS croyaient que le régime communiste allait s'effondrer en Afghanistan.

Ces arguments permettent de conclure que l'Afghanistan, ayant sans aucun doute été l'objet d'une intervention illégale avec emploi de la force de la part du Pakistan, de l'Iran, de la Chine, des Etats-Unis et d'autres pays, n'était pas, à l'époque de l'introduction des troupes soviétiques, victime d'une agression armée, même indirecte, au sens de l'article 51 de la Charte de l'ONU.

2. La légitime défense est un droit autorisant l'emploi unilatéral de la force s'il y a une « nécessité immédiate, impérieuse, ne laissant ni le choix de moyens ni le temps de délibérer », c'est-à-dire quand il y a urgence.

La rébellion en Afghanistan avait déjà commencé en été 1978. Le soutien du Pakistan à l'insurrection afghane avait été mis en lumière en hiver 1978/1979. Depuis ce moment-là jusqu'en décembre 1979, lorsque les troupes soviétiques sont entrées en Afghanistan, plusieurs mois se sont écoulés. Pendant tous ces mois, l'Afghanistan et l'URSS avaient largement le temps de saisir une instance internationale, notamment le Conseil de sécurité. Ce dernier aurait également eu suffisamment de temps pour prendre des mesures qu'il aurait jugées adéquates pour

---

<sup>675</sup> Voir *supra*, pp 94-95.

« rétablir la paix ». L'absence de saisine du Conseil par l'Afghanistan ou par l'URSS pendant un intervalle de plusieurs mois, voire d'une année, montre la volonté de ces deux pays de garder volontairement le Conseil de sécurité à l'écart. Ce laps de temps montre également que l'introduction des troupes soviétiques en Afghanistan n'avait pas le caractère d'une mesure urgente pour repousser la prétendue agression. Il est douteux qu'un Etat puisse agir en légitime défense face à une prétendue agression plusieurs mois après que celle-ci eut commencé et alors que, pendant ce laps de temps, ni l'Etat victime ni l'Etat venant en aide à la victime n'ont volontairement saisi le Conseil de sécurité, ni une autre instance internationale. La condition de la nécessité de la légitime défense n'a donc pas été remplie dans ce cas d'espèce.

3. En vertu de l'article 51, l'Etat ou les Etats ayant pris les mesures de légitime défense doivent les porter immédiatement à la connaissance du Conseil de sécurité. Ni les Soviétiques ni le gouvernement de Karmal ne l'ont fait. L'absence de rapport au Conseil de sécurité peut être l'un des éléments indiquant, d'après la CIJ, si l'Etat intéressé était convaincu d'agir dans le cadre de la légitime défense.

4. La légitime défense est une mesure provisoire qui reste légale jusqu'au moment où le Conseil de sécurité prend une décision.

Les documents de la direction soviétique montrent que l'URSS et le gouvernement de Karmal ont tout fait, notamment en instruisant le représentant permanent de l'URSS auprès de l'ONU et la délégation afghane, pour empêcher dans la mesure du possible l'invocation au Conseil de sécurité de l'action soviétique en Afghanistan<sup>676</sup>. Cependant, comme le Conseil a malgré tout été saisi de la question en janvier 1980, l'URSS a usé de son droit de veto<sup>677</sup>, l'empêchant de s'acquitter de sa responsabilité. Le Conseil ayant ainsi été paralysé, l'URSS s'est assurée le choix

---

<sup>676</sup> Voir l'annexe 3 au protocole No 177/151 de la réunion du bureau politique du PCUS du 27 décembre 1979, intitulé « Concernant notre action en rapport avec l'évolution de la situation autour de l'Afghanistan », reproduit in Allan et al., op. cit., pp 142-146. En effet, le document instruit le représentant permanent de l'URSS auprès de l'ONU « d'agir fermement pour empêcher que la question de l'action soviétique soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité ». A cette fin, le document propose de « souligner que cela (l'intervention en Afghanistan) est une question relevant des relations bilatérales entre l'URSS et l'Afghanistan, qui vont la résoudre eux-mêmes, et que conformément à l'article 51 de la Charte de l'ONU, la République démocratique d'Afghanistan a le droit reconnu sur le plan international de demander de l'aide à l'URSS pour repousser une agression et l'URSS a le droit d'accorder une telle assistance [...] ».

Par ce document, le bureau politique veut suggérer au Conseil de sécurité que le droit de légitime défense ne concernerait pas le Conseil et qu'il ne serait qu'une question de relations bilatérales entre les deux Etats. Il est, au moins, étonnant de constater que le bureau politique du PCUS, l'organe principal du pouvoir étatique d'une superpuissance, avait une vision si incorrecte d'une disposition si importante de la Charte des Nations Unies. Nous pensons que le bureau politique ne connaissait simplement pas le contenu exact de l'article 51 et ne voulait pas non plus consulter les juristes. Voir aussi « Meeting of Soviet Foreign Minister Gromyko and Afghan Foreign Minister Shah Mohammad Dost, 4 January 1980 »; source: TsKhSD, f. 89, per. 14, dok. 36 ; source Internet: CWIHP.

<sup>677</sup> Voir Projet de résolution du Conseil de sécurité non adopté en raison du veto de l'Union Soviétique (New York, 7 janvier 1980), Nations Unies, Conseil de sécurité, S/13729, reproduit in Document d'Actualité Internationale, Nos 12-13-14-1980, p. 251.

de garder ses troupes aussi longtemps qu'elle le désirait. C'est ainsi qu'une « mesure provisoire » a duré plus de neuf ans.

5. Une mesure de légitime défense doit être « proportionnelle au sérieux de l'agression et justifiée par le sérieux du danger ». L'entrée de 50000 à 75000 militaires extrêmement bien équipés sur le territoire de l'Etat afghan était-elle une réponse proportionnelle à la prétendue agression ? A mon avis non. Les armes et équipements lourds, notamment antiaériens, des troupes soviétiques ont étonné plus d'un observateur de la situation en Afghanistan. En effet, un tel déploiement était destiné à briser rapidement une éventuelle résistance des forces terrestres et aériennes du gouvernement afghan plutôt que celle des forces de l'opposition, alors ridiculement armées.

6. La légitime défense collective permet à un premier Etat de faire recours à la force contre un deuxième Etat, auteur de l'agression, pour venir en aide à un troisième Etat, la victime.

L'URSS n'a pas fait usage de la force contre les prétendus agresseurs, le Pakistan, l'Iran, etc., pour repousser l'agression alléguée. Ce n'était pas non plus le but de l'introduction des troupes soviétiques en Afghanistan. Dans une telle circonstance, il n'y avait aucun besoin d'invoquer le droit de légitime défense collective. Pour l'URSS, il était pleinement suffisant sur le plan juridique d'avoir le consentement de l'Afghanistan pour envoyer ses troupes sur le territoire de ce dernier.

7. Il est en outre nécessaire d'examiner si l'URSS elle-même se trouvait en état de légitime défense face à l'Afghanistan. La direction soviétique était convaincue que le gouvernement d'Amin allait s'effondrer au bénéfice des forces islamiques et conservatrices ou qu'il allait changer de camp et que, par conséquent, la sécurité de l'URSS serait menacée, notamment dans l'hypothèse où l'Afghanistan admettrait sur son territoire des bases militaires américaines<sup>678</sup>.

Même si l'éventualité de l'arrivée au pouvoir de l'opposition islamique suscitait une crainte générale chez les Russes, rien en droit international ne les autorisait cependant à s'assurer par la force armée un gouvernement pro soviétique en Afghanistan, ce qui constituait une violation de la souveraineté territoriale et de l'indépendance politique de ce pays. Sur le plan du droit international, l'Afghanistan était un Etat tout aussi souverain que l'URSS. La souveraineté implique nécessairement que les Etats sont égaux sur le plan juridique et que rien n'autorise un Etat à occuper militairement le territoire d'un autre Etat souverain dans le but de le subordonner politiquement. Si le contraire était permis, tout Etat puissant aurait eu la justification juridique d'imposer sa volonté à d'autres Etats moins puissants ; l'ordre international en serait profondément modifié et la communauté internationale serait retombée au 19<sup>e</sup> siècle quand le droit international ne connaissait encore

---

<sup>678</sup> Voir *supra*, chapitre IV, sections I et II.

ni le principe général du non-emploi de la force par les Etats ni celui de la non-intervention.

Il est aussi vrai, d'autre part, que les relations entre l'URSS et les Etats-Unis étaient tendues à l'époque et que certains hommes politiques dans la direction soviétique croyaient que l'Afghanistan autoriserait la construction de bases militaires américaines sur son territoire, qui avait 1200 km de frontière commune avec l'URSS, et que cela aurait représenté une menace pour la sécurité de leur pays. Même s'il avait été établi que les craintes soviétiques étaient justifiées, les Soviétiques n'auraient pas été en état de légitime défense. La lettre de l'article 51 de la Charte de l'ONU dit clairement qu'un Etat peut exercer le droit de légitime défense seulement s'il est l'objet d'une agression armée. Telle est également l'interprétation que fait la CIJ de ce droit sur le plan coutumier. L'URSS n'était pas l'objet d'une attaque armée. Même l'éventualité d'une hypothétique attaque armée à partir du territoire afghan était à notre avis nulle.

8. L'URSS a affirmé qu'en introduisant ses troupes, elle avait répondu à l'invitation du gouvernement afghan, mais sans préciser lequel. Du point de vue juridique, seul le gouvernement légal d'un Etat peut formuler une invitation ou donner son consentement à l'entrée de troupes armées sur son territoire. Le gouvernement légal et effectif en Afghanistan était à l'époque celui d'Amin. Celui-ci, comme déjà son prédécesseur, Taraki, avait demandé des troupes soviétiques, mais pour assurer la sécurité de son régime et réprimer ses opposants armés.

Les Russes ont, jusqu'au dernier moment, fait semblant de venir en aide à Amin, mais dès qu'ils avaient introduit suffisamment de forces en Afghanistan, ont attaqué Amin, l'ont renversé et ont installé au pouvoir Karmal et ses partisans, qui constituaient simplement une force d'opposition. L'élément de consentement du gouvernement légal fait donc défaut lui aussi dans le cas en question. L'utilisation des forces armées d'un Etat, qui sont entrées ou stationnées sur le territoire d'un autre Etat en vertu d'un accord, contrairement aux conditions prévues dans l'accord, constitue un acte d'agression d'après la « Définition d'agression » de 1974 (article 3, let. e).

9. L'URSS a en outre prétendu que son intervention constituait une aide au peuple afghan pour faire face à une agression armée de l'extérieur. Pouvait-elle être qualifiée d'« intervention humanitaire » ?

L'article 2, § 4, de la Charte de l'ONU prohibe clairement toute intervention avec emploi de la force. La CIJ a pour sa part souligné que toute intervention – sauf celle de caractère humanitaire conformément aux principes fondamentaux déclarés par la 20<sup>e</sup> conférence de la Croix-Rouge, à savoir une aide humanitaire accordée sans contrainte et sans discrimination à toutes les parties en conflit, aux populations civiles, aux malades et aux blessés, etc., afin de soulager leurs souffrances – dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat était illégale. La Cour précise que « l'intervention est illicite lorsque [...] elle utilise des moyens de contrainte ».

Or, les Soviétiques ont fait entrer en Afghanistan plusieurs divisions de leurs forces armées, ont renversé par la force le gouvernement légal mais illégitime de Khalq et ont installé le gouvernement, encore plus illégitime, de Parcham. La volonté de la grande majorité des Afghans, opposée au gouvernement communiste et à l'occupation soviétique, a été bafouée par la force des armes. C'était une grave violation des droits de l'Homme, notamment du droit de l'autodétermination du peuple afghan. Les troupes soviétiques ont en outre massivement violé les règles du droit humanitaire international régissant les conflits armés<sup>679</sup>. L'intervention soviétique n'avait donc rien d'humanitaire.

On peut bien sûr se poser, d'une manière générale, la question de savoir si de graves violations des droits de l'Homme dans un Etat ne justifient pas une « intervention humanitaire » avec emploi de la force ?

La volonté d'empêcher des violations des droits de l'Homme est un devoir éthique de la communauté internationale. La Charte de l'ONU, qui est un accord quasi universel signé par presque tous les Etats, présente une procédure et un mécanisme appropriés pour cela. En vertu de la Charte, c'est le Conseil de sécurité qui est seul responsable de maintenir la paix et la sécurité internationales. Rien n'empêche que le Conseil de sécurité prenne des mesures nécessaires pour mettre fin à de graves violations des droits de l'Homme perpétrées par un Etat ou à l'intérieur de celui-ci, ce qu'il a d'ailleurs fait plus d'une fois dans la pratique. En dehors de ce cadre, la Charte interdit tout emploi unilatéral de la force, sauf en vertu du droit de légitime défense. Et la Charte a raison, parce que – comme l'a dit la CIJ dans un arrêt – par la nature des choses, ce sont les Etats puissants qui peuvent effectuer une intervention à l'intérieur du territoire des Etats moins puissants. Par le passé, cela a donné lieu aux abus les plus graves. L'expérience séculaire des relations internationales montre que le but « humanitaire » est la dernière chose par laquelle les Etats individuels peuvent être motivés. Cela n'exclut toutefois pas une convergence des intérêts individuels des Etats avec des buts humanitaires.

La situation peut être tout à fait différente si toute la communauté internationale des Etats, sur la base de son intérêt fondamental dans le respect des droits de l'Homme, et en premier lieu les Etats les plus puissants, agit collectivement conformément à la Charte, c'est-à-dire à travers le Conseil de sécurité ou, au moins, l'Assemblée générale de l'ONU. Une pratique cohérente et régulière des interventions du Conseil de sécurité pour mettre fin aux graves violations des droits de l'Homme peut accélérer une évolution éthique importante en politique aussi bien nationale qu'internationale des Etats.

10. Etant donné que l'URSS a occupé avec ses forces armées le territoire de l'Afghanistan<sup>680</sup>, Etat souverain, sans le consentement de ce dernier et sans être en état de légitime défense, elle a violé l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Afghanistan.

<sup>679</sup> Voir *infra*, p. 209.

<sup>680</sup> De toute évidence, Amin n'avait demandé qu'un nombre très limité de troupes ne dépassant pas une ou deux divisions. Voir *infra* le chapitre IV, sections I et II.

En renversant le gouvernement de l'époque et en imposant à l'Afghanistan celui de Karmal, l'URSS a violé l'indépendance politique de l'Etat afghan ainsi que le droit à l'autodétermination du peuple afghan. Il s'agit d'une violation flagrante et sans équivoque de l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies et d'une règle impérative du droit international interdisant l'agression armée. En employant les termes du Projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, l'intervention constituait un crime international.

## Chapitre VI

### Les Nations Unies et l'intervention soviétique en Afghanistan

Après l'intervention militaire soviétique en Afghanistan, les Soviétiques, ainsi que le gouvernement de Karmal, ont déclaré, entre autres, que l'« intervention » n'était qu'une question de relations bilatérales entre les deux pays et qu'elle ne concernait pas les Nations Unies<sup>681</sup>.

L'une des questions qui se posent est donc celle de savoir si l'intervention armée en Afghanistan concernait les Nations Unies ou non, et ce aussi bien sur le plan politique que juridique ; au cas où la réponse serait positive, sur quelle base ?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de rappeler d'abord brièvement le système de sécurité collective de la Charte de l'ONU et, plus particulièrement, la place qu'y occupent le Conseil de sécurité ainsi que, dans une moindre mesure, l'Assemblée générale. Ensuite, nous aborderons l'examen de la question de l'intervention soviétique en Afghanistan par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale de l'ONU.

#### I. Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la sécurité collective

Cette section étudie principalement, avec l'aide de la doctrine, de la jurisprudence et des exemples concrets tirés de la pratique, le rôle du Conseil de sécurité dans le système de sécurité collective de la Charte des Nations Unies et sa compétence en vertu de la Charte, notamment de l'article 24 et du chapitre VII de celle-ci.

Il est utile de rappeler qu'en droit international général (classique), où prévalait la notion du « *self-help* », la protection des droits d'un Etat contre les violations de la part d'un autre Etat était laissée à la discrétion de l'Etat dont les droits étaient violés<sup>682</sup>. Cela signifiait que l'Etat, en tant que membre individuel de la communauté internationale, était autorisé à recourir aux représailles ou à la guerre<sup>683</sup>. D'autres Etats pouvaient aider l'Etat victime, mais n'en avaient pas l'obligation juridique, sous réserve des obligations découlant des traités particuliers d'assistance mutuelle.

Cependant, depuis l'avènement de la SDN, la communauté internationale a remplacé le droit des Etats de se faire justice eux-mêmes par un système de sécurité collective. Celui-ci signifie l'institutionnalisation de l'usage de la force dans la communauté internationale<sup>684</sup>. La sécurité collective, particulièrement dans sa

<sup>681</sup> Voir l'intervention du représentant de l'URSS au Conseil de sécurité des Nations Unies, reproduite in Document d'Actualité Internationale, La Documentation Française, Nos 12-13-14, Paris 1980, pp 240 et s.

<sup>682</sup> Voir Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defence Under the Charter of the United Nations*, 42 AJIL 1948, p. 783.

<sup>683</sup> *Ibid.*

<sup>684</sup> Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1988, p. 254.

forme centralisée instituée par la Charte des Nations Unies, représente un niveau d'évolution plus élevé de l'organisation de la communauté internationale et constitue probablement l'acquis le plus remarquable de celle-ci tant sur le plan politique que du point de vue du droit international.

La Charte place la sécurité collective avant toutes les autres dispositions. L'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, déclare comme un des buts des Nations Unies<sup>685</sup> : « Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix [...] ».

En instituant la sécurité collective, la Charte accorde la compétence de l'emploi de la force à l'ONU exclusivement et exclut non seulement toute action coercitive, sous réserve de la légitime défense, mais également toute menace de force de la part des Etats individuels les uns contre les autres. Même pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ou pour empêcher de graves violations des droits de l'Homme, les Etats individuels ne sont légitimés à entreprendre une action coercitive que sous l'ordre ou sous l'autorisation ainsi que sous le contrôle des organes compétents des Nations Unies. Ce monopole de la force de l'ONU trouve son fondement juridique dans les articles 2, § 4, 24 et 39 de la Charte. Celle-ci réserve cette compétence au Conseil de sécurité, organe principal des Nations Unies, qui est seul autorisé à employer la force contre des Etats membres ou non-membres de l'ONU<sup>686</sup>.

L'article 2, § 4, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, impose aux Etats l'obligation de ne recourir ni à la force ni à la menace de celle-ci, ce qui constitue une base essentielle de la sécurité collective. L'article 24 détermine de façon générale les pouvoirs et les fonctions du Conseil de sécurité. Il est à noter que la compétence du Conseil de sécurité est très vaste. Elle coïncide dans une large mesure avec celle de l'Organisation entière, car l'exercice de presque toutes les fonctions importantes des Nations Unies est conféré au Conseil soit exclusivement soit ensemble avec l'Assemblée générale<sup>687</sup>.

Selon le § 1<sup>er</sup> de l'article 24, « afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom. »

---

<sup>685</sup> Malgré la lettre de l'article 1<sup>er</sup>, il est généralement accepté que le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ou la sécurité collective, est, dans un sens large, le but universel et non seulement un des buts des Nations Unies (voir Kelsen, *op. cit.*, p. 783 ; Verdross, *op. cit.*, p. 10 ; R. Wolfrum, « Article 1 », *in* Simma, *The Charter of the United Nations*, *op. cit.*, p. 50). Tous les autres buts et principes, énoncés dans les articles 1<sup>er</sup> et 2, étant en soi fondamentaux, semblent être soumis au but principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cependant, le maintien de la paix et de la sécurité internationales comme il est énoncé à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, peut être interprété comme un but au sens étroit, qui doit être assuré par des « mesures collectives efficaces » ainsi que par l'ajustement pacifique des différends.

<sup>686</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 785.

<sup>687</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 279.

D'après Kelsen, ce paragraphe contient trois déclarations: 1) la Charte confère au Conseil de sécurité seulement la responsabilité *principale* du maintien de la paix et de la sécurité internationales; 2) le but de conférer la responsabilité principale au Conseil de sécurité est d'assurer « l'action rapide et efficace de l'Organisation »; et 3) les membres reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom. Selon cet éminent professeur, seules les deux premières déclarations ont une importance légale. La troisième est une caractérisation théorique des fonctions du Conseil de sécurité qui, en tant que telle, n'est pas légalement pertinente et qui est en plus incorrecte<sup>688</sup>. 'Au nom des Membres' signifie: comme leur agent ou représentant, ce qui n'est évidemment pas le cas; le Conseil est un organe de l'ONU et agit au nom de cette organisation; tous les Membres ne sont pas représentés au sein du Conseil qui peut prendre des décisions à la majorité; les décisions de ce dernier sont obligatoires pour tous les Membres, ce qui constitue une subordination de ces derniers au Conseil de sécurité<sup>689</sup>.

Que signifie la responsabilité principale du Conseil de sécurité? Cela semble impliquer qu'il n'est pas exclu que d'autres organes, comme l'Assemblée générale, aient cette responsabilité, mais que leur responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité est seulement secondaire<sup>690</sup>. Selon une autre interprétation, l'article 24, § 1<sup>er</sup>, signifie que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont une compétence parallèle ou concurrente en matière du maintien de la paix, mais que le Conseil de sécurité a la priorité d'action tant qu'il n'est pas paralysé<sup>691</sup>.

En admettant que la première interprétation soit la plus plausible, la responsabilité des autres organes n'implique certainement pas, comme le dit Kelsen, le devoir ou la compétence de « l'action rapide et efficace de l'Organisation »<sup>692</sup>, qui était le but recherché des auteurs de la Charte en conférant la responsabilité principale pour le maintien de la paix au Conseil de sécurité — un organe considéré comme le mieux adapté, autant par sa composition que par sa taille, à cette tâche<sup>693</sup>.

Le sens de l'expression « action rapide et efficace » n'est pas clair du fait de l'ambiguïté du mot « action »<sup>694</sup>. La Charte a utilisé celle-ci dans différents sens. Parfois, par « action », elle désigne tout acte de l'Organisation, parfois seulement une action coercitive. Dans l'article 11, § 2<sup>695</sup>, l'« action » signifie probablement

<sup>688</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>689</sup> *Ibid.*

<sup>690</sup> Kelsen, « Collective Security and Collective Self-Defense [...] », *op. cit.*, p. 786. Voir également R. Degni-Segui, « Article 24 », *in* Cot et Pellet, *La Charte des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 448; Goodrich and Hambro, *The Charter of the United Nations, 1949*, *op. cit.*, p. 204.

<sup>691</sup> Jost Delbrück, « Article 24 », *in* Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, *op. cit.*, p. 402.

<sup>692</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 786.

<sup>693</sup> Voir Delbrück, *op. cit.*, p. 401; Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 205.

<sup>694</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 281.

<sup>695</sup> L'article 11, § 2, dit: « l'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont elle aura été saisie par un quelconque Membre des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation [...], faire sur toutes

une action coercitive, tandis que dans l'article 37, § 2<sup>696</sup>, l'action du Conseil équivaut à une recommandation<sup>697</sup>.

Dans la première phrase de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, il s'agit en tout cas de l'action du Conseil de sécurité, soit en vertu des Chapitres VI et VIII (règlement pacifique des différends et d'autres situations), soit en vertu du chapitre VII (action coercitive du Conseil en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression). Dans la première hypothèse, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou encore la CIJ ont des pouvoirs concurrents ou complémentaires ; mais en ce qui concerne l'action coercitive – ce qui est probablement le sens de l'expression « action rapide et efficace »<sup>698</sup> – il est généralement admis que seul le Conseil de sécurité est compétent pour l'exercer. Kelsen affirme qu'il ne peut y avoir le moindre doute que la Charte ne confère à aucun autre organe central des Nations Unies, outre le Conseil de sécurité, le pouvoir d'employer la force<sup>699</sup>. Toutes les dispositions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales de la Charte appuient cette thèse. L'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la Charte déclare que le premier but des Nations Unies est le maintien de la paix et de la sécurité internationales et qu'à cette fin, les membres prennent des « mesures collectives efficaces [...] ». Celles-ci signifient l'action coercitive<sup>700</sup>. Si cela est exact, l'« action rapide et efficace de l'Organisation » signifie l'action coercitive du Conseil de sécurité.

Il est également possible que la « responsabilité principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales du Conseil en vertu de l'article 24 constitue la justification du fait que seul le Conseil est compétent pour une action coercitive en vue du maintien de la paix<sup>701</sup>. La responsabilité principale du Conseil signifie probablement aussi le fait que la Charte confère au Conseil des pouvoirs plus importants ou plus efficaces qu'aux autres organes des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Pour mettre en évidence cette thèse, il est nécessaire de faire une étude comparative des dispositions de la Charte conférant la responsabilité du maintien de la paix aux

---

questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après la discussion. » La CIJ a interprété le mot « action » dans ce paragraphe comme une action coercitive relevant de la compétence du Conseil de sécurité (Certaines dépenses des Nations Unies, Avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, pp 164-165). Cette disposition appuie en effet non seulement la responsabilité principale du Conseil de sécurité mais aussi l'exclusivité de la compétence du Conseil concernant l'emploi de la force.

<sup>696</sup> L'article 37, § 2, dit : « Si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés. »

<sup>697</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, op. cit., pp 204 et 281.

<sup>698</sup> *Ibid.*, p. 281.

<sup>699</sup> Kelsen, « *Collective Security and Collective Self-Defense* [...] », op. cit., p. 786. Voir aussi Delbrück, op. cit., p. 402.

<sup>700</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, op. cit., p. 281.

<sup>701</sup> *Ibid.*, p. 283.

organes de l'ONU, notamment, celles relatives à la compétence de l'Assemblée générale en la matière<sup>702</sup>.

Une opinion de la CIJ dit: « La responsabilité ainsi conférée est 'principale' et non exclusive. Selon l'article 24, cette responsabilité principale est conférée au Conseil de sécurité 'afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation.' C'est donc au Conseil de sécurité qu'est dévolu le pouvoir d'imposer l'obligation explicite de se conformer aux ordres qu'il peut émettre au titre du chapitre VII, par exemple contre un agresseur. Seul le Conseil de sécurité peut prescrire des mesures d'exécution par une action coercitive contre un agresseur.

La Charte indique cependant très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales. L'article 14 autorise l'Assemblée générale à 'recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies'. Le mot 'mesures' suppose une forme quelconque d'action, et la seule restriction que l'article 14 impose à l'Assemblée générale est celle qui figure à l'article 12, c'est-à-dire que l'Assemblée ne peut recommander de mesures tant que le Conseil de sécurité traite de la même question, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. Ainsi, tandis que c'est le Conseil de sécurité qui possède le droit exclusif d'ordonner une action coercitive, les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale ne sont, selon la Charte, pas limités à la discussion, à l'examen, à l'étude et à la recommandation; ses attributions ne sont pas simplement de caractère exhortatif. »<sup>703</sup>

La compétence du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité internationales a-t-elle des limites? L'article 24, § 2, dit: « Dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux chapitres VI, VII, VIII et XII. » L'énumération des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la dernière phrase dudit paragraphe signifie-t-elle une concrétisation de la compétence du Conseil?

La phrase parle des pouvoirs « spécifiques », dont le sens n'est pas clair<sup>704</sup>. Ceux-ci peuvent, cependant, sous-entendre l'existence d'une compétence générale du Conseil. Une opinion de la CIJ dit: « Au paragraphe 2 de cet article (24), la mention des pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité en vertu de certains chapitres de la Charte n'exclut pas l'existence des pouvoirs généraux destinés à lui permettre de s'acquitter des responsabilités conférées par le

<sup>702</sup> Voir la section suivante.

<sup>703</sup> CIJ, « Certaines dépenses des Nations Unies [...] », op. cit., p. 163.

<sup>704</sup> Kelsen, op. cit., p. 291.

paragraphe 1. »<sup>705</sup> Il semble exister dans la doctrine un accord général que l'énumération de la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 24 n'est pas exhaustive<sup>706</sup>. Le Conseil a également des pouvoirs « implicites » (*implied powers*), nécessaires à l'accomplissement de sa responsabilité principale<sup>707</sup>. D'ailleurs, d'autres chapitres de la Charte ainsi que le Statut de la CIJ, qui est une part intégrale de celle-ci, contiennent également certaines dispositions importantes relatives à la compétence du Conseil. A propos de celle-ci, la Cour – en citant une déclaration du Secrétaire général, présentée le 10 janvier 1947 au Conseil de sécurité – dit encore que « les pouvoirs du Conseil, découlant de l'article 24, ne se limitent pas aux attributions spécifiques d'autorité mentionnées aux Chapitres VI, VII, VIII et XII [...] Les Membres des Nations Unies ont reconnu au Conseil de sécurité des pouvoirs en rapport avec les responsabilités qui lui incombent relativement au maintien de la paix et de la sécurité. »<sup>708</sup> Kelsen dit que l'énumération est incomplète aussi pour une autre raison: des pouvoirs importants peuvent être accordés au Conseil de sécurité par des traités dont feront partie les Nations Unies<sup>709</sup>.

Cependant, la compétence du Conseil n'est pas illimitée. Un organe d'une organisation internationale, ce qui est le cas de l'ONU, ne peut pas dépasser la compétence de l'organisation elle-même, définie par son statut. La première phrase du § 2 de l'article 24 dit que, dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et aux principes des Nations Unies. Cela semble être la seule restriction légale à la compétence du Conseil<sup>710</sup>. Les buts et les principes de l'Organisation sont définis dans les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte. Cependant, d'après Kelsen, l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, restreint cette règle à agir « conformément aux principes de la justice et du droit international ». Selon son argumentation, la justice et le droit international n'étant pas identiques, le Conseil a le choix entre eux ; le Conseil peut appliquer la justice, de la manière qu'il l'entend, et cela malgré le droit existant ; il peut enfreindre le droit ou créer un nouveau droit pour un cas concret, pourvu que le Conseil considère qu'il agit dans le but du maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>711</sup>. D'autres ne sont toutefois pas

<sup>705</sup> Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain), Avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ Recueil 1971, § 110.

<sup>706</sup> Voir Kelsen, *ibid.* ; Bowett, « The Security Council », in R. A. Falk and S. H. Mendlovitz (ed.), *The United Nations*, World Law Fund, NY 1966, p. 185 ; Delbrück, *op. cit.*, p. 403 ; Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 205.

<sup>707</sup> Bowett, *op. cit.*, p. 185.

<sup>708</sup> CIJ, Avis consultatif du 21 juin 1971, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>709</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 292.

<sup>710</sup> Voir l'avis susmentionné de la Cour, *ibid.*

<sup>711</sup> Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defence*, *op. cit.*, pp 788-789. Cette interprétation peut revêtir toute sa signification concrète si on tient compte du fait que la « menace contre la paix » et la « rupture de la paix » de l'article 39 ne coïncident pas toujours avec la « menace de la force » ou l'« emploi de la force » de l'article 2, § 4, de la Charte (Kelsen, *ibid.*, p. 788) et que le Conseil peut décider si une quelconque situation constitue une menace à la paix internationale, sans qu'il y ait une violation de la Charte, par exemple un conflit interne dans un Etat.

d'accord avec une telle interprétation et soulignent que le Conseil de sécurité est tenu de respecter la Charte et le droit international ou l'un des deux<sup>712</sup>.

Goodrich et Hambro affirment que beaucoup de Membres avaient vu l'association de la responsabilité avec le pouvoir comme un progrès majeur de la Charte par rapport au Statut de la Société des Nations, mais qu'il était toutefois entendu dès le début que la volonté des membres permanents de s'entendre constituait la condition nécessaire pour que le Conseil s'acquitte de sa responsabilité avec satisfaction<sup>713</sup>. La pratique a montré, d'après ces auteurs, que le vrai danger

---

En 1992, agissant sous chapitre VII, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 794 (1992) autorisant les Etats Membres à « instaurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie » (Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité 1992, Documents Officiels: 47<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1993, pp 67-68). Cela était fait dans le contexte d'une guerre civile, sans le consentement d'une autorité nationale compétente qui, d'ailleurs, n'existait apparemment pas. La résolution disait que « l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et la sécurité internationales. » Le Conseil a probablement agi selon le principe de la « justice », puisqu'il est difficile de croire que la situation en Somalie, comme d'ailleurs dans d'autres cas de guerres civiles, représentait une menace à la paix et à la sécurité internationales dans le sens strict de l'article 39 de la Charte. Il n'y avait pas de violation de l'article 2, § 4, dans le cas en question.

Dans un autre cas, celui de la Libye, le Conseil a pris une décision qui privait un Etat membre de l'ONU d'un droit accordé par une convention quasi universelle. Les gouvernements français, anglais et américain ont demandé à la Libye l'extradition des citoyens libyens présumés responsables des deux attentats terroristes perpétrés contre les appareils assurant le vol 103 de Pan American, qui avait coûté la vie à 270 personnes, et le vol 772 de l'Union des transports aériens, qui avait causé la mort de 171 passagers. Comme la Libye refusait l'extradition, le Conseil de sécurité a été saisi de la question. Considérant que les « actes de terrorisme constituent une menace à la paix et la sécurité internationales », le Conseil de sécurité a demandé « instamment aux autorités libyennes d'apporter immédiatement une réponse complète et efficace à ces demandes afin de contribuer à l'élimination du terrorisme international » (Rés. 721 [1992], Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité 1992, Documents officiels: 47<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1993, p. 54). Comme la Libye ne satisfaisait toujours pas aux dites demandes, le Conseil de sécurité, agissant sous le chapitre VII, a ordonné des sanctions diplomatiques, fiscales, commerciales et concernant les transports dans le sens de l'article 41 de la Charte, afin d'amener la Libye à se conformer aux décisions du Conseil (Résolution 748 (1992), *ibid.*, p. 55).

Ce qui est à noter dans cette affaire, est le fait que la Libye se prévalait du droit que lui accordait la Convention de Montréal de 1971 (Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971), à savoir l'obligation pour un Etat de juger les coupables lui-même ou de les extraditer (cité in Th. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Clarendon Press, Oxford 1995, pp 241-242). La Libye affirmait qu'elle avait soumis l'affaire à l'autorité compétente en vue de poursuivre les coupables présumés et que, par conséquent, elle s'était acquittée de ses obligations découlant de la Convention de Montréal (*ibid.*) Par sa décision, le Conseil de sécurité, ne croyant pas que les accusés seraient dûment jugés, a obligé la Libye à satisfaire les demandes qui lui étaient adressées.

Dans un autre cas, le Conseil de sécurité (résolution 687, 1991) a obligé l'Iraq et le Koweït à respecter l'inviolabilité de la frontière internationale entre ces deux pays conformément à leur accord de 1963, dont l'Iraq contestait la validité. De plus, le Conseil a décidé de « garantir » l'inviolabilité de cette frontière par « toutes mesures nécessaires » (Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Documents officiels: 46<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1993, p. 11). Le Conseil a probablement négligé dans le cas en question les règles du droit international concernant le règlement pacifique des différends – en supposant que la question de la frontière entre l'Iraq et le Koweït constitue un différend – mais son action ne peut pas être considérée comme illégale parce qu'il a agi en vertu des pouvoirs qui lui sont accordés par la Charte.

<sup>712</sup> Voir Bedjaoui, « Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité », op. cit., pp 83 et s.

<sup>713</sup> Goodrich and Hambro, op. cit., p. 205.

n'était pas dans la possibilité que le Conseil puisse abuser de ses pouvoirs, comme beaucoup le craignaient à San Francisco, mais plutôt dans l'incapacité du Conseil, en raison de la modalité des votes, d'utiliser ses pouvoirs quand les circonstances le demandent<sup>714</sup>.

Cependant, après la fin de la guerre froide, les anciennes craintes concernant l'éventualité des abus de ses pouvoirs par le Conseil de sécurité ont resurgi. La doctrine juridique est, semble-t-il, de plus en plus critique face à la manière dont le Conseil de sécurité utilise ses pouvoirs. On lui reproche notamment l'interprétation extensive de l'article 39, la constatation d'une menace à la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, et le caractère parfois controversé des mesures qu'il adopte.

Sans vouloir contredire ces critiques, qui peuvent être légitimes et peuvent contribuer à l'amélioration de la pratique du Conseil ou, mieux encore, à une éventuelle réforme de cette institution, il nous semble opportun de souligner que les fondateurs de la Charte avaient voulu, d'après l'opinion la plus plausible, ne limiter les pouvoirs du Conseil de sécurité que par les buts et les principes des Nations Unies (articles 1<sup>er</sup>, 2 et 24, § 2). La raison en était claire: « assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation » dans un monde où la « communauté internationale » n'a pas d'« unité » politique et qui est en réalité celle des Etats nationaux souverains dont la coexistence a été difficile depuis toujours, engendrant notamment de nombreuses guerres.

L'état actuel des relations internationales, y compris le droit international et les institutions internationales, constitue probablement une étape intermédiaire qui tend vers une communauté internationale du futur qui fonctionnerait éventuellement comme une communauté interne où les Etats ne seraient plus « souverains » mais constitueraient des entités d'un ordre interne. Cette idée peut sembler fantaisiste au premier abord. Cependant, l'Humanité a fait de grands progrès depuis le temps où son organisation était essentiellement tribale. Ce progrès est un processus qui tend, malgré les retours en arrière, toujours à l'universalité. Ce qui se dessine, au-delà des Etats nationaux, serait nécessairement une communauté universelle comme une sorte de « fédération » mondiale.

En voyant les choses sous cet angle, un organe comme le Conseil de sécurité peut être considéré comme ayant certains traits d'un « gouvernement mondial ». Il est le seul organe qui puisse imposer aux Etats un certain ordre international dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, recherché par la Charte des Nations unies. L'activité du Conseil peut toujours être justifiée sur le plan politique – même s'il ne remplit pas suffisamment bien ses fonctions ou s'il fait des erreurs – parce qu'il n'y a probablement pas d'alternative à une pareille autorité. L'existence d'un « mauvais » Conseil de sécurité, tout comme l'existence d'un mauvais gouvernement, est infiniment préférable à sa non-existence dans une communauté internationale dont l'organisation institutionnelle est encore ex-

---

<sup>714</sup> Voir *ibid.*, pp 207 et 263.

trêmement pauvre en comparaison avec l'organisation interne d'un Etat national moderne.

En vertu de la Charte, seul le Conseil de sécurité est compétent pour constater l'existence des conditions dans lesquelles l'usage de la force dans le cadre du système de sécurité collective pourrait avoir lieu<sup>715</sup>. Ainsi, aux termes de l'article 39 de la Charte, « 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 internationale. »<sup>716</sup>

<sup>715</sup> Voir Kelsen, *The Law of the United Nations*, op. cit., p. 283 ; Verdross, op. cit., p. 52.

<sup>716</sup> Il est intéressant de voir, en quelques exemples, comment le Conseil de sécurité utilise dans la pratique les pouvoirs que lui confère l'article 39. Quelques cas, notamment celui de l'Espagne, ont présenté une importance particulière au début de sa pratique.

En avril 1946, le représentant polonais, Lange, a introduit au Conseil de sécurité un projet de résolution demandant aux Membres des Nations Unies de rompre leurs relations diplomatiques avec le régime de Franco en Espagne (U. N. S. C., *Journal* [...], No 28, p. 54), cité in Goodrich and Hambro, op. cit., p. 266). Pour ordonner une telle mesure, le Conseil devait d'abord constater « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression » aux termes de l'article 39. Le sous-comité, auquel la question a été renvoyée, a constaté que le régime de Franco ne représentait pas 'une menace contre la paix' dans le sens de l'article 39, mais qu'il constituait néanmoins une situation qui « semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » dans le sens de l'article 34 de la Charte (Report of the Sub-Committee on the Spanish Question, S. C. O. R., 1<sup>er</sup> Year, 1<sup>er</sup> Ser., Sp. Supp., p. 5, in Harris, op. cit., pp 940-941). Le comité a interprété l'article 39 comme signifiant que le Conseil devait mesurer la situation au moment de l'action proposée de sa part et qu'il devait recourir aux mesures coercitives (articles 40 et 41) seulement s'il était affirmativement persuadé que l'une des conditions énumérées à l'article 39 était réalisée (U. N., Doc. S/75, p. 11, cité in Goodrich and Hambro, *ibid.*).

En désaccord avec une telle interprétation, le représentant polonais a dit lors des débats au Conseil de sécurité que le rapport du sous-comité faisait une distinction entre une menace « potentielle » et une menace « actuelle » ou présente et que le comité interprétait une « menace contre la paix » comme une menace présente. Selon lui, une menace présente équivalait à une agression effective, en ajoutant que conformément à cette interprétation « restrictive » de l'article 39, le Conseil aurait été incapable d'agir dans des cas comme celui de l'Italie fasciste avant l'invasion effective de l'Ethiopie, ou celui de l'Allemagne nazie avant l'attaque contre la Pologne (Harris, *ibid.*, p. 941). En réponse, le représentant français a déclaré que l'interprétation du sous-comité suggérait que le Conseil de sécurité recoure à l'article 39 ou à l'article 34 selon que la « menace à la paix est plus ou moins lointaine, ou plus ou moins imminente » (*ibid.*, p. 942).

Si le Conseil avait constaté une menace à la paix internationale dans le cas du régime de Franco, cela aurait certainement été crédible du fait que le fascisme avait été à l'origine de la Deuxième Guerre mondiale. Par contre, les cas de la Rhodésie du Sud et de l'Afrique du Sud, deux situations de caractère essentiellement interne (Harris, op. cit., p. 942), ont été déclarés par le Conseil de sécurité comme menaçant la paix et la sécurité internationales du fait de l'existence des régimes et de leurs politiques racistes.

La résolution 217 (1965) concernant la Rhodésie disait : « La situation résultant de la proclamation de l'indépendance par les autorités de la Rhodésie du Sud est extrêmement grave [...] et [...] son maintien dans le temps constitue une menace à la paix » (Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité 1965, Nations Unies, New York, 1967, p. 89). La résolution 418 (1977) concernant l'Afrique du Sud constatait que, « eu égard à la politique et aux actes du gouvernement sud-africain [...], l'acquisition par l'Afrique du Sud d'armes et de matériel connexe constitue une menace pour le maintien de la paix et la sécurité internationales » (Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Documents officiels, 29<sup>e</sup> année, Nations Unies, N. Y., 1978, p. 6).

Il est à remarquer qu'en se basant sur l'article 39, le Conseil de sécurité n'emploie pas toujours les termes exacts de cet article. Dans la résolution 181 (1963), le Conseil de sécurité constate que la situation en

Afrique du Sud « trouble gravement la paix et la sécurité internationales » (Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Documents officiels: 18<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1966, p. 7) ; la résolution 282 (1970) du Conseil dit que « [...] la situation résultant de l'application continue de la politique d'apartheid et du renforcement constant des forces militaires et de police sud-africaines [...] constitue une menace potentielle à la paix et à la sécurité internationales » (Résolutions et Décisions du C. S., 1970, Documents officiels: 25<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1971, p. 12).

Plus récemment, dans plusieurs cas de guerres civiles (ex-Yougoslavie, Somalie, Rwanda, etc.), le Conseil de sécurité a constaté une menace pour la paix internationale. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, agissant sous le chapitre VII, le Conseil a cherché par ses résolutions à assurer l'aide humanitaire et la protection des civils (Harris, op. cit., p. 922). Dans la résolution 770 (1992), le Conseil dit que « [...] la situation en Bosnie-Herzégovine constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales et que l'aide humanitaire à la Bosnie-Herzégovine représente un élément important de l'effort qu'il déploie en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région » (Résolutions et Décisions du C. S., Documents officiels: 47<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1993, p. 26).

Le cas d'Haiti est aussi un exemple intéressant du fait que le Conseil de sécurité a vu dans le renversement d'un gouvernement démocratiquement élu par une junte militaire du pays et dans les conséquences que cela a eu, notamment des « déplacements massifs de population », une menace pour la paix et la sécurité internationales (voir par exemple la résolution 841 [1993], Résolutions et décisions du Conseil de sécurité 1993, Documents officiels: 48<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1994, p. 120). Quand la junte militaire est restée indifférente aux résolutions du Conseil, celui-ci a alors autorisé des Etats Membres à « constituer une force multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifié et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haiti des dirigeants militaires, eu égard à l'accord de Governors Island, le prompt retour du Président légitimement élu et le rétablissement des autorités légitimes du Gouvernement haïtien, ainsi que pour instaurer et maintenir un climat sûr et stable qui permette d'appliquer l'Accord de Governors Island (à savoir le retour du gouvernement légitime) [...] » (Résolution 940 [1994], Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Documents officiels: 49<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, p. 52). En septembre 1994, les forces multinationales (en fait constituées en totalité de troupes américaines et menées par les Etats-Unis) ont réinstallé le gouvernement démocratiquement élu au pouvoir dans ce pays.

En ce qui concerne la « rupture de la paix », il y a dans la pratique peu de cas constatés par le Conseil de sécurité (Harris, op. cit., p. 945). En effet, il n'y a que quatre exemples où le Conseil constate une rupture de la paix: la Corée, la guerre des îles Falkland, la guerre Iran-Iraq et l'invasion du Koweït.

La résolution 82 (1950) du 25 juin du Conseil constate « une rupture de la paix » comme conséquence de l'attaque nord-coréenne (Résolutions et Décisions du C. S., Procès-verbaux officiels: 5<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1965, p. 4). Malgré le caractère évident de l'attaque, la résolution ne l'a pas caractérisée comme une agression armée, ce que l'Assemblée générale a pourtant fait. La résolution a été prise en l'absence d'un membre permanent, l'URSS. Cela a posé la question de sa régularité puisque l'absence d'un membre permanent n'équivalait pas à l'abstention qui était considérée par le Conseil comme n'empêchant pas la prise de décision. D'autre part, le gouvernement de la République populaire de Chine, qui avait le contrôle effectif du territoire et de la population de la Chine, n'était pas à l'époque représenté au Conseil de sécurité. Il est à noter encore que le Conseil de sécurité considérait, à la suite de l'Assemblée générale, les autorités de la Corée du Sud comme le seul gouvernement légitime de la Corée. La Corée du Nord n'était donc pas considérée comme un Etat. Par conséquent, il est difficile d'y appliquer le terme de « rupture de la paix » qui signifie une rupture de la paix internationale, i. e., entre les Etats (sur ce point voir Kelsen, *Recent Trends in the Law of the United Nations*, op. cit., pp 928 et s).

Concernant la guerre Iran-Iraq, le Conseil a constaté une rupture de la paix plusieurs années après le commencement du conflit armé (Résolution 598 [1987], Résolutions et Décisions du C. S., Documents officiels: 42<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1988, p. 6). Dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Iraq, le Conseil de sécurité a préféré, comme dans la question de la Corée, le terme de « rupture de la paix » plutôt que celui d'« acte d'agression » (Résolution 660 [1990], Résolutions et Décisions du C. S., Documents officiels: 45<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1991, p. 21). Le terme d'agression n'a, semble-t-il, jamais été utilisé par le Conseil de sécurité pour constater une situation conformément à l'article 39.

La Charte a laissé la définition des notions « menace contre la paix », « rupture de la paix » et « acte d'agression » à la discrétion du Conseil de sécurité. Cela probablement dans le but de ne pas restreindre ses pouvoirs et par conséquent ne pas diminuer l'efficacité de son action<sup>717</sup>. Même la « Définition d'agression »<sup>718</sup> de 1974 laisse au Conseil de sécurité la discrétion de ne pas considérer comme agression armée un usage de la force par un Etat, qui selon les termes de la « Définition » pourrait normalement être qualifié d'agression (article 2).

La Charte ne prescrit pas que le Conseil de sécurité peut prendre une action coercitive uniquement contre un Membre qui a violé une obligation découlant de la Charte, notamment celle de l'article 2, § 4<sup>719</sup>. L'article 39 donne au Conseil la compétence de considérer qu'une quelconque situation constitue une « menace contre la paix », une « rupture de la paix » ou un « acte d'agression » indépendamment de l'existence d'une violation des dispositions de la Charte. Le Conseil peut constater qu'une violation de l'article 2, § 4, ne tombe pas sous une situation de l'article 39, à savoir ne constitue pas une menace à la paix ou une rupture de la paix<sup>720</sup>, ou qu'une situation qui ne résulte pas d'une violation de l'article 2, § 4, constitue une menace pour la paix ou une rupture de la paix. La seule restriction légale à l'action du Conseil en vertu de l'article 39 constitue la conformité, d'après l'appréciation du Conseil, aux buts et principes des Nations Unies, énoncés dans les §§ 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte. L'article 2, § 7, autorise l'application des mesures coercitives du Conseil, prévues au chapitre VII, même dans un domaine réservé de « la compétence nationale » d'un Etat. Le Conseil peut entreprendre une action coercitive aussi contre un Etat non-membre de l'ONU en vertu de l'article 2, § 6, qui stipule que « l'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément [...] [aux] principes [des Nations Unies] dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. » Le Conseil est autorisé à prendre aussi des mesures coercitives contre des entités qui ne sont pas des Etats<sup>721</sup>. Les Etats, pour leur part, ont l'obligation de se conformer aux décisions du Conseil de sécurité. L'article 25 de la Charte dit à cet effet: « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »

Le Conseil de sécurité est compétent pour décider ou proposer aux parties intéressées des mesures provisoires afin d'empêcher l'aggravation d'une crise qui menace la paix dans le sens de l'article 39. L'article 40 dit: « 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

<sup>717</sup> Voir à ce sujet Goodrich et Hambro, *op. cit.*, pp 94, 207 et 263-264 ; Bowett, « The Security Council », *op. cit.*, p. 190 ; Dinstein, *op. cit.*, p. 258.

<sup>718</sup> Voir le chapitre V, section II, sous-section B.

<sup>719</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 729.

<sup>720</sup> *Ibid.*, p. 730.

<sup>721</sup> *Ibid.*, p. 731.

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. »

Ce sont donc des mesures de caractère préventif dans le sens habituel du terme. Leur but est d'empêcher l'aggravation d'une situation menaçant la paix internationale. Le Conseil peut, selon cet article, recommander ou ordonner les mesures provisoires qu'il considère souhaitables ou nécessaires pour empêcher l'aggravation d'une situation, de toute évidence celle qui, tombant sous la définition de l'article 39, constitue une menace pour la paix ou une rupture de la paix. Cela résulte du fait que l'article 40 est placé entre l'article 39 et les autres dispositions du chapitre VII<sup>722</sup>. Ainsi, le Conseil, avant de recourir aux mesures provisoires, devrait constater l'existence d'une situation de l'article 39<sup>723</sup>. Cependant dans la pratique, le Conseil a appelé les parties en conflit à se conformer à des mesures – telles que la cessation des hostilités ou l'observation d'une trêve, qui sont clairement des mesures provisoires dans le sens de l'article 40 – sans avoir fait au préalable une constatation d'une menace pour la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et sans se référer expressément à l'article 40<sup>724</sup>.

<sup>722</sup> Kelsen, op. cit., p. 739.

<sup>723</sup> *Ibid.*, p.

<sup>724</sup> *Ibid.*, pp 739-740 ; voir aussi Goodrich and Hambro, op. cit., p. 273. Dans le cas de la Palestine, la menace pour la paix a été formellement constatée par le Conseil dans sa résolution du 15 juillet 1948. Pourtant, les mesures que le Conseil avaient proposées aux parties en conflit avant cette date avaient le caractère des mesures provisoires de l'article 40. Ainsi, par la résolution du 5 mars 1948, le Conseil de sécurité faisait « appel à tous les gouvernements et à toutes les populations, en particulier à ceux de la Palestine et des pays avoisinants, pour qu'ils prennent toutes les mesures possibles en vue d'éviter ou de calmer les troubles que connaît actuellement la Palestine » (Résolution 42 [1948], Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Procès-verbaux officiels: 3<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1964, p. 4). La résolution du 1<sup>er</sup> avril 1948 du Conseil « invite les groupes armés arabes et juifs de Palestine à mettre fin immédiatement aux actes de violence » (*ibid.*, p. 15).

La situation en Palestine s'aggravant toujours plus, le Conseil a proposé, le 17 avril, des mesures plus détaillées. Il « invit[ait] tous les particuliers et toutes les organisations de Palestine, et spécialement le Haut Comité arabe et l'Agence juive, à prendre immédiatement [...] les mesures suivantes: a) mettre fin à toute activité d'ordre militaire ou paramilitaire, ainsi qu'aux actes de violence, de terrorisme et de sabotage ; b) s'abstenir de faire entrer ou de favoriser et d'encourager l'entrée en Palestine de bandes armées, de personnel combattant, groupes ou individus, quelle que soit leur origine ; c) s'abstenir d'importer ou d'acquérir, ainsi que de favoriser ou encourager l'importation ou l'acquisition d'armes et de matériel de guerre ; d) s'abstenir, en attendant que l'Assemblée générale ait poursuivi l'examen de la question du gouvernement futur de la Palestine, de toute activité politique qui pourrait porter préjudice aux droits, aux titres ou à la position de l'une ou de l'autre communauté [...] » La résolution invitait le Royaume-Uni, en tant qu'autorité mandataire, à s'employer de son mieux pour faire respecter ces mesures par tous les intéressés en Palestine et de même invitait les gouvernements des pays voisins à prendre toutes dispositions pour aider à l'exécution de ces mesures (Résolution du 17 avril, *ibid.*, p. 15).

La résolution du 23 avril 1948 a établi une Commission de trêve dont la tâche était d'« aider le Conseil de sécurité à surveiller l'exécution par les parties de sa résolution du 17 avril » (*ibid.*, p. 17). La résolution du 22 mai 1948 « invite tous les gouvernements et autorités [...] à s'abstenir de toutes actions militaires hostiles en Palestine et à donner, à cette fin, à leurs forces militaires et paramilitaires l'ordre de cesser le feu, dans un délai de 36 heures à compter du 22 mai 1948 à minuit, heure légale de New York » (*ibid.*, p. 19). Le 24 mai, le Conseil a décidé de prolonger de 48 heures le délai d'application de l'ordre de cesser le feu (*ibid.*,

La nature juridique des actes du Conseil de sécurité conformément à l'article 40, à savoir s'ils sont de simples recommandations ou des décisions avec force obligatoire, doit être recherchée dans les résolutions, ou les intentions, du Conseil de sécurité et spécialement dans les conséquences qu'il attache à ces résolutions<sup>725</sup>. Le Conseil de sécurité peut « inviter » les parties, sans les obliger légalement, à appliquer des mesures provisoires, s'il trouve cela « souhaitable ». Mais, il peut aussi « inviter » les parties à exécuter des mesures qu'il trouve « nécessaires » et attacher à la non-exécution de ces mesures une action coercitive. Il peut aussi prendre des mesures dans le sens de l'article 40 par une décision obligatoire en vertu de l'article 25. La dernière phrase de l'article 40 dit qu'« en cas de non-

---

pp 19-20). Par la résolution du 29 mai, le Conseil de sécurité a « invité[é] tous les gouvernements et autorités intéressés à ordonner le cessez le feu pour une durée de quatre semaines » et a « décidé[é] que, si la présente résolution est repoussée par l'une ou l'autre des parties, ou par les deux parties, ou si, ayant été acceptée, elle est ultérieurement rejetée ou violée, il sera procédé à un nouvel examen de la situation en Palestine, en vue de prendre les mesures prévues au Chapitre VII de la Charte [...] » (*ibid.*, pp 20-21). La résolution chargeait le Médiateur des Nations Unies, désigné par l'Assemblée générale, de surveiller la trêve « de concert avec la Commission de trêve », ainsi que de se mettre en rapport avec toutes les parties et de faire des recommandations au Conseil de sécurité en vue d'un règlement de la situation en Palestine. Notant que les mesures proposées par le Conseil n'ont pas été réalisées, le Conseil de sécurité constate formellement, le 15 juillet 1948, l'existence d'une menace pour la paix dans le sens de l'article 39 de la Charte, et :

« Ordonne aux gouvernements et autorités intéressés, en application de l'Article 40 de la Charte, de renoncer à toute action militaire et de donner, à cette fin, à leurs forces militaires et paramilitaires l'ordre de cesser le feu, cet ordre devenant exécutoire à la date que fixera le Médiateur, mais, en tout cas, moins de trois jours après l'adoption de la présente résolution ;

*Déclare* que le refus d'un quelconque des gouvernements ou d'une quelconque des autorités intéressés de se conformer aux prescriptions du présent paragraphe de la présente résolution démontrerait l'existence d'une rupture de la paix au sens de l'Article 39 de la Charte exigeant un examen immédiat par le Conseil de sécurité en vue d'adopter, aux termes du Chapitre VII de la Charte, toute nouvelle mesure qui pourrait être décidée par le Conseil ;

*Invite* tous les gouvernements et autorités intéressés à continuer de coopérer avec le Médiateur aux fins de maintenir la paix en Palestine conformément à la résolution [...] du 29 mai 1948 du Conseil [...]

*Ordonne*, comme présentant un intérêt particulièrement urgent, une suspension d'armes immédiate et inconditionnelle dans la ville de Jérusalem qui deviendra exécutoire vingt-quatre heures après l'adoption de la présente résolution, et prescrit à la Commission de trêve de prendre toutes mesures nécessaires à l'exécution de cet ordre de cesser le feu ;

*Prescrit* au Médiateur de poursuivre ses efforts afin d'amener la démilitarisation de la ville de Jérusalem, sans préjuger le statut politique futur de Jérusalem ; d'assurer la protection des Lieux saints, des édifices et sites religieux en Palestine et de garantir le droit d'y accéder ;

*Prescrit* au Médiateur de surveiller l'observation de la trêve et d'établir une procédure pour l'examen de toutes allégations relatives à des violations de la trêve postérieures au 11 juin 1948, l'autorise à trancher les cas de violation dans toute la mesure où il pourra le faire localement par des mesures pertinentes, et lui demande de tenir le Conseil de sécurité au courant de l'observation de la trêve et de prendre, le cas échéant, toute action appropriée ;

*Décide* que, sous réserve de toute nouvelle action du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, la trêve demeurera en vigueur, conformément à la présente résolution et à la résolution [...] du 29 mai 1948, jusqu'à ce qu'un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine ait été réalisé ;

*Réitère* l'invitation aux parties contenue dans le dernier paragraphe de sa résolution [...] du 22 mai 1948, et demande instamment aux parties de poursuivre leurs conversations avec le Médiateur dans un esprit de conciliation et de concession mutuelles afin de pouvoir régler pacifiquement tous les aspects du différend [...] » (Résolution 54 [1948], Résolutions et Décisions [...], *ibid.*, pp 22-23).

<sup>725</sup> Voir à ce sujet Kelsen, op. cit., p. 740.

exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance. » Cela peut signifier uniquement que les actes ultérieurs du Conseil doivent être influencés par la non-exécution des mesures provisoires par une partie ou toutes les parties à un différend ou à une situation<sup>726</sup>. Dès lors, il est en tout cas risqué pour une partie (ou les parties) d'ignorer les mesures provisoires proposées par le Conseil de sécurité. La non-exécution peut influencer le choix du Conseil entre les recommandations et les mesures coercitives ainsi que sa décision de diriger ces dernières contre telle (ou telles) partie<sup>727</sup>.

Une fois que le Conseil de sécurité a constaté l'existence d'une menace pour la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, c'est encore le Conseil qui peut seul ordonner aux Etats, ou les autoriser à prendre, sous son contrôle, des mesures coercitives, conformément aux articles 41 et 42, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Ni les Etats individuels, ni les organismes régionaux (article 53)<sup>728</sup>, ne sont autorisés, en vertu de l'article 2, § 4, à prendre de leur propre chef des mesures coercitives contre un agresseur ou dans le but de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales en cas de menace à la paix ou la rupture de celle-ci. Selon l'article 48 « 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 certains 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. » Cela signifie que tous les Membres de l'ONU ont l'obligation de prendre part au système de sécurité collective de la Charte, mais conformément aux décisions du Conseil de sécurité.

Ayant constaté, explicitement ou tacitement<sup>729</sup>, l'existence d'« une menace à la paix ou d'une rupture de la paix [...] », le Conseil est compétent pour décider s'il va recourir aux mesures coercitives des articles 41 et 42 et, dans l'affirmative, quelles doivent spécifiquement être ces mesures<sup>730</sup>. En recourant aux mesures coercitives, le Conseil peut faire appliquer ses propres décisions ou celles des autres organes des Nations Unies, notamment de l'Assemblée générale ou de la Cour internationale de justice en vertu de l'article 94, § 2<sup>731</sup>. Il est à noter que le Conseil a toujours et dans tous les cas la liberté de décider de recourir à la force. D'un point de vue politique, cela signifie que le Conseil de sécurité est placé, par la Charte, au-dessus de tout autre organe international.

<sup>726</sup> Voir à ce sujet Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 275.

<sup>727</sup> Voir Kelsen, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>728</sup> L'article 53 dit: « [...] aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité. »

<sup>729</sup> Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 277.

<sup>730</sup> *Ibid.*, *op. cit.*, p. 276.

<sup>731</sup> Voir à ce sujet Kelsen, *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 294.

L'article 41 porte sur des mesures n'impliquant pas l'usage de la force armée ; il dit : « 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 peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et d'autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. » L'article 42 porte sur l'usage de la force par le Conseil et/ou sous son contrôle ; il dit : « Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies. »<sup>732</sup>

<sup>732</sup> Le 2 août 1990, les forces armées irakiennes ont envahi le Koweït. Le Conseil de sécurité a immédiatement constaté une rupture de la paix et de la sécurité internationales. Agissant conformément aux articles 39 et 40, le Conseil de sécurité : « 1. Condam[n]ait l'invasion du Koweït par l'Iraq ; 2. Exige[ait] que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1<sup>er</sup> août 1990 ; 3. Engage[ait] l'Iraq et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuy[ait] tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue des Etats arabes [...] » (Résolution 660 [1990], Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Documents officiels : 45<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1991, p. 21).

Ayant été convaincu des intentions de l'Iraq, qui étaient clairement l'annexion totale du Koweït, le Conseil de sécurité a décidé, le 6 août 1990, des mesures coercitives dans le sens de l'article 41 de la Charte. La résolution 661 (1990) disait : « Le Conseil de sécurité [...]

*Profondément préoccupé par le fait que [...] [la] résolution [du 2 août] n'a pas été appliquée [...]*

*Résolu à mettre un terme à l'invasion et à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït [...]*

*Affirmant le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, face à l'attaque armée dirigée par l'Iraq contre le Koweït, consacré par l'article 51 de la Charte ;*

*Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte [...]*

*2. Décide [...] de prendre les mesures suivantes pour obtenir que l'Iraq respecte le paragraphe 2 de la résolution 660 [1990] et pour rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït ;*

*3. Décide que tous les Etats empêcheront :*

a) L'importation sur leur territoire de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays après la date de la présente résolution ;

b) Toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser l'exportation ou le transbordement de tous produits de base ou de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït, ainsi que toutes transactions faisant intervenir leurs nationaux ou des navires, battant leur pavillon ou menées sur leur territoire, portant sur des produits de base ou des marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït et exportés de ces pays après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tout transfert de fonds à destination de l'Iraq ou du Koweït aux fins de telles activités ou transactions ;

c) La vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou par l'intermédiaire de navires battant leur pavillon de tous produits de base ou de toutes marchandises, y compris des armes ou tout autre matériel militaire, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, mais non compris les fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires, à toute personne physique ou morale se trouvant en Iraq ou au Koweït ou à toute personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le

L'énumération des mesures dans les articles 41 et 42 n'est toutefois pas exhaustive. Elle n'empêche pas le Conseil d'utiliser d'autres mesures pourvu qu'il agisse conformément aux buts et principes des Nations Unies. Le mot « inviter »,

territoire de l'Iraq ou du Koweït ainsi que toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser la vente ou la fourniture dans les conditions sus-indiquées de tels produits de base ou de telles marchandises ;

4. *Décide* que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition du Gouvernement iraquien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sis en Iraq ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire de transférer de leur territoire ou mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition du Gouvernement iraquien ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en Iraq ou au Koweït, à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaires et, dans les cas où les considérations d'ordre humanitaires le justifient, des denrées alimentaires ;

5. *Demande* à tous les Etats, y compris les Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, d'agir de façon strictement conforme aux dispositions de la présente résolution nonobstant tout contrat passé ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution ;

6. *Décide* de créer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, qui sera chargé des tâches énumérées ci-après et de présenter au Conseil un rapport sur ses travaux, où figureront ses observations et recommandations :

a) Examiner les rapports qui seront présentés par le Secrétaire général sur les progrès de l'application de la présente résolution ;

b) Solliciter de tous les Etats des informations supplémentaires concernant les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application effective des dispositions de la présente résolution ;

7. *Demande* à tous les Etats de coopérer pleinement avec le Comité dans l'accomplissement des tâches dont il est chargé, notamment en lui communiquant les informations qu'il pourrait leur demander en application de la présente résolution ;

8. *Prie* le Secrétaire général de fournir toute l'assistance nécessaire au Comité et de prendre au sein du Secrétariat les dispositions nécessaires à cette fin ;

9. *Décide* que, notwithstanding les paragraphes 4 à 8 ci-dessus, aucune des dispositions de la présente résolution n'interdira de prêter assistance au Gouvernement du Koweït et à ses institutions [...] » (Résolutions et Décisions du CS, op. cit., pp 21-22).

Face au refus de l'Iraq d'appliquer les décisions du Conseil, celui-ci a pris la résolution 665 [1990] qui disait : « Le Conseil de sécurité [...] »

*Vivement alarmé* par la persistance de l'Iraq dans son refus de se conformer aux résolutions 660 [1990], 661 [1990], 662 [1990] et 664 [1990], en particulier par la conduite du Gouvernement iraquien, qui utilise les navires battant pavillon iraquien pour exporter du pétrole,

*Demande* aux Etats membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien et déploient des forces navales dans la région de prendre les mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité, pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 [1990] » (Résolutions et Décisions du CS, op. cit., p. 24).

Notant que les mesures décidées précédemment sont restées sans effet recherché, le Conseil de sécurité a adopté, le 29 novembre, la résolution 678 [1990] qui autorisait l'emploi de la force armée par des Etats afin d'exécuter les décisions du Conseil. Elle disait : « Le Conseil de sécurité [...] »

2. *Autorise* les Etats Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien, si au 15 janvier 1991 l'Iraq n'a pas pleinement appliqué les résolutions [...] [précédentes], à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 [1990] et les résolutions adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région [...] »

4. *Demande* à tous les Etats d'apporter l'appui voulu aux mesures envisagées au paragraphe 2 [...] »

4. *Demande* aux Etats intéressés de tenir le Conseil de sécurité régulièrement informé des dispositions qu'ils prendront en application des paragraphes 2 et 3 ci-dessus » (Résolutions et Décisions du CS, op. cit., p. 30).

employé dans le contexte des articles 41 et 42, a le sens d'obliger légalement les Membres de l'ONU, sinon ce ne serait pas le Conseil qui prend à sa discrétion les mesures coercitives, mais les Etats ; cela aurait modifié sérieusement la nature de la sécurité collective de la Charte. Le Conseil a la faculté de recourir d'abord à l'article 41, à savoir aux mesures coercitives sans emploi de la force armée, ou directement à l'article 42, c'est-à-dire aux mesures impliquant la force armée, s'il l'estime nécessaire<sup>733</sup>.

D'après la Charte, les décisions du Conseil en vertu de l'article 42, à savoir les mesures impliquant la force armée, devraient être appliquées par les forces des Nations Unies, composées des contingents nationaux placés par les Membres à la disposition et sous le commandement du Conseil de sécurité (article 47, § 1<sup>er</sup>) en vertu des accords conclus conformément à l'article 43 de la Charte<sup>734</sup>. L'article 43, § 1<sup>er</sup>, dit : « Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. » L'article 45 dit encore : « Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée. »

La disposition de l'article 43, et par conséquent aussi celle de l'article 45, n'a jamais été réalisée. Cela était dû au désaccord entre les Membres permanents du Conseil de sécurité concernant la manière précise de l'organisation de ces forces, notamment à propos de leur nombre total, des contributions individuelles des Membres permanents du Conseil à ces forces et de l'emplacement de telles forces immédiatement utilisables<sup>735</sup>.

Le fait que de tels accords spéciaux n'ont pas été conclus n'a pas empêché le Conseil de sécurité dans la pratique (par exemple dans les cas de la Corée en 1950<sup>736</sup>, et de l'invasion du Koweït par l'Iraq) de recommander aux Etats Membres

<sup>733</sup> Voir Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 279 ; G. Fischer, « Article 42 », *in* Cot et Pellet, *La Charte des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 708 ; P. M. Eisenmann, « Article 41 », *in* Cot et Pellet, *op. cit.*, p. 696.

<sup>734</sup> Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defence Under the Charter of the United Nations*, *op. cit.*, p. 787 ; Goodrich and Hambro, *op. cit.*, pp 281-282.

<sup>735</sup> Brownlie, « The Solution of Problems of International Peace and Security: the Contribution of the United Nations », *in* Ch. Chaumont et G. Fischer (ed.), *25 ans des Nations Unies: un bilan positif*, Paris 1970, p. 39.

<sup>736</sup> La résolution du 27 juin 1950 du Conseil de sécurité « recommande aux Membres de l'Organisation des Nations Unies d'apporter à la République de Corée (la Corée du Sud) toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales » (Résolutions et Décisions du Conseil de sécurité, Procès-verbaux officiels: 5<sup>e</sup> année, Nations Unies, NY, 1965, p. 5). Cette

ou de les autoriser à employer la force armée pour faire exécuter les décisions du Conseil.

L'inapplication de l'article 43 signifie probablement que le Conseil ne pourrait pas utiliser les forces armées des Membres de l'ONU sans leur consentement et que, par conséquent, il ne pourrait que recommander aux Membres des mesures coercitives en vertu de l'article 42<sup>737</sup> (ou de l'article 39) ; cela est, cependant, difficilement conciliable avec les dispositions des articles 25, 39 et 42<sup>738</sup>. L'article 39 dit que « le Conseil de sécurité [...] fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir la paix [...] ». De toute évidence, les 'recommandations' de l'article 39 signifient les recommandations du Conseil en vue du règlement pacifique d'un différend. Les 'mesures' signifient probablement l'action ou les mesures coercitives dans le sens des articles 41 et 42, dont le Conseil 'décide' selon les termes des articles 39, 41, 42, 44 et 48. Le Conseil ne pourrait donc probablement pas, d'après la Charte, recommander des mesures coercitives dont l'application dépendrait de la décision – à savoir de la discrétion – des Membres, mais doit les prendre lui-même sous la forme d'une décision.

D'après Kelsen, les articles 39, 42, 47 et 48, n'excluent pas, d'autre part, la possibilité pour le Conseil de décider, en l'absence d'accords selon l'article 43, que les Membres entreprennent des actions coercitives déterminées ou que les Membres fournissent plus de forces armées que prévues par les accords, si ceux-ci étaient conclus. Le Conseil de sécurité pourrait établir, en vertu des articles 39 et 42, des forces armées différentes de celles envisagées par l'article 43<sup>739</sup>. Le Conseil de sécurité peut aussi « utilis[e]r [...] les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité » (article 53, § 1<sup>er</sup>). Cela signifie que le Conseil peut employer les forces armées des organisations régionales telles que l'OTAN, l'Organisation de l'Unité africaine, l'Organisation des Etats américains etc., afin de faire exécuter ses décisions.

La Cour internationale de justice est également d'avis que l'absence d'accords en vertu de l'article 43 n'empêche pas le Conseil de sécurité d'entreprendre une action coercitive impliquant la force armée afin de s'acquitter de sa responsabilité principale du maintien de la paix<sup>740</sup>.

---

'recommandation' signifiait en fait l'invitation à prendre des mesures coercitives, y compris l'usage de la force armée.

<sup>737</sup> Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 280.

<sup>738</sup> *Ibid.*, p. 280 ; voir aussi D. W. Bowett, *United Nations Forces*, Stevens & Sons, London, 1964, p. 277 ; J. Abr. Frowein, « Article 42 », in Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, *op. cit.*, p. 633.

<sup>739</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 756.

<sup>740</sup> Certaines dépenses des Nations Unies [...] Avis consultatif du 20 juillet 1962: CIJ Recueil 1962, p. 167. Pour une opinion semblable voir aussi: G. Fischer, « Article 42 », *op. cit.*, p. 713.

## II. L'Assemblée générale et la résolution « Union pour le maintien de la paix »

Le 3 novembre 1950, par sa résolution 377 (V)<sup>741</sup>, appelée aussi la résolution « Dean Acheson », l'Assemblée générale s'est donnée des fonctions et des pouvoirs importants dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La résolution A, section A, § 1<sup>er</sup>, dit: l'Assemblée générale « décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Si l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront la demande présentée à cet effet. Pareille session extraordinaire d'urgence sera convoquée à la demande soit du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres soit de la majorité des Membres de l'Organisation. » Le préambule de la résolution disait que « si le Conseil de sécurité manque à s'acquitter des fonctions qui lui incombent [...], il n'en résulte pas que les Etats Membres soient relevés de leurs obligations ni l'Organisation de sa responsabilité aux termes de la Charte en matière de la paix et de la sécurité internationales ».

Les sections B et D de la résolution ont créé respectivement une Commission d'observation pour la paix, dont la tâche consistait à « observer la situation dans toute région où il existe un état de tension internationale dont la prolongation risquerait de mettre en danger la paix et la sécurité internationales », et une Commission chargée des mesures collectives, qui devait « étudier, en consultation avec le Secrétaire général et avec les Etats Membres qu'elle jugera à propos, les méthodes, y compris celles qui sont prévues dans la section C (de la résolution) [...] que l'on pourrait utiliser pour maintenir et consolider la paix et la sécurité internationales [...] »

La section C invitait les membres à considérer les contributions qu'ils pouvaient apporter aux fins de cette résolution et concernait plus spécialement l'organisation des forces armées des Membres, qui pourraient être utilisées comme « unité ou unités de l'Organisation des Nations Unies » sur la « recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale ». La résolution amendait le règlement de l'Assemblée en relation avec le § 1<sup>er</sup> de la section A de la résolution A.

Pour simplifier la question, la résolution décidait qu'au cas où le Conseil de sécurité serait paralysé à cause de l'exercice du droit de veto, l'Assemblée générale

---

<sup>741</sup> Voir le texte de la résolution in Résolutions de l'Assemblée générale (1950), Documents officiels: 5<sup>e</sup> année, Supp. No 20 (A/1775), Nations Unies, NY, pp 11-14.

est compétente pour constater, par un vote de deux tiers des Membres présents et votants, une menace pour la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et pour recommander aux Membres, à la même majorité, des « mesures collectives », c'est-à-dire des mesures coercitives notamment, y compris l'emploi de la force armée, si nécessaire, en cas d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.

La résolution crée en effet un système de sécurité collective distinct de celui conçu par la Charte. Cela pose, par conséquent, la question de la conformité de cette résolution avec la Charte, plus précisément la question de savoir si la Charte autorise l'Assemblée générale à recommander aux Membres de l'ONU des « mesures collectives » et en particulier l'« emploi de la force armée » comme cela est prévu dans le § 1<sup>er</sup>, section A, de la résolution A. On ne peut répondre à cette question qu'à la lumière des dispositions de la Charte. Etant donné que le cadre de ce travail ne permet pas une étude détaillée de la question, nous nous limiterons à un examen rapide des dispositions les plus directement concernées de la Charte, outre celles déjà étudiées dans la section précédente.

Les fonctions et les pouvoirs de l'Assemblée dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prévus essentiellement dans les articles 10, 11, 12 et 14 de la Charte.

L'article 10, déterminant d'une façon générale la compétence de l'Assemblée générale, dit: « L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et sous réserve des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité ». De toute évidence, d'après son texte, la disposition de cet article n'est restreinte que par l'article 12, § 1<sup>er</sup>. Si tel est le cas, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, étant un domaine particulier de la compétence de l'Organisation, relève aussi de la compétence de l'Assemblée générale. Celle-ci peut donc 'discuter' toutes questions, y compris les questions du maintien de la paix et de la sécurité internationales, en toutes circonstances. Aucune restriction à ce sujet n'est prévue par la Charte<sup>742</sup>. Il est à noter toutefois que la résolution « Union pour le maintien de la paix » emploie le mot 'examiner' et non pas 'discuter'; les deux termes ne sont pas identiques. Le mot 'examiner' dans le contexte de la résolution signifie: considérer en vue de recommander des « mesures collectives ». Or, le mot 'discuter' de l'article 10 ne signifie probablement que de simples discussions.

D'après l'article 10, l'Assemblée peut aussi formuler des recommandations, mais cette faculté est sujette à une restriction<sup>743</sup> explicite de l'article 12, § 1<sup>er</sup>, de la Charte, qui dit: « Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente

<sup>742</sup> Voir Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 172; Juraj Andrassy, « *Uniting for Peace* », 50 AJIL 1956, p. 566; A. Vallat, « *The General Assembly and the Security Council of the United Nations* », 29 BYIL 1952, p. 81; Hervé Cassan, « *Article 11, §§ 2 et 3* », in Cot et Pellet, *op. cit.*, p. 275.

<sup>743</sup> Keisen, « *Recent Trends in the Law of the United Nations* », *op. cit.*, p. 961.

Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. »

D'après Goodrich et Hambro, il est tout à fait clair que le but de ce paragraphe était d'assurer que l'Assemblée générale n'intervienne pas dans l'exercice des fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales par le Conseil de sécurité conformément aux chapitres V, VI, VII et VIII ou à l'article 94, § 2, de la Charte. Ces fonctions étaient accordées au Conseil de sécurité parce qu'on pensait que celui-ci était mieux à même de les remplir avec rapidité et efficacité<sup>744</sup>. On croyait, à Dumbarton Oaks et à San Francisco, que la rapidité et l'efficacité seraient menacées si on permettait à l'Assemblée générale de faire des recommandations concernant les questions à l'égard desquelles le Conseil remplit ses fonctions<sup>745</sup>.

La première phrase de l'article 12, § 1<sup>er</sup>, « tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées [...] », a cependant besoin d'être interprétée, ce que le Conseil a fait dans sa pratique, comme signifiant: « tant qu'un différend, ou une situation, reste inscrit à l'ordre du jour du Conseil »<sup>746</sup>. L'inscription d'« un différend ou d'une situation » à l'ordre du jour du Conseil, ou leur élimination de l'agenda du Conseil, est une question de procédure qui peut être décidée par une majorité de 9 membres du Conseil, sans que les votes affirmatifs de tous les membres permanents soient requis. Le Conseil ne doit donc pas avoir de difficulté à renvoyer une question, d'une manière ou d'une autre, à l'Assemblée générale s'il le souhaite<sup>747</sup>. C'est au Conseil de décider s'il reste saisi ou non d'une question.

La résolution « Dean Acheson » (résolution A, section A, § 1<sup>er</sup>) présente toutefois une interprétation différente. Selon cette résolution, l'Assemblée générale, face à une menace à la paix ou à une rupture de la paix, d'après sa propre appréciation, peut constater que le Conseil de sécurité « manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales » du fait que « l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents ». En d'autres mots, cela signifie qu'en cas d'inaction du Conseil suite à l'exercice du droit de veto, le Conseil ne remplit plus ses fonctions face à un différend ou à une situation qui a le caractère d'une menace à la paix ou d'une rupture de la paix, et que l'Assemblée n'est donc plus restreinte par la disposition de l'article 12, § 1<sup>er</sup> et peut faire des recommandations aux Membres de l'ONU. Un tel pouvoir de l'Assemblée est difficilement conciliable avec le fait que la Charte accorde au Conseil de sécurité la « responsabilité principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales et lui confère des pouvoirs plus efficaces (chapitre VII) en rapport avec cette responsabilité principale.

Cette interprétation est, d'autre part, en contradiction avec l'article 11, § 2, de la Charte, qui dit que l'Assemblée peut discuter toutes questions et faire des recommandations sur ces questions, sous réserve de l'article 12, se rattachant au

<sup>744</sup> Goodrich and Hambro, *op. cit.*, p. 172. Voir aussi Vallat, *op. cit.*, p. 79.

<sup>745</sup> Goodrich and Hambro, *ibid.*

<sup>746</sup> *Ibid.*, pp 172-173.

<sup>747</sup> Voir à ce sujet Vallat, *op. cit.*, p. 80.

maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont elle est saisie par un Etat ou par le Conseil de sécurité, mais que « toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale [...] ». Le sens du terme 'action' dans le contexte de cet article, comme on l'a déjà dit<sup>748</sup>, signifie probablement une action coercitive qui relève exclusivement, d'après la Charte, de la compétence du Conseil de sécurité. L'Assemblée n'est donc pas compétente, si l'on suit cette interprétation du § 2 de l'article 11, pour faire des recommandations sur des questions qui demandent une action coercitive<sup>749</sup>.

L'Assemblée générale ne peut pas non plus, comme le dit Kelsen, recommander aux membres l'usage de la force armée, puisqu'un tel emploi de la force constituerait une violation de l'article 2, § 4 de la Charte<sup>750</sup>.

L'Assemblée, comme les autres organes principaux, est cependant compétente pour interpréter les dispositions de la Charte concernant ses propres pouvoirs. Par la résolution « Union pour le maintien de la paix », elle donne une interprétation de la Charte qui n'est peut-être pas exclue, bien qu'elle soit peu plausible. Elle suggère en effet qu'en cas de manquement du Conseil à sa responsabilité, l'Assemblée doit (dans le texte anglais « *shall* ») se substituer aux fonctions du Conseil en matière de maintien de la paix. Cette interprétation est peut-être basée sur l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, qui détermine le maintien de la paix et de la sécurité internationales comme un but de l'Organisation. Cependant, aucune disposition de la Charte ou dit, du moins explicitement, que l'Assemblée « doit » examiner toutes questions menaçant la paix internationale, etc. L'article 10 dit que l'Assemblée « peut » discuter [...], etc.

Cette interprétation implique que ni l'article 11, § 2, ni l'article 12, § 1<sup>er</sup>, ne restreignent la portée de l'article 10 qui, ainsi, autorise l'Assemblée à 'discuter' toutes questions entrant dans la compétence de l'Organisation et à faire sur ces questions des recommandations aux Membres et/ou au Conseil de sécurité.

D'un point de vue politique, la résolution, tout en donnant un moyen supplémentaire de pression politique et morale à l'Assemblée, ne pouvait pas atteindre l'efficacité recherchée. Dans des cas de menace à la paix ou de rupture de la paix où une grande puissance était impliquée, une action de l'Assemblée impliquant l'emploi de la force ne pouvait qu'être contre-productive. Il semble que l'Assemblée en a vite pris conscience, en ne recommandant pratiquement pas aux Membres l'emploi de la force armée<sup>751</sup>.

La résolution « Dean Acheson était en effet le résultat de l'incapacité du Conseil – face à la crise de Corée – résultant en particulier de la procédure de vote (droit de veto), de s'acquitter de sa responsabilité quant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette incapacité du Conseil de prendre des décisions souhaitées par la grande majorité des Membres des Nations Unies a eu comme résultat le développement du rôle de l'Assemblée générale dans la pratique jusqu'à

<sup>748</sup> Voir *supra*, pp. 169-170.

<sup>749</sup> Voir sur ce point Kelsen, *op. cit.*, p. 962.

<sup>750</sup> *Ibid.*, p. 971.

<sup>751</sup> Voir Jean-François Guilhaudis, « Considérations sur la pratique de l'Union pour le maintien de la paix », *AFDI*, 1981, p. 394.

un point où la distinction entre son rôle et celui du Conseil de sécurité a perdu beaucoup de son importance<sup>752</sup>.

### **III. L'examen de la question de l'intervention soviétique en Afghanistan au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies**

#### **A. Le Conseil de sécurité et la « situation en Afghanistan »**

Comme on l'a vu ci-dessus, toute question se rapportant à une menace à la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression concerne directement le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale en vertu de la résolution « Dean Acheson ». L'intervention armée soviétique était une rupture de la paix internationale, puisqu'il s'agissait de l'emploi substantiel de la force armée par un Etat (l'URSS) contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un autre Etat souverain (l'Afghanistan). Les déclarations soviétiques qui affirmaient que l'action soviétique relevait des relations bilatérales n'avaient donc pas de pertinence. Selon la Charte ce n'est pas un Etat (ou des Etats) qui peut décider valablement si une question relève ou non de la compétence du Conseil de sécurité selon l'article 39, mais le Conseil lui-même qui seul peut en faire la constatation.

Rappelons que les troupes soviétiques sont massivement entrées en Afghanistan à partir du 24 décembre 1979 et, le 27 décembre, ont renversé le gouvernement afghan de l'époque. Le 3 janvier 1980, 52 Membres des Nations Unies ont présenté au Conseil de sécurité, dont la présidence était assurée depuis le 1<sup>er</sup> janvier de l'année par la France, une lettre demandant « la convocation d'urgence d'une réunion du Conseil de sécurité aux fins d'examiner la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales »<sup>753</sup>.

Le représentant soviétique auprès des Nations Unies, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, avait reçu l'instruction de faire échec à la convocation de la réunion du Conseil. Le ministre des Affaires étrangères du nouveau gouvernement afghan, Shah Mohammad Dost, a pour sa part envoyé, le 3 janvier 1980, un télégramme au président du Conseil de sécurité, où il déclarait que l'examen par le Conseil de la « situation en Afghanistan » était une ingérence directe dans les affaires intérieures de l'Afghanistan<sup>754</sup>. Cela ne pouvait cependant pas empêcher la convocation de la réunion du Conseil.

En vertu de l'article 2 du Règlement intérieur provisoire du Conseil, le président est tenu de réunir le Conseil à la « demande de tout Etat membre du Conseil de sécurité ». L'article 3 du même règlement oblige le président à convoquer une

<sup>752</sup> Goodrich and Hambro, op. cit., p. 152.

<sup>753</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, S/13724, reproduit in Documents d'Actualité Internationale, La Documentation Française, Nos 12-13-14, Paris 1980, p. 234.

<sup>754</sup> S/13725, cité in ONU, Chronique mensuelle, Vol. XVII, no 2, 1980, p. 9.

réunion du Conseil si un différend ou une situation – « dont la prolongation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » – est porté à l'attention du Conseil par tout Etat Membre, conformément à l'article 35 de la Charte de l'ONU. Si ces conditions sont réunies, le président doit convoquer la réunion du Conseil dans les plus brefs délais<sup>755</sup>. Sept Etats parmi les 52 signataires de la lettre susmentionnée demandant une réunion urgente du Conseil étaient membres du Conseil de sécurité<sup>756</sup>.

Les 5, 6, 7 et 9 janvier, le Conseil a débattu la question de la situation en Afghanistan. Les représentants de l'URSS et de la RDA se sont opposés à l'adoption de l'ordre du jour, en déclarant que l'examen des événements en Afghanistan constituait une ingérence dans les affaires intérieures de cet Etat-Membre et que l'Afghanistan ne mettait pas en péril la paix et la stabilité des pays de la région et ne menaçait nullement les pays qui avaient demandé la convocation du Conseil<sup>757</sup>. Comme les questions d'ordre du jour relèvent de la procédure, une majorité de 9 membres est suffisante pour leur adoption. L'unanimité des membres permanents n'est pas requise. La situation en Afghanistan a donc pu être examinée par le Conseil de sécurité.

Outre les déclarations des 14 membres (un siège étant vacant), le Conseil a entendu à leur demande et sans droit de vote les pays suivants: Pakistan, Afghanistan, Japon, Egypte, Colombie, Bulgarie, Kampuchéa démocratique, Arabie saoudite, Pologne, Nouvelle-Zélande, Turquie, Australie, Singapour, Espagne, Somalie, Malaisie, Costa Rica, Italie, Liberia, Hongrie, Venezuela, Tchécoslovaquie, Pays-Bas, Viêt-Nam, Mongolie, République fédérale d'Allemagne, République démocratique populaire du Laos (RDPL), Yougoslavie, Panama, Zaïre, Canada et Chili<sup>758</sup>.

Le 5 janvier, le ministre des Affaires étrangères afghan – après avoir consulté son homologue russe, Gromyko, en passant par Moscou, et aidé par les conseils de Safronchuk, envoyé spécialement mais discrètement à New York à cette occasion<sup>759</sup> – est intervenu au Conseil de sécurité<sup>760</sup>. Il a déclaré que les événements en Afghanistan étaient des questions d'ordre interne et que la réunion du Conseil constituait une « ingérence flagrante dans les affaires intérieures de l'Afghanistan ». Puis, en voulant démontrer que le nouveau pouvoir en Afghanistan était légitime, il s'est longuement arrêté sur les événements politiques depuis avril 1978 et a présenté au Conseil une analyse clairement déformée et tendancieuse. Il a qualifié le régime d'Amin de « fasciste » et l'a décrit avec insistance comme ayant menacé

<sup>755</sup> Voir sur ce point Jacques Leprette, « Article 28 », in Col et Pellet, op. cit., pp 519 et s.

<sup>756</sup> La composition du Conseil était la suivante: France, République démocratique d'Allemagne (RDA), Jamaïque, Niger, Norvège, Philippines, Portugal, Tunisie, URSS, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Zambie, Bangladesh, Chine; le Mexique a pris son siège le 9 janvier (source: Leprette, op. cit., p. 520).

<sup>757</sup> Voir ONU, Chronique mensuelle, op. cit., p. 9.

<sup>758</sup> *Ibid.*, pp 9 et s.

<sup>759</sup> Voir Meeting of Soviet Foreign Minister Gromyko and Afghan Foreign Minister Dost, 4 January 1980; source: TsKhSD, f. 89, per. 14, dok. 36; source Internet: CWHIP.

<sup>760</sup> Voir SPV. 2185, reproduit in Documents d'Actualité internationale, op. cit., pp 235-239.

« les acquis de la révolution » et « bafoué » ses principes afin de servir ses « ambitions personnelles » et les « intérêts de l'impérialisme ». Ensuite il a donné une description complètement faussée des événements de décembre 1979 en Afghanistan<sup>761</sup>. Il a notamment dit que les contingents « limités » soviétiques avaient été envoyés en Afghanistan suite aux demandes successives de Taraki en décembre 1978 (en réalité la première demande avait été faite lors des événements d'Herat en mars 1979), d'Amin et de Karmal dans le but « d'éliminer les menaces étrangères à l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Afghanistan et de repousser les attaques armées étrangères et les agressions contre [...] [son] pays ». Comme fondement juridique de cette action, il a cité « le droit naturel de légitime défense [...] conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies ». Il a insinué que les réactions du monde à l'intervention soviétique émanaient en réalité des « pays impérialistes et des milieux réactionnaires », et qu'elles étaient dues au fait que « leur conspiration contre le peuple de l'Afghanistan a été mise à jour et tenue en échec ».

Le représentant soviétique, Oleg Troyanovsky, tout comme le représentant afghan, a répété ce que leurs gouvernements avaient déjà déclaré<sup>762</sup>. Il a dit notamment: « [...] L'ingérence impérialiste a revêtu des formes de plus en plus larges, de plus en plus dangereuses pour le peuple afghan, de plus en plus amples. Dans ces circonstances, le gouvernement afghan s'est adressé, une fois de plus, à l'Union soviétique pour lui demander instamment de lui accorder une aide et un soutien immédiat dans la lutte contre l'agression extérieure ». Selon lui, l'Union soviétique n'avait pas l'intention de s'ingérer dans des questions relevant de la structure gouvernementale et sociale de l'Afghanistan, de sa politique intérieure ou étrangère. Il a ensuite invoqué l'article 4 du traité soviéto-afghan de 1978 comme base légale de l'action soviétique et a dit que « le maintien et le développement d'une telle coopération relève exclusivement du domaine des relations bilatérales entre l'Afghanistan et l'Union soviétique, et personne n'a le droit de s'y ingérer ». Il a déclaré en outre que les contingents soviétiques en Afghanistan « avaient la tâche exclusive de repousser une ingérence militaire de l'extérieur », que la demande afghane et la réponse soviétique étaient conformes aux dispositions de la Charte concernant la légitime défense individuelle et collective<sup>763</sup>.

Le représentant de la RDA, Peter Florin, tenant des propos similaires, a dit que « Les travaux du Conseil devaient viser à atténuer et non à exacerber la tension internationale ; que la RDA était résolument opposée à toute tentative visant à

<sup>761</sup> La version du gouvernement de Karmal a déjà été discutée au chapitre IV, section II.

<sup>762</sup> Voir Documents d'Actualité internationale, op. cit., pp 240 et s.

<sup>763</sup> Les propos des représentants soviétique et afghan, prononcés au Conseil de sécurité, contiennent, entre autres, une contradiction manifeste. Il est incorrect du point de vue du droit de la Charte d'affirmer, d'une part, que la demande afghane de troupes et la réponse positive soviétique étaient uniquement une question de relations bilatérales et de dire, d'autre part, qu'elles étaient fondées sur le droit de légitime défense de la Charte. Cette question a été déjà discutée. Cependant, comme ces arguments avaient été adoptés au bureau politique du PCUS, il est possible que le représentant soviétique n'ait pas voulu ou n'ait pas pu corriger leur incohérence. Il est également possible que le côté juridique de la question ait été simplement négligé par la direction soviétique dans le but de mieux justifier sa position politiquement ou à des fins de propagande.

condamner les mesures convenues entre l'URSS et l'Afghanistan ou à présenter des exigences contraires aux droits souverains de ces Etats »<sup>764</sup>.

Les représentants de la Bulgarie, de la Pologne, de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie, du Viêt-Nam, de la Mongolie, de la RDPL, soutenant tous l'action soviétique, ont présenté au Conseil des discours semblables. Le représentant de la Pologne a notamment dit que la « situation intérieure de l'Afghanistan n'affectait en rien la paix et la sécurité internationales »<sup>765</sup>. Celui de la Tchécoslovaquie a souligné que « les événements d'Afghanistan avaient été l'objet d'attaques visant à détourner l'attention de la menace militaire qui planait sur l'Iran, de la nouvelle course aux armements chez les membres de l'OTAN et des tentatives visant à empêcher l'entrée en vigueur du deuxième Traité sur la limitation des armes stratégiques »<sup>766</sup>. Le représentant de la Hongrie a déclaré que « ceux qui poussaient des hauts cris devant l'aide soviétique essayaient de masquer leurs propres activités agressives dans cette région du monde »<sup>767</sup>. La Mongolie a affirmé que « l'existence même de l'Afghanistan était menacée et son gouvernement a demandé et obtenu de l'URSS une aide en vertu de leur traité d'amitié », conformément à l'article 51 de la Charte<sup>768</sup>.

Tous les autres intervenants au Conseil ont condamné l'action soviétique en Afghanistan et ont appelé au retrait immédiat des troupes soviétiques. Le représentant des Philippines a souligné: « S'il est prouvé qu'il y a eu intervention armée, et que celle-ci persiste, la première mesure que les Etats membres peuvent prendre est de demander la cessation des hostilités et le retrait des forces armées étrangères [...] »<sup>769</sup>.

Le représentant chinois, Chen Chu, a présenté l'opinion que son gouvernement avait exprimée et qui a été déjà discutée<sup>770</sup>. Il a souligné que l'argument de l'Union soviétique, qui prétendait que son agression contre l'Afghanistan avait été menée dans l'accomplissement d'obligations contractées par traité et sur la demande du Gouvernement afghan, et que cette action était conforme à la Charte, tournait la Charte en dérision et constituait un défi au bon sens. « Y a-t-il un seul gouvernement au monde qui inviterait un autre pays à envoyer des troupes sur son propre territoire pour se faire renverser lui-même ? »

Le représentant britannique, Anthony Parsons, a dit entre autres: « N'était-il pas étrange et troublant que [...] [les] événements [depuis 1978] aient été suivis par le renversement et la mort de M. Amin et son remplacement par M. Karmal qui, apparemment, n'était arrivé dans le pays qu'après que les forces soviétiques lui aient permis de le faire en toute sécurité ? Il fallait être vraiment bien naïf pour

---

<sup>764</sup> Voir ONU, Chronique mensuelle, op. cit., p. 11.

<sup>765</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>766</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>767</sup> *Ibid.*

<sup>768</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>769</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>770</sup> Voir le chapitre IV, section II.

croire que le gouvernement de M. Karmal était arrivé au pouvoir en réponse aux souhaits librement exprimés du peuple afghan tout entier. »<sup>771</sup>

Le représentant des Etats-Unis, Donald F. McHenry, a décrit avec exactitude les mouvements des troupes soviétiques depuis décembre 1979 et les événements en Afghanistan avant et après l'intervention<sup>772</sup>. Sa interprétation des faits était tout à fait correcte. Cela montre une fois encore que les Etats-Unis savaient très bien ce qui se passait en Afghanistan, mais n'ont, de toute évidence, rien fait pour prévenir les Russes ou alerter la communauté internationale. Il est possible que les Américains n'aient pas été certains que les Russes allaient renverser Amin. Mais la probabilité en était bien réelle<sup>773</sup>.

Selon le représentant américain, « l'intervention armée de l'Union soviétique en Afghanistan et la présence d'une force d'occupation non invitée dans ce pays constituaient une violation flagrante et grossière des principes les plus importants du droit international et de la Charte des Nations Unies [...] L'intervention soviétique selon laquelle l'Union soviétique aurait agi conformément au principe de légitime défense collective, préconisé à l'article 51 de la Charte, constitue une déformation de la Charte, une insulte à l'intelligence des membres de ce Conseil. L'article 51 ne peut être invoqué que si un Etat membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée. D'où venait l'attaque armée contre l'Afghanistan ? La seule agression armée dont a fait l'objet l'Afghanistan était celle qui a été lancée par l'Union soviétique. » Il a ajouté que le traité de 1978 entre l'Afghanistan et l'URSS obligeait cette dernière à « respecter la souveraineté nationale de l'Afghanistan et à s'abstenir d'intervenir dans ses affaires intérieures ». Il a rappelé qu'il appartenait au Conseil de sécurité de « prendre des mesures aux termes de la Charte pour rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Le représentant de la France, Jacques Leprette, a souligné que « la chronologie des événements ne laisse pas de doute sur le fait que le gouvernement qui aurait lancé [...] l'appel [à l'aide à l'URSS] a été formé au plus tôt le 27 décembre et que l'intervention militaire soviétique a débuté le 24 décembre ». Il a en outre dit que l'article 51 de la Charte établissait un lien obligatoire entre l'exercice du droit de légitime défense et l'existence d'une agression armée dont serait victime l'Etat en cause. Il a conclu que « tel ne paraissait pas être le cas en Afghanistan »<sup>774</sup>.

Le représentant du Pakistan a affirmé que son pays avait toujours mené une politique de relations cordiales avec l'Afghanistan, mais que malheureusement, le renforcement de la confiance mutuelle était entravé par l'afflux au Pakistan de réfugiés afghans à la suite des changements violents et de l'instabilité survenus dans leur patrie. Il a dit que malgré la charge considérable que les réfugiés afghans représentaient, le Pakistan ne se déroberait pas à son devoir de donner aux réfugiés asile et secours de première nécessité. Il a déclaré sans fondement les allégations

<sup>771</sup> ONU, Chronique mensuelle, op. cit., *Ibid.* p. 11.

<sup>772</sup> Voir S/PV. 2187, reproduit in Documents d'Actualité internationale, op. cit., pp 246 et s.

<sup>773</sup> Voir par exemple The Economist, November 3, 1979, pp 53-54, qui prévoyait l'imminence du renversement d'Amin par les Soviétiques.

<sup>774</sup> Le texte de l'intervention est reproduit in Documents d'Actualité internationale, op. cit., pp 249 et s.

selon lesquelles le Pakistan fournissait des armes et une formation pour inciter et encourager la rébellion contre le gouvernement afghan et a ajouté: « le Pakistan a réfuté à plusieurs reprises et catégoriquement ces accusations fallacieuses et réaffirmé maintes fois qu'il a pour politique de ne pas autoriser ni encourager l'emploi de son territoire pour des activités subversives et hostiles contre un Etat quelconque. Le Pakistan observe scrupuleusement une politique de non-ingérence et de neutralité envers l'Afghanistan. »<sup>775</sup>

Le représentant du Niger a souligné que son pays était opposé à toute politique de mise en cause des frontières internationalement reconnues, d'immixtion dans les affaires intérieures des Etats [...] dont le but [...] est de priver un peuple de son identité<sup>776</sup>. Le représentant tunisien a affirmé que pour son gouvernement, aucune considération sociale ou politique ne pouvait justifier l'intervention de troupes étrangères sur le territoire d'un Etat souverain<sup>777</sup>. Celui de l'Egypte a déclaré que l'invasion soviétique de l'Afghanistan était une manifestation de la politique d'hégémonisme dans cette région névralgique et qu'une pareille action était une source d'inquiétude pour les 800 millions de musulmans du monde entier<sup>778</sup>. Le représentant de la Colombie a dit que les événements d'Afghanistan avaient pour effet d'éteindre l'espoir des peuples du monde entier de voir leurs droits et leur souveraineté respectés par les grandes puissances<sup>779</sup>. Le représentant saoudien a qualifié l'action militaire soviétique d'ingérence effrontée, brutale et totalement injustifiée dans les affaires intérieures de l'Afghanistan<sup>780</sup>. Le représentant de la Nouvelle-Zélande a rappelé qu'en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, l'URSS avait une responsabilité particulière en matière du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et son recours à la force mettait en question la profondeur de son attachement aux principes qu'elle avait juré de défendre<sup>781</sup>. Le représentant australien a affirmé que les avantages précaires de sa présence en Afghanistan ne méritaient certes pas que l'URSS prenne ce risque<sup>782</sup>. Celui de Singapour a souligné que l'action soviétique intervenant en Afghanistan un mois à peine après l'adoption par l'Assemblée générale d'une résolution fondée sur l'initiative soviétique condamnant toutes les formes d'hégémonisme, enlevait à l'URSS toute crédibilité<sup>783</sup>. Le représentant des Pays-Bas a dit que l'action soviétique était un grave échec sur la voie de la détente<sup>784</sup>.

Le 7 janvier 1980, six Etats – Bangladesh, Jamaïque, Niger, Philippines, Tunisie et Zambie – ont présenté au Conseil de sécurité un projet de résolution dont le texte est le suivant:

---

<sup>775</sup> Voir ONU, Chronique mensuelle, op. cit., p. 13

<sup>776</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>777</sup> *Ibid.*

<sup>778</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>779</sup> *Ibid.*

<sup>780</sup> *Ibid.*

<sup>781</sup> *Ibid.*

<sup>782</sup> *Ibid.*

<sup>783</sup> *Ibid.*

<sup>784</sup> *Ibid.*, p. 15.

« Le Conseil de Sécurité,

Ayant examiné la lettre datée du 3 janvier 1980, adressée au président du Conseil de Sécurité (S/13724),

Gravement préoccupé par les récents événements en Afghanistan et leurs conséquences pour la paix et la sécurité internationales,

Réaffirmant le droit de tous les peuples de décider de leur propre avenir sans ingérence de l'extérieur, y compris leur droit de choisir leur propre forme de gouvernement,

Conscient de l'obligation qu'ont les Etats membres de s'abstenir, 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,

1. Réaffirme de nouveau sa conviction que la préservation de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de tout Etat est un principe fondamental de la Charte des Nations Unies, toute violation de ce principe sous quelque prétexte que ce soit étant contraire aux buts et aux principes qui y sont énoncés ;

2. Déploie profondément la récente intervention armée en Afghanistan, qui est incompatible avec ledit principe ;

3. Affirme que la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Afghanistan ainsi que sa qualité d'Etat non aligné doivent être pleinement respectées ;

4. Demande le retrait immédiat et sans condition de toutes les troupes étrangères d'Afghanistan afin de permettre au peuple afghan de décider lui-même de la forme de son gouvernement et de choisir son système économique, politique et social sans ingérence de l'extérieur et sans subir de coercition ou de contrainte de quelque sorte que ce soit ;

5. Prie le secrétaire général de présenter d'ici deux semaines un rapport sur les progrès accomplis aux fins de l'application de la présente résolution ;

6. Décide de demeurer saisi de cette question. »<sup>785</sup>

Le résultat des scrutins sur le texte présenté a été de 13 voix pour et 2 voix contre (RDA et URSS)<sup>786</sup>. Le projet de résolution, comme on le constate, ne condamne pas l'agression armée, mais « déplore profondément l'intervention armée en Afghanistan ». Il ne mentionne même pas expressément l'intervention soviétique et au lieu de demander le retrait des « troupes soviétiques », il demande le retrait de « toutes les troupes étrangères ». Cela n'a peut-être pas beaucoup d'importance. Cependant, le texte néglige entièrement les conséquences de l'intervention armée soviétique en Afghanistan. Il a pour unique but de faire retirer les troupes soviétiques. L'intervention avait cependant profondément altéré la situation politico-militaire à l'intérieur de l'Afghanistan: il n'y avait plus de gouvernement afghan capable de maîtriser l'anarchie rampante dans le pays qui était plongé dans une guerre civile avec probablement des centaines de protagonistes armés, souvent rivaux. Dans ces circonstances, le retrait des troupes soviétiques était seulement la

<sup>785</sup> Document (S/13729), reproduit in Documents d'Actualité Internationale, op. cit., p. 251.

<sup>786</sup> ONU, Chronique mensuelle, op. cit., p. 9.

première condition pour l'ajustement de la situation en Afghanistan. Le Conseil de sécurité aurait pu prendre en considération la question afghane dans sa globalité afin d'assurer une transition pacifique de l'Afghanistan vers la paix après le retrait des troupes soviétiques. Cependant, d'après la Charte, il n'avait pas une telle obligation.

## B. L'Assemblée générale et la « situation en Afghanistan »

La résolution (S/13729) ayant échoué suite au vote négatif de l'URSS, le Conseil a voté le 9 janvier un texte de procédure, présenté par les Philippines et le Mexique, qui a été adopté par 12 voix pour, deux voix contre (RDA et URSS) et une abstention<sup>787</sup>. Le résolution disait:

« Le Conseil de Sécurité,

Ayant examiné la question inscrite à l'ordre du jour de sa 2185<sup>e</sup> séance, publié sous la cote S/Agenda/2185,

Tenant compte du fait que l'absence d'unanimité parmi les membres permanents du Conseil de Sécurité à la 2190<sup>e</sup> séance a empêché le Conseil de s'acquitter de la responsabilité principale qui lui incombe pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Décide qu'une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale sera convoquée pour examiner la question figurant dans le document S/Agenda/2185. »

Ce texte est en effet basé sur la résolution « Dean Acheson » de l'Assemblée générale, mais sur l'insistance de la France, la référence expresse à cette résolution a été omise.

L'Assemblée générale a donc tenu sa sixième session extraordinaire d'urgence du 10 au 14 janvier 1980. La question de l'ordre du jour de la session était intitulée: « Question examinée par le Conseil de sécurité à ses 2185<sup>e</sup> à 2190<sup>e</sup> séances, du 5 au 9 janvier 1980 ». L'adoption de l'ordre du jour a donné lieu à un débat préalable au cours duquel le représentant de l'Afghanistan, celui de la Biélorussie (qui a pris la parole aussi au nom de la Bulgarie, de la Hongrie, de la RDA, de la Pologne, de l'URSS, de l'Ukraine et de la Tchécoslovaquie) et le représentant de la Mongolie (parlant aussi au nom de la RDPL et du Viêt-Nam) se sont opposés à la convocation de cette session et l'ont qualifiée d'ingérence ouverte et flagrante dans les affaires intérieures de l'Afghanistan<sup>788</sup>. Soixante-quatorze délégations ont participé au débat qui a suivi<sup>789</sup>. Les interventions des délégations étaient semblables à celles au Conseil de sécurité. La grande majorité des Etats désapprouvait l'action soviétique en Afghanistan.

---

<sup>787</sup> *Ibid.*

<sup>788</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>789</sup> *Ibid.*, pp 5 et s.

Le 14 janvier 1980, l'Assemblée a voté une résolution sur la situation en Afghanistan, dont le projet avait été présenté par les pays suivants: Arabie saoudite, Bahreïn, Bangladesh, Colombie, Costa Rica, Egypte, Fidji, Garobie, Honduras, Indonésie, Malaisie, Niger, Oman, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Samoa, Sénégal, Singapour, Thaïlande, Tunisie et Uruguay<sup>790</sup>. Les résultats des votes ont été de 104 pour, 18 contre et 18 abstentions<sup>791</sup>. Rappelons que selon la résolution « Union pour le maintien de la paix » l'Assemblée pouvait adopter une résolution par deux tiers des membres présents et votants. Cette condition a donc été largement remplie dans le cas en question. Le texte de la résolution disait:

« L'Assemblée générale,

Prenant note de la résolution 462 (1980) du Conseil de Sécurité, en date du 9 janvier 1980, demandant la convocation d'une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale pour examiner la question figurant dans le document S/Agenda/2185,

Gravement préoccupée par les événements récents en Afghanistan et leurs conséquences pour la paix et la sécurité internationales,

Réaffirmant 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,

Consciente de l'obligation qu'ont tous les Etats de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force soit contre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies,

Reconnaissant la nécessité urgente de voir cesser immédiatement l'intervention étrangère armée en Afghanistan, pour que le peuple de ce pays puisse décider de son propre destin sans ingérence ni coercition étrangère,

Notant avec une profonde préoccupation le grand nombre de réfugiés qui quittent l'Afghanistan,

Rappelant ses résolutions relatives au renforcement de la sécurité internationale, à l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté et aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies,

Exprimant sa profonde préoccupation devant l'escalade dangereuse de la tension, l'intensification des rivalités et le recours accru à l'intervention militaire et à l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats, qui sont préjudiciables aux intérêts de toutes les nations, en particulier des pays non alignés,

Consciente des buts et principes de la Charte et de la responsabilité qui incombe à l'Assemblée générale aux termes des dispositions pertinentes de la Charte et de la résolution 377 A (V) de l'Assemblée, en date du 3 novembre 1950,

1. Réaffirme que le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de tout Etat est un principe fondamental de la Charte des

---

<sup>790</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>791</sup> *Ibid.*, p. 5

Nations Unies, toute violation de ce principe sous quelque prétexte que ce soit étant contraire aux buts et aux principes qui y sont énoncés ;

2. Déploie vivement la récente intervention armée en Afghanistan, qui est incompatible avec ledit principe ;

3. Fait appel à tous les Etats pour qu'ils respectent la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Afghanistan ainsi que sa qualité d'Etat non aligné et pour qu'ils s'abstiennent de toute ingérence dans les affaires intérieures de ce pays ;

4. Demande le retrait immédiat, inconditionnel et total des troupes étrangères d'Afghanistan afin de permettre au peuple afghan de décider lui-même de la forme de son gouvernement et de choisir son système économique, politique et social sans ingérence, subversion, coercition ou contrainte de l'extérieur sous quelque forme que ce soit ;

5. Demande instamment à toutes les parties intéressées de contribuer à instaurer, rapidement et conformément aux buts et principes de la Charte, les conditions nécessaires au retour volontaire des réfugiés afghans dans leurs foyers ;

6. Fait appel à tous les Etats et organisations nationales et internationales pour qu'ils fournissent des secours humanitaires afin de soulager la détresse des réfugiés afghans, en coordination avec le Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ;

7. Prie le Secrétaire général de tenir les Etats membres et le Conseil de Sécurité informés rapidement et simultanément des progrès réalisés en vue de l'application de la présente résolution ;

8. Demande au Conseil de Sécurité d'étudier les moyens qui pourraient faciliter l'application de la présente résolution. »<sup>792</sup>

Comme on le voit, le fond de la résolution est essentiellement le même que celui du projet de résolution non adopté du Conseil de sécurité. Il contient cependant l'appel à « tous » les Etats pour qu'ils s'abstiennent de toute ingérence dans les affaires intérieures de l'Afghanistan et portent un secours humanitaire aux réfugiés afghans. La résolution est une simple recommandation et n'a pas de force obligatoire. Il est à noter que la résolution ne contient aucune recommandation d'une action coercitive contre l'URSS.

Ni le Conseil de sécurité ni l'Assemblée générale n'ont constaté expressément l'existence d'une rupture de la paix ou d'une agression armée. Il y a là un contraste manifeste avec les déclarations émotionnelles de la grande majorité des Etats et le ton calme des résolutions. Le souci de la majorité des Etats était probablement de ne pas exacerber encore plus la situation.

---

<sup>792</sup> Résolution (ES-6/2), reproduite in Documents d'Actualité Internationale, op. cit., p. 273.

## Chapitre VII

### La situation en Afghanistan après l'intervention soviétique et les efforts des Nations Unies en vue d'un règlement politique

L'histoire de l'Afghanistan depuis l'intervention soviétique est essentiellement l'histoire de la guerre qui, provoquée par le régime de Taraki/Amin, a pris avec l'intervention soviétique une tout autre tournure. Les Soviétiques y avaient d'ailleurs largement contribué par leur soutien substantiel à ce régime. La guerre civile s'est transformée en conflit international. Ceci non seulement en raison de l'intervention soviétique, mais aussi parce que des pays comme les Etats-Unis, la Chine, le Pakistan, l'Arabie saoudite et d'autres ont recouru indirectement à une contre-intervention en provoquant et en maintenant une guerre d'usure extrêmement destructrice.

Celle-ci n'a épargné aucune ville, aucune province, aucun village et presque aucune famille afghane. Des "deux" côtés du "front", la raison a laissé la place à la force brute. Toute initiative constructive a été énergiquement écartée pour de longues années par les principaux protagonistes, aussi bien internes qu'étrangers, du conflit. Toutes les parties importantes ont choisi la lutte armée comme élément décisif pour arriver à leurs buts. La conséquence en a été l'effondrement total de l'ensemble de l'Etat, de l'économie, de la société civile [...] En un mot, cela a été pour les Afghans une période d'autodestruction.

Politiquement, la contre-intervention a été qualifiée de réponse internationale à l'intervention soviétique. Juridiquement, elle était tout aussi illégale que l'intervention soviétique. Elle violait le droit international et la Charte des Nations Unies et n'a rien apporté de positif, ni au peuple afghan ni à la communauté internationale.

Le présent chapitre porte donc sur la situation en Afghanistan après l'intervention soviétique, sur le rôle que le Pakistan, les Etats-Unis et d'autres pays ont joué dans le conflit afghan, ainsi que sur les longs efforts des Nations Unies pour retrouver une solution globale à la situation en Afghanistan. De toute évidence, seule l'ONU a véritablement essayé d'alléger les énormes souffrances du peuple afghan dont la majorité a été, à notre avis, entraînée contre sa volonté dans cette guerre.

#### I. Les conséquences de l'intervention soviétique pour l'Afghanistan

Cette partie aborde la situation des droits de l'Homme en Afghanistan, la tentative de créer un système politique de type soviétique dans le pays, la tentative avortée d'attirer des figures nationalistes, les tribus et les populations pour soutenir le régime, la question de la désintégration de l'armée et des forces de police, la modération et, finalement, l'abandon des réformes socio-économiques commencées

sous le Kahlq, la politique étrangère du régime, la situation économique et politico-militaire dans le pays, ainsi que le rôle que les Soviétiques ont joué après leur intervention militaire en Afghanistan.

Installés au pouvoir avec l'aide des troupes soviétiques, Karmal et sa faction, le Parcham, ont usurpé toutes les fonctions importantes de l'Etat afghan. Karmal s'est nommé secrétaire général du CC du PDPA qui était placé de facto au-dessus de l'Etat, président du Conseil révolutionnaire, premier ministre et commandant en chef des forces armées afghanes. Tout cela a été de mauvaise augure et signifiait la domination claire de la faction Parcham sur celle du Khalq qui était pourtant majoritaire au PDPA, dans les forces armées et l'administration ; pour les autres forces politiques et les figures nationalistes importantes qui auraient pu participer au nouveau régime, cela équivalait à l'usurpation du pouvoir par le PDPA.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1980, Karmal a fait une allocution présentant son programme<sup>793</sup>. Il a appelé la « grande révolution de Saur », à savoir le coup d'Etat d'avril 1978, une révolution « nationale-démocratique ». En cela, il est resté fidèle à son concept initial, selon lequel une révolution de caractère national et démocratique – qui rassemblerait toutes les forces patriotiques, progressistes, nationalistes, anti-impérialistes et anti-féodales dans un « front national uni » – était une étape nécessaire dans la construction du socialisme en Afghanistan.

Il y avait cependant à présent une contradiction manifeste: cette « révolution nationale démocratique » n'était pas le résultat de la lutte des forces progressistes organisées en un front commun, mais la conséquence de l'intervention armée de l'Etat russe que les Afghans avaient craint depuis deux siècles pour des raisons bien connues. Plus grave encore, Karmal a solennellement annoncé qu'il s'agissait là de la « nouvelle phase » de la révolution nationale démocratique dont le but à long terme était le « socialisme ». Les Afghans, qui étaient fatigués du régime khalqi, ont compris, d'ailleurs avec raison, que ce serait la continuation de ce même régime qui ne leur avait apporté rien d'autre que la répression, l'illégalité, l'insécurité, la misère, etc. Pour combler la déception des Afghans, Karmal n'a donné aucune date précise pour le retrait des troupes soviétiques. Il a simplement dit dans ses premières déclarations, et par la suite maintes fois réaffirmé, que les troupes seraient retirées à la demande du gouvernement afghan dès que la situation le permettrait. Après cela, toutes les assurances de bonnes intentions du nouveau régime n'avaient guère de crédibilité dans le pays.

Lors de l'allocution susmentionnée, Karmal a présenté le programme suivant:

« 1. Proclamer la libération de tous les prisonniers politiques qui ont échappé à la main du bourreau Haffizullah Amin et abolir la peine de mort, dès que les circonstances s'y prêteront.

<sup>793</sup> Allocution du président du Conseil révolutionnaire afghan, Babrak Karmal (Kaboul, 1<sup>er</sup> janvier 1980) ; source: Nations Unies, S/13734, reproduite in Documents d'Actualité Internationale, Paris, La Documentation Française, Nos 12-13-14, 1980, pp 228 et s.

2. Supprimer toute réglementation antidémocratique et antihumaine et interdire les arrestations, les incarcérations, les persécutions arbitraires, les perquisitions et les interrogatoires.

3. Respecter les principes sacrés de l'Islam, la liberté de conscience, les croyances et pratiques religieuses, sauvegarder l'unité de la famille, respecter les droits de la propriété privée acquise légalement et honorablement, sans recours à l'exploitation et à l'oppression, aux détournements, à la corruption, à l'usure, à la thésaurisation et à la contrebande.

4. Rétablir la sécurité et assurer la protection des citoyens tant sur le plan individuel que collectif, instaurer dans le pays la tranquillité, la paix et l'ordre révolutionnaires.

5. Créer un climat favorable à l'exercice des libertés démocratiques, telles que la liberté de former des partis progressistes et patriotiques et des organisations sociales ou de masse, la liberté de la presse, celle de s'exprimer et de manifester dans la rue, respecter le droit de chacun à travailler, à s'éduquer, à correspondre librement avec autrui, à se déplacer, ainsi que l'inviolabilité du domicile.

6. S'intéresser de près et sans discrimination aux problèmes des jeunes générations – écoliers et étudiants – et de l'intelligentsia et leur prêter appui. »

Le programme était meilleur que celui du gouvernement de Taraki/Amin, mais dans les circonstances de l'époque, il n'avait aucune chance d'être réalisé. En plus des raisons mentionnées ci-dessus, il manquait singulièrement au régime la stabilité ainsi qu'un contrôle effectif sur la plus grande partie du territoire du pays. Le PDPA, ainsi que l'ensemble de l'Etat, était profondément divisé en raison du factionnalisme Khalq-Parcham, le pays connaissait une guerre civile généralisée et la présence des troupes soviétiques en Afghanistan incitait de nombreux Etats étrangers à intervenir en Afghanistan. Objectivement, tout cela rendait la situation de plus en plus anarchique et inapte à l'application dudit programme. De plus, la manière dont Karmal était arrivé au pouvoir et son option communiste laissaient peu de place à la sincérité de son programme.

Comme promis, le gouvernement a libéré, le 11 janvier 1980, plus de 2000 prisonniers politiques, incarcérés sous le gouvernement de Taraki/Amin, de la prison principale de Pul-e-Charkhi à Kaboul<sup>794</sup>. Cependant, à la grande déception et à la colère de milliers de personnes, pour la plupart des parents, qui attendaient ce jour-là devant la prison, peu d'entre elles ont retrouvé leurs proches ou leurs amis disparus.

Malgré les apparences, le nouveau régime n'a pas renoncé à l'emprisonnement pour des raisons politiques. Tout d'abord, il a arrêté ou purgé les partisans d'Amin. Dès le mois de février, lors des manifestations essentiellement pacifiques à Kaboul et dans d'autres centres urbains, ainsi que pendant des opérations de sécurité, menées par les troupes soviétiques ou afghanes, le régime a largement recouru à la répression. Des milliers de personnes ont été arrêtées sous des charges criminelles

<sup>794</sup> Voir Hyman, *Afghanistan Under Soviet Domination*, op. cit., p. 177. Voir aussi Kakar qui donne le chiffre de 2700 prisonniers libérés (Kakar, *Afghanistan: The Soviet Invasion and the Afghan Response*, op. cit., p. 164). Le gouvernement a cependant largement exagéré le chiffre en déclarant avoir libéré plus de 15'000 détenus (voir Anwar, *The Tragedy of Afghanistan*, op. cit., p. 203).

mais pour des motifs évidemment politiques. La promesse faite par le nouveau régime d'assurer les droits et libertés fondamentaux n'a jamais été réalisée.

Le rapport de 1986 d'Amnesty International révèle la situation des droits de l'Homme dans le pays depuis 1980. Il affirme que des milliers de personnes ont été détenues par le nouveau régime pour des motifs politiques. Parmi ces détenus, il y avait notamment ceux qui avaient exercé leurs droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression ou le droit d'association<sup>795</sup>. D'autres prisonniers politiques étaient détenus sans inculpation formelle, ou suite à des procès politiques non-conformes aux normes juridiques internationalement reconnues. Amnesty International souligne que les raisons d'arrestations pouvaient être: une activité politique (violente ou non-violente), une simple présomption d'une activité politique contre le régime, celle d'un membre de la famille, le fait d'avoir de la famille à l'étranger, la découverte de traces écrites d'opposition, la fuite du pays, quelques erreurs, etc. Les prisonniers ne bénéficiaient d'aucune assistance juridique. Le rapport dénonce des dizaines de condamnations à mort (le nombre était en réalité beaucoup plus élevé)<sup>796</sup> – notamment pour crimes avec violence obéissant à des motifs politiques – prononcées sans appel par les tribunaux révolutionnaires.

Le rapport parle aussi d'« exécutions sommaires » commises par les troupes soviétiques soutenues par les soldats afghans ; les victimes étaient aussi bien des opposants armés que des non-combattants, des civils simplement soupçonnés de sympathie envers des groupes d'opposition armée ou encore d'autres tués, soit en guise de représailles, parce qu'ils auraient participé à des attaques contre des forces armées, soit pour avoir été pris dans des opérations surprises visant à intimider la population locale.

Amnesty International souligne en outre que la torture était systématiquement pratiquée et largement répandue depuis 1980: « Elle est monnaie courante dans les centres d'interrogatoire du Service de renseignement de l'Etat – KhAD ; elle serait parfois pratiquée dans l'enceinte des prisons et des établissements militaires [...] Parmi les sévices pratiqués: passages à tabac, décharges électriques, et bien d'autres formes de violence physique. Les prisonniers qui ont été victimes de tortures en gardent des séquelles à vie [...] le personnel soviétique est complice, du fait de sa présence aux interrogatoires pratiqués sous la torture. »

Comme on le voit, malgré la promesse, les libertés politiques ont été largement supprimées. Les partis politiques étaient interdits. La liberté d'association ou d'expression inexistante. D'autres droits fondamentaux, tels que le droit à la vie, à la liberté, le droit à un procès équitable, à l'assistance judiciaire, la présomption d'innocence, l'interdiction d'arbitraire etc., ont été bafoués.

---

<sup>795</sup> Amnesty International, Afghanistan: La torture des prisonniers politiques, 1986, pp 6 et s. Le rapport estimait à plus de 10'000 le nombre de prisonniers dans la seule prison de Pul-i-Charkhi, dont un petit nombre était des criminels de droit commun (*ibid.*, p. 36). Le professeur Kakar affirme que, dans les territoires contrôlés par le gouvernement, le nombre de prisonniers politiques dépassait 40'000 personnes sous le régime de Karmal (Kakar, op. cit., p. 164).

<sup>796</sup> Selon Kakar, qui a été lui-même prisonnier politique à Pul-e-Charkhi, entre 16500 et 17000 prisonniers politiques ont été exécutés uniquement dans cette prison de 1980 à 1984 (Kakar, op. cit., p. 166).

Le système politique comprenait:

1) Le PDPA – l'avant-garde du prolétariat ou le parti marxiste-léniniste de « type nouveau » – constituant la force politique qui « dirige » l'Etat et la société et « détermine leurs orientations générales ». Le PDPA n'était toutefois pas uni et connaissait un factionnalisme aussi meurtrier que celui qu'il avait connu sous le régime du Khalq, exacerbé par les animosités personnelles et ethniques de plus en plus croissantes. C'est grâce à l'insistance et au contrôle direct des Soviétiques que le Khalq et le Parcham ont pu être maintenus ensemble. Mais l'unité du parti signifiait la domination du Parcham, imposée au Khalq directement par les Soviétiques<sup>797</sup>.

La coexistence forcée créait quelquefois des situations paradoxales. Des parchamis devaient parfois travailler avec des khalqis qui les avaient torturés sous le régime du Khalq. C'était notamment le cas de Kesbttmand, un vice premier ministre devenu plus tard premier ministre, et d'autres membres du gouvernement, qui ont dû participer aux mêmes réunions avec Sarwari, nommé aussi vice premier ministre après l'intervention. Sarwari, dit « King Kong », avait personnellement torturé Kesbttmand et un certain nombre d'autres parchamis de haut rang<sup>798</sup> ;

2) L'Etat lui-même qui a été organisé de manière centralisée et antidémocratique afin d'assurer la domination du PDPA. La plus haute instance étatique était en théorie le Conseil révolutionnaire, réunissant les fonctions législatives et exécutives. Il n'a toutefois pas été issu des élections. C'était Karmal avec les Soviétiques qui en avait déterminé la composition. Durant les cinq années suivantes, et malgré la ferme promesse de Karmal, aucune élection aux organes locaux ou supérieurs du pouvoir n'a été tenue. Seule, en avril 1985, dans le but de légitimer le régime du PDPA, une Loya Jirga a été organisée, dont les délégués représentaient – selon le gouvernement – toutes les 28 provinces du pays. Aux yeux de la majorité des Afghans, la Jirga n'était ni indépendante ni authentique<sup>799</sup>. Il est à noter que le gouvernement, contrôlant essentiellement les villes et probablement environ un quart de la

---

<sup>797</sup> En 1990, les dirigeants du Khalq – notamment Shah Nawaz Tanai (le ministre de la Défense) et Gulabzoi (le puissant ex-ministre de l'Intérieur) – ont tenté un coup d'Etat sanglant contre le président Nadjibullah de la faction Parcham. Après avoir échoué, Tanai s'est rangé du côté du Hezb-e-islami d'Hekmatyar, un des partis les plus puissants de l'opposition islamique. Le coup d'Etat a gravement secoué le régime qui a ainsi perdu le soutien du Khalq. A peine deux ans plus tard, le régime communiste – privé du soutien russe après le coup d'Etat manqué des conservateurs communistes à Moscou en août 1991 – a imploré sous le poids de la guerre civile et de ses propres contradictions. Nadjibullah a été destitué par une clique de généraux avec la complicité et probablement sur ordre de dirigeants du Parcham. Ces derniers ont transmis le pouvoir au commandant Mashoud en empêchant ainsi les forces d'Hekmatyar, son principal rival, de prendre le contrôle de Kaboul.

L'existence du PDPA a ainsi dramatiquement pris fin, mais la guerre qu'il avait provoquée ravageait toujours le pays. Ce parti – qui, 27 ans auparavant, s'était fixé, au moins dans son manifeste, le but de construire une « société nouvelle », « prospère » et « humaniste » – est arrivé dans la pratique à l'opposé de son idéal proclamé: il a infligé des destructions et des souffrances indicibles aux populations de l'Afghanistan. L'histoire du PDPA et des autres partis politiques impliqués dans le conflit pourrait être extrêmement instructive pour l'avenir du pays, pourvu qu'on veuille en apprendre quelque chose.

<sup>798</sup> Voir Hyman, op. cit., p. 178.

<sup>799</sup> *Ibid.*, p. 223.

population (moins de 5 millions), ne pouvait pas organiser des élections sur l'ensemble du pays. Entre quatre et cinq millions d'Afghans étaient déjà réfugiés au Pakistan et en Iran, et n'ont donc pas participé aux élections. Tous les partis de la résistance ont refusé de reconnaître la légitimité de la Jirga. En plus, celle-ci a été organisée dans des délais très courts. En août de la même année, des élections aux organes locaux du pouvoir d'Etat ont eu lieu dans les territoires contrôlés par le gouvernement, mais elles n'étaient non plus ni libres ni régulières.

Toutes les décisions étatiques importantes, dictées par les Soviétiques, étaient prises au bureau politique du PDPA, un cercle très restreint, et non pas au gouvernement ou au Conseil révolutionnaire. La soumission de l'Etat au PDPA a été une autre situation anormale qui a joué à mon avis un rôle essentiel dans la destruction des institutions étatiques afghanes. Dans ses grandes lignes, l'organisation du PDPA et de l'Etat afghan et leur corrélation étaient imités du système soviétique. C'était d'ailleurs la conséquence normale du contrôle soviétique de l'Afghanistan ;

3) Les organisations sociales ou de masses entièrement copiées sur le modèle soviétique et réunies avec le PDPA dans un « Front national de la Patrie ». Il s'agissait des syndicats des travailleurs, des organisations paysannes, de la jeunesse et des femmes, des associations professionnelles, etc. Dans un Etat libéral et démocratique, ce genre d'organisations fonctionnent indépendamment de la tutelle politique du gouvernement et représentent des intérêts corporatifs respectifs dont elles tirent leur force et leur vitalité. En Afghanistan, tout comme en URSS, c'était le parti communiste qui a créé ces organisations et qui en gardait fermement la direction, dans le seul but politique de mobiliser les masses populaires au soutien du régime. Comme le PDPA, ces organisations étaient très centralisées. Leurs membres devaient faire face à de nombreuses obligations dans l'intérêt de la « révolution ». L'entreprise a eu peu de succès. Cependant, dans une petite mesure, ces organisations ont réussi à endoctriner la plus jeune génération des Afghans essentiellement dans les villes sous contrôle effectif du régime, notamment à Kaboul. Toutefois, il semble que beaucoup d'Afghans qui ont cru au régime pour un certain temps, ont dû réviser leur opinion face à la dure réalité de la situation en Afghanistan. Le traitement brutal que l'opposition armée réservait aux partisans du régime en a obligé d'autres à soutenir le régime pour plus longtemps. Au fond, le but de renforcer le régime en créant les organisations de masses a largement échoué.

Dans un premier temps, le régime de Karmal comprenait en plus des membres de la faction Khalq (essentiellement les partisans de Taraki) certaines personnalités afghanes non-membres du PDPA. Les plus célèbres étaient Mir M. Siddiq Farhang, Rawan Farhadi, Abdul Hay Habibi, Abdul Raouf Benawa<sup>300</sup>. Hyman écrit que la coopération de Farhang avec le régime était conditionnée par le fait que Karmal lui avait personnellement fait deux promesses fermes: faire retirer les troupes

---

<sup>300</sup> Voir Kakar, *op. cit.*, p. 331, note 47.

soviétiques dans les mois qui venaient et lui donner du pouvoir réel en tant que conseiller économique du gouvernement<sup>801</sup>. Aucune de ces promesses n'a été réalisée. Farhang et d'autres personnalités d'importance nationale ou locale ont vite abandonné le régime.

Les forces armées et de police, qui avaient traditionnellement constitué la base la plus sûre du pouvoir étatique afghan, étaient hautement démoralisées. Beaucoup d'officiers, notamment une partie de ceux appartenant au Khalq, n'ont pas accepté le nouveau régime. La défection était si grande qu'une année après l'intervention soviétique, l'armée ne comptait probablement pas plus de 30'000 soldats alors qu'elle en avait plus de 100'000 avant le coup d'Etat d'avril 1978, selon les estimations des renseignements occidentaux<sup>802</sup>. En plus, elle n'était guère fiable aux yeux des Soviétiques qui ont commencé à reconstruire les forces armées afghanes. Déjà en 1980, ainsi que dans les années suivantes, le régime n'a pas toujours pu démobiliser les soldats au terme d'une année de leur service militaire obligatoire. En 1981, le gouvernement a passé une nouvelle loi permettant de rappeler les réservistes<sup>803</sup>. Par la suite, le service militaire obligatoire a été prolongé à 3 et à 4 ans respectivement dans les unités de combat et dans d'autres.

Beaucoup de jeunes ont quitté le pays pour éviter la perspective insensée d'être enrôlés de force dans l'armée. Les méthodes de recrutement de l'armée ressemblaient souvent, comme Kakar le dit bien, au « kidnapping »<sup>804</sup>. Comme les gens ne voulaient pas servir dans l'armée, des groupes armés allaient chercher les appelés chez eux ainsi que dans les rues. Toute personne, une fois tombée dans les mains de ces unités, pouvait se trouver directement en plein champ de bataille, sans la moindre possibilité d'y échapper ou de communiquer avec l'extérieur pendant des mois. Les abus étaient très nombreux et tels que beaucoup de mineurs, de gens qui avaient déjà accompli leurs obligations militaires ou de ceux qui ne devaient pas être recrutés selon la loi pour d'autres raisons ont été enrôlés de force dans l'armée. C'est avec horreur que la population voyait tout cela.

La base réelle du pouvoir du régime est sans aucune doute restée le soutien soviétique, notamment les troupes soviétiques. Les Soviétiques soutenaient financièrement le régime, qui avait perdu toutes les sources étrangères de financement en dehors des pays du Comecon. Ils assuraient la sécurité des villes et d'autres points les plus importants et dirigeaient les opérations militaires contre l'opposition armée, leurs troupes exécutant l'essentiel de ces opérations. De ce fait, les Soviétiques déterminaient la politique générale de l'Afghanistan<sup>805</sup> ; leurs « conseillers », malgré

<sup>801</sup> Hyman, op. cit., p. 195.

<sup>802</sup> Bradsher, op. cit., p. 206. Sur la désintégration de l'armée afghane voir aussi Hammond, *Red Flag Over Afghanistan*, Westview Press/Boulder, Colorado, 1984, p. 160.

<sup>803</sup> Voir Anwar, op. cit., pp 211-212.

<sup>804</sup> Kakar, op. cit., p. 170.

<sup>805</sup> En lisant les documents de la direction soviétique, on voit clairement que les questions les plus importantes ont été décidées au Bureau politique du CC PCUS. La Commission du Bureau politique pour l'Afghanistan surveillait quotidiennement la situation en Afghanistan, tandis que les conseillers soviétiques

le titre, prenaient toutes les décisions importantes dans les ministères et l'administration et menaient les affaires courantes de l'Etat. Très peu d'Afghans – qui ont un sens particulier de leur liberté individuelle et de l'indépendance de leur pays – pouvaient accepter une telle situation, et cela à tel point que les Soviétiques sont devenus le problème majeur du régime de Karmal. Le régime, toutefois, ne pouvait pas survivre sans ces derniers.

Karmal a tiré certaines leçons des erreurs du gouvernement de Taraki/Amin. Il a essayé notamment de montrer que le régime était respectueux des règles et des traditions islamiques en Afghanistan. Le régime de Taraki/Amin avait considéré que le clergé islamique représentait une classe antiprogressiste qu'il était impossible d'associer à la révolution communiste. Il avait décidé de détruire le clergé en tant que classe sociale. Le nouveau régime, constatant le rôle fondamental des moulahs dans la société traditionnelle afghane, notamment leur position dirigeante et déterminante dans la résistance, a pris une série de mesures visant à les attirer de son côté. Par exemple, Karmal commençait toujours ses discours par l'invocation de Dieu ; un ministère des Affaires islamiques a été institué au sein du gouvernement ; le régime organisait des conférences religieuses à Kaboul, construisait des mosquées et finançait les établissements islamiques. Cependant, la grande partie du clergé s'est rangée du côté de l'opposition. En fait, toutes ces mesures arrivaient trop tard et dans des circonstances qui avaient complètement discrédité le régime.

Le gouvernement a annulé ou modéré certaines lois ou décrets du régime de Taraki/Amin, concernant notamment la réforme agraire. En été 1981, le gouvernement a annoncé un nombre d'exemptions ou privilèges applicables à certaines catégories de populations: les moulahs, les officiers de l'armée, les leaders tribaux qui soutenaient le régime, les propriétaires fonciers qui étaient disposés à mécaniser leur production et à vendre le surplus au gouvernement, les propriétaires qui rentraient au pays dans le cadre de l'amnistie générale pour tous les réfugiés, déclarée par le gouvernement, les paysans qui envoyaient leurs fils accomplir leur service militaire, et tous ceux qui abandonnaient leur lutte contre le gouvernement. En fait, le gouvernement a vidé de son contenu la réforme agraire commencée sous le Khalq. Le régime s'est également montré disposé à restituer en partie les propriétés nationalisées. Ce n'est cependant que sept ans plus tard que le

---

de haut rang en fonction en Afghanistan, qui recevaient leurs instructions de Moscou, constituaient en réalité le gouvernement du pays. En guise d'exemple, on peut citer le procès-verbal de la réunion du bureau politique du 28 janvier 1980, où celui-ci détermine les principes de la politique de l'Afghanistan (voir Extract from protocol No 181 of the Politburo session of 28 January 1980 ; source: TsKhSD, f. 89, per. 34, doc. 3 ; source Internet: CWIHP). Dans un autre document du bureau politique, daté de 1986, Vorontsov, le premier vice-ministre des Affaires étrangères, fait une constatation qui est caractéristique de la situation d'infériorité de la direction afghane du régime. Il dit: « beaucoup de membres de la direction du PDPA n'ont pas d'initiative. Ils ont pris l'habitude d'attendre les recommandations de nos conseillers et sont devenus comme une sorte de sans-bras. Il semble qu'au début nos conseillers soviétiques ont souvent 'frappé sur leurs bras' » (voir CPSU CC Politburo transcript, 13 November 1986 ; source: TsKhSD, f. 89, per. 42, dok. 16 ; source Internet: CWIHP).

régime, sous Nadjibullah, s'est engagé à rendre la totalité des biens nationalisés tels que les fabriques, banques, sociétés commerciales, etc.<sup>806</sup>

Le régime a également modéré la politique envers les tribus vivant essentiellement dans le sud et le sud-est du pays. Comme les gouvernements précédents, il a adopté la politique traditionnelle qui consistait à corrompre les chefs des tribus ou les tribus entières en leur accordant des sommes importantes d'argent ou d'autres « cadeaux » et à octroyer une plus grande autonomie tribale ou régionale qui signifiait en fait le maintien d'une influence minimale du gouvernement central. Il est à noter que même sous la monarchie une part importante du budget était consacrée à cette fin. Le nouveau régime souhaitait utiliser les milices tribales pour le maintien de la sécurité des territoires tribaux contre l'opposition armée, particulièrement le long de la frontière avec le Pakistan et l'Iran, ainsi que pour la sécurité des routes, des lignes d'électricité, de téléphone, etc. C'est conformément à cette politique que le régime a organisé en septembre 1985 une Loya Jirga des tribus frontalières des deux côtés de la « ligne Durand »<sup>807</sup>. Cette politique ne manquait pas totalement de succès. Mais l'alliance avec les tribus était éphémère. Souvent et pour différentes raisons, notamment financières ou à cause du changement de la balance des forces dans la région ou de leur conservatisme, les tribus alliées se détournaient du régime. Une chose que les tribus, même alliées, n'ont jamais acceptée était la présence, surtout dans leurs régions, des troupes soviétiques. La grande majorité des tribus sont restées hostiles au régime communiste et ont subi les pires représailles de la part du gouvernement de Kaboul. En effet, le sud et le sud-est du pays ont été le plus durement touchés par la guerre<sup>808</sup>.

La situation économique du pays se détériorait de plus en plus. Bien qu'il soit difficile d'en décrire l'état précis, certains indices le confirment clairement. Les prix de certains produits de base doublaient chaque année<sup>809</sup>. Le pays connaissait des pénuries sévères. Selon les statistiques officielles, qui sous-estimaient largement les besoins, le pays, c'est-à-dire le territoire sous le contrôle du gouvernement, manquait annuellement de 200'000 tonnes de blé, de 30'000 tonnes de riz, de 70'000 tonnes de sucre, etc.<sup>810</sup> Les revenus provenant des taxes et des douanes, déjà sévèrement réduits sous le Khalq, ont encore diminué. L'inflation était en hausse et était due en partie à l'émission excessive de papier-monnaie. Selon le témoignage d'un ex-vice-ministre du Plan, A. Firogh, en deux ans et demi, le gouvernement a augmenté la monnaie en circulation de 26 milliards à 48 milliards d'afghanis<sup>811</sup>.

A l'exception de l'Inde, aucun autre pays en dehors du Comecon n'a repris les programmes d'aide à l'Afghanistan. L'URSS a donc dû supporter les énormes coûts

<sup>806</sup> Voir Anwar, *op. cit.*, pp 215-216.

<sup>807</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 224.

<sup>808</sup> Sur la politique tribale du régime, voir en général Kakar, *Afghanistan*, *op. cit.*, pp 174-179.

<sup>809</sup> Hyman, *op. cit.*, p. 205.

<sup>810</sup> *Ibid.*

<sup>811</sup> Cité in Hyman, *op. cit.*, *ibid.*

économiques du maintien de son régime allié à Kaboul. En novembre 1980, l'URSS fournissait, selon Karmal, 80 % du total de l'aide étrangère à l'Afghanistan<sup>812</sup>.

Malgré les tentatives constantes du gouvernement de montrer qu'il poursuivait la politique du « non-alignement positif et actif », la plupart des pays ont négligé le gouvernement de Karmal. Au début, celui-ci a essayé d'engager un dialogue en vue d'améliorer les relations avec les pays voisins. Cependant, l'Iran, le Pakistan et la Chine n'ont pas reconnu le nouveau gouvernement de Kaboul. Celui-ci est donc resté largement isolé sur la scène régionale et internationale.

Si les Soviétiques ont été surpris par l'ampleur des réactions internationales à l'intervention, ils l'étaient encore plus par la férocité et la ténacité de la résistance armée afghane qu'ils avaient clairement sous-estimée.

Après l'élimination d'Amin, l'objectif initial de l'armée rouge était d'assurer au nouveau régime afghan sa stabilité interne et de consolider son contrôle sur les villes, les routes, les aéroports et d'autres points stratégiques du pays tout en laissant à l'armée afghane la tâche de lutter contre l'opposition armée. Selon David Isby, un historien de guerre renommé, « les Soviétiques cherchaient une solution à long terme qui aurait dû être avant tout de nature politique, économique et diplomatique. Les pertes et les dépenses devaient être minimisées [...] et les combats devaient être maintenus à une intensité relativement basse. »<sup>813</sup> Mais face aux attaques de la guérilla, les Soviétiques et le gouvernement de Karmal ont vite dû comprendre que l'essentiel serait joué sur les champs de bataille. Aussi ont-ils adopté une stratégie plus agressive afin de briser la résistance armée. Dès 1980, de grandes offensives ont été lancées contre les fiefs des rebelles à Kunar (Nangrahar), Logar, Paghman, Kandahar, Paktia, Panjsber, etc. Lors de la première année de la guerre, affirme Isby, les Soviétiques ont réalisé que leurs troupes et leurs tactiques étaient inadéquates. Avec la désintégration des forces armées afghanes, les troupes soviétiques ont dû exécuter l'essentiel des opérations militaires, qui étaient souvent des offensives combinées et mécanisées de grande envergure. Leur exécution était médiocre et les pertes étaient élevées<sup>814</sup>.

En effet, les troupes mécanisées d'infanterie et de chars étaient peu efficaces dans les conditions géographiques de l'Afghanistan et étaient vulnérables à des embûches ainsi qu'au harcèlement de la guérilla dans le terrain montagneux du pays où peu de routes praticables existaient.

Avec les années, les Soviétiques ont progressivement réadapté leurs troupes, armements et tactiques à la guerre de guérilla. Tout en continuant à mener de grandes offensives, l'accent a été mis sur les opérations de petite envergure exécutées avec rapidité par les forces des opérations spéciales (Spetsnaz) hélicoptérées, qui étaient mieux entraînées et mieux équipées pour ce genre de

<sup>812</sup> Cité in Hammond, op. cit., pp 152-153.

<sup>813</sup> David C. Isby, *Weapons and Tactics of the Soviet Army*, London: Jane's Publishing Company 1988, pp 80 et 85, cité in Harrison, op. cit., p. 58.

<sup>814</sup> Voir David C. Isby, « The Better Hammer: Soviet Special Operations Forces and Tactics in Afghanistan 1979-86, » *Strategic Studies*, Vol. X, Autumn 1986, No 1, p. 72.

missions. L'élément de surprise et les renseignements militaires améliorés y jouaient un rôle crucial. Les Soviétiques ont trouvé que l'utilisation de troupes aéroportées et de l'aviation militaire, notamment des hélicoptères de combat était plus efficace. Le commandement a été, dans une certaine mesure, décentralisé afin de donner aux compagnies et bataillons la possibilité de réagir et de prendre des initiatives.

Cependant, malgré l'augmentation de l'efficacité de l'armée rouge, la situation militaire dans le pays ne s'est pas améliorée. Durant une réunion du Bureau politique du PCUS en 1986, le vice-ministre de la Défense, Akhromeev, dont l'opinion prévalait en matière militaire sous Gorbatchev, a catégoriquement affirmé qu'une solution militaire du conflit afghan était exclue<sup>815</sup>. En d'autres mots, cela signifiait que la direction soviétique prenait, ou avait pris, conscience du fait que la présence ultérieure de leurs troupes en Afghanistan était inutile.

Selon certains, l'Afghanistan a aussi servi de laboratoire pour tester de nouvelles tactiques et de nouveaux armements militaires dans la lutte anti-guérilla<sup>816</sup>.

Grâce à la supériorité de leurs armements, les troupes soviétiques pouvaient reprendre à la guérilla afghane n'importe quelle ville ou région de l'Afghanistan, mais comme les troupes devaient se retirer après les opérations, étant donné que le régime ne pouvait pas stationner des troupes sur chaque parcelle du pays, la guérilla retournait dans les zones dont elle avait été chassée auparavant. En conséquence, les Soviétiques ont largement recouru aux méthodes de la « terre brûlée » pour vider de leur population les zones entourant les villes, les garnisons militaires, les routes et d'autres points stratégiques, afin de détruire la base du soutien de la résistance parmi la population. Les bombardements intensifs et sans distinction des lieux d'habitation des populations civiles comme des villes et des villages, soupçonnés d'abriter l'opposition armée, et la destruction des systèmes d'irrigation, des cultures agricoles, du bétail des paysans suspects, étaient fréquents<sup>817</sup>. Souvent, cela avait aussi un caractère de représailles.

Tout cela a causé l'exode vers l'étranger de millions d'Afghans démunis et désespérés, constituant ainsi l'un des groupes de réfugiés les plus nombreux au monde. Il n'est pas étonnant que certains aient comparé cette situation à un « génocide »<sup>818</sup> ou « génocide migratoire » comme l'a caractérisé Louis Dupree en expliquant que « les Russes n'essayaient pas de contrôler l'Afghanistan, mais de le détruire ; leur objectif n'est pas de tuer les Afghans, mais de les faire fuir le pays. »<sup>819</sup>

Les Soviétiques et le gouvernement afghan ont d'autre part fait leur possible pour sceller la frontière avec le Pakistan et l'Iran en vue d'isoler la résistance

<sup>815</sup> Voir le procès-verbal de la réunion du bureau politique du CC PCUS du 13 novembre 1986, op. cit.

<sup>816</sup> Voir Hammond, op. cit., p. 178.

<sup>817</sup> *Ibid.*, p. 161 ; Rais, op. cit., pp 100-106.

<sup>818</sup> Voir Kakar, op. cit., p. 213.

<sup>819</sup> Discours de Louis Dupree à la conférence annuelle d'American Anthropological Association, Washington, D. C., December 5, 1980, cité in Hammond, op. cit., p. 161.

afghane, mais ils ont dû reconnaître l'impossibilité pratique d'une telle action<sup>820</sup>. Une fermeture effective de la frontière aurait exigé d'augmenter de plusieurs fois l'effectif des troupes soviétiques en Afghanistan, estimé entre 105'000 et 115'000 hommes, ce qui aurait pu être risqué politiquement et aurait été très coûteux autant en vies humaines qu'en ressources.

La continuation de la guerre a mis en évidence l'amère réalité que la guerre était une impasse. Cependant, si les changements internes en URSS n'avaient pas eu lieu, rien n'aurait empêché une direction soviétique plus agressive, si tel avait été le cas, de poursuivre la guerre jusqu'à la « victoire complète ». Toutefois, étant donné que la résistance afghane était généralisée au pays entier et recevait un soutien substantiel de l'étranger, les Soviétiques ne pouvaient gagner la guerre qu'à condition d'exterminer ou faire fuir la plus grande partie de la population, de fermer à tout prix la frontière ou d'entreprendre une action punitive contre le Pakistan.

L'opposition armée – tout en menant une guerre d'usure qui témoignait à la fois de sa force et de sa faiblesse – ne pouvait pas non plus tenir militairement les Soviétiques en échec. Elle était extrêmement diffuse et anarchique. Sa puissance militaire ne lui permettait pas de livrer des batailles conventionnelles aux troupes régulières soviéto-afghanes. Les attaques, avec quelques exceptions notables, étaient en règle générale exécutées au hasard par des groupes locaux sans coordination entre les commandants locaux ou entre ces commandants et les sept partis d'opposition islamique basés à Peshawar (Pakistan). Les partis politiques de l'opposition étaient eux-mêmes si profondément divisés qu'ils n'ont jamais pu se mettre d'accord sur une plate-forme politique ou militaire commune ou, ce qui était encore plus difficile, créer un gouvernement effectif. Ils n'avaient pas de commandement militaire commun centralisé. Dans les zones sous contrôle des groupes de l'opposition, sauf la vallée de Panjsher contrôlée par le Commandant Mashoud, aucune structure gouvernementale n'existait. Les différents groupes armés à l'intérieur du pays étaient souvent composés sur la base d'appartenance ethnique ou religieuse et se disputaient entre eux pour maintes raisons. Une stratégie ou une coordination nationale ou locale leur faisaient cruellement défaut.

Les raisons immédiates de cette situation anarchique se trouvaient sans doute dans le fait que chaque groupe aspirait à acquérir ou à maintenir à tout prix un pouvoir local ou national sans partage. La mauvaise foi et les ambitions personnelles, le manque de confiance, le manque de culture politique adéquate, les mentalités « tribales », le factionnalisme inhérent, les antagonismes ethniques, linguistiques ou religieux, les interventions des Etats étrangers ayant des intérêts contradictoires à travers leurs groupes-clients afin d'étendre leur influence en Afghanistan, etc., y ont certainement joué un rôle considérable.

---

<sup>820</sup> Les Soviétiques avaient consacré 50'000 hommes – la moitié de leurs troupes – à la tâche de fermer la frontière et couper les voies d'approvisionnement des rebelles, mais sans obtenir de résultat tangible. Durant la réunion susmentionnée du bureau politique du CC PCUS du 13 novembre 1986, a été soulignée à deux reprises l'impossibilité de fermer la frontière avec l'Iran et le Pakistan « en raison du terrain difficile et de l'existence de centaines de cols dans les montagnes ».

Les raisons profondes sont cependant de caractère interne et historique. Les Afghans, ayant fortement le sens ethnique ou tribal, n'ont encore ni le sens politique d'un niveau de développement plus élevé – la nation – ni une économie moderne qui pourrait servir de base matérielle à la modernisation socio-politique, notamment à l'union libre de tous les groupes afghans dans un Etat national.

Etant donné que l'Afghanistan est un pays économiquement très arriéré, la modernisation socio-politique est conditionnée par le développement économique ; c'est là le problème principal. Pour relever ce défi, les Afghans doivent clairement donner la priorité au développement. Cependant, on ne peut atteindre ce but qu'en adhérant progressivement, mais fermement, aux valeurs généralement acceptées dans le monde moderne, telles qu'un système politique libéral et démocratique, le respect des droits de l'Homme, une économie libérale avec une politique économique adéquate et une politique étrangère de neutralité et de non-ingérence, conforme au droit international et à la Charte des Nations Unies.

## II. Les « Moudjahidin » : les partis politiques islamiques

Le terme « Moudjahidin » (sing.: moudjahid, signifiant littéralement « combattant d'une guerre sainte ») peut être interprété dans le contexte afghan dans un sens large comme désignant l'ensemble de la résistance armée ou dans un sens étroit comme indiquant les partis politiques de la résistance basés au Pakistan et en Iran.

Seuls les sept partis politiques islamistes de la branche sunnite (les « Sept ») basés au Pakistan, en particulier les quatre partis fondamentalistes, ont joué un rôle décisif dans la guerre, grâce au fait qu'ils avaient le soutien du Pakistan et recevaient l'essentiel de l'aide financière et militaire des pays étrangers donateurs tels les Etats-Unis, la Chine, l'Arabie saoudite et d'autres pays du golfe Persique.

Parmi les « Sept », les quatre partis connus comme étant fondamentalistes ont reçu la plus grande partie de l'aide étrangère du fait qu'ils étaient privilégiés par l'« *Interservices Intelligence Directorate (ISI)* », les services de renseignements pakistanais en charge directe, autant politique qu'opérationnelle, de la résistance afghane. Ces quatre partis étaient: le Hezb-e-Islami (Parti islamique) sous la direction de Gulbuddin Hekmatyar; le Jamiat-e-Islami (Société islamique d'Afghanistan) dirigé par Burhanuddin Rabani; Ettehad-e-Islami Baraye Azadi-e-Afghanistan (Union islamique pour la libération d'Afghanistan) fondé par Abdul Rasul Sayyaf, proche de l'Arabie saoudite; et le Hezb-e-Islami (Parti islamique) d'Yunus Khales.

Les trois autres partis islamiques, connus comme étant des formations traditionalistes et modérées, étaient: Jabba-e-Nejat-e-Milli (Front de la libération d'Afghanistan) dirigé par Sebghatullah Modjaddidi; Harakat-e-Inqilab-e-Islami (Mouvement pour la révolution islamique) de Mawlawi Mohammad Nabi Mohammadi; et Mahaz-e-Milli-e-Islami (Front national islamique) mené par Pir Sayyed Ahmad Gailani.

Parmi tous ces partis, le Parti islamique de Hekmatyar était considéré comme le plus radical et islamiste<sup>821</sup>. Dans la pratique, la différence s'est cependant révélée être relative.

Outre ceux-là, la résistance armée comprenait un certain nombre d'autres partis ou groupements politiques de croyances islamique, marxiste ou nationaliste, mais qui ont été marginalisés par manque de soutien étranger. Seule une multitude de partis chiïtes, basés en Iran et regroupés difficilement dans un front commun sous la pression iranienne, a joué un rôle important parmi les populations chiïtes, d'appartenance ethnique essentiellement Hazara. Cela s'est fait grâce au soutien actif et multiforme de la République islamique d'Iran. Leur influence sur l'ensemble de la résistance a toutefois été limitée et n'a pas dépassé le cadre des populations chiïtes qui comptent probablement moins de 20 % d'Afghans.

Le mouvement islamique en Afghanistan fut en réalité le produit de la modérisation accélérée du pays depuis les années cinquante. Son origine n'était pas dans le clergé traditionnel islamique, mais dans les cercles intellectuels religieux dont les membres avaient reçu une éducation moderne gratuite assurée par l'Etat. Sa source d'inspiration idéologique et organisationnelle étaient les Frères musulmans d'Egypte (Al-Ikhwān Al-Muslimīn) ainsi que les œuvres de caractère politico-religieux des penseurs islamiques tels qu'Hassan al-Banna (1906-49), Sayyid Qutb, exécuté en 1966 au Caire, et Abdul Ala Maududi (décédé en 1979), fondateur du Jama'at-i-Islami de Pakistan<sup>822</sup>.

Influencé par des idées panislamiques, le mouvement n'était pas nationaliste et s'opposait aux concepts conservateurs du clergé islamique traditionnel. Il s'opposait également à la sécularisation de la société et rejetait aussi bien la démocratie libérale que le communisme. Il militait pour un puritanisme religieux et éthique dans tous les domaines de la vie. Se voulant réformateurs ou plutôt révolutionnaires, les islamistes afghans aspiraient à réformer l'Etat, et avec son aide la société entière, en y imposant les lois islamiques. Dans leur stratégie, le pouvoir étatique était donc l'élément primordial. Selon Qutb, le pouvoir devait être pris au moyen du « Djihad » par une « élite choisie » et non pas en utilisant les procédures démocratiques<sup>823</sup>. Il rejetait le jeu démocratique non seulement parce que c'était un apport occidental, mais aussi parce que, à son avis, le peuple « ordinaire » n'était pas fiable<sup>824</sup>.

Les fondateurs et mentors du mouvement islamique en Afghanistan furent Ghulam Mohammad Niazi, Burhanuddin Rabani, Sayyid Musa Tawan et d'autres, qui avaient étudié à l'Université d'Al-Azhar en Egypte – le centre d'études islamiques le plus prestigieux de l'Islam sunnite – et qui enseignaient à la Faculté de théologie de l'Université de Kaboul. Jusqu'au début des années septante, le mouvement avait existé sous la forme de cercles intellectuels et religieux. En 1971,

<sup>821</sup> Voir Kakar, *op. cit.*, p. 90.

<sup>822</sup> Voir Adamce, *op. cit.*, p. 160.

<sup>823</sup> Kakar, *op. cit.*, p. 84.

<sup>824</sup> *Ibid.*

le mouvement fut formalisé en une organisation politique<sup>825</sup>. Un Conseil dirigeant fut formé: Rabani fut élu président, Sayyaf vice-président et Habiburrahman secrétaire. Niazi s'abstint d'une participation ouverte. Le parti prit le nom du *Jamiat-e-Islami-e-Afghanistan* (Société islamique d'Afghanistan), tandis que sa faction estudiantine, opérant ouvertement dans le campus universitaire, fut connue sous le nom de *Jawan-e-Musulman* (Jeunesse musulmane) ou « *Ikhwanis* », dont faisait partie entre autres le jeune Hekmatyar.

Il y eut d'autres personnalités et cercles non affiliés au *Jamiat*, comme Minhajuddin Gahiz qui publia en 1968 le journal *Gahiz (Matin)*, *Khudam al-Qur'an* (Serviteurs du Coran) fondé par la famille Modjaddidi et *Jamiat-e-Ulama-e-Muhammadi* (Société des Ulama musulmans) fondé par Sebghatullah Modjaddidi<sup>826</sup>.

Après le coup d'Etat de Daoud, le mouvement fut contraint à l'activité clandestine. Rabani adopta la stratégie de la lutte armée, mais avant de pouvoir entreprendre une action quelconque, la police arrêta la plupart des membres dirigeants du mouvement, notamment Niazi<sup>827</sup>. Rabani et Hekmatyar fuirent au Pakistan – le refuge traditionnel des dissidents afghans – où ils reçurent le soutien du gouvernement de Bhutto, hostile au régime de Daoud, et du *Jama'at-i-Islami* de Pakistan. En 1975, avec le soutien pakistanais, les islamistes afghans tentèrent de provoquer des insurrections en Afghanistan, mais échouèrent largement. Après cela, et surtout avec l'amélioration subséquente des relations entre l'Afghanistan et le Pakistan, le mouvement islamique demeura « plus ou moins inactif »<sup>828</sup> jusqu'au coup d'Etat communiste d'avril 1978.

Les tensions internes engendrées par la différence de points de vue, les ambitions et les animosités personnelles, les différences ethniques ou linguistiques, etc., fragmentèrent le *Jamiat* ainsi que tout le mouvement islamique. Hekmatyar, Khales, Nabi Mohammadi et Sayyaf fondèrent leurs propres partis politiques. Rabani continua à diriger sa faction sous le même nom, *Jamiat*.

Depuis le coup d'Etat de 1978 en Afghanistan, plusieurs tentatives de réunification du mouvement islamique échouèrent. L'échec était dû en partie à la politique du ISI pakistanais, visant à garder le contrôle de la résistance afghane en favorisant les divisions et la discorde entre les principaux partis politiques afghans soit au moyen de la distribution de l'aide financière et militaire étrangère – dont il avait le monopole – soit par d'autres moyens indirects<sup>829</sup>. Cela élimina de facto la

---

<sup>825</sup> Adamec, op. cit., p. 161.

<sup>826</sup> *Ibid.*

<sup>827</sup> *Ibid.*

<sup>828</sup> Kakar, op. cit., p. 91.

<sup>829</sup> Voir Harrison, pp 60-63. Pendant les huit années qui ont suivi l'intervention soviétique en Afghanistan, le ISI s'est fermement opposé à la création de tout gouvernement en exil, soit par les sept partis de Peshawar soit par d'autres, sur le sol pakistanais (voir Brigadier M. Yousaf & Major Mark Adkin, *Afghanistan: L'ours piégé* (« *The Bear Trap* »), Alerion, 1995, pp 271-272). Quand, devant le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, le ISI a changé d'avis, un gouvernement provisoire des Moudjahidin a été formé en toute hâte vers la fin 1988.

possibilité d'adopter une plate-forme politique commune, et par conséquent, contribua à ce que la guerre reste la seule alternative.

Quand, en avril 1992, le gouvernement de Nadjibullah s'est effondré, les partis politiques islamistes et modérés se sont montrés tristement inaptes à partager le pouvoir et à gouverner le pays. Très peu de temps après le transfert du pouvoir, les hostilités ont éclaté parmi les différents partis et groupes. Les combats les plus importants ont eu lieu entre les forces de Hekmatyar et celles de Rabani, dirigées par son célèbre commandant, Mashoud. Seule l'émergence des Talibans les années suivantes a mis fin au gouvernement et aux disputes permanentes des Moudjahidin.

### III. Les Moudjahidin, le Pakistan, les Etats-Unis et d'autres pays

Le coup d'Etat communiste de 1978 et surtout l'intervention soviétique en Afghanistan ont mis les partis islamiques afghans au centre de l'attention du Pakistan et, à travers lui, des autres pays. Ces partis avaient déjà une structure organisationnelle et une certaine expérience pour encourager et mener une guerre de guérilla en Afghanistan. Etant donné le caractère massif de l'aide étrangère à la résistance afghane, le ISI – afin de maintenir son contrôle sur l'orientation de la résistance afghane – a favorisé les « Sept » de Peshawar et, avec leur aide, a étouffé sans grande difficulté toute initiative de création d'institutions indépendantes, représentatives et nationales de la résistance<sup>830</sup>.

Immédiatement après l'intervention soviétique, le 4 janvier 1980, des leaders tribaux pachtouns et des figures nationalistes sous la direction de Mohammad Omar Babrakzay ont convoqué à Peshawar un « Conseil national » qui a siégé par intermittence pendant six semaines<sup>831</sup>. Le Conseil a invité une Loya Jirga qui devait instituer un mécanisme national permanent afin d'assurer la direction politique et militaire des activités de la résistance. Le ISI et les « Sept » ont au début négligé l'événement. Cependant, quand la Loya Jirga a été convoquée le 11 mai à Peshawar, les observateurs ont été étonnés de l'efficacité de son organisation et du caractère largement représentatif des 916 délégués provenant de toutes les provinces, régions, ethnies et tribus importantes du pays<sup>832</sup>. La Jirga a institué une « Commission nationale » comprenant 100 sièges dont seuls 49 ont été octroyés aux sept partis basés à Peshawar, le reste des sièges ayant été attribués aux représentants des provinces. Le droit de nommer les commandants locaux a été donné aux leaders locaux, privant les partis de Peshawar d'un moyen important de leur influence à l'intérieur du pays. La Jirga a rejeté la doctrine fondamentaliste et a appelé à un Islam tolérant ; elle a également rejeté le concept d'un Etat centralisé en envisageant une fédération où l'autonomie régionale et tribale serait respectée ; en

<sup>830</sup> Kakar affirme que le « Consultative Board », une commission présidée par le général Zia lui-même, avait décrété d'empêcher la création de toute nouvelle organisation afghane sur le sol pakistanais (Kakar, op. cit., p. 100).

<sup>831</sup> Harrison, *Out of Afghanistan*, op. cit., p. 62.

<sup>832</sup> *Ibid.*

politique étrangère, elle a proclamé la politique du non-alignement et de la coexistence pacifique<sup>833</sup>.

Les « Sept » ont perçu cela comme une menace sérieuse à leur position. Ils sont d'abord entrés dans la Commission, mais les fondamentalistes ont tout fait pour la saboter et l'ont finalement quittée<sup>834</sup>. Le ISI a menacé les formations traditionalistes de couper l'aide dont ils dépendaient s'ils ne quittaient pas la Commission<sup>835</sup>.

L'absence de soutien financier étranger et l'hostilité des fondamentalistes ont été les facteurs déterminants dans l'échec de cette tentative importante. Le rôle du Pakistan y a probablement été décisif.

De même, le Pakistan a tout fait pour écarter l'option de Zahir Shah, roi d'Afghanistan de 1933 à 1973, vivant en exil en Italie. Il est à noter que le ministère des Affaires étrangères et les opinions publiques pakistanaises étaient, semble-t-il, favorables à l'option de Zahir Shah, mais que c'était le général Zia et les militaires qui avaient le pouvoir de décision. Tout indique que l'ex-roi était la figure politique et nationaliste la plus populaire parmi les Afghans, y compris la résistance. Tout en reconnaissant la nécessité de la résistance armée, il favorisait également la solution politique de la situation en Afghanistan. Cependant, le gouvernement pakistanais ne l'a même pas une seule fois autorisé à se rendre dans les camps de réfugiés afghans au Pakistan, où se jouait le destin de l'Afghanistan. Des sondages avaient montré que le roi y était largement populaire.

Tout cela nous amène finalement à la question de savoir quels étaient les intérêts du Pakistan, ou plus précisément du régime du général Zia, dans la résistance afghane ?

Malgré les menaces que les Soviétiques auraient pu constituer pour la sécurité du Pakistan, l'intervention soviétique en Afghanistan a été, après tout, un coup de chance pour Zia, le chef militaire du Pakistan. En effet, évaluant correctement que la résistance afghane était populaire, le gouvernement pakistanais savait qu'en y apportant un soutien calculé, les Russes auraient beaucoup de mal à pacifier l'Afghanistan. Le Pakistan pouvait ainsi considérablement compliquer la position des Soviétiques et du gouvernement communiste en Afghanistan, ce qui bénéficiait inversement à la sécurité du Pakistan. Il est à noter tout de même qu'à l'époque – malgré la prudence du Pakistan de maintenir le conflit afghan à une faible intensité pour ne pas provoquer les Russes – ni le général Zia, ni personne d'autre, ne pouvait mesurer exactement le risque que le Pakistan encourait<sup>836</sup>. Il semble toutefois que la direction pakistanaise n'a jamais considéré la menace soviétique comme aussi sérieuse que celle de l'Inde qui a toujours été le problème majeur du Pakistan. D'après Riaz Mohammad Khan, diplomate pakistanais, « aucun scénario

---

<sup>833</sup> Sur tout cela, voir *ibid.*

<sup>834</sup> Edward Girardet, « Afghan Rebels: More Time Squabbling than Fighting », *Christian Science Monitor*, June 24, 1980, cité in Harrison, *ibid.*, p. 63.

<sup>835</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 62.

<sup>836</sup> Sur les menaces possibles soviétiques au Pakistan voir Stephen P. Cohen, « South Asia After Afghanistan », *Problems of Communism*, January-February 1985, pp 18-31.

réaliste d'une menace autre que celle de l'Inde n'a jamais été envisagé au Pakistan. »<sup>837</sup>

En effet, la prolongation de la guerre en Afghanistan et ses coûts élevés pour les Russes dissuadent ces derniers de recourir à une action coercitive contre le Pakistan, qui n'a jamais ouvertement avoué son soutien aux rebelles afghans. Par contre, il a toujours souligné son soutien humanitaire aux réfugiés afghans, ce qui lui a valu, d'ailleurs à juste titre, les sympathies du monde musulman et de la majorité des autres pays. D'autre part, les réactions internationales très sévères à l'encontre de l'invasion soviétique de l'Afghanistan, ainsi que les assurances de l'administration de Carter de garantir la sécurité du Pakistan contre les Soviétiques<sup>838</sup> et surtout la modernisation des forces armées pakistanaises – qui avaient été jusque-là dans un état de délabrement<sup>839</sup> – grâce à l'aide militaire américaine, diminuaient et même rendaient improbable la menace soviétique.

Les Soviétiques, de leur côté, se sont montrés très patients envers le Pakistan. Il semble que la direction soviétique ne considérait pas toujours le Pakistan comme le principal obstacle étranger à la pacification de l'Afghanistan. Andropov, devenu secrétaire général du CC PCUS après la mort de Brejnev, a déclaré lors d'une réunion du bureau politique que « le problème n'est pas dans la position du Pakistan. C'est l'Impérialisme américain qui nous livre bataille ici (en Afghanistan). »<sup>840</sup>

Le brigadier-général Mohammad Yousaf, qui a dirigé les opérations afghanes du ISI de 1984 à 1987, raconte dans son livre « The Bear Trap »<sup>841</sup> le rôle stupéfiant que le ISI a joué au cours de la guerre afghane. Selon son témoignage, le ISI entraînait les Moudjahidin, planifiait leurs opérations militaires et souvent les accompagnait à l'intérieur de l'Afghanistan ; cependant, rien de tout cela n'a été admis publiquement<sup>842</sup>. Le ISI avait construit sept camps d'entraînement où 80'000 combattants afghans ont été entraînés rien qu'entre 1984 et 1987<sup>843</sup>. Il a distribué à la résistance afghane des « centaines de milliers de tonnes d'armes et munitions ». <sup>844</sup> Le ISI avait onze équipes pakistanaises, composée chacune de trois officiers, qui travaillaient à l'intérieur de l'Afghanistan, conseillaient les commandants locaux de la résistance sur « tous les aspects des opérations militaires »,

<sup>837</sup> Riaz M. Khan, *Untying the Afghan Knot*, Duke University Press, Durham and London, 1991, pp 23-24.

<sup>838</sup> Voir le Chapitre IV, section IV.

<sup>839</sup> Rais, op. cit., p. 238.

<sup>840</sup> Procès-verbal de la réunion du 10 mars 1983, reproduit in Allan et al., op. cit., p. 410. Les Soviétiques, d'autre part, connaissent très bien l'importance du rôle du Pakistan dans l'aide à la résistance afghane. Etant donné l'intensité des problèmes internes du Pakistan, ils auraient pu faire fortement pression sur celui-ci et le faire finalement plier. Si cela n'est pas arrivé, c'est probablement dû au fait que la direction soviétique était trop préoccupée par la situation interne en URSS et n'était d'autre part pas dominée par des hommes agressifs et ambitieux. L'incompétence du régime de Kaboul à manipuler les problèmes du Pakistan en était probablement un autre facteur.

<sup>841</sup> Brigadier M. Yousaf & Major Mark Adkin, *Afghanistan: L'ours piégé*, op. cit.

<sup>842</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>843</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>844</sup> *Ibid.*, p. 43.

effectuaient des activités d'entraînement et rassemblaient des renseignements<sup>845</sup>. Les « zones frontalières du Pakistan étaient devenues une vaste base administrative tentaculaire pour le 'Djihad' (la guerre sainte). Les Moudjahidin y venaient pour se fournir en armes, se reposer et établir leurs familles dans des camps ; ils y venaient aussi pour s'entraîner et pour recevoir des soins médicaux. »<sup>846</sup> Le brigadier Yousaf note qu'il « s'est vu dans le rôle du chef supérieur de toute la guérilla »<sup>847</sup> et qu'il présidait toutes les réunions stratégiques des groupes de la résistance<sup>848</sup>.

Le ISI « attachait une grande importance aux destructions »<sup>849</sup>, ce qui n'était pas étonnant puisqu'elles constituent un élément central de la stratégie d'usure. Il a même organisé de 1984 à 1987 des raids de groupes de commando et des missions spéciales, notamment celles de sabotage, du côté soviétique de la frontière afghano-soviétique<sup>850</sup>. Cependant, face à la menace soviétique d'une attaque directe<sup>851</sup> et à l'absence d'un ferme soutien américain, le ISI a dû renoncer aux opérations importantes de sabotage sur le sol soviétique. En 1985, écrit Yousaf, « il devint évident que les Etats-Unis avaient attrapé un refroidissement [...] La CIA, et les autres, nous avaient prodigué tous les encouragements officieux possibles pour porter la guerre en Union soviétique, mais ils prenaient grand soin de ne rien nous fournir qui pût révéler une provenance des Etats-Unis. »<sup>852</sup>

En contrôlant la quantité et le niveau technologique des armes – étant donné que les Américains devaient obtenir le consentement du Pakistan pour la quantité et la qualité des armes destinées aux Moudjahidin, qui, une fois sur le territoire pakistanais, se trouvaient sous l'entier contrôle du ISI – ce dernier a minutieusement déterminé l'intensité de la guerre afghane.

Concernant la distribution des armes et de l'aide financière, le ISI a largement privilégié les fondamentalistes afghans. Il ne distribuait pas les armes directement aux commandants locaux, mais à travers les leaders des sept partis de Peshawar<sup>853</sup>, obligeant ainsi les commandants à appartenir à l'un des « Sept ». Entre « 67 % et 73 % » d'armes ont été allouées aux quatre partis fondamentalistes<sup>854</sup>, parce qu'ils se battaient le plus « efficacement » contre les Soviétiques et le régime communiste afghan. La part du lion, autant en armes qu'en argent liquide, est revenue aux deux partis fondamentalistes, le Hezb-e-Islami de Hekmatyar et le Jamiat de Rabani<sup>855</sup>. Ces partis, qui avaient exercé une influence insignifiante avant l'intervention en Afghanistan, ont acquis grâce à cette aide – et vu l'existence des millions de réfugiés démunis et abandonnés à leur sort dans les camps pakistanais – les moyens

---

<sup>845</sup> *Ibid.*, pp 152-153.

<sup>846</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>847</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>848</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>849</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>850</sup> *Ibid.*, pp 247 et s.

<sup>851</sup> *Ibid.*, p. 266 ; voir aussi Harrison, op. cit., pp 159-160.

<sup>852</sup> Yousaf, pp 254-255.

<sup>853</sup> Yousaf, p. 56.

<sup>854</sup> *Ibid.*, op. cit., p. 141.

<sup>855</sup> *Ibid.*

de recruter des milliers de combattants et devenir ainsi les principaux protagonistes internes de la guerre afghane.

Tout cela – malgré le fait que les opinions publiques pakistanaises, à l'exception des fondamentalistes, soutenaient un règlement diplomatique de la question afghane<sup>856</sup> – parce que la plupart des dirigeants du ISI, représentant l'aile dure des nationalistes et étant sympathisants des fondamentalistes, croyaient que ceux-ci pourraient assurer au mieux les intérêts stratégiques du Pakistan. Comme Zia, le général Akhter, le chef du ISI, considérait la guerre afghane comme le moyen d'arriver à un « réalignement stratégique » où le Pakistan et l'Afghanistan feraient partie d'une coalition panislamique anti-indienne, dominée par les partis fondamentalistes<sup>857</sup>. Il était sous-entendu que le Pakistan y jouerait un rôle dominant.

Tout cela n'aurait pas été possible sans l'aide et les efforts américains en vue d'organiser un soutien substantiel à la résistance afghane. A lui seul, le Pakistan n'avait absolument pas les moyens de conduire la résistance afghane.

Selon un article de Carl Bernstein paru dans « The New Republic »<sup>858</sup>, sous la présidence de Carter, Brzezinski, Stanfield Turner, le directeur de la CIA, et Harold Brown, le secrétaire à la Défense, ont organisé une opération secrète de fourniture d'armes aux rebelles afghans<sup>859</sup>. Il a été décidé que seules les armes soviétiques ou leurs reproductions seraient envoyées au Pakistan, pour que celui-ci ne soit pas blâmé et puisse affirmer que les armes avaient été capturées par les rebelles eux-mêmes. Selon Bernstein, l'essentiel de l'argent a été fourni par les Etats-Unis et l'Arabie saoudite.

L'intérêt de l'Arabie saoudite s'expliquerait par un marchandage avec les Etats-Unis. Le roi Fahd aurait accepté de fournir une aide financière massive au soutien des rebelles en Afghanistan et au Nicaragua en échange de l'accord des Américains de lui vendre cinq « Airborne Warning and Control Systems (AWAC) » selon un contrat controversé de 8.5 milliards USD<sup>860</sup>.

L'aide secrète américaine et saoudienne accordée jusqu'à 1991 aux Moudjahidin afghans a été estimée à plus de 2.8 milliards USD. A titre de comparaison, il est à noter que ce montant est supérieur à l'ensemble de l'aide économique occidentale et arabe, qui avait été accordée à l'Afghanistan durant les trois décennies précédant le coup d'Etat communiste.

Selon Bernstein, le gros des armes, y compris les fusils d'assaut « Kalachnikov », a été fourni par l'Egypte. La Chine a fourni la plus grande partie des missiles portatifs antiaériens « SAM » et des armes antichars. Israël a également fourni des armes de production soviétique capturées lors des guerres avec les Etats

<sup>856</sup> Voir Harrison, op. cit., pp 61-62.

<sup>857</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>858</sup> Bernstein, *The New Republic*, Vol. 185, No 3, 1981, pp 9-10, cité in Hammond, op. cit., p. 158.

<sup>859</sup> Après Brzezinski, c'est William Casey qui, nommé directeur de la CIA sous la présidence de Reagan, est devenu un farouche partisan de la cause de la résistance afghane. Il a poussé le Congrès américain à allouer des sommes de plus en plus importantes pour l'aide aux Moudjahidin.

<sup>860</sup> Harrison, op. cit., p. 70.

arabes. De même, d'autres pays arabes ont participé à l'aide à la résistance en Afghanistan. Une part importante de l'aide arabe était constituée de fonds privés alloués directement à des groupes afghans.

Sous la présidence de Reagan, les Américains, estimant que les armes antiaériennes de production égyptienne ou chinoise étaient inefficaces face à l'aviation afghano-soviétique, ont fourni à la résistance des armes améliorées dans des usines américaines<sup>861</sup> et une quantité de missiles britanniques « Blowpipe », et finalement des missiles américains « Stinger », une arme antiaérienne d'une efficacité redoutable jusqu'à une certaine altitude et qui peut être portée et utilisée par un seul homme.

La CIA – qui était chargée de l'aide américaine aux Afghans par l'intermédiaire du ISI – a fourni à partir de 1985 aux Moudjahidin des produits militaires de haute technologie tels que des appareils sophistiqués de communication<sup>862</sup>, des équipements d'écoute radio pour intercepter des messages radios soviétiques et afghans<sup>863</sup>, des dispositifs de ciblage à haute précision pour le mortier, reliés à un satellite des forces navales américaines, des fusils Sniper de longue portée, des appareils pour le déclenchement à retardement des explosifs plastifiés et des missiles antichars filoguidés<sup>864</sup>. La CIA fournissait au ISI, régulièrement ainsi que sur demande, des cartes détaillées de l'Afghanistan et des photographies du pays prises par satellites, avec des explications et recommandations nécessaires. Cela permettait au ISI de planifier et d'organiser avec exactitude les opérations de la guérilla et de contrôler leur exécution<sup>865</sup>.

Le gouvernement américain n'a jamais officiellement admis son soutien aux rebelles afghans. Cependant, le président Carter a avoué dans ses mémoires qu'il avait arrangé la fourniture d'armes de production soviétique aux rebelles<sup>866</sup>. Le président égyptien, Anwar Sadat, a pour sa part reconnu, lors d'une interview télévisée en septembre 1981, avoir donné des armes aux rebelles afghans à la demande américaine<sup>867</sup>.

En accordant de l'aide aux rebelles, le principal objectif des Américains était de contrecarrer les Soviétiques, mais, comme on l'a vu, les modalités de la disposition de cette aide ont été laissées à la discrétion du Pakistan, qui l'a utilisée dans ses propres intérêts stratégiques. C'est cette aide qui a permis au Pakistan de devenir en Afghanistan un acteur aussi important que l'URSS.

Ainsi, pour conclure, l'intervention soviétique en Afghanistan a permis au régime de Zia Ul-Haq, qui, à la veille de l'intervention soviétique, était très

<sup>861</sup> Harrison, p. 69.

<sup>862</sup> Yousaf, op. cit., pp 158-159.

<sup>863</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>864</sup> Harrison, op. cit., p. 160.

<sup>865</sup> Yousaf, op. cit., p. 126.

<sup>866</sup> Jimmy Carter, *Keeping Faith*, New York: Bantam Books, 1982, p. 475.

<sup>867</sup> Cité in Hammond, op. cit., p. 158.

impopulaire aussi bien à l'intérieur de son pays que sur la scène internationale<sup>868</sup> et faisait face à de nombreuses difficultés d'ordre politique, économique et militaire, d'atteindre un certain nombre d'objectifs importants:

1. Par son soutien à la résistance afghane, Zia a pu accommoder des partis religieux et politiques de droite et certains groupes puissants à l'intérieur de la structure du pouvoir d'Etat<sup>869</sup>.

2. Grâce à l'aide économique et militaire américaine, Zia a consolidé son pouvoir dans l'administration civile ainsi que dans les forces armées du pays<sup>870</sup>.

3. En montrant la volonté de faire du Pakistan le « *Fronline State* » dans la question de l'Afghanistan, Zia a pu promouvoir la convergence de ses intérêts avec ceux des Etats-Unis. Ceux-ci, ayant perdu leur allié, l'Iran, après la révolution islamique, étaient inquiets pour leur présence stratégique dans le golfe Persique et le sud asiatique. Le Pakistan pouvait donc compenser en partie la perte de l'influence américaine en Iran. D'autre part, pour contrecarrer les Russes en Afghanistan après l'intervention, seul le Pakistan, par sa position géopolitique, était en mesure de servir de conduit à l'aide militaire et financière américaine aux rebelles afghans.

Le général Zia, en exploitant habilement cette situation, a obtenu – après un dur marchandage – non seulement une aide substantielle économique et militaire américaine, mais aussi le rééchelonnement de la dette de la Banque mondiale ainsi qu'un afflux plus important d'aide des pays occidentaux<sup>871</sup>. Par exemple, les Américains se sont engagés en juin 1981 à fournir sur cinq ans 1.5 milliards d'aide militaire, ainsi que la vente de quarante avions de combat F-16 et un paquet de 1.7 milliards d'aide économique<sup>872</sup>. La croissance économique qui en est résultée était cruciale pour la sauvegarde du régime de Zia contre les forces démocratiques dans le pays<sup>873</sup>.

4. Finalement, en tant qu'une conséquence stratégique, Zia a pu imposer sa « solution » unilatérale du problème du « Pachtounistan », étant donné que la guerre d'usure en Afghanistan a conduit à l'effondrement total de l'économie ainsi que des institutions étatiques et civiles afghanes. Durant deux décennies de guerres, l'Afghanistan a été ruiné si profondément qu'il ne pourrait objectivement plus, avant très longtemps, inciter l'irrédentisme pachtoun et/ou balouch au Pakistan – une pratique à laquelle les gouvernements successifs afghans s'étaient attachés<sup>874</sup> – ou menacer celui-ci d'une autre manière.

En étudiant les relations afghano-pakistanaïses, on voit que les gouvernements des deux pays ont su tirer des profits immédiats des problèmes internes de l'une ou de l'autre des parties. Cependant, les conséquences à long terme ont été catas-

<sup>868</sup> Voir le chapitre IV, section IV.

<sup>869</sup> Voir Rais, op. cit., p. 236.

<sup>870</sup> *Ibid.*, op. cit., p. 236.

<sup>871</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>872</sup> Harrison, op. cit., pp 66-67. Voir aussi, Cohen, op. cit., p. 26.

<sup>873</sup> Rais, op. cit., p. 237.

<sup>874</sup> Voir le chapitre II.

trophiques pour l'Afghanistan. Il pourrait en être de même pour le Pakistan dans une conjoncture politico-historique particulière, comme c'était le cas de l'Afghanistan. Cela place les peuples des deux pays, et surtout leurs classes politiques, devant le dilemme suivant: soit continuer comme avant la politique de déstabilisation mutuelle, soit rechercher conjointement la solution de leurs problèmes par des moyens pacifiques. Ceci est d'ailleurs valable pour tous les pays de la région.

Il est grand temps que les classes politiques – souvent incompetentes et anti-démocratiques, et c'est là probablement la racine du problème – de ces pays comprennent que leur principal problème commun est le sous-développement économique auquel toutes les autres difficultés socio-politiques sont intimement liées. Une coopération – voire une intégration économique, ce qui est très improbable pour l'instant – entre l'Afghanistan, le Pakistan, l'Iran, l'Inde et les autres pays de la région serait la meilleure solution aux disputes existant entre ces pays qui partagent des valeurs communes et une même histoire, donc un même destin. Si toutefois ces pays n'adoptent pas une politique mutuelle et régionale responsable, basée sur les principes de la Charte de l'ONU ou du droit international et s'ils ne trouvent pas les capacités de s'entendre et de coopérer en cet âge de missiles et de bombes nucléaires, il y aura toutes les raisons de s'attendre, dans l'avenir, aux pires scénarios imaginables.

#### **IV. Les efforts des Nations Unies en vue d'un règlement politique de la situation en Afghanistan**

##### **A. Les négociations afghano-pakistantaises et les « Accords de Genève »**

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, l'origine du conflit afghan des années 80-90 se trouve dans le coup d'Etat de 1978 et dans la politique subséquente du régime communiste. La polarisation à l'extrême de la société, les divisions politiques, religieuses, ethniques, linguistiques, le factionalisme omniprésent, les luttes fratricides intra-afghanes, etc., ont poussé une demi-douzaine d'Etats étrangers à s'impliquer profondément en Afghanistan.

L'URSS, entraînée progressivement dans le conflit afghan depuis 1978, a occupé militairement le pays, défiant ainsi ouvertement la Charte des Nations Unies et la communauté internationale. Les Etats-Unis, le Pakistan, la Chine et d'autres encore y ont répondu par une intervention indirecte, tout aussi illégale du point de vue du droit international. Cela a eu pour résultat l'internationalisation du conflit interne afghan.

Des milliards de dollars, et des dizaines – ou probablement des centaines – de milliers de tonnes d'armes et de munitions ont été investis dans cette guerre par les pays étrangers intéressés. La guerre civile afghane a donc connu une transformation substantielle. Elle est devenue non seulement internationale, mais encore une

énorme impasse politico-militaire où chaque effort d'une partie en vue de gagner la guerre provoquait un contre-effort des adversaires.

Après l'intervention soviétique de décembre 1979, l'internationalisation du conflit afghan a acquis des dimensions si importantes qu'une solution politique ne pouvait avoir lieu que dans un cadre international approprié, où auraient dû être abordées dès le début les questions du retrait des troupes soviétiques et de l'ingérence des autres pays, en corrélation directe avec la recherche d'un gouvernement de transition qui aurait été acceptable pour la majorité des Afghans, et dont la politique aurait été conforme aux normes et principes généralement reconnus par la communauté internationale.

Théoriquement, ce cadre, de loin le meilleur étant donné ses importants pouvoirs et moyens, aurait dû être le Conseil de sécurité des Nations Unies. Toutefois, celui-ci a été désespérément paralysé du fait du veto de l'URSS, militairement impliquée en Afghanistan. L'Assemblée générale a fait de son mieux en adoptant régulièrement des résolutions où elle faisait des recommandations en vue de résoudre le problème afghan, mais face à l'occupation directe de l'Afghanistan par une superpuissance et face à la complexité des intérêts en jeu, elle était également inefficace. Cependant, une recommandation de l'Assemblée<sup>875</sup>, qui dit que celle-ci « espère » que le Secrétaire général de l'ONU nomme un « Représentant spécial » pour l'Afghanistan, a permis d'inaugurer un processus diplomatique qui aurait pu aboutir à une solution politique de la situation en Afghanistan.

Les Soviétiques et le gouvernement afghan étant contre l'internationalisation de la question d'Afghanistan, c'est-à-dire toute évocation à l'ONU ou dans d'autres forums internationaux, refusaient qu'un « Représentant spécial » – titre donné habituellement aux médiateurs de l'ONU – soit nommé et préféraient des négociations directes avec le Pakistan et l'Iran<sup>876</sup>. Le Pakistan était pour la médiation de l'ONU et refusait toute négociation directe avec Kaboul qu'il ne reconnaissait pas<sup>877</sup>. Le sens équivoque du mot « espérer » dans la résolution de l'Assemblée a énormément embarrassé le Secrétaire général des Nations Unies à l'époque, Kurt Waldheim<sup>878</sup>. Celui-ci a finalement trouvé un qualificatif plus convenable aux Soviétiques et aux Afghans pour la médiation des Nations Unies en nommant son « Représentant personnel » pour l'Afghanistan.

Avant que celui-ci n'entame sa mission, il y avait eu des propositions de règlement de la situation en Afghanistan de la part de la Communauté européenne, des Etats-Unis, de l'Organisation de la Conférence islamique et des Soviétiques eux-mêmes<sup>879</sup>.

Le gouvernement afghan a, pour sa part et sur une suggestion soviétique, formulé, le 14 mai 1980, des propositions concrètes adressées au Pakistan et à l'Iran

<sup>875</sup> Rés. 35/37 du 20 novembre 1980. Assemblée générale, Résolutions et décisions, Documents officiels: 35<sup>e</sup> session, supp. no 48, Nations Unies, New York, 1981, p. 20.

<sup>876</sup> Diego Cordovez, in Cordovez & Harrison, *Out of Afghanistan*, op. cit., p. 75.

<sup>877</sup> *Ibid.*

<sup>878</sup> *Ibid.*

<sup>879</sup> Voir Problèmes Politiques et Sociaux, No 398. La Documentation Française, Paris 1980, p. 37

en vue de conclure, à travers des négociations directes, des accords bilatéraux portant sur la normalisation des relations avec ces pays. Elles comportaient essentiellement: la cessation de l'ingérence en Afghanistan; des garanties politiques de la part de certains Etats, dont notamment l'URSS et les Etats-Unis, du non-renouvellement des « agressions armées »; les questions du retour des réfugiés afghans et du retrait des troupes soviétiques. Elles incluaient en outre, ce qui était important en soi, la promesse de « négocier les questions qui font depuis longtemps l'objet de désaccords » entre l'Afghanistan et ses voisins, c'est-à-dire la question du « Pacbtounistan » et le différend concernant le partage des eaux du fleuve Hilmand avec l'Iran<sup>880</sup>.

D'une part, ces propositions étaient une réponse aux pressions diplomatiques internationales. Les Soviétiques voulaient atténuer les critiques contre leur politique afghane, notamment dans des forums internationaux tels que l'Assemblée générale et l'Organisation de la Conférence islamique. D'autre part, croyant qu'ils pouvaient maîtriser la guérilla afghane à l'aide de leurs troupes, ils voulaient créer par les moyens diplomatiques un environnement régional et international plus sûr pour le régime de Karmal, ainsi que lui assurer une certaine légitimité, une reconnaissance diplomatique.

Le gouvernement de Zia au Pakistan, de son côté, avait également un intérêt considérable: l'engagement d'un dialogue avec les Russes et les Afghans était important pour la sécurité de son pays. Tout en accordant secrètement son soutien à la résistance afghane, il voulait probablement aussi montrer que sa volonté politique était conforme à ses nombreuses déclarations officielles suggérant de rechercher une solution politique à la situation en Afghanistan. Cela dit, Zia, semble-t-il, ne croyait pas à la probabilité d'un retrait soviétique de l'Afghanistan, en particulier par la seule contrainte militaire.

Si les déclarations politiques des deux côtés ne semblaient pas inconciliables, leurs arrière-pensées laissaient, à l'époque, peu de doute sur l'échec du processus diplomatique. C'est toutefois l'évolution ultérieure de la situation politico-militaire en Afghanistan ainsi que des changements en URSS, qui ont permis la poursuite des pourparlers afghano-pakistanaïses et qui ont mené, en avril 1988, aux accords de Genève. L'Iran, plongé à l'époque dans une situation de confusion et d'anarchie, n'a accordé aucun intérêt aux propositions de Kaboul. Il n'a pas participé aux négociations afghano-pakistanaïses, mais a accepté d'être tenu informé par le Représentant personnel. Par contre, l'URSS, dès le début, et les Etats-Unis, à un stade ultérieur, ont joué un rôle de première importance dans les négociations.

Avant la nomination du Représentant personnel du secrétaire général de l'ONU, rien d'important n'avait été fait sur le plan diplomatique. Le Pakistan refusait de mener des négociations directes avec le gouvernement de Karmal, déclarant qu'elles seraient interprétées comme une reconnaissance du régime afghan. Les Soviétiques et les Afghans d'un côté, les Pakistanais et les Américains de l'autre côté étaient convaincus de la mauvaise foi des uns et des autres. Ces derniers étaient certains

---

<sup>880</sup> *Ibid.*, pp 37-38.

que les Russes ne se retireraient pas de l'Afghanistan. De même, les Soviétiques et les Afghans croyaient que les Etats-Unis et le Pakistan ne cesseraient pas leur ingérence. Le scepticisme qui en découlait était considérable. Dans ces conditions, l'ONU, instance internationale impartiale, est devenue non seulement le seul intermédiaire acceptable pour toutes les parties, mais également porteuse d'énormes espoirs pour l'Afghanistan. Les efforts énergiques et patients du Représentant personnel du Secrétaire général, Diego Cordovez<sup>881</sup>, se sont révélés incontournables.

Après des mois d'efforts soutenus et des consultations laborieuses avec Islamabad, Kaboul et Téhéran, Cordovez a pu convoquer, du 16 au 24 juin 1982, un premier tour de négociations indirectes afghano-pakistanaïses au Palais des Nations à Genève.

Malgré les insistances de Kaboul sur les négociations directes, il avait été finalement convenu que les délégations afghane et pakistanaïse, bien qu'elles soient présentes en même temps à Genève, ne se rencontreraient face-à-face qu'à un stade ultérieur et que les négociations se dérouleraient à travers la médiation du Représentant personnel. On a appelé cela « *proximity talks* » ou « *indirect talks* »<sup>882</sup>, une expérience probablement unique dans l'histoire de l'ONU. Les Afghans et les Pakistanais ont également accepté que le texte d'un « règlement global » (« *comprehensive settlement* ») soit rédigé par le Représentant personnel, auquel ils pouvaient faire des « commentaires » écrits, mais non pas des propositions d'amendements, et que tous les points agréés durant les négociations ou les consultations seraient notés par écrit (« *Note for the Record* »), un document qui contiendrait aussi les « instructions » des parties concernant le contenu du texte préliminaire de l'accord global<sup>883</sup>. Malgré le nom officiellement donné de bons offices, cela a donc été dès le début une médiation très active.

En ce qui concerne le contenu des négociations, il était clair que la question centrale était le retrait des troupes soviétiques. Pendant un premier temps, le Pakistan a en outre insisté sur l'inclusion du droit de l'autodétermination des Afghans dans l'agenda des négociations, mais a dû y renoncer face à l'intransigeance soviétique. Pour Kaboul et Moscou, l'essentiel était la cessation de l'« ingérence étrangère » en Afghanistan<sup>884</sup>, et ils insistaient sur les garanties du non-renouvellement de celle-ci. Cordovez a réussi à faire accepter par les parties l'idée de « *package deal* » qui « éliminait toute discussion sur les priorités »<sup>885</sup>. Cela signifiait que tous les sujets de négociation, de quelque importance qu'ils soient, étaient considérés comme interdépendants et que le traité devait être signé après que les parties eurent atteint un accord sur chacune des quatre (éventuellement

---

<sup>881</sup> Le premier « Représentant personnel » du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan a été Pérez de Cuéllar. Celui-ci, élu Secrétaire général de l'ONU, a nommé Cordovez son représentant personnel au début de 1982, et ce sont les années de la médiation de ce dernier qui représentent le plus grand intérêt.

<sup>882</sup> Cordovez, op. cit., p. 81.

<sup>883</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>884</sup> *Ibid.*

<sup>885</sup> *Ibid.*, p. 82.

cinq) questions de leurs pourparlers, qui ont été définies comme suit: 1) le retrait des troupes soviétiques; 2) la non-ingérence et la non-intervention; 3) les garanties du respect des engagements; 4) le retour des réfugiés; 5) éventuellement, le monitoring de l'exécution des accords<sup>886</sup>.

Comme on le voit, ce processus diplomatique n'était adéquat pour résoudre la situation en Afghanistan dans sa globalité ni par sa forme (bilatérale indirecte) ni par son contenu (les aspects externes du conflit uniquement), ce qui n'était toutefois pas la faute de l'ONU, qui faisait son possible. L'aspect interne de la situation a été complètement exclu par les Soviétiques et les Afghans. Il suffisait pourtant d'un peu de bon sens pour se convaincre que la question d'un gouvernement de transition largement représentatif – pour préparer le chemin à l'autodétermination du peuple afghan – ne pouvait pas être séparée des questions du retrait des troupes soviétiques et de l'ingérence étrangère, puisque l'intervention soviétique et les contre-interventions des autres Etats avaient complètement altéré la situation politique dans le pays. Celle-ci était anarchique et il n'y avait aucune force politique afghane de stature nationale qui aurait été en mesure d'y mettre fin.

En ce qui concerne la forme bilatérale des négociations, là aussi la faute revient aux Soviétiques et au gouvernement de Kaboul. La discussion d'une situation aussi complexe que celle de l'Afghanistan aurait dû logiquement avoir lieu dans un cadre international, où toutes les parties intéressées, y compris les Moudjahidin, auraient dû participer. Cela aurait répondu aux intérêts de la majorité du peuple afghan et aurait probablement mené à une meilleure solution de l'ensemble du problème.

Cependant, malgré tout cela, les pourparlers bilatéraux sous l'égide de l'ONU étaient d'une importance capitale. Cordovez avait raison lorsqu'il supposait que les accords afghano-pakistanaï « créeraient les conditions permettant aux Afghans d'exercer leur droit d'autodétermination »<sup>887</sup>. L'idée était simple: une fois que les troupes soviétiques se seraient retirées, ou qu'il était certain qu'elles se retireraient, et que les ingérences auraient cessé, les Afghans pourraient choisir leur propre gouvernement.

Le deuxième tour des pourparlers, en avril 1983, a permis aux parties d'accomplir un progrès substantiel en parvenant à un accord de principe sur les questions du retrait des troupes, de la non-ingérence et du retour des réfugiés. Les Soviétiques étaient prêts à donner un calendrier pour le retrait de leurs troupes, tandis que les Pakistanais ont accepté de donner une date à laquelle ils seraient prêts à signer l'accord sur la non-ingérence et de l'appliquer 30 jours plus tard<sup>888</sup>. Cordovez a alors affirmé que « 95 pour cent du texte préliminaire de l'accord était prêt »<sup>889</sup>.

Avant le troisième round en juin 1983, le Pakistan a cependant changé d'avis. Son ministre des Affaires étrangères a déclaré que « la section du règlement concernant l'ingérence ne serait pas considérée comme finale avant que les autres

<sup>886</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>887</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>888</sup> *Ibid.*, pp 129-130.

<sup>889</sup> *Ibid.*, p. 166.

sections du règlement ne soient prêtes. »<sup>890</sup> Niaz Naik, deuxième dans la hiérarchie du ministère des Affaires étrangères, a été plus clair en déclarant que toutes les questions « étaient largement ouvertes »<sup>891</sup>. Furieux, Moscou a déduit de l'attitude adoptée par le Pakistan que celui-ci n'était pas prêt à s'engager à cesser l'ingérence<sup>892</sup>. D'après certains, le changement dans la position pakistanaise était dû aux pressions des Américains qui s'opposaient à tout accord sur l'Afghanistan, qui ne mènerait pas au remplacement du gouvernement de Karmal par celui des Moudjahidin<sup>893</sup>. De toute évidence, face à la probabilité d'un accord, les « durs » ont pris le dessus aussi bien à Islamabad et Washington qu'à Moscou et Kaboul, empêchant ainsi les parties de s'entendre sur les points restants, certes les plus difficiles, du futur accord.

Les Soviétiques et les Afghans, changeant également leur position, ont refusé de donner un calendrier concret pour le retrait des troupes soviétiques. En effet, les documents soviétiques montrent que, face à l'impuissance évidente de pacifier l'Afghanistan, les conservateurs du régime, tels Gromyko ou Marshal Ogarkov qui dominait la politique de la défense<sup>894</sup>, et cela malgré les espoirs suscités par le court passage d'Andropov à la tête de l'URSS, s'obstinaient toujours à maintenir leurs troupes en Afghanistan jusqu'à une date indéfinie<sup>895</sup>. En outre, les Soviétiques exigèrent de nouveau que le Pakistan s'engage à mettre fin à son ingérence avant toute discussion sur le retrait des troupes soviétiques<sup>896</sup>.

De l'autre côté, au Pakistan, le ISI était absolument opposé à un règlement politique de la situation en Afghanistan et voulait la victoire militaire totale des Moudjahidin sur le régime communiste<sup>897</sup>. Le président Zia soutenait à fond le ISI, mais n'a pas empêché non plus son ministère des Affaires étrangères de continuer ses efforts en vue d'un accord avec l'Afghanistan. Il devait d'autre part tenir compte de la position des Etats-Unis qui, d'un avis généralement accepté, n'étaient pas intéressés à l'époque dans le processus de Genève. Le régime de Zia avait besoin de l'assistance financière et militaire américaine dont dépendait en grande partie sa sécurité et sa stabilité intérieure.

D'autres questions, notamment celle du remplacement du gouvernement de Karmal et celle de la reconnaissance de la « ligne Durand » par l'Afghanistan, soulevées par le Pakistan, ont aussi miné les négociations. Moscou a accusé les Pakistanais d'avoir posé comme condition préalable à la signature de l'accord la

---

<sup>890</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>891</sup> *Ibid.*

<sup>892</sup> *Ibid.*

<sup>893</sup> Voir Rais, *op. cit.*, p. 121. Sur le manque d'intérêt américain à parvenir à un accord avec les Soviétiques et sur les signes donnés au Pakistan dans ce sens, voir l'article de Ted Morello, « A hiccup at the brink », *Far Eastern Economic Review*, June 9, 1983, p. 30.

<sup>894</sup> Harrison, *op. cit.*, p. 95.

<sup>895</sup> Voir le procès-verbal de la réunion du bureau politique du CC du PCUS du 10 mars 1983, *in* Allan et al., *op. cit.*, p. 406.

<sup>896</sup> Cordovez, *op. cit.*, p. 134.

<sup>897</sup> Voir Yousaf, *op. cit.*, pp 272-273.

constitution d'un gouvernement exclusivement formé de Moudjahidin à Kaboul<sup>898</sup>. Quant à la question de la frontière, les Pakistanais voulaient s'assurer la reconnaissance de l'Afghanistan et affirmaient que la question de l'ingérence suppose l'existence d'une frontière. « Vous ne pouvez pas jouer au tennis sans un filet », a remarqué le ministre des Affaires étrangères du Pakistan, Sahabzada Yaqub Khan<sup>899</sup>. Les Afghans préféraient que rien concernant la frontière ne soit invoqué et se sont constamment opposés à ce que soit incluse dans le texte des accords la formule « les frontières interoationalement reconnues existantes » proposée par les Pakistanais. Les Soviétiques ont adopté à l'époque un profil bas sur la question. Pour toutes ces raisons, la session de juin 1983 des pourparlers afghano-pakistanais de Genève s'est terminée dans une impasse.

L'élection de Tchernenko au poste de Secrétaire général du CC du PCUS après la mort d'Andropov a coïncidé avec la période que Cordovez a appelée un « long hiver »<sup>900</sup> diplomatique. La guerre en Afghanistan a connu une aggravation considérable. Les Soviétiques ont fait de sérieuses tentatives en vue de briser les bastions des Moudjahidin. Les Américains et les Pakistanais y ont répondu en augmentant leur soutien à ces derniers. Le processus diplomatique s'est ralenti. Cela n'a cependant pas découragé le Représentant personnel de continuer ses consultations formelles et/ou informelles de haut niveau à Kaboul, Islamabad et Téhéran, et avec les hauts responsables russes et américains<sup>901</sup>.

C'est avec l'accession de M. Gorbatchev, en mars 1985, à la tête du parti communiste et, par conséquent, de l'Etat soviétique que les négociations de Genève ont connu un nouveau départ. Gorbatchev était déterminé à retirer ses troupes de l'Afghanistan, mais aussi à soutenir par une aide massive un régime « ami » à Kaboul. Durant sa rencontre avec Karmal en octobre 1985, il a de toute évidence recommandé à ce dernier de libéraliser sa politique et de chercher un compromis avec la résistance pour que les Soviétiques puissent retirer leurs troupes de l'Afghanistan<sup>902</sup>. Les recommandations ont été formalisées par une réunion du Bureau politique du CC du PCUS durant le même mois.

Karmal n'a pas fait grand chose. Malgré les apparences d'élargir les bases du régime, il était certain qu'il n'était pas prêt à partager d'une manière réaliste le pouvoir avec les autres forces politiques et ne montrait pas de souplesse dans les négociations afghano-pakistanaïses. Il semblait être convaincu que sans les troupes soviétiques le régime ne survivrait pas et était, de toute évidence, contre le retrait des troupes soviétiques. Cela a été l'une des principales raisons de la décision soviétique de le remplacer. En mai 1986, la direction soviétique l'a contraint à démissionner et Nadjibullah, le chef des services secrets, a été désigné comme secrétaire général du CC du PDPA. Durant les mois suivants, Nadjibullah a

---

<sup>898</sup> Voir Rais, *op. cit.*, p. 122.

<sup>899</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>900</sup> Cordovez, *op. cit.*, p. 165.

<sup>901</sup> Pour un récit complet des efforts de Cordovez et des négociations de Genève, voir Cordovez, *op. cit.* Pour un récit pakistanais du même processus, voir Riaz Mohammad Khan, *Untying the Afghan Knot*, *op. cit.*

<sup>902</sup> Voir Harrison, *op. cit.*, pp 201-202.

inauguré une certaine politique de « réconciliation nationale »<sup>903</sup>, plus audacieuse, mais extrêmement contradictoire. L'Afghanistan a abandonné momentanément l'exigence des pourparlers directs avec le Pakistan comme condition de la continuation des négociations, a montré le désir de discuter du retrait des troupes et du problème de monitoring des accords<sup>904</sup>.

Les Américains, pour leur part, ont commencé à montrer de l'intérêt pour les pourparlers de Genève et semblaient avoir abandonné la politique de « *bleeding* » envers les Soviétiques en Afghanistan<sup>905</sup>. Le premier signal important a été le fait que le Département d'Etat a favorablement répondu au texte préliminaire de l'accord sur les garanties internationales, présenté par Cordovez à la fin 1985. Le dialogue soviéto-américain sur l'Afghanistan, interrompu depuis 1982, a également repris.

Du côté soviétique, vers la fin 1986, le Bureau politique soviétique s'est donné l'objectif de retirer les troupes en deux ans<sup>906</sup>, malgré le fait que la situation en Afghanistan s'était encore détériorée et que la « réconciliation nationale » ne donnait pas de résultats. Le souci principal était alors d'assurer que l'Afghanistan soit un pays « neutre »<sup>907</sup>, ce qui impliquait la nécessité de parvenir à un accord avec le Pakistan et les Etats-Unis. Les Soviétiques étaient décidés à se retirer de l'Afghanistan, pourvu que les Américains n'y entrent pas. Ce pays leur avait coûté trop cher sur le plan militaire, économique et diplomatique. Le retrait des troupes rentrait parfaitement dans la logique de la « Perestroïka » – une politique commencée par Gorbatchev pour répondre à la crise interne du système économique et politique de l'URSS – et était une condition essentielle pour la normalisation des relations avec l'Ouest et pour le regain d'une certaine confiance au tiers monde, en particulier parmi les pays islamiques et non-alignés.

La détermination de la direction soviétique de retirer les troupes de l'Afghanistan, avec ou sans les accords de Genève, notamment la déclaration du 8 février 1988 de Gorbatchev où celui-ci affirme catégoriquement que « le retrait des troupes commencera le 15 mai et sera achevé en 10 mois, si les accords de Genève sont signés le 15 mars »<sup>908</sup>, a forcé les autres parties aux négociations indirectes afghano-pakistantaises à aplanir toutes les difficultés restantes<sup>909</sup> et à signer, le 14

---

<sup>903</sup> Pour une vue critique de la politique de réconciliation nationale de Nadjibullah, voir Khan, op. cit., pp 182-185, 188-190.

<sup>904</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>905</sup> Voir Rais, op. cit., p. 123.

<sup>906</sup> Voir le procès-verbal de la réunion du Bureau politique du CC du PCUS du 13 novembre 1986, reproduit in Allan et al., op. cit., p. 440.

<sup>907</sup> *Ibid.*, pp 440 et s.

<sup>908</sup> Voir les extraits de la déclaration, publiés in *Le Monde*, 10 février 1988, p. 2.

<sup>909</sup> Il s'agissait de la question de la frontière afghano-pakistantaise (ligne Durand) ; de celle de la « symétrie négative » demandée par les Etats-Unis, qui consistait en ce que les Etats-Unis et l'URSS cessent toute assistance militaire aux parties afghanes après la signature ; des pourparlers directs demandés par Kaboul, qui ont eu lieu seulement au moment de la signature des accords ; de la question de la formation d'un gouvernement de coalition à Kaboul, soulevée d'abord par les Soviétiques comme condition de la signature des accords de Genève, mais rejetée par les Pakistanais et les Américains, puis soulevée par les Pakistanais

avril 1988, les cinq « Accords sur le règlement de la situation concernant l'Afghanistan », juridiquement obligatoires<sup>910</sup>.

Concernant la non-ingérence et la non-intervention, l'« Accord [...] [afghano-pakistanaï] sur les principes des relations mutuelles, et notamment sur la non-ingérence et la non-intervention » disait:

« La République d'Afghanistan et la République islamique du Pakistan [...] »

Conscientes des dispositions de la Charte des Nations Unies ainsi que des résolutions des Nations Unies sur le principe de la non-ingérence et de la non-intervention, et en particulier de la Déclaration du 24 octobre 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies et de la Déclaration du 9 décembre 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats,

Sont convenues de ce qui suit:

Article 1<sup>er</sup>: Les Hautes Parties contractantes conduiront leurs relations dans le strict respect du principe de la non-ingérence et de la non-intervention des Etats dans les affaires des autres Etats.

Article 2: Aux fins de l'application du principe de la non-ingérence et de la non-intervention, chacune des [...] Parties contractantes s'engage à se conformer aux obligations suivantes:

1. Respecter la souveraineté, l'indépendance politique, l'intégrité territoriale, l'unité nationale, la sécurité et le non-alignement de l'autre Haute Partie contractante, ainsi que l'identité nationale et le patrimoine culturel de son peuple;

2. Respecter le droit souverain et inaliénable de l'autre Haute Partie contractante de déterminer librement son propre système politique, économique, culturel et social, de développer ses relations internationales et d'exercer une souveraineté permanente sur ses ressources naturelles, conformément à la volonté de son peuple et sans intervention, ingérence, subversion, coercition ou menace extérieures, sous quelque forme que ce soit;

3. S'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force sous quelque forme que ce soit pour violer les frontières de l'autre Haute Partie contractante, pour troubler son ordre politique, social et économique, pour changer son système politique ou renverser son gouvernement ou pour créer une tension entre les Hautes Parties contractantes;

---

et rejetée cette fois par les Soviétiques et les Afghans; des consultations avec les réfugiés afghans au Pakistan, demandées par le Pakistan; de la question du soutien iranien aux accords, etc.

<sup>910</sup> Les accords comprenaient: 1) « Accord bilatéral entre la République d'Afghanistan et la République islamique du Pakistan sur les principes des relations mutuelles, et notamment sur la non-ingérence et la non-intervention »; 2) « Accord bilatéral entre la République d'Afghanistan et la République islamique du Pakistan sur le retour volontaire des réfugiés »; 3) « Accord sur la corrélation qu'exige le règlement de la situation concernant l'Afghanistan »; 4) « Déclaration sur les garanties internationales » et; 5) « Mémoire d'accord » qui concernait le statut, l'organisation et les fonctions de la Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (« UNGOMAP »), chargée du monitoring de l'exécution des accords (Source: Nations Unies, S/19835).

4. Veiller à ce que son territoire ne soit pas utilisé d'une manière qui compromette la souveraineté, l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et l'unité nationale de l'autre Haute Partie contractante ou perturbe sa stabilité politique, économique et sociale;

5. S'abstenir de recourir à aucune intervention armée, subversion, occupation militaire ni à aucune autre forme d'intervention ou d'ingérence, avouée ou dissimulée, dirigée contre l'autre Haute Partie contractante, ni à aucun acte d'ingérence militaire, politique ou économique dans les affaires intérieures de l'autre Haute Partie contractante, y compris les actes de représailles impliquant le recours à la force;

6. S'abstenir de toute action ou tentative, sous quelque forme ou quelque prétexte que ce soit, tendant à déstabiliser l'autre Haute Partie contractante ou l'une quelconque de ses institutions ou à compromettre leur stabilité;

7. S'abstenir de favoriser, d'encourager ou d'appuyer, directement ou indirectement, les activités de rébellion ou de sécession contre l'autre Haute Partie contractante, sous quelque prétexte que ce soit, et de toute autre action tendant à briser son unité ou à saper ou à compromettre son ordre politique;

8. Empêcher sur son territoire l'entraînement, l'équipement, le financement et le recrutement de mercenaires, d'où qu'ils viennent, en vue de menées hostiles contre l'autre Haute Partie contractante, ou l'envoi de ces mercenaires sur le territoire de l'autre Haute Partie contractante et, dans le même esprit, de refuser toutes facilités, y compris les rooyees de financement, pour l'entraînement, l'équipement et le transit de ces mercenaires;

9. S'abstenir de conclure avec d'autres Etats aucun accord ou arrangement visant à intervenir ou à s'ingérer dans les affaires intérieures ou extérieures de l'autre Haute Partie contractante;

10. S'abstenir de toute campagne de diffamation, de tout dénigrement et de toute propagande hostile aux fins d'intervention ou d'ingérence dans les affaires intérieures de l'autre Haute Partie contractante;

11. Empêcher que l'on prête assistance à des groupes de terroristes, à des saboteurs ou à des agents de la subversion contre l'autre Haute Partie contractante, et qu'on les utilise ou qu'on les tolère;

12. Empêcher que des individus ou des groupes politiques, ethniques ou autres soient présents sur son territoire, qu'ils y soient hébergés dans des camps, des bases ou ailleurs, et qu'ils soient organisés, formés, financés, équipés et armés afin de provoquer la subversion, le désordre ou des troubles sur le territoire de l'autre Haute Partie contractante et, dans le même esprit, empêcher que ces individus et groupes puissent faire usage des médias et transporter des armes, des munitions et du matériel;

13. Ne prendre ni ne tolérer aucune autre mesure qui puisse être considérée comme une ingérence ou une intervention [...]

En lui-même, l'accord serable parfait pour inhiber toute forme d'ingérence ou d'intervention. Cependant, dans son préambule, il se réfère à la Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international [...], et à la Déclaration du 9 décembre 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Cela crée une certaine ambiguïté.

En effet, le § 5 de la partie de la Déclaration de 1970, intitulée « Le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit de disposer d'eux-mêmes » dit: « tout

Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples [...] de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte. »<sup>911</sup>

La partie III, al. b, de la Déclaration de 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dit que le principe de la non-ingérence et de la non-intervention comprend, entre autres, « le droit et le devoir des Etats d'appuyer pleinement le droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance des peuples assujettis à une domination coloniale, à une occupation étrangère ou à des régimes racistes, ainsi que le droit de ces peuples de recourir, à cette fin, à la lutte politique et à la lutte armée, conformément aux buts et principes de la Charte. »<sup>912</sup> Les déclarations de l'Assemblée générale posent un principe, bien que discutable, selon lequel les Etats peuvent soutenir, y compris par une assistance militaire, la lutte d'un peuple en vue de l'autodétermination.

Il faut donc se poser la question de savoir si les Etats assistant les rebelles afghans, notamment le Pakistan et les Etats-Unis, n'étaient pas en droit d'aider le peuple afghan de se libérer de l'occupation étrangère, d'exercer son droit de l'autodétermination, sans que cela soit considéré comme une violation du principe de la non-ingérence et de la non-intervention.

Une telle interprétation n'est pas exclue si on considère que les Etats individuels sont compétents pour juger si un peuple lutte ou non pour son autodétermination. Cependant, étant donné que l'Assemblée générale a adopté à des majorités écrasantes des résolutions spécifiques concernant l'intervention soviétique en Afghanistan, les Etats membres – dont les Etats-Unis et le Pakistan, qui les ont votées favorablement – étaient probablement juridiquement liés et devaient par conséquent se baser dans leur qualification de la situation et dans leurs actions en Afghanistan sur ces résolutions de l'Assemblée. Celles-ci ne proposent aux Membres que de rechercher une solution politique et de fournir des secours humanitaires aux réfugiés<sup>913</sup>.

Il semble que le général Zia n'a donné son autorisation à la signature des accords de Genève qu'après avoir obtenu des assurances personnelles de la part du président Reagan et du secrétaire d'Etat Shultz concernant la « symétrie positive », c'est-à-dire la continuation dans la pratique du soutien américain aux Moudjahidin<sup>914</sup>. Le général n'avait pas l'intention d'appliquer les accords qu'il allait signer. Les Afghans et les Russes le savaient. Des déclarations du ministre des Affaires étrangères du Pakistan, Noorani, sont révélatrices de la position pakistanaise. Le 14 avril 1988, celui-ci a déclaré:

<sup>911</sup> Rés. 2625 (XXV), Assemblée générale, Résolutions, Documents officiels: 25<sup>e</sup> session, Sup. No 28, Nations Unies, New York, 1971, p. 134.

<sup>912</sup> Rés. 36/103, Assemblée générale, Résolutions et décisions, Documents officiels: 36<sup>e</sup> session, sup. No 51, Nations Unies, New York, 1982, p. 100.

<sup>913</sup> Voir la Rés. 35/37 du 2 novembre 1980, op. cit. ; elle a été renouvelée chaque année jusqu'en 1987.

<sup>914</sup> Voir à ce sujet Khan, op. cit., p. 282.

« Au roieux, *le régime de Kaboul est une des factions afghanes*, qui ne doit pas être habilitée à recevoir de l'assistance militaire lui permettant de vaincre les autres parties afghanes qui seraient privées d'une pareille assistance. Les garanties internationales doivent assurer l'équité et l'équilibre dans les obligations des garants vis-à-vis de ces factions politiques, à moins que la situation change par la formation d'un gouvernement qui bénéficie de la confiance de larges segments de la population afghane. »<sup>915</sup>

Une autre déclaration pakistanaise, faite au moment de la signature des accords, met fin à toute incertitude en disant que « le gouvernement du Pakistan signe les accords sur la base de l'entente reflétée dans les échanges (de lettres) entre les Etats-garants »<sup>916</sup>, c'est-à-dire l'entente supposée concernant une « symétrie positive »<sup>917</sup> dans l'assistance aux parties afghanes.

Pour que ces déclarations soient juridiquement valables, elles doivent avoir le caractère de réserves aux accords en question. Sont-elles des réserves?

Ces déclarations privent les accords afghano-pakistanaïses de leurs objet et but, à savoir la cessation des interventions et des ingérences étrangères afin de permettre aux Afghans d'arriver à un règlement politique de la situation en Afghanistan ou, en d'autres termes, à exercer leur droit à l'autodétermination. Selon l'article 19, al. C, de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, une déclaration unilatérale qui est incompatible avec l'objet et le but du traité ne peut être considérée comme une réserve, i. e., elle n'est pas valable sur le plan juridique.

D'autre part, une déclaration unilatérale à un traité bilatéral équivaut plutôt à une proposition d'amendement du traité, qui, pour être valable, doit recevoir l'acceptation de l'autre partie au traité<sup>918</sup>. Or, tout au long des négociations afghano-pakistanaïses, le gouvernement de Kaboul a poursuivi avec persistance le but d'obtenir une reconnaissance internationale, notamment de la part du Pakistan, en tant que gouvernement légal du pays, ainsi que la fin des ingérences étrangères. Une acceptation de sa part des déclarations pakistanaïses ne peut pas être présumée.

L'Accord afghano-pakistanaïse sur le retour des réfugiés, qui concernait entre 3 et 5 millions d'Afghans, stipulait un retour volontaire, un traitement sans discrimination

<sup>915</sup> Official transcript of Noorani's press conference at Geneva, 16 March 1988 ; cité *ibid.*, p. 269. Les italiques sont rajoutées.

<sup>916</sup> Pour le texte de la déclaration voir Khan, *op. cit.*, pp 327-328. Les italiques sont rajoutées.

<sup>917</sup> Voir *infra*, p. 235.

<sup>918</sup> L'article 20, §4, al. C, de la Convention de Vienne sur le droit des traités dit : « un acte exprimant le consentement d'un Etat à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant a accepté la réserve. » ; voir aussi Harris, *op. cit.*, p. 789.

Sur la question de savoir si une partie peut en principe faire une réserve à un traité bilatéral, la Convention de Vienne précitée n'est pas explicite. La doctrine est partagée. Certains auteurs n'en excluent pas la possibilité (Voir par exemple Paul Reuter, Introduction au droit des traités, PUF, 1995, p. 128 ; Dietrich Kappeler, Les réserves dans les traités internationaux ; Verlag für Recht und Gesellschaft S. A., Bâle, 1958, pp 27-28). D'autres excluent catégoriquement les réserves dans certains cas. Mahmoud Khadjenouri affirme que « la quasi-unanimité des auteurs admettent que les réserves à la signature sont incompatibles avec les traités bilatéraux. » (Khadjenouri, Réserves dans les traités internationaux, Ambilly-Annemasse: Imprimerie franco-suisse, Thèse, Université de Genève, 1953, p. 18).

et une assistance matérielle, ainsi que les droits et libertés dont jouissait tout autre citoyen en Afghanistan. Cependant, les commissions mixtes afghano-pakistanaïses prévues par l'accord, n'ont jamais été établies<sup>919</sup>. Etant donné que les accords n'ont pas mis fin à la guerre, qui n'a pas perdu de son intensité, la plus grande partie des réfugiés n'ont pas pu rentrer au pays.

La question du retrait des troupes soviétiques, ainsi que celle de la corrélation entre les accords, a été résolue de manière très subtile. Il fallait satisfaire la position afghano-soviétique selon laquelle le retrait serait réglé par un accord bilatéral entre l'Afghanistan et l'URSS. De même, il fallait que le calendrier et les modalités du retrait soient sanctionnés par les Accords de Genève, afin de répondre aux exigences des Américains et des Pakistanais. D'autre part, il était indispensable d'assurer que les accords en question, séparés dans leur forme, constituent du point de vue juridique un seul et unique instrument dont toutes les dispositions entreraient en vigueur simultanément à la même date. Ainsi, les § 5 et 6, de l'« Accord sur la corrélation [...] » disaient:

« 5. L'Accord bilatéral sur les principes des relations mutuelles, et notamment sur la non-ingérence et la non-intervention, la Déclaration sur les garanties internationales, l'Accord bilatéral sur le retour volontaire des réfugiés et le présent Accord sur la corrélation qu'exige le règlement de la situation concernant l'Afghanistan entreront en vigueur le 15 mai 1988. Le calendrier convenu entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la République d'Afghanistan prévoit un retrait progressif des troupes étrangères, qui commencera à la date d'entrée en vigueur mentionnée plus haut. La moitié des troupes sera retirée d'ici au 15 août 1988 et le retrait de l'ensemble des troupes sera achevé dans un délai de neuf mois.

6. La corrélation mentionnée au § 5 ci-dessus a été convenue pour la réalisation effective de l'objectif du règlement politique, à savoir qu'à partir du 15 mai 1988 il n'y aura ni ingérence ni intervention, sous quelque forme que ce soit, dans les affaires des Parties ; que les garanties internationales seront en vigueur ; que le retour volontaire des réfugiés dans leur patrie commencera et sera achevé conformément au calendrier spécifié dans l'Accord sur le retour volontaire des réfugiés et que le retrait progressif des troupes étrangères commencera et sera achevé selon le calendrier envisagé au § 5. Il est donc essentiel que toutes les obligations découlant des instruments conclus en tant qu'éléments constitutifs du règlement soient rigoureusement remplies et que toutes les mesures requises pour assurer dûment l'application de toutes les dispositions des instruments soient exécutées de bonne foi. »

Quant aux garanties de la non-ingérence et de la non-intervention, les gouvernements soviétique et américain ont signé la « Déclaration sur les garanties internationales », un accord en forme simplifiée, juridiquement liant, – ne demandant donc une ratification ni par le Sénat américain ni par le Soviet suprême de l'URSS – où les deux superpuissances:

<sup>919</sup> Rais, *op. cit.*, p. 130.

« s'engagent à s'abstenir en toutes circonstances de toute forme d'ingérence et d'intervention dans les affaires intérieures de la République d'Afghanistan et de la République islamique du Pakistan et à respecter les engagements énoncés dans l'Accord bilatéral entre [...] [l'Afghanistan et le Pakistan] sur les principes des relations mutuelles [...] ».

Toutefois, au moment de la signature, les Etats-Unis y ont fait la déclaration unilatérale suivante:

« 1. Les obligations relatives au retrait des troupes, énoncées aux §§ 5 et 6 de l'Accord sur la corrélation, sont un aspect fondamental de l'ensemble du règlement. Il est essentiel que ces obligations soient honorées pour que soient atteints les objectifs du règlement, à savoir la fin de l'intervention étrangère en Afghanistan et le rétablissement des droits du peuple afghan, notamment par l'exercice de son droit à l'auto-détermination, comme le demande la Charte des Nations Unies et les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'Afghanistan.

2. Les obligations souscrites par les garants sont *symétriques*. A cet égard, les Etats-Unis d'Amérique ont fait savoir à l'Union soviétique qu'ils se réservaient le droit, compatible avec leurs obligations en tant que garant, de fournir une assistance militaire aux parties en Afghanistan. Si l'Union soviétique fait preuve de modération dans la fourniture d'une assistance militaire aux parties en Afghanistan, les Etats-Unis feront preuve de la même modération. »<sup>920</sup>

L'URSS a également fait une déclaration unilatérale:

« La partie soviétique est convaincue que les droits et les obligations des parties aux accords de Genève, en particulier ceux de l'URSS et des Etats-Unis en tant qu'Etats garants, découlent nettement du texte de ces accords. Elle assume pleinement ses responsabilités de garant des accords. La viabilité de ces accords dépendra, en dernière analyse, de leur strict respect par les parties elles-mêmes, l'Afghanistan et le Pakistan. »<sup>921</sup>

La déclaration américaine suscite les mêmes objections que celles concernant les déclarations pakistanaises. Elle ne peut pas être considérée non plus comme une réserve (dans le sens juridique). Elle est incompatible avec l'objet et le but des accords de Genève et contredit la « Déclaration sur les garanties internationales », signée par les Etats-Unis et l'URSS, où les deux garants s'engagent clairement « à s'abstenir en toutes circonstances de toute forme d'ingérence et d'intervention dans les affaires intérieures [...] » de l'Afghanistan. De plus, la déclaration soviétique montre plutôt une objection à la « symétrie positive » contenue dans la déclaration américaine.

---

<sup>920</sup> S/19835. Les italiques sont rajoutées.

<sup>921</sup> *Ibid.*

La « symétrie » évoquée dans le § 2 de la déclaration américaine signifiait que les Etats-Unis se réservaient le droit d'accorder de l'aide militaire à la résistance si l'URSS soutenait militairement le gouvernement afghan. C'était un choix politique au détriment du droit.

Sur le plan juridique, la situation était assez étrange. Il y avait, d'une part, un gouvernement impopulaire, mais qui occupait officiellement le siège de l'Afghanistan à l'ONU, et auprès duquel était accrédité le chargé d'affaires américain à Kaboul, et, d'autre part, la résistance populaire, mais non reconnue comme telle ni par un Etat ni par l'ONU. Malgré que cela puisse paraître paradoxal, le droit international moderne – tout en reconnaissant le droit de l'autodétermination des peuples comme un principe fondamental, probablement même comme une norme impérative – n'autorise pas l'intervention des Etats individuels du côté d'un mouvement insurrectionnel dans un autre Etat. Par contre, l'aide à un gouvernement, y compris une aide militaire, est généralement admise<sup>922</sup>.

La raison de la déclaration américaine, qui est de nature politique, se trouve dans le ferme refus des Soviétiques de la proposition américaine demandant une « symétrie négative » dans l'octroi de l'assistance militaire aux parties afghanes. Les Soviétiques – outre leurs difficultés légales de renoncer à leurs engagements en vertu des traités bilatéraux afghano-soviétiques – croyaient, tout comme les Américains, que sans l'assistance militaire soviétique, le gouvernement afghan ne survivrait pas après le retrait des troupes.

La symétrie est devenue le sujet d'intenses négociations soviéto-américaines dans les mois qui ont précédé la signature des accords de Genève. Il est généralement supposé que les deux superpuissances sont finalement parvenues à un accord tacite, notamment par un échange de courrier dont le contenu n'a pas été rendu public, sur une « symétrie positive » reflétée dans la déclaration unilatérale américaine. Cela, dans le but de ne pas compromettre la signature des accords, dont dépendait le retrait des troupes soviétiques réclamé depuis des années par les Etats-Unis, le Pakistan et la plupart des autres pays.

Ainsi, les accords de Genève, faute de volonté politique, ont finalement été réduits au seul retrait des troupes soviétiques qui constituaient un des principaux obstacles à la normalisation. Mais ce retrait ne signifiait de loin pas la paix en Afghanistan. Les accords n'ont pas facilité le règlement politique de la situation dans ce pays.

Une dernière question qui nous intéresse dans le cadre des accords de Genève est celle de la frontière afghano-pakistanaise, héritée du 19<sup>e</sup> siècle.

Dans le § 3 de l'article II de l'Accord sur les relations mutuelles, les parties s'engagent à: « s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force sous quelque forme que ce soit pour violer les frontières de l'autre Haute Partie contractante [...] »<sup>923</sup>. Cela signifie-t-il une reconnaissance par l'Afghanistan de la

<sup>922</sup> Voir à ce sujet *supra*, le chapitre V, section II, sous-section C.

<sup>923</sup> Voir *supra*, p. 229.

« ligne Durand », ce que les Pakistanais ont essayé d'obtenir tout au long des négociations de Genève ? Au vu de l'histoire des relations afghano-pakistantaises, ce paragraphe est en lui-même vague, ce qui était apparemment voulu<sup>924</sup>. La phrase « les frontières de l'autre Haute Partie » nécessite donc une interprétation.

Le terme « frontières » peut comprendre autant les frontières intérieures que les frontières internationales. Cependant, comme il s'agit d'un accord sur la non-ingérence et la non-intervention entre deux Etats souverains, la phrase « violer les frontières » peut signifier uniquement les frontières internationales.

D'autre part, le préambule de l'accord, comme on l'a déjà dit, se réfère à la résolution de 1970 de l'Assemblée générale relative aux principes du droit international et à celle de 1981 sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats. La première dit: « tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour violer les frontières internationales existantes d'un autre Etat [...] »<sup>925</sup>. La seconde déclare « le devoir des Etats de s'abstenir [...] de recourir à la menace ou à l'emploi de la force [...] pour violer les frontières internationalement reconnues d'un Etat [...] »<sup>926</sup>. Si donc la référence est correcte, le terme « les frontières de l'autre Partie contractante » dans l'accord bilatéral afghano-pakistantais peut être compris comme signifiant les « frontières internationalement reconnues existantes ».

Il semble cependant que telle n'était pas l'intention de la partie afghane aux négociations de Genève. L'Afghanistan a montré avec persistance, tout au long des négociations, son opposition à la formulation « frontières internationales » ou « frontières internationalement reconnues existantes », demandée par le Pakistan, pour qu'elle ne soit pas interprétée comme une forme de reconnaissance de la « ligne Durand » par l'Afghanistan<sup>927</sup>. D'autre part, des délégués pakistanais aux négociations ont officieusement affirmé que le Pakistan avait conclu que la simple inclusion de la phrase controversée ne signifiait pas la reconnaissance par l'Afghanistan de la « ligne Durand »<sup>928</sup>.

Le but et l'objet des accords de Genève étaient essentiellement la non-intervention et la non-ingérence en vue d'un « règlement de la situation concernant l'Afghanistan » ; la question de la « ligne Durand » n'était apparemment pas l'objet du règlement. Une question si importante – puisqu'elle avait empoisonné pendant un demi-siècle les relations de l'Afghanistan avec l'Inde britannique et depuis quarante ans celles avec le Pakistan – doit après tout faire l'objet d'accords ou d'arrangements spécifiques, clairs et sans ambiguïté. La « ligne Durand » reste donc une question ouverte. Toutefois, le droit international, la Charte de l'ONU et le simple bon sens veulent qu'à défaut d'une solution mutuellement acceptable, la frontière ne doit pas empêcher le développement des relations amicales et la coopération entre les deux pays. Après tout, l'Afghanistan et le Pakistan, ainsi que

<sup>924</sup> Voir sur la question Khan, *op. cit.*, pp 277-280.

<sup>925</sup> Partie I, § 5.

<sup>926</sup> Partie II, al. a.

<sup>927</sup> Voir Cordovez, *op. cit.*, pp 125, 265, 348-349 et 359.

<sup>928</sup> *Ibid.*, pp 349 et 359 ; voir aussi Khan, p. 278.

les autres pays de la région, ont d'autres problèmes plus importants et plus pressants, en particulier le sous-développement économique et l'instabilité politique. C'est en faisant face à cela qu'ils pourront probablement aussi résoudre, entre autres, des différends de longue durée tels que la question de la « ligne Durand ».

### C. Les efforts des Nations Unies en vue d'une « réconciliation nationale » et de la création d'un gouvernement provisoire de coalition en Afghanistan

Parallèlement aux négociations de Genève (1982-1988), l'ONU – ou plus précisément le Représentant personnel du Secrétaire général pour l'Afghanistan – a cherché, à partir de 1987, à faciliter l'établissement d'un dialogue intra-afghan. Jusque-là, les Afghans et les Soviétiques s'étaient opposés à un tel rôle de l'ONU.

C'est l'inauguration d'une politique de réconciliation nationale, adoptée à Moscou et proclamée par le président Nadjibullah vers la fin 1986, qui a attiré l'attention sur les bons offices de M. Cordovez. Décidés à retirer leurs troupes, les Soviétiques voulaient s'assurer un régime « ami » ou du moins « neutre » en Afghanistan. A cette fin, ils ont décidé de partager le pouvoir du PDPA avec des forces de l'opposition, ce qu'ils ont appelé la « politique de réconciliation nationale ».

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 1987, Nadjibullah a annoncé un cessez-le-feu unilatéral par les troupes afghanes et soviétiques. Il a cherché à établir des contacts avec l'opposition et a publiquement proposé à celle-ci des postes spécifiques dans le gouvernement. Cependant, tout comme les Soviétiques, il voulait que la réconciliation nationale soit menée par le PDPA qui devait conserver malgré tout son rôle dirigeant. Les leaders de la résistance, notamment les « Sept » ont hâtivement rejeté les propositions de Kaboul. Le Pakistan, pour sa part, a refusé de coopérer en la matière avec les Soviétiques<sup>929</sup>. Pour les Américains, le fait que la réconciliation nationale soit dirigée par le PDPA ou le régime de Kaboul était inacceptable<sup>930</sup>.

Au bout de quelques mois, il était déjà clair que le concept d'une réconciliation nationale de Kaboul était un échec. De plus, le régime de Kaboul connaissait de plus en plus de confusion, voire d'anarchie. Nadjibullah n'avait pas beaucoup de soutien à l'intérieur même du régime et du PDPA. Le groupe de Karmal et certains autres, qui avaient peur pour leur vie ou leurs positions, sabotaient ouvertement la politique de Nadjibullah. La situation dans le pays se détériorait rapidement. Les hostilités connaissaient une nette recrudescence et l'opposition armée gagnait du terrain.

Cordovez a alors proposé un « Scénario pour un processus accéléré de la réconciliation nationale »<sup>931</sup>. L'idée de base était que la réconciliation devait être réalisée par les Afghans eux-mêmes. Le scénario proposait un mécanisme pour un

<sup>929</sup> Voir à ce sujet Khan, *op. cit.*, pp 190-191.

<sup>930</sup> Voir Cordovez, *op. cit.*, pp 286-287.

<sup>931</sup> Pour un récit détaillé de ses efforts voir *ibid.*, pp 299, 368 et s.

dialogue entre les représentants des sept partis de Peshawar, du PDPA et des personnalités afghanes sélectionnées. L'ex-roi Zahir Shah devait diriger ce mécanisme. Les parties au dialogue devaient parvenir à des « accords transitoires » qui auraient servi de gouvernement provisoire du pays et qui auraient dû en outre mettre en œuvre un processus constitutionnel, notamment la convocation d'une Loya Jirga et probablement des élections, nécessaire pour une paix durable en Afghanistan. A cette fin, Cordovez a fait des efforts énergiques et a entrepris des consultations avec toutes les parties intéressées, notamment avec l'ex-roi à Rome.

Le « scénario » a été plus ou moins favorablement accueilli à Moscou et à Kaboul. Cependant, tout en acceptant de donner un rôle à l'ex-roi, Nadjibullah, appuyé par l'équipe de Gorbatchev, a montré clairement qu'il n'était pas prêt à renoncer au rôle dirigeant dans le processus de réconciliation nationale. Dès le début, il a exclu la participation au régime des chefs des partis de Peshawar et condamné par contumace par une cour spéciale des leaders de la résistance<sup>932</sup>. Il a fait adopter, à la fin 1987, par une Loya Jirga une nouvelle constitution qui, instituant le poste de président de la République, lui accordait des pouvoirs extrêmement larges. Nadjibullah, le seul candidat officiel, s'est fait élire président pour sept ans. Dans le pays, ainsi qu'à l'étranger, beaucoup de gens croyaient qu'il n'allait pas concéder le pouvoir. C'est seulement après avoir été privé de l'aide russe et devant l'imminence de sa chute en 1992, qu'il aurait accepté de démissionner. Comme souvent dans l'histoire de l'Afghanistan, les bonnes décisions arrivent trop tard.

Toutefois, cela n'était qu'une partie des difficultés de la réconciliation intra-afghane. Les quatre partis fondamentalistes de Peshawar ont catégoriquement refusé tout rôle à Zahir Shah dans le règlement de la situation en Afghanistan. Ils continuaient à être intransigeants et ne voulaient rien de moins que l'anéantissement total du régime de Kaboul et l'établissement d'un régime islamique pur.

Le Pakistan qui, pour sa part, n'avait probablement pas oublié le soutien de l'Afghanistan à l'irrédundantisme pachtout et balouch au Pakistan sous le long règne de Zahir Shah, sans rejeter expressément le scénario de Cordovez, a dans la pratique tout fait pour en empêcher la réalisation<sup>933</sup>. Le ISI pakistanais a continué, même après les accords de Genève qui stipulaient clairement la cessation de toute ingérence, à poursuivre sa propre politique de la guerre en Afghanistan, dont l'objectif était le renversement du régime de Kaboul<sup>934</sup>, et était fermement opposé à l'option de Zahir Shah<sup>935</sup>. Les Américains étaient probablement intéressés par le scénario, mais n'ont pas pu ou voulu faire pression sur le Pakistan. Sans la coopération de celui-ci, qui disposait de tous les moyens nécessaires pour réorienter la résistance, le scénario de Cordovez n'avait aucune chance de succès. Pourtant, c'était la seule option viable et acceptable pour la plus grande majorité des Afghans, indépendamment de leur appartenance ethnique, religieuse ou politique.

<sup>932</sup> Voir Khan, *op. cit.*, p. 183.

<sup>933</sup> Pour une opinion du ministère des Affaires étrangères du Pakistan, favorable toutefois à Zahir Shah, voir *ibid.*, pp 195-210.

<sup>934</sup> Voir Yousaf, *op. cit.*, pp 288 et s.

<sup>935</sup> Khan, *op. cit.*, p. 200.

Nous sommes convaincus que si les deux superpuissances avaient agi, conformément à leurs obligations morale et politique, en tant que parties au conflit afghan et membres du Conseil de sécurité de l'ONU, dans l'intérêt de la plus grande majorité du peuple afghan en optant fermement pour l'option de Zahir Shah, l'Afghanistan aurait eu aujourd'hui une histoire différente. Par-là, elles auraient également servi l'intérêt de la paix et la sécurité internationales.

La chute du régime de Nadjibullah en avril 1992, après que la Russie eut cessé de lui apporter toute assistance, a inauguré une nouvelle phase dans la guerre civile afghane. Celle-ci a continué, cette fois entre les groupes des Moudjahidin, ainsi qu'avec la milice ouzbek de l'ex-général communiste, Doustom. Un certain nombre de pays, pour la plupart voisins, ont rivalisé en Afghanistan afin d'augmenter leur influence à travers des groupes-clients en leur apportant un apport militaire et financier, attisant et prolongeant ainsi la guerre par leurs politiques contradictoires.

L'incapacité désespérante des Moudjahidin de s'entendre sur le partage du pouvoir et de gouverner le pays a incité le Pakistan à chercher une nouvelle force politique – les Talibans – et à la porter au pouvoir à Kaboul. Encore une fois, les larges masses des populations ont été exclues du processus politique. Depuis la fin 1996, les Talibans contrôlaient la plus grande partie du pays, y compris la capitale. Ils y ont imposé la loi islamique et étaient complètement isolés sur la scène internationale, comme conséquence de leur politique. Cela a contraint les vingt-quatre millions d'habitants du pays à subir les conséquences des sanctions internationales et les a empêchés de recevoir une aide massive de la communauté internationale, indispensable pour retourner à un minimum de normalité<sup>936</sup>.

---

<sup>936</sup> Nous avons clos la rédaction de ce chapitre en novembre 2000. A l'époque les Talibans étaient solidement installés au pouvoir. Or, l'intervention militaire américaine en Afghanistan, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 à New York, a profondément modifié la situation dans le pays (voir la postface, *infra*, p. 251).

## Conclusion

En commençant par exposer brièvement l'histoire de l'Afghanistan à partir du 19<sup>e</sup> siècle, nous avons voulu montrer la gravité des contradictions internes afghanes, ainsi que les pressions extérieures résultant, notamment, de la rivalité impérialiste anglo-russe, qui ont profondément marqué l'histoire du pays. Ceci est important pour comprendre l'évolution ultérieure de l'Etat et la nature du conflit contemporain en Afghanistan.

En effet, l'histoire de l'Afghanistan est souvent caractérisée par les conflits et les désordres internes aux causes multiples. La plupart du temps, ce sont les contradictions, en particulier les divisions et les luttes fratricides internes de la société afghane, qui en sont responsables. Celles-ci ont souvent attiré des puissances étrangères et ont toujours facilité les ingérences étrangères en Afghanistan.

Au 19<sup>e</sup> siècle, quand l'Afghanistan était souvent plongé dans l'anarchie et se trouvait ravagé par des luttes intestines violentes, les deux grandes puissances coloniales, la Russie et surtout l'Angleterre, ont peu à peu encerclé le royaume, l'ont privé de parties substantielles de son territoire et de son indépendance en politique étrangère. L'Afghanistan a été réduit au statut d'un Etat tampon, fermé à l'influence extérieure. L'instabilité interne et le facteur colonial ont probablement été d'une importance déterminante dans le retard socio-économique et, par conséquent, politique de l'Afghanistan.

Les souverains de Kaboul, pour leur part, ont adopté la politique de l'isolationnisme et de neutralité vis-à-vis de leurs voisins afin d'unifier le pays, de centraliser l'Etat et de sauvegarder son indépendance intérieure, surtout, face aux puissances coloniales ayant des intérêts politiques en Afghanistan.

L'accession au trône d'Amir Amanullah en 1919 et la révolution communiste en Russie en 1917 ont permis à l'Afghanistan de jouer sur les contradictions anglo-russes et d'obtenir formellement la reconnaissance de son indépendance par l'Inde britannique. Dans les années suivantes, l'Afghanistan a essayé de s'ouvrir au monde moderne, mais la chute de l'Amir afghan l'a replongé dans l'isolationnisme.

Cependant, les gouvernements afghans n'ont pas cessé de chercher à développer une coopération économique et/ou culturelle avec les puissances européennes – qui n'avaient pas d'intérêts politiques importants en Afghanistan – et avec les Etats-Unis. Ceux-ci ont largement et pendant longtemps négligé le pays et n'ont montré un certain intérêt qu'après que les Russes eurent amplement investi en Afghanistan dès les années cinquante. Bien que toujours pro-occidentale, la politique de neutralité et de non-alignement de l'Afghanistan plaisait aux Russes. Cette même politique arrangeait également les Américains.

Les investissements russes en Afghanistan, la formation des étudiants et surtout des militaires afghans en URSS ont eu comme conséquence la propagation de l'idéologie communiste dans les forces armées, ainsi que parmi une partie de la classe moyenne et des intellectuels afghans, ce qui a ultérieurement mené à la

formation du mouvement communiste, notamment du Parti démocratique populaire d'Afghanistan.

Les Russes ont favorisé les partis communistes afghans, mais, semble-t-il, ne croyaient pas que ceux-ci puissent être capables de prendre le pouvoir ou de gouverner le pays. De toute évidence, en vue de faire pression sur l'Afghanistan, les Russes ont encouragé les communistes afghans, surtout durant les dernières années de la présidence de Daoud, quand celui-ci a radicalement réorienté la politique étrangère du pays vers l'Occident et les pays arabes du golfe Persique. Cependant, rien n'indique que les Russes soient d'une manière ou d'une autre impliqués dans le coup d'Etat communiste de 1978. Ils semblaient être autant surpris par le coup d'Etat que le reste du monde.

Les Américains n'ont jamais vraiment essayé de contrebalancer les Russes en Afghanistan, une négligence que l'Inde britannique ne s'était pas permise. Ils considéraient que l'Afghanistan ne représentait pas d'intérêts vitaux pour eux et ont tacitement acquiescé le fait que ce dernier se soit trouvé dans la zone d'influence soviétique. Si les Américains avaient été plus actifs en Afghanistan, le pays aurait probablement eu une histoire différente. Le coup d'Etat communiste, bien qu'accidentel, avait ses origines dans la coopération économique et militaire trop importante avec l'URSS, non contrebalancée par l'Occident, notamment par les Etats-Unis.

Le différend concernant la « ligne Durand » avec le Pakistan a joué un rôle important dans le développement des relations avec les Etats-Unis et les pays arabes, qui ont souvent blâmé l'Afghanistan en l'occurrence.

Il est incontestable que malgré toute l'injustice de la politique coloniale anglaise et de la « ligne Durand » comme sa conséquence, l'Afghanistan a commencé à tort une guerre de propagande et de subversion contre le Pakistan. Par là, il a clairement enfreint le droit international et les principes de la Charte des Nations Unies dont il était membre. L'Afghanistan ne s'est pas rendu compte que son attitude lui coûterait extrêmement cher plus tard. La « ligne Durand » et la question du « Pachtounistan » ont été le fondement empoisonné de la course à la déstabilisation mutuelle entre l'Afghanistan et le Pakistan.

Pour les Etats-Unis, qui menaient une politique d'encerclement de l'URSS depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Pakistan a représenté dès sa naissance un allié stratégique dans la région. Les pays arabes ont témoigné beaucoup de sympathie pour le Pakistan en tant que pays islamique nouvellement formé. Les revendications afghanes concernant le « Pachtounistan » ont en grande partie empêché l'Afghanistan d'obtenir de l'aide économique et militaire substantielle américaine et arabe. La détérioration des relations avec le Pakistan, notamment les difficultés dans le transit des marchandises afghanes à travers le Pakistan et la fermeture de la frontière au début des années soixante, ont poussé l'Afghanistan vers une coopération plus étroite avec l'URSS, ainsi que vers une dépendance marquée vis-à-vis de celle-ci.

L'influence soviétique a été déterminante dans l'évolution et le renforcement du mouvement communiste afghan. Le coup d'Etat accidentel d'avril 1978 a permis au

PDPA, issu d'une alliance entre deux partis communistes prosoviétiques, le Khalq et le Parcham, d'usurper le pouvoir dans le pays. Cela a mis les Soviétiques devant un fait accompli. Cependant, la direction soviétique de l'époque y a vu une chance de transition de l'Afghanistan vers le socialisme, à l'exemple de ses républiques d'Asie centrale et de la Mongolie.

Dès les premiers jours du coup d'Etat, l'URSS s'est sentie obligée d'assister le nouveau régime afghan, aussi bien par un soutien économique et militaire substantiel que par une présence régulière de ses conseillers, notamment dans la prise des décisions importantes. En s'engageant ainsi, les Soviétiques ont clairement sous-estimé les contradictions de la société afghane, notamment celles du PDPA lui-même qui était incompétent, autoritaire, répressif et profondément ravagé par le factionnalisme.

Le régime du PDPA (Khalq) a largement eu recours aux purges et à la répression. L'intelligentsia afghane, qui était le produit de trois décennies de développement avorté du pays, a été persécutée et exclue du régime. Les libertés politiques ont été supprimées. Des dizaines de milliers de personnes ont été arbitrairement emprisonnées ou exécutées.

En vue de gagner le soutien de la classe paysanne, majoritaire dans la structure sociale afghane, le régime a commencé des réformes agraires qui, mal conçues et mal appliquées, ont totalement échoué. Comme résultat, la production agricole a brutalement chuté et l'ensemble de l'économie a plongé dans la confusion. Non seulement le régime n'a acquis aucun soutien populaire, mais, en plus, il a provoqué par sa répression et ses réformes une guerre civile qui s'est étendue de plus en plus au pays.

Exclues du pouvoir, les autres forces politiques afghanes, pour la plupart conservatrices et fondamentalistes, soutenues par le Pakistan, la Chine, les Etats-Unis et d'autres pays, se sont mobilisées contre le régime et ont largement gagné les populations à leur cause.

Le PDPA lui-même connaissait un grave fractionnisme. A peine deux mois et demi après le coup d'Etat d'avril 1978 – et malgré de grands efforts des Soviétiques pour que le parti préserve son unité – le Khalq a évincé le Parcham. Certains dirigeants du Parcham, accusés de complot contre la révolution, ont été condamnés à mort. D'autres ont dû s'exiler. Des milliers de parchamis ou leurs partisans ont été jetés en prison. Un peu plus d'une année plus tard, le Khalq, gravement affecté par l'animosité entre le gang d'Amin et celui de Taraki, a également imploré, ce qui a mené au meurtre de Taraki et à la répression de milliers d'autres khalqis pro Taraki.

L'URSS a dû observer avec embarras les luttes intestines fratricides des communistes afghans et l'enlèvement du pays dans la guerre civile. Après l'émergence d'Amin, les Soviétiques se sont convaincus qu'avec lui ils perdraient le contrôle de l'Afghanistan. D'une part, Amin dépendait entièrement de l'assistance économique et militaire soviétique, mais, d'autre part, il s'obstinait à mener une politique que les Russes n'approuvaient pas. A un certain moment, ces derniers ont cru qu'Amin allait changer de camp et/ou qu'en tout cas avec lui, le régime était condamné. Les Soviétiques ne pouvaient pas admettre qu'après avoir investi si

largement en termes économiques, politiques, idéologiques et militaires en Afghanistan, la révolution communiste soit réversible. Ils s'inquiétaient également beaucoup pour la sécurité de leurs frontières du sud au cas où l'opposition islamique conservatrice prendrait le pouvoir en Afghanistan.

Considérant Amin comme la source de tous les problèmes de la « révolution afghane », les Soviétiques ont d'abord essayé de le remplacer en douceur. Après l'échec de plusieurs tentatives et après avoir épuisé tous les autres moyens, les Soviétiques ont finalement opté pour une intervention militaire directe en décembre 1979. Ils étaient probablement arrivés à la conclusion que la présence des troupes soviétiques en Afghanistan était aussi la meilleure garantie pour la survie de la « révolution ». Amin, qui jusqu'au dernier moment n'avait pas admis la probabilité d'une telle folie, a été assassiné et son rival de toujours, Karmal, a été installé au pouvoir à Kaboul. Les événements afghans ont pris dès lors une toute autre tournure. L'Afghanistan est devenu un centre de la guerre froide entre les superpuissances.

L'intervention soviétique en Afghanistan a rencontré des réactions très sévères de la part de la communauté internationale. Les Etats-Unis, la majorité des pays musulmans, ainsi que tous les pays voisins de l'Afghanistan l'ont considérée comme un pas stratégique dans la poussée historique de la puissance russe vers le golfe Persique et l'océan Indien dans le but de prendre le contrôle des régions pétrolières et/ou des voies de communications maritimes.

La Chine a vu l'intervention des Soviétiques comme une simple étape dans la réalisation de leurs objectifs stratégiques, c'est-à-dire l'« encerclement de la Chine » et l'affirmation de l'hégémonie soviétique dans le Sud asiatique et dans le monde. Sa réaction a été véhémente. L'Iran a violemment protesté et a caractérisé l'intervention d'acte impérialiste et « inamical » envers les Musulmans du monde entier. Le Pakistan a clairement déclaré que le but de l'occupation de l'Afghanistan était l'accès à l'océan Indien et au golfe Persique. L'Inde a exprimé son appréhension face à la confrontation des superpuissances dans la région, provoquée par l'intervention. Elle s'est particulièrement inquiétée du rapprochement entre les Etats-Unis, le Pakistan et la Chine comme conséquence directe de l'intervention soviétique.

L'intervention a inquiété tous les pays membres de la Conférence islamique, ainsi que la plus grande majorité des pays non-alignés. Elle a été très mal ressentie en Europe occidentale et a porté un méchant coup à la détente Est-Ouest.

Les Etats-Unis ont réagi fermement à l'intervention en la caractérisant de grave menace à la paix internationale et ont adopté un panier de sanctions qui sont cependant restées largement inefficaces. Toutefois, l'exploitation habile de la question de l'intervention soviétique en Afghanistan par les Etats-Unis, le Pakistan et d'autres pays a énormément discrédité l'URSS sur le plan politique dans la communauté internationale.

Les perceptions incorrectes, volontairement ou non, des causes et objectifs de l'intervention soviétique en Afghanistan – qui en réalité ne consistaient pas à subjuguier la région du golfe Persique ou des parties de l'océan Indien, mais à

assurer aussi bien la survie du régime communiste pro-soviétique afghan que la sécurité des frontières sud de l'URSS – ont déterminé en grande partie la nature de la réponse à l'intervention: une réponse militaire qui consistait à provoquer une guerre d'usure en Afghanistan afin d'empêcher ou de rendre très difficile pour les Soviétiques le contrôle de l'Afghanistan et de contrecarrer leur possible avance vers le sud.

Cela a été favorisé par le fait qu'une solution politique immédiate était improbable, notamment parce que le Conseil de sécurité a été paralysé par le veto de l'URSS et que l'Assemblée générale a aussi été inefficace, ainsi que par l'opposition des Soviétiques à toute « internationalisation » de la « question afghane », ce qui montrait en effet leur manque de volonté de résoudre la question par la voie politique.

La réponse à l'intervention consistait donc dans un soutien financier et militaire substantiel à la résistance afghane, une intervention indirecte, mais illégale du point de vue du droit international. Cela a effectivement mis les Soviétiques dans une impasse dont ils ne pouvaient pas sortir par les seuls moyens militaires. Cependant, cela a aussi eu comme conséquence la généralisation et l'« éternisation » de la guerre civile afghane. Les Afghans en ont payé un prix extrêmement élevé: des millions de morts et de blessés, des millions d'autres ont dû quitter le pays, l'économie a été totalement détruite, les institutions politiques et civiles ont été anéanties, etc. La guerre a également éliminé l'intelligentsia dans le pays. Elle a anéanti les forces démocratiques tout en faisant surgir les forces violentes, antidémocratiques et obscurantistes. Quant aux souffrances humaines que tout cela implique, elles sont impossibles à décrire.

Sur le plan juridique, l'intervention soviétique a été une agression armée, telle qu'elle est définie dans la résolution 3314 (XXIX) de 1974 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle violait sans équivoque le principe coutumier du non-emploi de la force, consacré également par l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies, ainsi que celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat.

En intervenant en Afghanistan, l'URSS a presque entièrement négligé le droit international comme le droit de la Charte, et s'est uniquement basée sur des considérations d'ordre politique. Or, comme on l'a vu, c'était là une erreur fâcheuse de la part d'une superpuissance. Le respect du droit international – qui est le produit d'une longue évolution de la communauté internationale et consacré la sagesse et le bon sens dans les relations internationales – aurait permis à l'URSS d'évaluer correctement ses intérêts et d'éviter de commettre l'erreur d'intervenir, surtout militairement, en Afghanistan. Cela aurait servi les intérêts de l'Afghanistan, de l'URSS et de toute la communauté internationale.

Conscients de l'illégalité de leur action, les Soviétiques, ainsi que leur gouvernement à Kaboul ont essayé – dans le but d'atténuer les conséquences internationales de l'intervention – de justifier l'occupation militaire de l'Afghanistan par l'invitation du gouvernement afghan et par le droit de légitime défense, consacré par l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Cependant, comme on l'a montré,

l'invitation à l'entrée massive des troupes était soit inexistante, soit n'avait pas de valeur juridique. Le gouvernement d'Amin n'avait pas invité les troupes soviétiques aux fins de se faire renverser, tandis que celui de Karmal a été formé après l'intervention. De plus, même si l'on avait admis l'élément de consentement, une intervention soviétique en vue de venir en aide au gouvernement afghan qui faisait face à une guerre civile était de toute évidence une violation d'un principe fondamental de la Charte: celui du droit des peuples à l'autodétermination.

L'argument de la légitime défense n'était pas pertinent non plus. D'après l'article 51 de la Charte de l'ONU, ainsi que d'après l'avis de la CIJ, la légitime défense peut être invoquée uniquement si un Etat est l'objet d'une agression armée. Or, comme on l'a vu, ni l'Afghanistan ni l'URSS n'étaient l'objet d'une attaque armée d'une certaine gravité justifiant une riposte prompte, nécessaire et proportionnelle. L'intervention ne remplissait pas les critères de nécessité et de proportionnalité. De plus, par leur comportement, notamment par le refus de saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies, les gouvernements soviétique et afghan ont montré que, dans leurs *opinio juris*, ils n'étaient pas convaincus d'agir en légitime défense, individuellement ou collectivement.

En outre, l'intervention n'avait en aucune manière le caractère humanitaire que les Soviétiques ont tenté de souligner, en déclarant entre autres qu'ils venaient en aide au peuple afghan.

Les Soviétiques ont remplacé par la force le gouvernement d'Amin, qu'ils avaient soutenu de manière substantielle auparavant, par celui de Karmal, aussi impopulaire et illégitime que son prédécesseur. Le nouveau régime, gouverné en fait par les Soviétiques, a poursuivi au fond la même ligne que le gouvernement précédent. L'option du socialisme n'a pas été abandonnée et le PDPA a continué à usurper le pouvoir. Toutes les autres forces politiques, ainsi que la plus grande majorité des Afghans ont été exclus du processus politique. Faisant face à une résistance généralisée au pays entier, soutenue généreusement par les Etats-Unis, le Pakistan, des pays arabes, etc., le régime a eu largement recours à la répression comme moyen d'instaurer sa sécurité. Des dizaines de milliers d'opposants politiques, ou simplement soupçonnés de l'être, ont été arbitrairement emprisonnés et/ou exécutés. Les libertés et droits fondamentaux, sanctionnés notamment par les instruments universels de droits de l'Homme, ont été bafoués.

Les Soviétiques ont imposé à l'Afghanistan le modèle socio-économique et politique soviétique sans tenir compte des aspirations de la plus grande partie des Afghans. Comme la résistance grandissait et les attaques de guérilla harcelaient les Soviétiques et leur gouvernement afghan, ceux-ci ont régulièrement recouru aux attaques massives, sans distinction, contre les villes et villages soupçonnés d'abriter des opposants armés ou de collaboration avec ceux-ci. Ils ont également mené la politique de la « terre brûlée » dont l'objectif était de vider de leurs populations les lieux d'habitation entourant les villes, les garnisons militaires, les routes et les autres points stratégiques sous contrôle gouvernemental afin de mieux assurer leur sécurité. Tout cela a été d'une telle ampleur que peu de temps après l'intervention, des millions d'Afghans démunis ont dû, en désespoir de cause, s'exiler vers le

Pakistan et l'Iran. En agissant de cette manière, les Soviétiques et leur gouvernement afghan ont violé le droit humanitaire international.

Le Conseil de sécurité qui, en vertu de la Charte des Nations Unies, a la responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, a été saisi de la question de la « situation en Afghanistan [...] » dans les jours suivant l'intervention soviétique. Cinquante-deux Etats-membres avaient fait la demande d'une convocation urgente de la réunion du Conseil, ce qui montrait l'inquiétude et l'embarras de la communauté internationale. Lors des débats au Conseil, tous les Etats, sauf ceux appartenant au bloc soviétique, ont condamné l'intervention soviétique. Les débats montraient clairement que la majorité des Etats considéraient l'action soviétique comme une agression armée et demandaient le retrait immédiat et inconditionnel des troupes soviétiques de l'Afghanistan.

Si la saisine du Conseil n'avait pas pu être empêchée par l'URSS, étant donné que cela relevait de la procédure, l'adoption du projet de la résolution proposée, qui, tout en déplorant l'intervention, demandait essentiellement le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, a rencontré le veto de l'Union soviétique, membre permanent du Conseil de sécurité. Ce dernier, ainsi paralysé, ne pouvait plus s'acquitter de sa responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En vertu de la résolution « Dean Acheson », le Conseil a donc décidé, par un texte de procédure, de se dessaisir de la question et de la transmettre à l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'Assemblée, convoquée en session urgente, a également connu, pendant plusieurs jours, des débats émotionnels sur l'intervention en Afghanistan et a finalement adopté une résolution qui, déplorant l'intervention, demandait le retrait immédiat et inconditionnel des troupes étrangères d'Afghanistan et invitait tous les Etats à s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures de ce pays, ainsi qu'à accorder une assistance humanitaire aux réfugiés afghans. La résolution a été adoptée à une majorité écrasante de 104 voix contre 18, avec 18 abstentions. Malgré le fait qu'une telle résolution représentait l'opinion politique de la communauté internationale, donc une autorité morale, ses recommandations ont été complètement ignorées par l'URSS.

Une deuxième résolution de l'Assemblée générale, celle du 20 novembre 1980, a chargé le Secrétaire général des Nations Unies de nommer un « Représentant spécial » pour l'Afghanistan et de chercher une solution politique à la situation dans ce pays. Malgré les réticences des Soviétiques, qui ne voulaient pas formellement internationaliser la question de l'Afghanistan, la médiation de l'ONU s'est avérée la seule possible. Celle-ci a permis d'inaugurer en mars 1982 un processus complexe de pourparlers indirects entre l'Afghanistan et le Pakistan par l'intermédiaire du Représentant personnel, auquel ont également pris part l'URSS et les Etats-Unis. Malgré le fait que le cadre bilatéral ainsi que le contenu des négociations, qui concernait uniquement les aspects extérieurs de la situation, aient été inadéquats à la solution de l'ensemble de la situation en Afghanistan, les négociations avaient néanmoins pour but la cessation des interventions et ingérences étrangères et

devaient ainsi créer pour les Afghans les conditions d'exercer leur droit à l'autodétermination.

Après les premières années de guerre en Afghanistan, les nouveaux dirigeants de l'Union soviétique ont acquis la conviction qu'ils avaient échoué aussi bien politiquement que militairement, qu'ils n'avaient pas pu gagner le soutien populaire pour leur régime à l'intérieur du pays et que la guerre était une impasse militaire. Celle-ci leur coûtait très cher économiquement et comportait des risques politiques à l'intérieur de l'URSS. Par ailleurs, elle avait contribué à l'isolement de l'URSS sur la scène internationale.

D'autre part, le Pakistan et d'autres pays, qui avaient apporté un soutien substantiel à la résistance afghane, étaient convaincus que l'URSS ne pouvait pas être contrainte, notamment par les seuls moyens militaires, de retirer ses troupes d'Afghanistan. En outre, les négociations étaient importantes pour la sécurité ainsi que pour la crédibilité du Pakistan, qui réclamait une solution politique pour le conflit afghan ; d'où un certain intérêt pour les négociations afghano-pakistanaïses sous l'égide des Nations Unies. De son côté, le Représentant personnel du Secrétaire général de l'ONU, Diego Cordovez, a entrepris avec beaucoup d'habileté des efforts énergiques et patients pour rapprocher les positions des parties en négociation.

La ferme volonté de la direction soviétique sous Gorbatchev de retirer les troupes d'Afghanistan et la volonté du gouvernement américain de faciliter un tel retrait a permis aux pourparlers de Genève d'aboutir en avril 1988 à la signature des « Accords sur le règlement de la situation concernant l'Afghanistan ». Ces accords, bilatéraux par leur forme, mais dont faisait également partie la « Déclaration sur les garanties internationales » par laquelle les Etats-Unis et l'Union soviétique se sont portés garants du non-renouvellement de l'intervention ou de l'ingérence, auraient été d'une importance décisive s'ils n'avaient pas été essentiellement réduits, dans la pratique, au seul retrait des troupes soviétiques. En faisant cesser les interventions extérieures, ces accords auraient dû assurer les conditions permettant au peuple afghan de choisir son gouvernement sans ingérence étrangère et mettre ainsi fin à la guerre civile. Plus précisément, cela aurait permis aux forces modérées et véritablement représentatives de tous les Afghans de déterminer l'avenir du pays.

Le Représentant personnel a également essayé, entre 1987 et 1992, soit après le feu vert des Soviétiques et du gouvernement de Kaboul, de mettre en marche un mécanisme de dialogue intra-afghan qui devait aboutir à une véritable « réconciliation nationale » en Afghanistan. Ce mécanisme tripartite, présidé par l'ex-roi d'Afghanistan, Mohammad Zahir Shah, aurait dû permettre aux représentants du PDPA, des Moudjahidin et à des personnalités choisies de la diaspora afghane en Europe, en Amérique et en Arabie saoudite, de s'entendre sur la forme et les modalités d'un gouvernement de transition chargé d'inaugurer un processus constitutionnel en vue d'une paix durable dans le pays. Malheureusement, ce scénario – faisant de l'ex-roi, qui était la seule personnalité de dimension nationale largement populaire, la figure principale dans la réconciliation nationale afghane – n'a eu de véritable soutien ni à Moscou et Kaboul, ni à Washington et

Islamabad. Pourtant, c'était la meilleure option possible pour éviter aux Afghans des années d'une guerre insensée.

Le scénario n'aurait été réalisable que si les deux superpuissances, l'URSS et les Etats-Unis, qui avaient une dette politique et morale envers l'Afghanistan, l'avaient fermement soutenu. La paix internationale en aurait sans doute été également renforcée.

Certes, le retrait des troupes soviétiques (1988-1989) a enlevé un obstacle majeur au règlement de la situation en Afghanistan. Cependant, l'intervention militaire soviétique et les contre-interventions des autres pays avaient provoqué une guerre civile d'une extrême gravité, dans laquelle les parties afghanes les plus puissantes – que ce soit du côté du gouvernement ou de l'opposition – représentaient les forces politiques les plus violentes, extrémistes, antidémocratiques et, pour la plupart, rétrogrades. Par conséquent, seule une entente entre les principaux pays étrangers concernés, à savoir l'URSS, les Etats-Unis et le Pakistan, et leur ferme volonté d'agir dans l'intérêt de la plus grande majorité des Afghans auraient permis aux forces nationalistes et démocratiques afghanes de prendre la direction politique du pays, de commencer un processus démocratique tenant compte des traditions afghanes, de réaliser une véritable réconciliation nationale, d'ouvrir la voie à la reconstruction du pays et d'assurer ainsi une paix durable.

Toutefois, suivant leurs intérêts stratégiques contradictoires, ces pays n'ont rien fait de tout cela à l'époque. Plus d'une décennie après le retrait des troupes soviétiques, l'Afghanistan connaissait toujours une guerre civile et une situation socio-politique et économique d'une extrême gravité<sup>937</sup>.

---

<sup>937</sup> Pour les événements récents en Afghanistan, voir *infra* la postface.

## Postface

La rédaction de cette thèse de doctorat a été terminée en novembre 2000. A l'époque, le régime des Talibans était solidement installé en Afghanistan et semblait pouvoir durer encore longtemps. Or, les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center à New York, et l'intervention subséquente anglo-américaine en Afghanistan ont totalement changé la situation dans ce pays.

Ces événements tragiques, qui ont coûté la vie à plusieurs milliers de personnes innocentes, démontrent que les guerres civiles, la misère, les souffrances, l'ignorance, etc., des populations dans la partie pauvre du monde peuvent alimenter des phénomènes aussi dangereux que le terrorisme international qui a pu frapper au cœur même de l'Occident. Ils ont fait apparaître pour l'Occident la nécessité de mettre fin à son indifférence par rapport à ces problèmes et de rechercher des solutions à long terme.

Les bombardements américains et une assistance militaire massive aux troupes de l'Alliance du Nord (ou le Front uni), conjugués avec l'absence du soutien populaire aux Talibans, ont eu pour conséquence l'effondrement rapide et complet de ceux-ci. En moins d'une semaine après que l'Alliance du Nord eut marché sur la ville stratégique de Mazar-i-Sharif, au nord de l'Afghanistan, les Talibans semblaient être définitivement vaincus. La plupart de leurs forces soit ont changé de camp, soit se sont désintégréées. Ainsi, la protection que les Talibans avait accordée au groupe de Ben Laden leur a été fatale.

Le 14 novembre 2001, grâce à la remarquable détermination des Anglais et d'autres Etats membres des Nations Unies, le Conseil de sécurité de l'ONU a enfin voté – après plus de deux décennies de guerre civile, d'interventions étrangères, d'anarchie et de régimes totalitaires, répressifs et/ou rétrogrades en Afghanistan – la résolution 1378 (2001)<sup>938</sup> qui doit, si elle est appliquée, changer l'avenir de ce pays en lui apportant la paix, la sécurité et en lui assurant un gouvernement représentatif et respectueux des droits de l'Homme, ainsi qu'une reconstruction rapide.

Par cette résolution, le Conseil de sécurité a accordé « son plein soutien » au mandat du Représentant spécial de l'ONU pour l'Afghanistan, a « demand[é] » à tous les Afghans se trouvant dans le pays ou vivant à l'étranger, ainsi qu'à tous les Etats membres de l'ONU de coopérer avec lui. Le Conseil a « approuv[é] » l'approche du Représentant spécial, qui prévoyait la convocation d'urgence, sous l'égide des Nations Unies, d'une conférence des représentants de divers processus afghans. La résolution demandait expressément à l'Alliance du Nord et à tous les Afghans représentés dans ces processus d'accepter l'invitation du Représentant spécial à participer à cette conférence « sans retard et de bonne foi, sans conditions préalables ».

---

<sup>938</sup> S/RES/1378 (2001).

La conférence, qui s'est tenue à Bonn à la fin novembre et au début décembre 2001, a débouché sur la signature de l'« Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes ». Il s'agissait essentiellement de la constitution d'une « Autorité intérimaire » qui devait diriger le pays durant six mois et convoquer après six mois au plus tard une Loya Jirga qui, elle, devait choisir une « Administration de transition ». Celle-ci convoquera à son tour, dans les 18 mois suivant sa mise en place, une Loya Jirga constituante afin d'adopter une nouvelle constitution pour l'Afghanistan. L'accord associe étroitement l'ONU à ce processus et oblige les autorités afghanes d'agir conformément aux résolutions du Conseil de sécurité qui a probablement, à présent, l'intention de garder sous son contrôle le processus de transition de l'Afghanistan.

Par sa résolution 1383 (2001), adoptée le 6 décembre 2001, le Conseil de sécurité a fait sien cet accord, ce qui signifie que l'accord est devenu obligatoire non seulement pour les parties, mais également pour tous les autres groupes afghans, ainsi que pour l'ONU et les Etats membres des Nations Unies dans la mesure où il les concerne.

La résolution 1378 (2001) a accordé à l'ONU « un rôle central pour ce qui est d'appuyer les efforts [...] visant à établir d'urgence une nouvelle administration de transition conduisant à la formation d'un nouveau gouvernement. »

Elle a posé les principes, juridiquement obligatoires, de l'administration de transition et du futur gouvernement afghan, qui doivent :

- « 1. Avoir une large base, être multiethniques et pleinement représentatifs du peuple afghan, attachés à la paix avec les voisins de l'Afghanistan;
2. Respecter les droits de l'Homme de tous les Afghans, quels que soient leur sexe, leur appartenance ethnique ou leur religion;
3. Respecter les obligations internationales de l'Afghanistan, et notamment en coopérant sans réserve à la lutte internationale contre le terrorisme et le trafic de drogues à l'intérieur et à partir de l'Afghanistan; et
4. Faciliter l'acheminement urgent de l'aide humanitaire et le retour en bon ordre des réfugiés et des déplacés lorsque la situation le permettra. »

L'administration de transition, ainsi que l'autorité intérimaire, doit non seulement s'occuper des tâches urgentes comme l'acheminement de l'aide humanitaire, la sécurité des populations civiles de l'Afghanistan, mais aussi établir les fondements d'une paix durable dans le pays et commencer la reconstruction de celui-ci. Pour permettre la réalisation de ces tâches, le Conseil de sécurité a « demand[é] » aux Etats Membres d'apporter :

- « 1. Un appui à cette administration et à ce gouvernement, notamment en réalisant des projets à impact rapide;
2. 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, notamment dans le domaine du déminage; et

3. Une assistance à long terme pour la reconstruction et le relèvement de l'Afghanistan sur le plan économique et social. »<sup>939</sup>

En outre, la résolution 1378 (2001) « encourage » les Etats membres des Nations Unies « à appuyer les efforts visant à assurer la protection et la sécurité des zones de l'Afghanistan », en particulier « à faire en sorte que Kaboul soit respectée en tant que capitale de tout le peuple afghan, et, spécialement, à protéger la population civile, les autorités de transition, le personnel des Nations Unies et le personnel associé ainsi que celui des organisations humanitaires. »

Au vu de la situation en Afghanistan, ces objectifs ne peuvent être atteints que si des troupes multinationales, représentant une menace crédible pour les groupes armés afghans, sous le contrôle du Conseil de sécurité de l'ONU, sont déployées dans le pays, car le pays ne doit pas à nouveau être livré aux seigneurs de guerre, notamment à ceux de l'Alliance du Nord<sup>940</sup>. Or, la résolution n'oblige pas les Etats membres à assurer la paix et la sécurité en Afghanistan.

En fait, le déploiement des troupes multinationales est laissé à la volonté et à la détermination des Etats occidentaux. Si ceux-ci limitent leur intervention uniquement à la lutte contre les terroristes en négligeant la sécurité de l'Afghanistan, celui-ci sombrera certainement dans l'anarchie et dans une nouvelle guerre civile avec des conséquences terribles pour les 24 millions d'Afghans et avec des risques réels de déstabilisation pour la région d'Asie centrale et du Sud. En effet, la situation en Afghanistan reflète, depuis plus de deux décennies, les contradictions et les animosités dans la région et même au-delà de celle-ci. En revanche, la normalisation de la situation en Afghanistan renforcera la crédibilité des Etats-Unis et des autres pays occidentaux, notamment dans leur lutte contre le terrorisme, et augmentera leur prestige dans le Tiers monde en général et dans les pays islamiques en particulier.

Jusqu'à présent, une quantité très limitée de force multinationale (Force internationale d'assistance à la sécurité), fournie par des pays occidentaux, a été déployée à Kaboul, ce qui est clairement insuffisant à l'échelle du pays. Cependant,

<sup>939</sup> S/RES/1378 (2001), S/RES/1383 (2001), S/RES/1386 (2001).

<sup>940</sup> Concernant l'Alliance du Nord, il faut préciser qu'elle rassemble des forces hétérogènes et n'a pas d'unité politique, ni militaire. Elle a été formée dans le seul but de faire face aux Talibans. Elle est composée principalement de forces de B. Rabani, fondateur et premier président du mouvement fondamentaliste en Afghanistan (le parti « Jamiat ») (voir *supra*, pp 212 et s.), de celles des partis chiites et de la milice de Doustom, ancien général communiste. C'étaient ces forces, ainsi que celles de Sayyaf et d'Hekmatyar, qui, en ayant le contrôle de la capitale du pays entre 1992 et 1996, l'ont complètement détruite par leurs luttes fratricides. Elles sont reconnues pour leur incompétence politique et les violations massives du droit international humanitaire et des droits de l'Homme en Afghanistan, commises aussi bien durant la guerre contre le régime communiste qu'après la chute de celui-ci.

Par ailleurs, la résolution 1378 (2001) du Conseil demande « à toutes les forces afghanes de s'abstenir d'actes de représailles, de s'acquitter rigoureusement des obligations que leur imposent les droits de l'homme et le droit international humanitaire [...] » Ces exigences, obligatoires par définition, sont en premier lieu adressées aux forces de l'Alliance du Nord. Elles ne seront toutefois pas respectées – ce que montre clairement l'expérience du passé – sans la présence dans le pays des troupes multinationales et sans une menace crédible de la part de celles-ci.

sa présence, conjuguée avec la menace militaire américaine et avec l'appui politico-financier de la communauté internationale au processus de transition et à la reconstruction, a pour le moment permis à l'Afghanistan de commencer avec succès son retour à la normalisation.

Par la résolution 1386 (2001) du 20 décembre 2001, le Conseil de sécurité, constatant que la situation en Afghanistan demeurait une menace pour la paix et la sécurité internationales, et en agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a autorisé les Etats participants à ladite force « à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution du mandat de celle-ci. »<sup>941</sup> Ceci signifie une liberté d'action illimitée pour les Etats participants à la force internationale, qui agissent en l'occurrence en qualité d'agents de la communauté internationale, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité en Afghanistan.

Ainsi, la résolution 1378 (2001) et les résolutions ultérieures du Conseil de sécurité ont ouvert la voie à une solution durable au conflit afghan. Leur pleine application signifie que la puissance politique, militaire et économique du monde développé est cette fois mise au service de la justice, de la reconstruction et de la paix en Afghanistan.

---

<sup>941</sup> S/RES/1386 (2001).

## Bibliographie\*

- Abdul Hakim Tabibi, *Afghanistan: A Nation in Love With Freedom*, 1985.
- Abdul Raouf Benava, *Les leaders actuels du Pachtounistan*, *Afghanistan* 7 (3), 1952.
- Abdul Samad Ghaus, *The Fall of Afghanistan*, Pergamon-Brassey's, New York 1988.
- Afghanistan, dossier*, *Temps Modernes* 1980.
- Amnesty International, *Afghanistan: La torture des prisonniers politiques*, AEFAl, Paris 1986.
- Angus Hamilton, *Afghanistan*, William Heinemann, London 1906.
- Anthony Arnold, *Afghanistan: The Soviet Invasion in Perspective*, Stanford University Press, Stanford 1981.
- Anthony Hyman, *Afghanistan Under Soviet Domination (1964-1991)*, Macmillan, Basingstoke, London 1992.
- Arnold Fletcher, *Afghanistan: Highway of Conquest*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press, 1965.
- Basil Dmytryshyn and Frederick Cox, *The Soviet Union and The Middle East: A Documentary Record of Afghanistan, Iran and Turkey*, The Kingston Press, Princeton 1987.
- Bernard Dupaigne, *in Afghanistan, la colonisation impossible*, CERF, Paris 1984.
- Beverly Male, *Revolutionary Afghanistan: A Reappraisal*, Croom Helm, London & Canberra 1982.
- Brigadier M. Yousaf & Major Mark Adkin, *Afghanistan: L'ours piégé (« The Bear Trap »)*, Alerion, 1995.
- Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, Simon and Schuster, New York 1983.
- D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweek and Maxwell, London (1998).
- D. P. O'Connell, *International Law*, Stevens & Sons Limited, London (1965).
- D. W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, Manchester University Press, 1958.
- D. W. Bowett, *United Nations Forces*, Stevens & Sons, London, 1964.
- Diego Cordovez & Selig Harrison, *Out of Afghanistan*, Oxford University Press, Oxford 1995.
- Erland Jansson, *India, Pakistan or Pakhtunistan ? The Nationalist Movement in the North-West Frontier Province, 1937-47*, University of Uppsala, Uppsala 1981.
- François Missen, *le Syndrome de Kaboul*, Edisud, Aix-en-Provence 1980.
- Gilbert Etienne, *l'Afghanistan ou les aléas de la coopération*, Presse Universitaire de France, Paris 1972.
- Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons Limited, London (1951).
- Hans Kelsen, « Recent Trends in the Law of the United Nations » *in The Law of the United Nations*, *ibid.*
- Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Pinehart & Company INC., New York 1952.
- Harish Kapur, *Soviet Russia and Asia, 1917-1927*, thèse, Victor Chevalier, Genève 1965.
- Heidi Baumann, *Stratégie des zones d'influence soviétiques*, IUED, Genève 1982.

\* Cette bibliographie n'est pas exhaustive. De plus, elle ne tient pas compte des documents utilisés aux fins de rédaction de cette thèse et cités dans les notes de bas de page.

- Henry Bradsher, *Afghanistan and the Soviet Union*, Duke Press Policy Studies, Durham, N. C. 1983.
- Ingrid Deter De Lupes, *The Law of War*, Cambridge University Press, 1987.
- Jacques Lévesque, *l'URSS en Afghanistan*, Editions complexes, Bruxelles 1990.
- James Spain, *The Pahtan Borderland*, Mouton & Co, The Hague 1963.
- Jean Combacau/Serge Sur, *Droit international public*, Montchrestien, Paris 1995.
- Jimmy Carter, *Keeping Faith*, New York: Bantam Books, 1982.
- Leland Goodrich and Edvard Hambro, *The Charter of the United Nations*, London, Stevens & Sons 1949.
- Leland Goodrich et Edvard Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Braconnière, Neuchâtel 1946.
- Louis Dupree, *Afghanistan*, Princeton University Press, Princeton 1973.
- Louis Henkin, *International Law: Politics and Values*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1995.
- Ludwig W. Adamec, *Historical Dictionary of Afghanistan*, The Scarecrow Press, Lanham, Md., London 1997.
- M. H. Kakar, *Afghanistan: The Soviet Invasion and the Afghan Response*, University of California Press, Berkeley, 1995.
- Mikhael Volodarsky, *The Soviet Union and its Southern Neighbours, Iran and Afghanistan, 1917-1933*, Frank Cass, London 1994.
- Mir Ghulam Mohammad Ghubar, *Afghanistan dar masir-i-tarikh (l'Afghanistan au cours de l'histoire)*, Intesharat-i-Jamhuri (éditions Jamhuri), 6<sup>e</sup> édition, Téhéran 1374/1995 (en persan).
- Mir Mohammad Siddiq Farhang, *Afghanistan dar panj qarn-i-akhir (Afghanistan ces cinq derniers siècles)*, Ismailian, Qum 1371/1992 (en persan).
- Mohammad Nabi Azimi, *Armée et politique ces trois dernières décennies en Afghanistan*, Maiwand, Peshawar 1376/1997 (en persan).
- Mohammed Bedjaoui, *Droit international: Bilan et perspectives*, Pedone, Paris 1991.
- N. Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris 1999.
- Olaf Caroe, *The Pathans*, Macmillan & Co LTD, London 1962.
- On the Saur Revolution (OSR)*, Political Department of PDPA in the Armed Forces of Afghanistan, Government Printing Press, Kabul, May 22, 1987.
- Pierre Allan et al., *Sowjetische Geheimdokumente Zum Afghanistankrieg (1978-1991)*, Hochschulverlag AG an der ETH Zürich 1995.
- Pierre Metge, *l'URSS en Afghanistan*, CIRPES, Paris 1984.
- Raja Anwar, *The Tragedy of Afghanistan*, Verso, London, New York 1988.
- Rasul Bakhsh Rais, *War Without Winners*, Oxford University Press 1994.
- Reymond Garthoff, *Détente and Confrontation*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1994.
- Riaz M. Khan, *Untying the Afghan Knot*, Duke University Press, Durham and London, 1991.
- Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London 1963.
- Rosanne Klass, *Afghanistan, The Great Game Revisited*, Freedom House, New York 1987.
- Selig S. Harrison, *In Afghanistan's Shadow: Baluch Nationalism and Soviet Temptation*, Carnegie Endowment for International Peace, N. Y., Washington, D. C., 1981.

- Sir Percy Sykes, *The Right Honourable Sir Mortimer Durand, Cassel and Company LTD, London 1926.*
- Stephen Rittenberg, *Ethnicity, Nationalism and The Pakhtuns: The Independence Movement in India's North-West Frontier Province, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 1988.*
- Th. Franck, *Fairness in International Law and Institutions, Clarendon Press, Oxford 1995.*
- Thomas T. Hammond, *Red Flag Over Afghanistan, Westview Press/Boudler, Colorado, 1984.*
- V. A. Romodin, Yu. V. Gankovsky et al., *A History of Afghanistan, Progress publishers 1985.*
- Vartan Gregorian, *The Emergence of Modern Afghanistan, Stanford University Press, Stanford 1969.*
- W. Kerr Fraser-Tyler, *Afghanistan, Oxford University Press, London 1967.*
- Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-defence, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1988.*
- Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle, London, 1983.*
- Zemaray Daoud, *l'Etat monarchique dans la formation sociale afghane, Peter Lang, Bern 1982.*

## Articles

- A. Cassese, « Article 51 », in J.-P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies, Economica, 1991.*
- A. Röling, « The Ban on the Use of Force and the U. N. Charter », in Antonio Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986.*
- A. Vallat, « The General Assembly and the Security Council of the United Nations », 29 *BYIL* 1952.
- Ahmad Ali Kohzad, *Frontier Discord Between Afghanistan and Pakistan, Afghanistan 6 (1), 1951.*
- Albrecht Randelzhofer, « Article 2 (4) », in Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, Oxford University Press (1995).*
- Alfred Von Verdross, « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », *RCADI*, t. 83, (1953-II).
- Antoine Martin et Sergio Aly, « Compétence contentieuse de la Cour Internationale de Justice et mise en cause par un Etat de la validité d'une autorisation des Nations Unies de recourir à la force », in J.-M. Rapp (ed.), *Le droit en action, Lausanne 1996.*
- Antonio Tanca, « The Prohibition of Force in the U. N. Declaration on Friendly Relations of 1970 », in Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force [...]*, op. cit.
- Bert V. A. Röling, « The 1974 U. N. Definition of Aggression », in Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force [...]*, op. cit.
- C. H. M. Waldock, « The Regulation of the Use of Force by Individual States », in *RCADI (1952-II).*
- Christopher Van Hollen, « Leaning on Pakistan », *Foreign Policy*, no 38, N. Y., 1980.

- D. W. Bowett, « The Security Council », in R. A. Falk and S. H. Mendlovitz (ed.), *The United Nations, World Law Fund*, NY 1966.
- David C. Isby, « The Better Hammer: Soviet Special Operations Forces and Tactics in Afghanistan 1979-86 », *Strategic Studies*, Vol. X, Autumn 1986.
- Dorothea Scelye Franck, *Pakhtunistan-Disputed Disposition of a Tribal Land*, *The Middle East Journal* 6 (1), 1952.
- Fred Halliday, *Revolution in Afghanistan*, *New Left Review (NLR)*, No 112, November-December 1978.
- Fred Halliday, *War and Revolution in Afghanistan*, *NLR*, No 119, January-February 1980.
- Gaetano Arangio-Ruiz, « The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations », *RCADI (1872-III)*, Vol. 137.
- Georgiy M. Komienko, « The Afghan Endeavor: Perplexities of Military Incursion and Withdrawal », *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, Vol. XVII, No 2, pp 2-17.
- Hans Kelsen, « Collective Security and Collective Self-Defence Under the Charter of the United Nations », 42 *AJIL* (1948).
- Hans Wehberg, « L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent », *RCADI*, t. 78 (1951-I).
- Hervé Cassan, « Article 11, §§ 2 et 3 », in Cot et Pellet, *La Charte des Nations Unies*, op. cit.
- Ian Brownlie, « The U. N. Charter and the Use of Force, 1945-1985 », in Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, op. cit.
- Ian Brownlie, « The Solution of Problems of International Peace and Security: the Contribution of the United Nations », in Ch. Chaumont et G. Fischer (ed.), *25 ans des Nations Unies: un bilan positif*, Paris 1970.
- J. Abr. Frowein, « Article 42 », in Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, op. cit.
- J. Zourek, « Enfin une définition de l'agression », *AFDI*, 1974.
- Jacques Leprette, « Article 28 », in Cot et Pellet, *La Charte des Nations Unies*, op. cit.
- Jaroslav Zourek, « La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force en général ou seulement à la force armée ? », in *Mélanges offerts à Henri Rolin: problèmes de droit des gens*, Pedone, Paris 1964.
- Jean-François Guilhaudis, *Considérations sur la pratique de « l'Union pour le maintien de la paix »*, *AFDI*, 1981.
- Josef L. Kunz, « Individual and Collective Self-Defence in the Article 51 of the Charter of the United Nations », 41 *AJIL* (1947).
- Josef L. Kunz, « Sanctions in International Law », *AJIL*, Vol. 54 (1960).
- Jost Delbrück, « Article 24 », in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, op. cit.
- Juraj Andrassy, « Uniting for Peace », 50 *AJIL* 1956.
- Louis Dupree, *Afghanistan Under Khalq*, *Problems of Communism*, 1979, Vol. 28, No 4.
- Louis Dupree, *Red Flag Over the Hindu Kush. Part II: The Accidental Coup, Or Taraki in Blunderland*, *American Universities Field Staff (AUFS) report*, 1979/No 45, Asia.
- Louis Dupree, *Red Flag Over the Hindu Kush. Part IV: Foreign Policy and Economy*, *AUFS report*, 1980/No 27, Asia.
- Louis Dupree, *Red Flag Over the Hindu Kush. Part V: Repression, or Security Through Terror Purges*, *AUFS report*, 1980/No 28, Asia.

- Louis Dupree, *Red Flag Over the Hindu Kush. Part VI: Repression, or Security Through Terror Purges*, AUFS report, 1980/No 29, Asia.
- M. Bedjaoui, « Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité », *in* *Nouveaux itinéraires en droit*, Bruylant, Bruxelles 1993.
- M. Schwebel, « Aggression, Intervention and Self-defence », RCADI, No 136 (1972-II). Najib-Ullah Press Conference on 19<sup>th</sup> June, 1952, *Afghanistan* 7 (3), 1952.
- Newsweek, « A Talk With Zia », New York, 14 janvier 1980.
- Olivier Roy, « La formation de l'armée afghane », *in* *Entre l'Iran et l'Occident*, par Yann Richard, MSH, Paris 1989.
- Oscar Schachter, « The Right of States to Use Armed Force », *in* *The Art of Governance, Festschrift in Honor of Eric Stein*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987.
- R. Degni-Segui, « Article 24 », *in* Cot et Pellet, *La Charte des Nations Unies*, op. cit.
- R. Wolfrum, « Article 1 », *in* Simma, *The Charter of the United Nations*, op. cit.
- R. Y. Jennings, « The Caroline and McLeod Cases », 32 *AJIL* (1938).
- Robert Rosenstock, « The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey », *AJIL*, Vol. 65 (1971).
- Stephen M. Schwebel, « Relations between the International Court of Justice and the United Nations », *in* *Mélanges Michel Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Pedone, Paris 1991.
- Stephen P. Cohen, « South Asia After Afghanistan », *Problems of Communism*, January-February 1985.
- Ted Morello, « A hiccup at the brink », *Far Eastern Economic Review*, June 9, 1983.
- Th. Franck, « Who Killed Article 2 (4) », 64 *AJIL* (1970).
- Yaacov Vertzberger, « Afghanistan in China's Policy », *Problems of Communism*, Vol. 31 (May-June 1982), pp 1-23.

**Roland Ruedin (éd.)**

Mélanges en l'honneur de  
Carlo Augusto Cannata  
1999

**François Bohnet**

La théorie générale des papiers-values  
*Passé, présent, futur*  
2000

**Pierre-Henri Bolle (éd.)**

Mélanges en l'honneur de  
Henri-Robert Schüpbach  
2000

**Sibilla Giselda Cretti**

Les relations de trust et la fiscalité suisse  
nationale et internationale  
2001

**Pierre-Henri Bolle / Heinz Steffen (éd.)**

La criminalité financière –  
Finanzkriminalität – Financial Crime  
*Actes du 60<sup>e</sup> Cours international de  
criminologie*  
2002

**François Bohnet**

Code de procédure civile neuchâteloise  
CPCN commenté  
2003

**Bernhard Pulver**

L'interdiction de la discrimination  
*Etude de l'article 8 alinéa 2 de la  
Constitution fédérale du 18 avril 1999*  
2003

**Nicholas Turin**

Le transfert de patrimoine selon le projet  
de loi sur la fusion  
2003