

La crise de la Ligue Arabe

Boutros-Ghali

Citer ce document / Cite this document :

Boutros-Ghali. La crise de la Ligue Arabe. In: Annuaire français de droit international, volume 14, 1968. pp. 87-137;

doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1968.1482>

https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1968_num_14_1_1482

Fichier pdf généré le 04/04/2018

LA CRISE DE LA LIGUE ARABE

BOUTROS BOUTROS-GHALI

SOMMAIRE

- I. — Les mutations de la Ligue arabe.
- II. — Les carences de la Ligue arabe.
- III. — Les échecs de l'intégration arabe.
- IV. — Les tentatives de réforme de la Ligue arabe.
- Conclusion. — Un constat de carence.

Cette étude paraît au moment où la Ligue Arabe va élire son nouveau Secrétaire général, au moment où l'on fonde de grands espoirs sur une réforme de cette organisation internationale, appelée peut-être à jouer un rôle dans la solution de la crise du monde arabe que sont venus aggraver les événements de juin 1967.

Cette réforme de la Ligue Arabe a donné lieu à de nombreux projets qui n'ont jamais abouti à des résultats tangibles. Mais l'insistance de tous les Etats membres à vouloir réformer la Ligue Arabe prouve à quel point ils ont conscience de l'importance qu'elle revêt, malgré sa faiblesse intrinsèque, pour l'avenir du monde arabe. C'est cette faiblesse, cette crise, que traverse la Ligue depuis la première défaite arabe de 1948, que nous nous proposons d'analyser ici.

Il ne sera pas question des grands problèmes qui se posent à l'ensemble du monde arabe, sauf dans la mesure où ils ont été examinés par la Ligue et où cet examen peut nous aider à dégager les éléments de la crise que traverse cette organisation.

Enfin, c'est parce que nous croyons que seule une organisation régionale authentique dotée de pouvoirs réels peut résoudre les multiples problèmes

(*) Boutros BOUTROS-GHALI, Professeur à la Faculté des Sciences économiques et politiques de l'Université du Caire; Directeur du Département des Sciences politiques; Professeur-associé à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris; Rédacteur en chef de la Revue *Al-Siassa-Dawlya*.

posés par la coopération arabe, tant sur le plan politique qu'économique, que nous considérons cette analyse critique, et toute auto-critique arabe, comme essentielles pour sauver la Ligue de son passéisme et de l'archaïsme dans lequel elle s'est réfugiée face aux contradictions des nationalismes arabes et face à l'accélération de l'Histoire. Il ne s'agit pas tant de dire ici ce que la Ligue Arabe aurait dû faire, que d'analyser ce qu'elle était durant presque un quart de siècle (1).

I. — LES MUTATIONS DE LA LIGUE ARABE

La Ligue Arabe est la plus ancienne des nombreuses organisations internationales créées au moment où s'achevait la seconde guerre mondiale; non seulement elle est plus ancienne que les Nations Unies, mais encore elle est antérieure à toutes les organisations européennes ou afro-asiatiques.

C'est le 25 septembre 1944 qu'est adopté un avant-projet de pacte constitutif de la Ligue, le Protocole d'Alexandrie, mais ce n'est que le 22 mars 1945 que le Pacte de la Ligue Arabe est définitivement accepté par les 7 Etats fondateurs : Jordanie (alors Transjordanie), Syrie, Irak, Arabie Saoudite, Liban, Egypte, Yemen. Le Pacte est destiné à consolider les relations entre les Etats membres, à coordonner leurs politiques afin d'aboutir à une coopération mutuelle, de préserver leur indépendance et de défendre les intérêts de tous les pays arabes.

La Ligue comprend un Conseil, des commissions permanentes et un Secrétariat général. Le Pacte prévoit le règlement pacifique des différends qui éclateraient entre les Etats arabes; il prévoit également un système rudimentaire de sécurité collective. En cas d'agression ou de menace d'agression, les Etats arabes peuvent demander la réunion immédiate du Conseil de la Ligue, qui décide des mesures à prendre contre l'éventuel agresseur. La seule sanction spécifiquement prévue dans le Pacte — si l'agresseur est un Etat membre — est son exclusion. Le Pacte prévoit enfin une étroite collaboration entre les Etats arabes dans les domaines économique, social et culturel.

Telle était la structure de la Ligue Arabe au moment de sa création. Depuis lors, bien des transformations ont eu lieu, tant en ce qui concerne l'augmentation du nombre des Etats membres ou la multiplication des organes, que la diversité des activités et des intérêts en présence.

Nous nous proposons d'examiner brièvement ces transformations.

(1) Cette étude se base essentiellement sur les résolutions adoptées par les différents organes de la Ligue Arabe. Ces résolutions ont un caractère confidentiel; leur diffusion est restreinte et elles n'ont donné lieu à aucune systématisation.

§ 1. — L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES ÉTATS MEMBRES

A l'origine, la Ligue n'associait que sept Etats, en se proposant de rassembler par la suite tous les Etats arabes, du Golfe persique à l'Atlantique. Ce grand dessein a été réalisé dans une certaine mesure puisque, depuis 1945, sept nouveaux Etats arabes ont fait acte de candidature et ont été admis au sein de la Ligue :

— la Libye le 28 mars 1953	(Résolution 497/18)
— le Soudan le 19 janvier 1956	(Résolution 1107/24)
— le Maroc le 1 ^{er} septembre 1956	(Résolution 1496/30)
— la Tunisie le 1 ^{er} septembre 1956	(Résolution 1497/30)
— le Koweït le 20 juillet 1961	(Résolution 1777/35)
— l'Algérie le 16 août 1962	(Résolution 1854/37)
— le Sud Yemen le 12 décembre 1967	(Résolution 2374/48)

L'admission de ces nouveaux Etats n'a soulevé aucune difficulté, sauf pour le cas du Koweït.

Le Koweït, qui était sous protectorat britannique, a obtenu son indépendance le 19 juin 1961. Dès le lendemain, la Principauté faisait parvenir au Secrétariat de la Ligue une demande d'adhésion. L'Irak de son côté envoyait un mémorandum à la Ligue pour expliquer que le Koweït faisait partie intégrante du territoire irakien. La ligue devait finalement admettre le Koweït. Le délégué de l'Irak ayant quitté la salle en signe de protestation, le Conseil a pu voter à l'unanimité des Etats présents l'admission du Koweït.

Durant les années à venir, l'on peut prévoir le dépôt de nouvelles candidatures, qui ne manqueront pas de soulever de nombreux problèmes.

Il y a d'abord le cas des Etats en voie d'arabisation, qui pourraient faire acte de candidature.

Si la composition de la Ligue Arabe n'est pas déterminée a priori, si aucun Etat arabe n'en est membre de droit, s'il a simplement la possibilité d'y entrer, encore faut-il que ce soit un Etat arabe. Or quel sens donner à cette expression ?

La question a été débattue lors des travaux préparatoires du Pacte de la Ligue en 1944 et il a été entendu que, par arabe, il fallait entendre un fait de civilisation, une culture commune, une langue commune, une aspiration commune contribuant à la création de la Nation arabe.

Une première erreur, fort répandue, est de confondre Etat arabe et Etat musulman. Tous les arabes ne sont pas forcément musulmans et réciproquement tous les musulmans ne sont pas arabes. Ainsi, d'une part la Ligue comprend un Etat non musulman qui est le Liban; d'autre part des Etats musul-

mans mais non arabes comme l'Iran, le Pakistan ou l'Indonésie ne peuvent en faire partie.

Seconde méprise, qu'il faut également relever, l'Etat arabe n'est pas basé sur un concept raciste. En effet, dans la mesure où ils peuvent être dénombrés, les arabes purs ne sont que dix millions, les autres quatre-vingt millions étant des arabisés ou des arabophones, Berbères, Coptes, Nubiens, Araméens, Syriques, mosaïque de races brassées dans le « *melting pot* » arabe. L'Arabisme est basé sur le concept d'une société ouverte, aussi la Ligue Arabe a-t-elle vocation à s'élargir jusqu'à ce qu'elle ait intégré le monde arabe dans sa totalité. La Mauritanie, par exemple, qui vient d'adopter la langue arabe comme seconde langue officielle en janvier 1968, qui est déjà membre des Nations Unies et de l'O.U.A., envisage de poser sa candidature auprès de la Ligue dès que sera résolu le conflit qui l'oppose au Maroc (2). La Somalie, d'autre part, n'ayant pas de langue écrite propre car le somalien n'est qu'un dialecte parlé, projette d'adapter l'alphabet arabe à sa propre langue vernaculaire et à faire de l'arabe sa seconde langue officielle. Elle envisage, elle aussi, au moment opportun, de poser sa candidature pour devenir membre de la Ligue Arabe (3).

Il y a, en second lieu, le problème des micro-Etats arabes, les principautés, *sheikdoms* et imanats du golfe persique, tels que Bahrein, Abu Dhabi, Qatar, qui voudraient renforcer leur statut international au sein même du monde arabe par leur admission dans la Ligue.

Ces candidatures poseraient à la Ligue tous les problèmes inhérents à ces micro-Etats, exigüité du territoire, étroite dépendance économique et politique, revendication territoriale des Etats voisins (revendication de l'Iran sur Bahrein, et de l'Arabie Séoudite sur Bureimi, etc.). Ces divers problèmes se sont déjà posés à propos de l'Imanat d'Oman, et la Ligue a toujours renvoyé cette candidature pour « examen ultérieur » (4). La Ligue n'a jamais envisagé sérieusement d'encourager le regroupement des micro-Etats (5).

Le 27 février 1968, les sept Etats de la Côte des Pirates, ainsi que ceux de Bahrein et Qatar, ont décidé de se fédérer lorsque les troupes britanniques auront quitté la région en 1971. La déclaration d'union prévoit la création d'un conseil suprême et d'un conseil fédéral composé d'administrateurs. Les neuf émirats se sont également mis d'accord sur un système unifié de défense et de représentation diplomatique (6).

(2) Déclaration faite par le Président de la République de Mauritanie à la revue *Ahram Iktisadi* du 15 décembre 1967.

(3) Déclaration faite par le Président de la République de Somalie à la revue *Ahram Iktisadi* du 15 septembre 1967.

(4) Voir notamment les résolutions 847/22 du 11 décembre 1954, 920/23 du 21 mars 1955 et 1020/24 du 14 octobre 1955.

(5) Une « Commission permanente du golfe arabe » (persique) a été créée et a été chargée d'aider les principautés arabes de cette région à améliorer leur situation et lutter contre l'occupation britannique. Voir notamment la résolution 2255/46 du 12 septembre 1966.

(6) *Le Monde*, 29 février 1968. Voir les dernières évolutions de cette fédération dans *Al-Siassa-Dawliya*, n° 15, pp. 151-162, janvier 1969.

1) *L'équilibre des forces au sein de la Ligue.*

L'augmentation du nombre des Etats membres de la Ligue à différentes périodes a changé à chaque fois l'équilibre des forces au sein des différents organes.

De 1945 à 1956, la Ligue était dominée par deux groupes qui s'opposaient, l'Egypte, l'Arabie Séoudite et le Yemen d'une part; les Etats Hachémites, Irak et Jordanie, d'autre part, la majorité étant obtenue par la Syrie et le Liban qui pratiquaient un jeu de bascule, appuyant tantôt un groupe tantôt l'autre. Si l'admission de la Libye en mars 1953 ne devait pas changer cet équilibre de forces, la formation de l'union entre l'Egypte et la Syrie sous le nom de République Arabe Unie en février 1958 devait renforcer la prédominance égyptienne et neutraliste dans la Ligue Arabe. La révolution du 14 juillet 1958 à Bagdad mettant fin au règne de la royauté hachémite, allait renforcer encore cette prédominance. Toutefois l'admission du Maroc et de la Tunisie en septembre 1958 allait déplacer le centre de gravité de la Ligue vers l'ouest et lui donner un caractère plus africain.

A la suite d'une révolte manquée d'officiers pro-nassériens en Irak (mars 1959), l'ancienne opposition entre Bagdad et le Caire reprend et la Ligue se voit à nouveau divisée en deux groupes opposés : Egypte, Syrie, Yemen contre Irak, auquel se joindra bientôt la Syrie après sa sécession en septembre 1961 de la République Arabe Unie. C'est une période où l'Egypte sera quelque peu isolée au sein de la Ligue. Elle ne tardera pas toutefois à former un nouveau groupe après l'admission de l'Algérie, le 16 août 1962.

Par la suite on distinguera les Etats révolutionnaires et socialistes (Egypte, Algérie, Syrie, Irak, Yemen) et les Etats réformistes mais traditionnels (Arabie Séoudite, Jordanie, Maroc, Koweït), l'opposition dynastique faisant place à une opposition idéologique.

Cette opposition a perdu d'ailleurs une grande partie de son âpreté à la suite du désastre de juin 1967. Il n'en demeure pas moins que l'adhésion probable des Etats arabes du golfe persique va changer, une fois de plus, l'équilibre des forces au sein de la Ligue.

Si l'admission de la République du sud Yemen en décembre 1967 a augmenté le nombre des Etats dits révolutionnaires, il est permis de penser que l'admission prévisible des principautés du golfe persique renforcera probablement le groupe des Etats réformistes mais traditionnels.

2) *Le retrait des Etats membres de la Ligue.*

Le régime du Pacte du 22 mars 1945 relatif au retrait de la Ligue peut être résumé par les deux propositions suivantes.

a) Tout Etat arabe peut, après un préavis d'un an, se retirer de la Ligue (article 18).

b) De même tout Etat qui n'accepterait pas un amendement du Pacte aura le droit de se retirer de la Ligue, lors de l'entrée en vigueur de cet amendement, sans être lié par le préavis d'un an (article 19).

Ce régime, inspiré de l'alinéa 2 de l'article 26 du Pacte de la S.D.N., n'a jamais été appliqué par les Etats membres de la Ligue. Il est vrai que plus d'un Etat arabe a menacé de s'en retirer : la Jordanie en 1950, au moment du conflit qui l'opposait aux autres Etats arabes pour la représentation de la Palestine au sein du conseil de la Ligue; l'Egypte en 1962, au moment de la session extraordinaire de Shtura, au Liban, lorsque le gouvernement du Caire se voyait accusé de subversion par le gouvernement de Damas.

Enfin les rares amendements du Pacte arabe ayant toujours été adoptés à l'unanimité, les dispositions de l'article 19 n'ont jamais été appliquées. En fait les Etats arabes, plutôt que de se retirer de la Ligue, ont toujours préféré s'abstenir de participer à ses activités. Le boycottage de la Ligue par la Tunisie, d'octobre 1958 à février 1961, ou par l'Iraq, de juillet 1961 à mars 1963, ne sont que deux exemples parmi tant d'autres.

Cette abstention s'accompagne le plus souvent du refus de l'Etat absent de s'acquitter de sa contribution aux dépenses de l'organisation, ce qui paralyse plus encore les activités de la Ligue.

L'asphyxie est parfois telle que la Ligue arabe en arrive à négocier le retour de l'Etat récalcitrant parce que ce retour devrait s'accompagner du versement des arriérés dus par cet Etat.

3) *La Ligue et l'exclusion des Etats membres.*

Le Pacte du 22 mars 1945 prévoit aussi l'exclusion des Etats (art. 18). Cette décision est prononcée à l'unanimité des votes du Conseil de la Ligue, non compris la voix de l'Etat arabe dont le cas est en discussion. Cet article inspiré du paragraphe 4 de l'article 16 du Pacte de la S.D.N. n'a jamais été appliqué. En 1950 certains Etats arabes menaçaient d'exclure la Jordanie pour avoir annexé la Cisjordanie, annexion incompatible avec le statut spécial de la Palestine prévu par l'annexe I du Pacte. En 1965, le délégué de la Palestine devait demander l'expulsion de la Tunisie à la suite des déclarations conciliantes du Président Bourguiba à propos du problème d'Israël et l'expulsion de la Jordanie pour non observation des résolutions adoptées par la Conférence des Rois et des chefs d'Etat (7). Ces propositions ne furent pas retenues, mais il est intéressant de rappeler à ce sujet la résolution 292/12, adoptée le 1^{er} avril 1960 par le Conseil de la Ligue, qui stipule que tout Etat

(7) Résolution 2290/47.

membre qui engagerait des négociations avec Israël pour conclure un traité de paix unilatéral ou tout autre accord politico-militaire ou économique serait immédiatement exclu de la Ligue en conformité avec les dispositions de l'article 18 du Pacte. Ceci dit, il semble de plus en plus évident que l'on n'aura jamais recours à l'exclusion prévue par l'article 18 du Pacte. Il s'agit en effet d'une sanction négative, plus préjudiciable à l'ensemble des Etats arabes qu'à celui qui en serait l'objet.

§ 2. — L'INFLATION DES ORGANES DIRECTEURS

A l'origine la Ligue Arabe ne comprenait que trois catégories d'organes : le Conseil, les Commissions spécialisées et le Secrétariat Général.

— *Le Conseil de la Ligue.* C'est l'organe suprême. Il se réunit deux fois par an en sessions ordinaires, et au cours de ses 48 sessions a adopté 2373 résolutions. Il a tenu aussi des sessions extraordinaires tant au Caire, siège de la Ligue (mai 1950, juillet 1961, juin 1962, août 1962) que dans d'autres villes, notamment New York en octobre 1961 et Shtura au Liban en août 1962.

— *Les Commissions spécialisées permanentes.* La Ligue comprend aussi, conformément aux dispositions des articles 2 et 4 du Pacte, six commissions permanentes compétentes en matière économique, de communications, culturelle, juridique, sociale et de santé. Par la suite, de nouvelles commissions devaient être créées, notamment la Commission du pétrole, de l'information et celle de l'aviation. Ces Commissions, qui comprennent des délégués de chaque Etat membre, se réunissent au siège de la Ligue sur convocation du Secrétaire général et élisent un président pour une période de deux ans. Les débats de ces commissions sont secrets et elles adoptent leurs résolutions à la majorité simple. Elles préparent des projets de conventions et des programmes de coopération, chacune dans son domaine respectif.

— *Le Secrétariat Général.* Le Secrétariat de la Ligue Arabe a son siège au Caire. Il a à sa tête un Secrétaire général désigné par le Conseil à la majorité des deux tiers et qui désigne à son tour les secrétaires adjoints, avec l'approbation du Conseil, ainsi que les principaux fonctionnaires. Le premier Secrétaire général de la Ligue, Abdel Rahman Azzam, un diplomate égyptien, avait été dès son jeune âge un militant pan-arabe; il devait marquer la diplomatie de la Ligue d'une empreinte très personnelle (8). Abdel Khalek

(8) Cette diplomatie était l'objet de violentes critiques de la part du gouvernement de Bagdad. Voir notamment le discours du Ministre des Affaires étrangères de l'Irak devant le Parlement le 3 mai 1949 et la réponse du Secrétaire général dans sa lettre du 31 mai 1949 adressée au Président de la Chambre des députés irakienne.

Hassouna, également égyptien et ancien ministre des Affaires étrangères, devait lui succéder en 1952 et imprimer à sa fonction un caractère plus administratif et plus neutre pour éviter que la Ligue ne soit balayée par les dissensions du monde arabe.

Le personnel de la Ligue Arabe comprend environ trois cents fonctionnaires internationaux ressortissants de la plupart des pays membres.

A partir de ces organes prévus par le texte constitutif de la Ligue, l'on va assister à une prolifération d'institutions nouvelles, et ce en trois vagues successives.

1) *La Commission politique, première modification structurelle.*

La première transformation d'importance de la structure de la Ligue est la création d'une septième commission qui n'avait pas été prévue par le Pacte du 22 mars 1946. Cette Commission politique fut créée le 30 novembre 1946. Composée des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres, elle est chargée de synchroniser la politique extérieure de ces Etats. A partir de 1947, la Commission se consacre principalement au problème palestinien et se superpose à la Commission de Palestine qui fonctionnait depuis le 12 juin 1946.

Cette Commission politique fait double emploi avec le Conseil de la Ligue et lui fait même concurrence. Le Secrétaire général est ainsi amené à faire une mise au point concernant ce dualisme durant une réunion du Conseil de la Ligue le 9 octobre 1949 et une résolution adoptée le 22 octobre précise que la Commission politique est un organe hiérarchiquement subordonné au Conseil (Résolution 244/11). Malgré cette mise au point, la Commission politique devait continuer à jouer un rôle qui dépassait largement ses compétences initiales. Certains Etats membres ont demandé alors que la Commission présente régulièrement des rapports concernant ses activités, à l'instar des autres commissions spécialisées. En fait le Secrétaire général jouissait, grâce à cette Commission, d'une plus grande liberté d'action. Aussi, afin que soit mieux conservé le secret des délibérations, devait-il déclarer que la commission ne tenait pas de procès-verbaux de ses séances. Bien plus, il faisait adopter par le Conseil de la Ligue la Résolution 287/12, le 1^{er} avril 1950, qui autorisait la Commission politique à ne pas présenter de rapports sur certaines de ses délibérations si elle le jugeait opportun.

Durant la 25^e session du Conseil de la Ligue (avril-juillet 1956), le nouveau Secrétaire général devait proposer une modification du Pacte Arabe afin de transformer la Commission politique en Conseil des Ministres des Affaires étrangères. Ce nouvel organe directeur se réunirait trois fois par an, prendrait ses décisions à la majorité des 2/3 et verrait ses compétences précisées. La nationalisation de la compagnie du Canal de Suez et la seconde guerre de Palestine devait renvoyer *sine die* l'exécution de cet amendement.

Cette concurrence entre le Conseil de la Ligue et la Commission politique, liés par deux réglementations différentes, travaillant sur deux plans différents et selon deux méthodes différentes, ne pouvaient qu'accroître la confusion au sein de l'Organisation.

2) *Les organes du Pacte de défense collective, seconde modification structurelle.*

Le 17 juin 1950, les Etats arabes concluent un Pacte de défense collective et de coopération économique dont l'objet est de renforcer la Ligue et de pallier les erreurs et les lacunes qu'avait mises en lumière la première guerre de Palestine (1948-1949). Ce nouveau traité, s'il renforce le système de la Ligue Arabe, double du même coup le nombre de ses organes directeurs. En effet il prévoit :

- un Conseil de Défense commune composé des Ministres des Affaires étrangères et de ceux de la Défense nationale;
- un Comité militaire permanent groupant des représentants des Etats-majors des Etats contractants (ce comité pourra à son tour instituer des sous-comités permanents);
- un Organisme militaire consultatif groupant les chefs des Etats-majors des Etats contractants, chargé de contrôler le Comité militaire permanent;
- un Secrétariat militaire permanent;
- un Conseil économique comprenant les ministres chargés des Affaires économiques des Etats contractants.

Tout ce lourd appareil devait fonctionner « sous le contrôle du Conseil de la Ligue » (9) encore que rien n'ait été prévu pour coordonner les compétences et les activités des anciens organes avec celles des nouveaux organes de la Ligue.

Le traité n'étant entré en vigueur que le 23 août 1952 (10), le Conseil de Défense a tenu sa première réunion le 4 septembre 1953, et les différents autres organes militaires allaient ultérieurement fonctionner; bien plus, l'accord anglo-égyptien du 19 octobre 1954, qui prévoit le retrait des troupes britanniques de la zone du canal de Suez, associe strictement les stipulations de cette convention avec le Pacte de Défense collective.

La signature, le 24 février 1965, du Pacte de Défense entre l'Irak et la Turquie, qui devait se transformer en Pacte de Bagdad, a eu pour conséquence de remiser tout le système de défense prévu par le Pacte du 17 juin 1950 et a donné naissance à une politique d'alliances bilatérales que nous analyserons lorsque nous aborderons le problème de la sécurité collective arabe.

(9) Article 6 du Pacte de Défense commune et de coopération économique.

(10) Ce délai est dû au retard apporté à la signature du traité par l'Irak (2 février 1951) et la Jordanie (16 février 1952).

Cette crise a eu sur le plan structurel un avantage : il a été décidé de détacher le Conseil Economique du Pacte de Défense collective du 17 juin 1950, de lui donner une personnalité propre et d'en faire une entité distincte. Lors de la cinquième session du Conseil économique, celui-ci recommande aux Etats membres de ne plus le considérer comme un organe du Pacte de Défense collective. Le Conseil de la Ligue approuve, le 26 mars 1959, cette opération (Résolution 1568/31), si bien que les Etats non membres de ce Conseil peuvent y adhérer sans adhérer pour autant aux organismes militaires prévus par le Pacte de Défense collective du 17 juin 1950. Un protocole signé le même jour prévoit que l'Etat arabe désirant être admis au Conseil Economique devra présenter sa demande d'admission au Secrétariat de la Ligue Arabe qui la transmettra au Conseil Economique pour approbation. C'est lui qui fixe pour chaque nouveau membre la quote-part des frais de fonctionnement de cet organisme.

3) *La Conférence des Rois et des Chefs d'Etat, troisième modification structurelle.*

Le 23 décembre 1963, le président Gamal Abdel Nasser devait proposer une conférence au sommet arabe qui se tiendrait au Caire au début janvier 1964. Cette conférence, qui a eu lieu dans le cadre de la Ligue Arabe du 13 au 17 janvier 1964, a réuni tous les chefs d'Etat arabes. Seul le Liban n'était représenté, en l'absence du général Fouad Chehab, que par le Premier ministre et la Libye, en l'absence du Roi Idriss, par le Prince héritier.

Cette conférence au sommet, consacrée surtout à la question israélienne, a provoqué une nouvelle prolifération d'organes directeurs qui sont venus se juxtaposer aux organes déjà existants.

Il y a d'abord *la Conférence des Rois et des Chefs d'Etat* qui devient l'organe suprême de la Ligue et qui doit se réunir une fois par an en session ordinaire durant le mois de septembre.

Il y a en second lieu le « *Comité de contrôle* », comprenant les représentants personnels de tous les Rois et chefs d'Etat et chargé d'établir un rapport mensuel sur l'exécution des résolutions adoptées par la Conférence des Rois et des Chefs d'Etat. Ce comité se transforme en « *super-comité* » lorsqu'il se réunit chaque 4 mois au niveau des présidents du Conseil ou des vice-présidents du Conseil des Etats Arabes. A ce moment, d'organe de contrôle, le comité se transforme en organe de décision : non seulement il peut adopter des résolutions en cas d'urgence, mais demander la convocation d'une session extraordinaire de la Conférence des Rois et des Chefs d'Etat.

Il y a, en troisième lieu, l'*Organisme des eaux du Jourdain*, qui comprend des représentants de la R.A.U., de la Jordanie, de la Syrie, du Liban. Cet organisme est chargé de contrer les projets israéliens d'irrigation en détour-

nant les affluents du Jourdain pour irriguer les terres arabes. Cet organisme est dirigé par le Secrétaire général de la Ligue et comprend tout un personnel d'experts. Le financement de ce vaste projet est assuré par les Etats membres de la Ligue suivant le barème en usage pour évaluer la quote-part des Etats membres et avec l'aide d'une contribution spéciale du Koweït.

En quatrième lieu est créée l'*Organisation du peuple palestinien*. M. El-Choukeiri est chargé de diriger cette nouvelle institution qui aura autorité sur tous les Palestiniens, y compris ceux qui résident sur la rive gauche du Jourdain.

En cinquième lieu, sur le plan militaire, il est décidé de créer un *commandement unifié* ayant à sa tête le chef d'Etat-major des forces armées de la R.A.U., avec siège au Caire et budget spécial. Destiné à renforcer le potentiel défensif de la Syrie, du Liban et de la Jordanie où seraient exécutés les projets de détournement des affluents du Jourdain, ce dispositif militaire complète et renforce les organes créés par le Pacte de Défense collective de juin 1950, qui est ainsi remis en vigueur. Il est demandé à ceux des Etats arabes qui jusqu'alors s'étaient abstenus d'y apporter leur adhésion.

En fait, tous ces organismes ont fonctionné tant bien que mal. La Conférence des Rois et des Chefs d'Etat s'est réunie en septembre 1964 à Alexandrie et en septembre 1965 à Rabat pour faire le point des travaux et des activités des nouveaux organes créés par elle. Mais la défaite de juin 1967 devait marquer un temps d'arrêt, en fait sinon en droit, dans les activités de ces nouveaux organes.

*
**

A ce stade de l'évolution des structures de la Ligue Arabe, il est temps de chercher à comprendre ce phénomène de prolifération des organes directeurs. Pourquoi la Ligue, plutôt que de réformer ou modifier sa structure première, a-t-elle jugé nécessaire, après chaque crise, de juxtaposer une nouvelle série d'organes, sans aucun souci de coordination ?

Plusieurs explications peuvent être avancées à propos de cette véritable inflation d'organes créés par la Ligue.

D'abord, les Etats arabes, au lendemain d'une défaite ou face à une crise grave, ne possédaient que peu de moyens pour appuyer leurs revendications, maintenir leur solidarité, défendre leurs droits menacés. Ils se sont donc vus contraints de recourir à une méthode institutionnaliste : l'organe crée la fonction. La création puis le fonctionnement d'un nouvel organisme arabe doit provoquer un nouveau sursaut de coopération inter-arabe.

Le fait même de créer un nouvel organe plutôt que de modifier un ancien prouve que le cadre institutionnel existant n'a pas été à la hauteur des circonstances, ou que les Etats membres n'ont pas su en tirer le meilleur parti.

On en vient donc à imputer à l'institution la responsabilité de l'échec que les Etats membres n'ont pas su éviter.

Par ailleurs, la confiance des Etats arabes en la Ligue est gravement ébranlée. Ils la considèrent comme un organisme archaïque et désuet, créé alors que les nationalismes arabes étaient encore dominés par des structures anciennes. Aussi essayent-ils depuis longtemps de trouver une solution aux crises et aux contradictions du monde arabe par la création d'institutions nouvelles, qui doublent les organes déjà existants ou qui sont sans liens réels avec eux.

Enfin, l'idéologie révolutionnaire qui secoue le monde arabe a toujours exigé la création de nouvelles institutions, rejetant l'amélioration ou la modification des institutions déjà existantes. Dans cette optique, toute nouvelle institution constitue un choc à l'échelle panarabe, un moyen de persuasion et d'éducation. A une nouvelle politique, à un nouveau départ doit correspondre une nouvelle institution dont, en vérité, la réussite est moins importante que la prise de conscience provoquée par sa création.

Au total, cette prolifération institutionnelle a eu des résultats désastreux. Dans l'immédiat, elle est en partie responsable de la carence des anciens et des nouveaux organes de la Ligue : lourdeur et inefficacité de l'appareil, double emploi, incoordination, asphyxie. Pour l'avenir, cette inflation institutionnelle est plus désastreuse encore. Non seulement elle a provoqué une grave crise de confiance à l'égard de l'organisation internationale en tant que procédé de relations inter-arabes, mais encore une profonde méfiance à l'égard de toute tentative future de modification de la structure organique de la Ligue.

§ 3. — LES MODIFICATIONS ADMINISTRATIVES

Le Secrétariat de la Ligue Arabe a subi, lui aussi, les conséquences de la prolifération des organes directeurs : il a vu l'augmentation constante mais modérée de son personnel. Mais cette caractéristique commune à toutes les organisations internationales est sans intérêt. Ce qu'il faut souligner, par contre, c'est le fait que le poste de Secrétaire général de la Ligue n'a eu, en 23 ans, que deux titulaires, ce qui n'a pas contribué à lui insuffler le dynamisme qui lui faisait défaut. Au moment de la lutte d'influence entre Le Caire et Bagdad, la politique égyptienne visait à renforcer les pouvoirs du Secrétaire général, alors que la politique irakienne cherchait à les limiter (11). Par la suite, c'est le Liban qui devait suggérer, après la prolongation pour cinq ans du mandat d'Abdel Khalek Hassouna (Résolution 1383/27 du 4 septembre

(11) Voir notamment la proposition irakienne demandant la création d'un poste de vice-secrétaire général de la Ligue (Résolution 317/12 du 13 avril 1950).

1957), que des ressortissants de tous les Etats devraient se succéder à ce poste. Le délégué du Liban devait donc proposer une modification du règlement intérieur du Secrétariat, prévoyant que le poste de Secrétaire général ne pourra être occupé pendant plus de deux mandats par un ressortissant d'un même Etat arabe. L'amendement ne fut pas retenu.

Dans le même ordre d'idées, il est prévu que chaque Etat peut proposer un de ses ressortissants comme Secrétaire général adjoint. Cette nomination devra être approuvée par le Conseil de la Ligue (Article 3 du règlement intérieur du Secrétariat général). Il est intéressant de noter que, si les Etats membres faisaient usage de cette prérogative, la Ligue arabe aurait à l'heure actuelle 14 Secrétaires généraux adjoints, le texte ne prévoyant aucune limite. Heureusement, les Etats membres ne se sont presque jamais prévalu de cette disposition, et le nombre des Secrétaires généraux adjoints est demeuré restreint. Parmi les titulaires successifs de ces postes, notons Ahmed El-Choukeiri, un palestinien (Résolution 341/13 adoptée le 2 février 1951), Raïf Abi Ellam, un libanais (Résolution 499/18 adoptée le 9 avril 1953), Abdel Moneim Moustapha, un égyptien (Résolution 666/20 adoptée le 26 janvier 1954), El Derdery Ahmed Ismail, un soudanais (Résolution 1467/29 adoptée le 27 avril 1958), Saïd Nofal, un égyptien (Résolution 1740/35, adoptée le 21 mars 1961), Aref Zaher, un irakien (Résolution 1904/40, adoptée le 19 septembre 1963).

Le Secrétariat de la Ligue est divisé en divers départements, notamment le Département politique, le Département économique, le Département juridique, le Département de l'information, le Département administratif et financier. Chacun a à sa tête un directeur général assisté d'un certain nombre de collaborateurs. Les fonctionnaires internationaux sont, dans une grande proportion, de nationalité égyptienne, ce qui a donné lieu à des critiques dont certaines ne sont pas sans fondement. Au moment de l'établissement des Bureaux arabes d'information à l'étranger, notamment à New York, à New Delhi, à Genève, à Londres, à Rome, à Bonn, à Buenos-Aires et à Rio de Janeiro, la Ligue a été amenée à élargir son recrutement et à pratiquer une politique de décentralisation administrative. Souvent les Directeurs des Bureaux d'information ont été choisis hors du cadre de l'administration centrale de la Ligue. Il est frappant que ces nouveaux fonctionnaires, sitôt rappelés au Caire, ont tendance à quitter la Ligue. Si bien que la politique des Bureaux d'information pratiquée par la Ligue à partir de 1954, si elle a quelque peu servi à faire connaître la cause arabe au monde extérieur, n'a certainement pas aidé l'administration de la Ligue à rénover ses structures. Le Secrétariat n'a pas su devenir un centre de recherches et d'information à l'échelle du monde arabe, et c'est là l'une des plus graves carences de la Ligue. Après 23 ans de fonctionnement, la Ligue ne publie aucune documentation systématique et sérieuse. Ainsi peut-on lire dans le texte de la Résolution 1150/25 adoptée le 12 avril 1956, soit 11 ans après la création de l'Organisation, que la « parution d'une publication périodique de la Ligue est pré-

maturée ». A l'heure actuelle, cette lacune n'a toujours pas été comblée, et les résolutions de la Ligue conservent toujours un caractère confidentiel.

Ceci dit, il faut reconnaître que cette incapacité à créer les instruments d'une connaissance scientifique du monde arabe, à établir un réseau de communications permettant les échanges et la prise de conscience des problèmes communs, est un phénomène propre à tous les Etats du Tiers Monde.

Cette carence explique les réflexes d'impuissance désabusée ou de colère stérile qui caractérisent le monde arabe. Elle est responsable de sa vision étriquée de l'histoire contemporaine qui l'amène à préférer à une action technicienne et réaliste la magie des incantations et des imprécations.

Seule une organisation qui saura encourager et répandre une véritable culture politique — et non se contenter de rabâcher une propagande de partisan — rendra les peuples arabes aptes aux tâches régionales et mondiales qui les attendent.

L'inefficacité du Secrétariat peut être toutefois imputée à la modicité du budget de la Ligue (12) et au fait que trop souvent les Etats membres tardent à s'acquitter de leurs contributions financières (13). Pourtant les 135 millions de livres sterling que l'Arabie Séoudite, le Koweït, et la Libye ont versés, à la suite de la réunion au sommet tenue à Khartoum le 29 août 1967, aux Etats victimes de l'agression israélienne sont l'indice évident des ressources dont pourraient disposer n'importe quel organisme arabe qui saurait canaliser et utiliser à bon escient les potentialités financières des Etats arabes. A ce propos, malgré les modifications apportées à plusieurs reprises au montant des quotes-parts des Etats membres de la Ligue (14), la répartition de la charge financière commune n'est pas encore équitable et ne traduit pas encore la réalité. Il faudrait, pour y parvenir, recourir à des critères nouveaux et réalistes en tenant compte de facteurs tels que la production du pétrole, qui créeraient un équilibre nouveau et corrigeraient les injustices de la nature. La mission de la Ligue Arabe prendrait alors une dimension nouvelle.

II. — LES CARENCES DE LA LIGUE ARABE

Nous nous proposons d'examiner ici les succès et les insuccès de la Ligue Arabe dans quatre catégories d'activités : règlement pacifique des différends, sécurité collective, décolonisation, diplomatie commune. Si les deux pre-

(12) Le budget annuel de la Ligue a été environ de 4 millions de dollars pendant ces dernières années.

(13) De nombreuses résolutions adoptées par le Conseil de la Ligue font état de ces arriérés. Voir notamment les résolutions 725/20, 1284/26, 1993/41 et 2159/44.

(14) Voir les résolutions 7/1 du 5 décembre 1945, 579/18 du 9 mai 1958, 1569/31 du 26 mars 1959 et 2008/41 du 21 mai 1964. Voir aussi en annexe la répartition des quotes-parts.

mières de ces activités sont le propre de toute organisation internationale, qu'elle soit régionale ou mondiale, la décolonisation et la diplomatie commune sont plus spécifiquement des activités de la Ligue arabe.

§ 1. — LA LIGUE ET LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS

En 1946, l'idéologie dominante dans le monde arabe était la « *rule of law* ». Les élites gouvernantes étaient imprégnées de constitutionalisme occidental et croyaient que les conflits inter-arabes pourraient être réglés par le juge international ou l'arbitre. Il suffit de lire les procès-verbaux des travaux préparatoires du Pacte du 22 mars 1945 pour se rendre compte avec quelle insistance le principe de l'arbitrage obligatoire a été défendu par certains délégués. Quoi qu'il en soit, face à l'opposition du délégué du Liban qui voulait préserver au maximum la souveraineté des futurs membres de la Ligue, une solution de compromis fut adoptée. C'est l'article 5 du Pacte de la Ligue, qui dispose :

« Il est interdit de recourir à la force pour le règlement des conflits pouvant surgir entre des Etats membres de la Ligue. S'il s'élève entre eux un différend ne touchant pas à l'indépendance, à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale des Etats et que les parties en litige recourent au Conseil pour le règlement de ce différend, la décision du Conseil sera obligatoire et exécutoire.

En pareil cas, les Etats entre lesquels le différend a surgi ne participeront pas aux délibérations et aux décisions du Conseil... ».

Et pour satisfaire les partisans de l'arbitrage obligatoire, l'article 19 du Pacte de la Ligue arabe stipule :

« Le présent Pacte pourra être modifié par un vote pris à la majorité des deux tiers des membres de la Ligue. Il pourra l'être notamment pour créer... un tribunal arbitral arabe... ».

En fait, la création de ce tribunal arabe sera l'objet de très nombreuses discussions et d'encore plus nombreuses résolutions (15).

Il est rare qu'une session du Conseil de la Ligue se tienne sans que le projet de la future Cour arabe de Justice ne fasse l'objet de débats. Bien plus, la Conférence des Rois et des Chefs d'Etat devait décider, pour renforcer et réformer la structure de la Ligue arabe, la création immédiate de cette

(15) Le Conseil de la Ligue devait créer le 13 avril 1950 une commission de trois experts, Mohamed Ali Namazy, Fouad Amoun, Waheed Rafaat, chargée de préparer un projet de Cour Internationale Arabe (résolution 316/12). Cette commission, dont la composition devait être modifiée une première fois le 5 avril 1954 (Waheed Rafaat étant remplacé par Omar Loutfy) et une seconde fois le 17 novembre 1957 (Omar Loutfy étant remplacé par Ahmed Moussa et Fouad Amoun par Edmond Rabat), ne devait donner aucun résultat, le projet étant régulièrement renvoyé de session en session. Voir notamment les résolutions 329/13 (29 janvier 1951) ; 381/15 (3 octobre 1951) ; 432/16 (14 septembre 1952) ; 518/18 (9 avril 1953) ; 906/22 (11 septembre 1954) ; 990/23 (31 mars 1955) ; 1278/26 (25 octobre 1956). Les différents projets présentés par les Etats membres de la Ligue pour modifier le Pacte constitutif (voir *infra*, IV, § 1) prévoyant tous sans exception la création d'une Cour Arabe de Justice.

Cour de Justice. Mais, malgré toutes ces résolutions, cette juridiction n'a jusqu'à présent jamais vu le jour et l'on peut se demander si cela ne traduit pas une méfiance fondamentale des pays nouveaux, en l'espèce des pays arabes, à l'égard de toute juridiction internationale. Il est intéressant de noter que de tous les différends arabes — et ils sont nombreux — un seul a été soumis à l'arbitrage; les autres ont été réglés par des négociations diplomatiques sous l'égide de la Ligue ou en marge de celle-ci.

1) *L'arbitrage syro-libanais.*

Ce différend présente un intérêt exceptionnel dans la mesure où il est le seul à avoir été réglé par le recours à l'arbitrage. Le 10 mai 1949, un groupe de militaires syriens pénétrèrent en territoire libanais pour exécuter un mandat d'arrêt contre un certain Kamel el-Husseïn, d'origine palestinienne. Au moment de son arrestation, celui-ci est tué accidentellement par un soldat syrien. Le groupe, ayant à sa tête un officier syrien, est arrêté par les autorités libanaises et accusé de meurtre et d'être entré illégalement en territoire libanais.

La Ligue arabe intervient pour trouver une solution au conflit politique qui découle de cette violation de territoire. Elle obtient la signature d'un compromis d'arbitrage entre la Syrie et le Liban le 29 mai 1949, qui confie aux gouvernements égyptien et séoudien la solution du différend.

Le gouvernement du Caire désigne deux arbitres : son ministre plénipotentiaire accrédité à Beyrouth, Mohamed Waguih Rustom, et le jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères, Waheed Rafaat. Le gouvernement de Ryad n'en choisit qu'un : son ministre plénipotentiaire accrédité à Damas et Beyrouth, le Cheikh Abdel Aziz ben Zeid.

La composition du tribunal d'arbitrage est acceptée par les deux parties au litige. Celui-ci choisit comme siège la légation d'Egypte à Beyrouth et se réunit les 30 et 31 mai 1949. Après avoir entendu les plaidoiries des deux parties, il ordonne que soient relâchés l'officier syrien et sa patrouille, vu les circonstances particulières de l'incident. En effet, la partie du territoire libanais où a eu lieu la tentative d'enlèvement était occupée par les troupes syriennes jusqu'au 1^{er} mai 1949, avec l'assentiment du gouvernement libanais. L'incident avait eu lieu le 10 mai et l'officier syrien qui exécutait l'ordre d'arrestation pouvait alors se méprendre sur les limites territoriales des deux Etats et les compétences respectives des deux gouvernements. La sentence du Tribunal arbitral devait demander aux deux Etats de se faire des excuses mutuelles et leur recommander de conclure pour l'avenir des accords d'extradition.

Quelle que soit l'importance de cette sentence arbitrale, elle demeure l'unique cas dans les annales des conflits inter-arabes depuis la création de

la Ligue. Il est permis d'en déduire que les Etats arabes préfèrent toujours les solutions politiques aux solutions juridiques pour le règlement de leurs conflits. Mais ne faut-il pas voir là une manifestation d'une crise de la juridiction internationale, qui se retrouve à l'échelle mondiale ?

Ceci dit, l'on peut voir une autre manifestation de la crise que traverse la Ligue arabe dans la réticence des Etats membres à saisir le Conseil de la Ligue de leurs conflits et dans leur préférence pour le recours aux Nations Unies, ou à d'autres organisations.

Parmi de nombreux cas, nous en citerons deux à titre d'exemple pour illustrer cette crise de confiance à l'égard de la Ligue.

2) *Le recours aux Nations Unies.*

Au printemps 1958, le Liban est secoué par un mouvement insurrectionnel qui l'amène à adresser, le 22 mai 1958, au Conseil de Sécurité une « plainte relative à la situation résultant de l'intervention de la R.A.U. dans les affaires intérieures du Liban, dont la continuation était de nature à mettre en danger la paix et la sécurité internationales ».

L'Irak demande au Conseil de Sécurité de s'ajourner pour permettre à la Ligue Arabe d'examiner le conflit qui est avant tout un différend entre deux Etats arabes. En effet, l'alinéa 2 de l'article 52 de la Charte des Nations Unies relatif aux accords régionaux stipule que « les membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de Sécurité »; l'alinéa 3 poursuit : « le Conseil de Sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux... ».

Le Conseil de Sécurité accepte la proposition irakienne et le Conseil de la Ligue arabe se réunit; mais le délégué libanais refuse de lui soumettre le conflit et maintient sa position première. Devant cet échec évident de la Ligue, le Conseil de Sécurité se réunit le 6 juin 1958 pour entendre le représentant du Liban renouveler les griefs de son pays contre la République arabe Unie. Il n'y a pas lieu d'exposer ici le déroulement de ce conflit (16). Ce qu'il

(16) Le Conseil devait « envoyer d'urgence un groupe d'observateurs afin de faire en sorte qu'aucune infiltration illégale de personnes, ni aucun envoi illégal d'armes ou d'autre matériel n'ait lieu à travers les frontières libanaises ». Les premiers éléments du groupe d'observateurs arrivaient à Beyrouth dès le 12 juin 1958. Le 14 juillet éclatait la révolution à Bagdad et le lendemain la VI^e flotte américaine débarquait des troupes au Liban, donnant à l'affaire libanaise une dimension internationale.

L'affaire fut réglée en fait par la diplomatie arabe. Face à l'intervention étrangère, les Etats arabes cherchèrent à faciliter le retrait des troupes étrangères. Le 23 septembre 1958 un nouveau président de la République était élu et quelques semaines plus tard un nouveau gouvernement était investi à l'unanimité par l'Assemblée libanaise, mettant fin à l'insurrection. Les troupes des Etats-Unis devaient quitter le Liban le 25 octobre 1958.

importe de souligner, c'est que l'une des parties n'a pas confiance en la Ligue arabe ni en le système qu'elle a instauré pour régler les conflits entre ses membres.

3) *Le recours à d'autres organisations internationales.*

Le 8 octobre 1963 éclate un conflit armé entre l'Algérie et le Maroc, né des revendications territoriales du Maroc sur une partie du Sahara. Le conflit est porté devant le Conseil de la Ligue, mais le Maroc refuse d'admettre son intervention (17). C'est alors que l'Ethiopie, dans le cadre de l'O.U.A., convoque une conférence *ad hoc* à Bamako les 29 et 30 octobre 1963, à laquelle participent les chefs d'Etat d'Algérie, d'Ethiopie, du Mali et du Maroc. La conférence proclame un cessez-le-feu à partir du 31 octobre, et crée une commission mixte militaire chargée d'établir une zone démilitarisée. De son côté, le Conseil des Ministres de l'O.U.A. se réunit en session extraordinaire au siège de l'Organisation à Addis Abeba du 15 au 18 novembre. Il décide la création d'une commission composée de 7 Etats, chargée d'enquêter sur les origines du conflit, d'étudier le fond du problème et de faire ensuite des propositions de règlement aux deux Etats en cause.

La résolution adoptée par le Conseil rappelle un vieux principe régional : « tous les différends entre Etats africains doivent être réglés dans un cadre strictement africain » (18), principe que la Ligue arabe elle-même a été incapable d'appliquer dans ce conflit.

Le recours de deux Etats arabes à une organisation régionale toute récente, alors que la Ligue aurait dû normalement être le cadre du règlement du conflit, constitue pour elle un constat de carence et un échec beaucoup plus grave que l'intervention d'une organisation universelle comme les Nations Unies.

Comment expliquer l'inaptitude de la Ligue à régler les conflits qui éclatent entre ses membres ? Comment expliquer la crise de confiance des Etats arabes à l'égard de leur propre organisation en tant qu'instrument de règlement pacifique de leurs différends ?

Pour certains ce double phénomène a pour origine le caractère archaïque et désuet du système prévu par la Ligue pour régler les différends. Si un tribunal arbitral existait, ou même si une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage comme celle qui a été créée par l'O.U.A. était établie, les Etats arabes seraient moins réticents.

(17) Le Conseil de la Ligue devait adopter deux résolutions. Par la première (n° 1934/40) approuvée le 19 octobre 1963, le Conseil devait demander un cessez-le-feu immédiat. Dans la seconde résolution (n° 1935/40), approuvée le 20 octobre, le Conseil formait une commission de médiation composée du Président du Conseil de la Ligue, du Secrétaire général et des délégués du Liban, de la Libye, de la Tunisie et de la R.A.U.

(18) Résolution E.C.F.M. /Res./1/1.

Pour d'autres, cette crise n'est aucunement liée au système prévu par la Ligue; elle a pour origine les contradictions profondes inhérentes au monde arabe dans la conjoncture actuelle, contradictions qui amènent les Etats arabes à préférer le recours à un tiers non arabe (Etat ou organisation internationale) à l'intervention d'un tiers arabe. Par conséquent, la création d'une Cour de Justice arabe, ou de n'importe quel autre organisme arabe chargé de régler les différends, ne résoudrait pas le problème.

Pour d'autres enfin, l'explication de cette crise serait la prépondérance de l'Egypte au sein de la Ligue. Il frappant de remarquer que, dans la plupart des cas, les Etats qui ont saisi les Nations Unies, ou d'autres organismes par préférence à la Ligue, étaient en conflit soit avec l'Egypte elle-même, soit avec l'un de ses alliés.

Un phénomène similaire ressort de la pratique panaméricaine : les Etats qui sont en conflit avec les Etats-Unis ou avec un Etat étroitement lié avec Washington préfèrent s'adresser aux Nations Unies plutôt que d'avoir recours à l'Organisation des Etats américains, où la prépondérance des Etats-Unis est incontestable.

Quoi qu'il en soit, l'on ne saurait contester que la Ligue a le plus souvent échoué dans un domaine d'une importance primordiale : le règlement des différends entre Etats arabes.

§ 2. — LA LIGUE ARABE ET LA SÉCURITÉ COLLECTIVE

La Sécurité collective arabe a fait l'objet de l'article 6 du Pacte du 22 mai 1945, qui stipule :

« En cas d'agression ou de menace d'agression contre un Etat membre, l'Etat attaqué ou menacé d'agression pourra demander la réunion immédiate du Conseil.

Le Conseil arrêtera à l'unanimité les mesures nécessaires pour repousser l'agression. Si l'agression provient d'un Etat membre, il ne sera pas tenu compte de son vote dans le calcul de l'unanimité... ».

On peut déduire de ces dispositions que les Etats arabes ne peuvent intervenir en faveur de l'Etat agressé sans consentement préalable. En d'autres termes, ce consentement est nécessaire au déclenchement du mécanisme de l'assistance mutuelle. Une telle condition présente toutefois de graves inconvénients lorsque l'agression aboutit immédiatement à l'anéantissement des organes de l'Etat qui auraient dû donner ce consentement. C'est pourquoi le législateur panarabe devait ajouter une clause supplémentaire :

« Si le gouvernement d'un Etat victime d'une agression se trouve dans l'impossibilité de communiquer avec le Conseil, il appartiendra au représentant de cet Etat dans le Conseil de demander sa réunion... ».

Enfin le Pacte prévoit une troisième situation :

« ...dans le cas où ledit représentant n'est pas en mesure de communiquer avec le Conseil, il appartiendra à tout Etat de demander la convocation du Conseil ».

Le Pacte arabe envisage deux agresseurs possibles, l'Etat tiers et l'Etat arabe. La majorité requise dans l'un ou l'autre cas pour que la Ligue puisse agir est différente.

Dans le premier cas il faut obtenir l'unanimité des voix, dans le second, la voix de l'Etat arabe agresseur n'est pas nécessaire.

Ce système assez rudimentaire devait être mis à l'épreuve dès la première réunion du Conseil de la Ligue le 4 juin 1945, à propos du conflit militaire qui avait éclaté entre la France d'une part, la Syrie et le Liban de l'autre.

La Ligue pose alors un principe général dans sa résolution 1/1 adoptée le 5 juin 1945, qui stipule que « toute réunion internationale qui aura lieu pour régler le conflit devra inclure la Ligue Arabe ». La Résolution 2/1 adoptée le lendemain déclare que la Ligue s'opposera à l'agression française et aidera les deux républiques arabes conformément aux dispositions de l'article 6. Il n'est pas précisé toutefois comment, en pratique, la Ligue entend assister la Syrie et le Liban. Durant les délibérations du Conseil, il avait été envisagé d'envoyer des troupes arabes symboliques, mais le projet ne fut jamais exécuté. L'affaire devait être portée par la suite, le 16 février 1946, devant le Conseil de Sécurité. Mais elle devait être réglée par l'accord du 22 mars 1946 qui prévoit l'évacuation de la Syrie le 15 avril 1946 et celle du Liban le 31 août 1946.

Quoi qu'il en soit, cette première expérience devait démontrer que, sans une armée commune et sans un Etat-major qui coordonne en temps de paix une stratégie commune, la défense collective n'est qu'un mythe politique et non pas une réalité militaire.

La Ligue devait par la suite faire une seconde fois la même expérience : le 19 septembre 1947, la Commission politique de la Ligue, réunie à Sofar, au Liban, décide en secret d'envoyer des troupes en Palestine dans le cas où un plan de partage serait adopté. Le 29 novembre, l'Assemblée générale des Nations Unies vote le partage de la Palestine et la Grande-Bretagne annonce par la suite que son mandat se terminera le 15 mai 1948. Moins d'une semaine après le vote de la résolution de l'Assemblée générale commence une lutte armée qui ira en s'amplifiant. Une armée de libération est alors constituée avec l'aide secrète de la Ligue; puis, le 15 mai 1948, la Ligue annonce officiellement son intervention armée en Palestine, son but étant de restituer leur territoire aux populations arabes (19).

(19) United Nations Doc. S/745, 16 mai 1948.

La défaite militaire et diplomatique de la Ligue Arabe et de ses Etats membres a cependant été totale. Vaincus sur les champs de bataille, ils ont en outre vu, le 11 mai 1949, l'admission de l'Etat d'Israël aux Nations Unies.

C'est alors qu'un grand effort est entrepris pour donner une véritable structure militaire et diplomatique à la sécurité collective arabe. Cet effort aboutit au Pacte de défense commune et de coopération économique, approuvé par la Ligue le 13 avril 1950 (résolution 311/12) et à « l'annexe militaire » approuvée le même jour (résolution 312/12) (20).

Mais les Etats arabes mettent du temps à signer l'accord qui leur est ainsi proposé et à déposer les instruments de ratification au Secrétariat de la Ligue. Ainsi le nouveau pacte n'entre en vigueur que le 23 août 1952 et le Conseil de défense ne tient sa première réunion qu'une année plus tard (21).

Ce Pacte, qui reproduit dans une large mesure les dispositions de celui de l'O.T.A.N., établit un dispositif automatique de sécurité collective : en cas d'agression, les Etats arabes viennent immédiatement au secours de l'Etat agressé et s'engagent à prendre, individuellement ou collectivement, toutes les mesures nécessaires y compris l'usage de la force armée, pour repousser l'agression. C'est au Conseil de défense commune, assisté du Comité militaire permanent et de l'organisme militaire consultatif, de décider de ces mesures, qui sont prises à la majorité des deux tiers des Etats membres, et qui sont obligatoires à l'égard de tous.

En fait, sur les sept Etats qui avaient signé et ratifié le nouveau Pacte de défense, deux, le Yemen et l'Irak, avaient formulé d'importantes réserves au moment de la signature. Le Yemen n'entend se lier par le nouveau système de sécurité collective que dans le cas où l'agression est dirigée contre son propre territoire. En d'autres termes, pour le Yemen, l'accord est un traité de garantie. En second lieu, le Yemen ne se considère lié que par les décisions du Conseil de défense commune auxquelles il a donné son adhésion formelle, c'est-à-dire dans la seule hypothèse où il fait lui-même partie de la majorité des deux tiers. Enfin, « le gouvernement yéménite ne s'oppose pas aux dispositions du paragraphe 1 de l'annexe militaire, mais, en raison de considérations qui lui sont propres, il pourrait lui être impossible de mettre en pratique ce qui lui serait demandé. C'est pourquoi, soucieux de ne pas dépasser les limites de ses possibilités, il a décidé de ne pas approuver les alinéas 4 et 6 de l'article premier de « l'annexe militaire » (22).

(20) Un protocole additionnel de défense commune et de coopération économique est approuvé par la suite le 2 février 1951 (résolution 338/13). Le protocole institue un organisme militaire consultatif groupant les Chefs des Etats-majors des Etats contractants pour contrôler le comité permanent prévu par l'article 5 du Pacte de défense collective.

(21) Voir *infra*, page 95.

(22) Les alinéas 4 et 6 de l'article premier de l'« Annexe Militaire » concernent les attributions du Comité militaire permanent. L'alinéa 4 stipule : « formuler des propositions pour mettre en valeur les ressources naturelles, industrielles, agricoles et autres et les coordonner dans l'intérêt de l'effort de guerre et de la défense commune ».

L'alinéa 6 stipule : « Recueillir les renseignements et les données statistiques nécessaires

Le gouvernement irakien à son tour devait insérer une réserve concernant l'application des dispositions de l'article 6 (majorité des 2/3) à d'éventuels projets particuliers en vue de la défense de chaque Etat arabe.

En fait, le Pacte de défense commune était ainsi vidé de son contenu pour l'Irak et le Yémen.

Mais tout le nouveau système de sécurité collective devait être remis en cause au moment du grave conflit qui allait opposer l'Egypte à l'Irak à la suite de l'élaboration du Pacte de Bagdad.

Pour contrer la politique sécessionniste de l'Irak hachémite, l'Egypte conclut d'abord un accord pour l'achat d'armes à la Tchécoslovaquie le 27 septembre 1955, puis un accord militaire bilatéral avec la Syrie le 20 octobre 1955 et avec l'Arabie Séoudite le 27 octobre 1956. Ces deux nouvelles alliances militaires bilatérales reproduisent les dispositions du Pacte de défense commune qui a cessé toute activité réelle. Elles créent leurs propres Conseils Suprêmes, leurs Comités d'Etats-majors, leurs fonds communs.

En novembre 1956 éclate la seconde guerre de Palestine avec l'occupation du Sinaï par les troupes israéliennes et l'occupation de Port Saïd par les troupes anglo-françaises. Le système de sécurité collective prévu par le Pacte de défense commune demeure lettre morte. Bien plus, les deux alliances militaires conclues par l'Egypte s'avèrent inopérantes. Pourtant les avions militaires égyptiens ont trouvé refuge en Arabie Séoudite et, en Syrie, des commandos ont fait sauter les pipelines qui traversent le territoire.

La diplomatie égyptienne, minimisant l'échec du système de sécurité collective prévu par la Ligue, a fait valoir que l'Egypte elle-même a demandé aux Etats membres de la Ligue de ne pas intervenir.

Quoi qu'il en soit, avant même que les séquelles de l'agression tripartite aient disparu, une nouvelle alliance quadripartite était conclue. C'est le traité de solidarité arabe du 19 janvier 1957, qui devait lier l'Arabie Séoudite, l'Egypte, la Jordanie et la Syrie pendant dix ans mais qui, en fait, demeure illusoire.

La formation de l'union entre l'Egypte et la Syrie, par contre, le 19 novembre 1957, allait donner une base nouvelle à la sécurité collective arabe, puisque pour la première fois les armées égyptiennes et syriennes étaient effectivement intégrées.

La création d'une nouvelle confédération entre la République Arabe Unie (Egypte et Syrie) et le royaume du Yemen, en avril 1958, devait encore renforcer le nouveau système de sécurité, mais la sécession syrienne en septembre 1961 a mis fin à cette nouvelle expérience. Il faut attendre la première conférence des Rois et des Chefs d'Etat pour que l'ancien Pacte de défense

sur les ressources des Etats contractants, leurs possibilités militaires et leur potentiel de guerre dans l'effort militaire commun ».

collective conclu en 1950 reprenne vie par l'admission des Etats arabes qui s'étaient jusqu'alors abstenus d'y participer (notamment le Soudan, le Maroc et la Libye) et par la suppression des réserves stipulées par certains Etats avant de souscrire au nouveau système de défense collective (23).

Toute une nouvelle infrastructure pour rénover et renforcer la défense collective arabe devait être mise en place, mais là encore, malgré cette renaissance de l'alliance multilatérale, l'Egypte et la Syrie éprouvent le besoin de conclure une alliance bilatérale le 4 novembre 1966; quelques jours avant la troisième guerre de Palestine, l'Egypte conclut une alliance similaire, le 30 mai 1967, avec la Jordanie, alliance à laquelle vient se joindre, le 4 juin 1967, l'Irak.

En fait, durant cette troisième guerre de Palestine, les dispositions des diverses alliances bilatérales, comme celles du système de défense collective renouvelée ont joué et tous les Etats arabes ont pris part à la guerre contre l'Etat sioniste. Mais la rapidité de la défaite militaire arabe devait rendre difficile et inutile la mise en place du système de défense qu'avaient prévu les nouveaux organes créés par la Conférence des Rois et des Chefs d'Etat.

En conclusion, il serait injuste d'attribuer à la Ligue arabe les carences des différents systèmes de défense collective qui ont été mis en place. Ces carences ont pour origine la faiblesse des pays arabes sur le plan militaire et technologique, et non la faiblesse structurelle de la Ligue.

Ceci dit, il faut reconnaître que ces diverses structures établies par la Ligue n'ont pas manqué de créer un faux sentiment de sécurité et de dissimuler aux pays arabes leurs propres insuffisances. La Ligue a failli à sa tâche dans la mesure où elle n'a pas incité le monde arabe à prendre conscience de la réalité militaire et où elle n'a pas encouragé des mesures efficaces pour amener les Etats arabes à prendre la voie du progrès technologique et scientifique.

§ 3. — LA LIGUE ARABE ET LA DÉCOLONISATION

En 1945, la décolonisation du monde arabe ne figurait pas d'une manière explicite parmi les objectifs du Pacte constitutif de la Ligue. Le monde arabe n'avait pris conscience ni de l'ampleur ni de la nature du fait colonial. Il ne concevait d'autre indépendance que politique et la situait dans le cadre étroit d'une interdépendance avec les anciennes métropoles.

Bien plus, les Etats arabes, militairement occupés et économiquement

(23) Voir notamment la résolution 2079/43 adoptée le 21 mars 1965, où le Conseil prend note du mémorandum par lequel le gouvernement du Yémen supprime les réserves qu'il avait formulées en signant le Pacte de défense collective de 1950.

assujettis, ne pouvaient se permettre de heurter de front les puissances colonialistes qui, dans la conjoncture de l'après-guerre, semblaient pouvoir maintenir pour longtemps encore leur domination sur l'Afrique et l'Asie. Aussi le colonialisme n'est-il jamais cité dans le Pacte du 22 mars 1945, ni dans le Pacte de défense collective du 17 juin 1960, et la lutte anti-coloniale n'est-elle mentionnée que de manière indirecte. A propos des Etats arabes « non-membres de la Ligue », l'Annexe II du Pacte énonce simplement : « Considérant d'autre part que le Conseil ne peut que tenir compte des aspirations des pays arabes et déployer tous ses efforts pour les réaliser ... ».

Mais si la libération de tous les territoires arabes est le but suprême de la Ligue, l'indépendance de la Palestine menacée par le colonialisme sioniste est dès le début l'objectif immédiat de la lutte anti-coloniale arabe. La Ligue lui donnera même priorité sur la réalisation de l'indépendance effective de ses propres membres fondateurs.

Mais là encore le problème est abordé dans une perspective étroite et faussée. La nature et l'ampleur du mouvement sioniste n'est pas comprise et les moyens mis en œuvre par les Etats arabes et par la Ligue sont envisagés dans les limites du cadre national, limités par un formalisme juridique rigide et amoindris par les contradictions qui divisent les nouvelles souverainetés arabes.

S'il est vrai qu'il n'en pouvait être autrement vu la dépendance totale dans laquelle se trouvaient presque tous les Etats arabes et vu leur manque d'expérience dans le domaine des relations internationales, il n'en demeure pas moins que la Ligue allait faire preuve d'un manque profond d'imagination et d'une absence totale de réalisme politique.

Par ailleurs, les moyens qu'elle avait mis en œuvre pour lutter contre le sionisme devaient être le plus souvent mal utilisés et inefficaces. Pressions diplomatiques dans le cadre et hors du cadre des Nations Unies (24), programme de développement de l'agriculture en Palestine et protection des terres arabes (25), boycottage des produits sionistes (26), formation d'un gouvernement provisoire de la Palestine (27), intervention militaire collec-

(24) Mémoire de la Ligue présenté le 10 novembre 1945 aux gouvernements des Etats-Unis et de Grande-Bretagne; mémorandum du 8 juillet 1946 au Comité d'enquête anglo-américain; coordination de la diplomatie arabe durant la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en avril 1947, etc...

(25) Création d'une société à responsabilité limitée au capital d'un million de livres égyptiennes pour la mise en valeur des terres arabes et l'aide aux agriculteurs arabes de Palestine (Résolution 27/3 du 28 avril 1946).

Dans un autre ordre d'idées, la résolution 74/4 votée le 12 juin 1946 demandait à chaque Etat arabe d'adopter une législation qui considère comme crime toute participation à la vente des terres arabes aux Sionistes.

(26) Le principe du boycottage des produits sionistes a été décidé par la résolution 16/2 votée le 2 décembre 1946 qui crée une Commission permanente de boycottage. Le 12 juin 1946 un Bureau Général du Boycottage est établi ayant des filiales dans les différents Etats arabes (Résolution 70/4).

(27) La formation de ce gouvernement et sa participation soulèvent bien des difficultés. Après l'arrivée du Grand Mufti de Jérusalem au Caire, le Conseil de la Ligue créa le Commandement supérieur arabe (Résolution 65/4 votée le 12 juin 1946).

tive (28), tout ce vaste programme d'action qui devait monopoliser l'énergie de la Ligue durant les premières années de son existence devait aboutir à un échec total.

La nature et la structure de la Ligue ne lui permettaient pas d'entreprendre une pareille politique : la Ligue ne possédait ni l'appareil administratif, ni le pouvoir politique, ni les moyens financiers et militaires nécessaires pour coordonner et diriger les politiques de sept Etats arabes eux-mêmes dominés en fait par des puissances étrangères. Les Etats qui voulaient décoloniser la Palestine étaient eux-mêmes encore colonisés ou isolés de l'histoire. Bien plus, ils n'étaient pas d'accord sur le statut du futur Etat de Palestine. La Transjordanie appuyée par l'Irak préconisait l'annexion de la Palestine, pour étendre l'empire hachémite. L'Egypte et l'Arabie séoudite, au contraire, désiraient une république indépendante sous l'autorité du Grand Mufti de Jérusalem.

Au lendemain de la première défaite arabe, la Ligue devait reprendre sa lutte anti-coloniale et anti-sioniste en intensifiant son boycottage contre Israël : d'abord en établissant de nouvelles règles générales pour le boycottage (29), ensuite en réorganisant les divers « bureaux de boycottage » dont les agents de liaison se réunissent en Congrès annuel (30).

Le boycottage visait à contrôler le commerce des Etats arabes avec certains pays qui servaient de centre de contrebande pour Israël, notamment avec Chypre (31).

Il visait aussi à interdire la vente du pétrole arabe à l'Etat sioniste (32) et à diminuer le volume des échanges commerciaux entre Israël et certains Etats voisins en contrepartie d'avantages économiques offerts par les membres de la Ligue à ces Etats (33).

Le boycottage arabe devait aussi s'étendre aux sociétés étrangères (34) qui avaient des filiales et aux banques (35) qui avaient des succursales en Israël, aux bateaux et aux avions qui faisaient escale dans les ports ou les aéroports de ce pays (36).

(28) Voir *supra*, page 106 et United Nations Doc. S/745, 16 mai 1948.

(29) Voir les résolutions 567/18 du 9 avril 1954 ; 677/20 et 696/20 ; 704/20 du 27 janvier 1954 ; 850/22 du 11 décembre 1954 et 942/23 du 31 mars 1955.

(30) Voir les résolutions 467/16 et 482/16 du 23 septembre 1952 ; 559/18 du 9 avril 1953 ; 578/18 du 10 mai 1953 ; 749/20 du 11 mars 1954 ; 1080/24 du 10 octobre 1956.

(31) Voir notamment les résolutions 683/20 du 27 janvier 1954 ; 936/23 du 31 mars 1955 ; 1069/24 du 15 octobre 1955.

(32) Voir notamment les résolutions 601/20 du 20 janvier 1954 et 939/23 du 31 mars 1955.

(33) Notamment l'Ethiopie (résolution 562/18 du 9 avril 1953) ; la Turquie (résolution 793/20 du 27 janvier 1954 ; 936/23 du 31 mars 1955 ; 1077/24 du 15 octobre 1955) ; la Yougoslavie (résolution 1076/24 du 15 octobre 1955).

(34) Voir les résolutions 468/16 du 23 septembre 1952, 560/18 du 9 avril 1953, 684/20 et 692/20 du 27 janvier 1954, 1065/24 et 1085/24 du 15 octobre 1955.

(35) Voir la résolution 700/20 du 27 janvier 1954.

(36) Voir les résolutions 687/20 ; 691/20 et 703/20 du 27 janvier 1954 ; 766/21 du 5 avril 1954 ; 1071/24 du 15 octobre 1955.

Dans un autre ordre d'idées, il convient de rappeler la vaste campagne diplomatique entreprise par la Ligue arabe pour s'opposer aux réparations allemandes à l'Etat sioniste : menace de boycottage des produits allemands, représentations diplomatiques, envoi de délégations en Allemagne. Malgré la signature de l'accord sur les réparations allemandes, le 10 septembre 1952, la campagne arabe devait se poursuivre même après la ratification de l'accord en mars 1953, sans pour cela aboutir à aucun résultat (37).

Toutefois la lutte anti-sioniste allait prendre des dimensions nouvelles, celles du monde afro-asiatique qui avait à Bandoeng stigmatisé le colonialisme sous toutes ses formes (38).

Après la seconde défaite arabe, provoquée cette fois-ci par l'intervention anglo-française, la lutte pour la décolonisation de la Palestine allait être reprise avec plus de dynamisme.

Entre 1957 et 1967, la Ligue devait perfectionner son boycott économique (39), créer les « Organismes de la Palestine » chargés de contrer les activités sionistes à l'échelon international (40) et prévoir tout un système technique et militaire pour détourner les eaux du Jourdain au bénéfice des Etats arabes (41).

La troisième défaite arabe en juin 1967 devait transformer la nature de la lutte anti-coloniale en Palestine qui devait désormais s'appuyer sur des forces révolutionnaires et populaires échappant au contrôle de la Ligue.

Si le combat pour la décolonisation de la Palestine s'est soldé par une suite d'échecs spectaculaires, où à chaque fois l'Etat sioniste élargissait son

(37) Voir notamment les résolutions 426/16 du 14 septembre 1952 ; 500/18 du 9 avril 1953 ; 688/20 du 27 janvier 1954 ; 758/21 du 5 avril 1954 ; 826/22 du 29 novembre 1954 ; 1029/24 du 14 octobre 1955.

(38) L'Etat sioniste n'avait pas été invité à la première conférence afro-asiatique qui, réunie à Bandoeng en avril 1955, a adopté la thèse arabe et a condamné « le colonialisme ».

(39) A titre d'exemple voir les recommandations proposées par le 23^e Congrès des officiers de liaison des Bureaux de boycottage de la Ligue, approuvées par la résolution 2262/46 adoptée par le Conseil de la Ligue le 12 septembre 1966.

(40) Le 7 septembre 1959, la Ligue devait décider la création d'« Organismes de la Palestine », institutions spéciales qui fonctionneraient dans chaque Etat arabe et qui seraient chargées d'étudier le problème palestinien et de surveiller les activités sionistes dans le monde (Résolution 1594/32). A partir d'avril 1961, une nouvelle résolution (Résolution 1747/35) régleme les congrès des responsables de ces diverses organisations, qui devaient se réunir deux fois par an en janvier et en juin pour synchroniser leurs activités. Leurs résolutions devaient être approuvées par le Conseil de la Ligue.

Voir les recommandations des différents congrès des Organismes de Palestine qui ont été approuvées par les Résolutions 1792/36 le 19 septembre 1961 ; 1905/40 le 19 septembre 1963 ; 1936/41, 1937/41, 1938/41, 1939/41, 1940/41, 1941/41, 1942/41, 1943/41, 1944/41, 1945/41, 1946/41, 1947/41, 1948/41, 1949/41 approuvées le 31 mars 1964, etc...

(41) Le problème du détournement des eaux du Jourdain est un problème auquel s'est heurté le monde arabe au lendemain de la création de l'Etat d'Israël et qui a pris plus d'importance par la suite (voir notamment Résolution 832/20 du 11 décembre 1954 et 915/23 du 31 mars 1955, résolution 1640/32 du 29 février 1960, 1696/33 du 28 août 1960).

C'est la première conférence des Rois et des Chefs d'Etats qui crée un nouvel organisme pour trouver une solution au problème (*supra*, I, § 2). Cependant des difficultés, tant militaires (raids de représailles sionistes) que financières (retard apporté par les Etats à payer leur quote-part des projets), ont toujours retardé la construction des barrages et des canaux de déviation.

assiette territoriale ou renforçait sa domination, la décolonisation des autres pays arabes constitue par contre une série de succès dont une grande part revient à l'action de la Ligue arabe.

C'est la Ligue qui est parvenue à internationaliser dès le départ le conflit qui opposait le Liban et la Syrie à la France (42). Le rôle de la Ligue a été décisif pour empêcher la partition de la Libye et lui assurer l'indépendance (43). C'est la Ligue qui a contribué à renforcer la position de l'Egypte face à la présence britannique qui entendait se maintenir au canal de Suez (44). C'est la Ligue qui a permis l'intégration du Soudan indépendant au sein du monde arabe. C'est la Ligue qui, à partir de la création du Bureau du Maghreb au Caire, a donné une ampleur internationale aux revendications du Maroc, de la Tunisie et plus tard de l'Algérie (45). Le rôle de la Ligue, enfin, a été capital pour que prenne fin les dissensions qui opposaient entre elles les différentes factions du Sud Yemen à la veille de son indépendance (46). Il lui

(42) Résolutions 1/1 et 1/2 du 2 et du 6 juin 1945 et 24/3 du 25 mars 1946.

(43) Voir notamment les résolutions 41/3 du 6 avril 1946 ; 54/4 du 10 juin 1946 ; et 62/4 du 11 juin 1946 ; 210/7 du 22 février 1948 ; 239/10 du 21 mars 1949 ; 333/13 du 2 février 1951, et 405/15 du 13 octobre 1951. L'admission de la Libye à la Ligue le 28 mars 1953 devait couronner le combat diplomatique mené par la Ligue pour préserver l'unité et obtenir l'indépendance de ce nouvel Etat arabe.

(44) Résolutions 25/3 du 25 mars 1946 ; 148/6 du 23 mars 1947 ; 184/7 du 16 octobre 1947 ; 390/15 du 10 octobre 1951 ; 570/18 du 9 avril 1953 ; 597/20 du 11 janvier 1954 ; 803/22 du 30 octobre 1954.

(45) Le problème des Etats du Maghreb est abordé pour la première fois par la Ligue d'une manière discrète par la résolution 63/4 adoptée le 11 juin 1946. Mais le discours du Roi du Maroc le 9 avril 1947 à Tanger, où il se réfère à la Ligue Arabe, et le débarquement d'Abdel Krim, l'instigateur de la guerre du Rif, à Port Saïd, sont autant d'incidents qui devaient amener la Ligue à adopter une politique plus dynamique pour la libération des Etats du Maghreb. Cette politique se reflète dans les résolutions 342/14 du 17 mars 1951, 387/15 du 10 octobre 1951 ; et les résolutions 611/VII du 17 décembre 1952 et 612/VII du 19 décembre 1952 adoptées par l'Assemblée des Nations Unies à l'instigation des Etats de la Ligue Arabe.

Cet effort devait s'étendre aussi à l'Algérie dont le cas était présenté au Conseil de Sécurité pour la première fois le 5 janvier 1955 (United Nations Doc. S/3341). Tout un programme d'action devait être élaboré (résolution 523/18 du 9 avril 1953) pour activer l'action diplomatique de la Ligue en faveur de l'indépendance des Etats du Maghreb. Voir les Résolutions 574/18 du 9 mai 1953 et 584/19 et 585/19, 586/19 et 587/19 du 7 septembre 1953. Cette dernière Résolution évoque pour la première fois la solidarité des Etats afro-asiatiques pour obtenir leur appui en faveur de l'indépendance des Etats du Maghreb. Voir aussi la Résolution 720/20 du 27 janvier 1954 qui crée un fonds spécial pour aider les Etats du Maghreb ; les Résolutions 807/22 du 29 novembre 1954 et 830/22 du 11 décembre 1954. Voir aussi les Résolutions 1034/24, 1035/24, 1036/24, 1037/24 adoptées le 14 septembre 1956 qui font le point de l'évolution de la conjoncture en faveur des Etats du Maghreb.

Après l'indépendance du Maroc et de la Tunisie (voir à ce propos les résolutions 1109/25 et 1110/26 du 8 avril 1956) la Ligue va concentrer ses efforts en faveur de l'Algérie. Voir le programme d'action prévu par la Résolution 1131/25 du 12 avril 1956 ; 1206/22 du 10 octobre 1956. Voir aussi les résolutions 1344/27 du 30 mars 1957 qui prépare l'action de la Ligue à la prochaine Assemblée générale des Nations Unies. Voir aussi les résolutions 1485/29 et 1486/29 du 7 septembre 1958 et 1540/30 du 18 octobre 1958 relatives à l'aide financière octroyée par les Etats de la Ligue à l'Algérie.

Les dernières péripéties de l'affaire algérienne trouvent écho dans les résolutions 1595/32 du 7 septembre 1959 ; 1609/32 du 7 septembre 1959 (qui autorise l'Algérie à avoir un observateur permanent auprès de la Ligue Arabe) ; 1643/32 du 29 février 1960 ; 1673/33 du 9 avril 1960 ; 1693/33A du 24 août 1960 ; 1741/35 du 25 mars 1961 ; 1796/36 du 19 septembre 1961 ; 1852/37 du 18 juin 1962.

(46) Voir notamment les résolutions 2295/47 du 18 mars 1967 ; 2357/48 du 13 septembre 1967 ; 2373/48 du 18 octobre 1967.

reste encore un rôle important à jouer dans la décolonisation des Principautés du Golfe Persique.

On pourrait rétorquer que la décolonisation du monde arabe aurait eu lieu sans l'action de la Ligue Arabe. Cette supposition théorique doit être nuancée. La Ligue a offert un cadre aux revendications des Etats arabes dépendants, et aux interventions des Etats arabes indépendants. Dans ce cadre l'intervention des seconds en faveur des premiers ne pouvait être taxée de néo-colonialisme par les anciens colonisateurs, ce qui a singulièrement simplifié le problème et accru la force de cette intervention.

En second lieu, l'intervention collective arabe, préparée et réalisée dans le cadre d'une organisation internationale, appuyée par le système et l'idéologie de cette organisation, donnait une légitimité à l'action arabe face à la dialectique colonialiste, pour qui tout mouvement de libération était un mouvement séditieux. La Ligue Arabe a contribué à faire de la décolonisation une doctrine et un principe du droit international et son action serait déjà fort importante si elle ne se limitait qu'à cette contribution.

§ 4. — LA LIGUE ARABE ET LA DIPLOMATIE COMMUNE

Par la diplomatie commune des Etats arabes, nous entendons une attitude commune, un front uni face aux problèmes qui sont étrangers au monde arabe et qui cependant le concernent.

Cette coordination de la politique étrangère des Etats arabes leur a été recommandée par le Conseil de la Ligue dès novembre 1946 par la résolution 98/5. Elle devrait se manifester notamment par :

- la représentation diplomatique conjointe des Etats arabes;
- le contrôle des traités conclus avec des Etats tiers;
- la coordination de leur politique dans le cadre des organisations internationales;
- l'attitude commune face à des problèmes donnés.

1) *La représentation diplomatique commune.*

Le Pacte du 22 mars 1945 est silencieux quant au problème de la représentation diplomatique commune des Etats arabes. Il n'est pas prévu que la Ligue puisse représenter un certain groupe d'Etats auprès d'une puissance déterminée; de même il n'est pas question que certains membres de la Ligue aient une représentation diplomatique commune auprès d'Etats étrangers.

Ce problème n'a toutefois pas tardé à se poser en raison de l'augmentation générale du nombre des Etats dans le monde, et des inévitables difficultés auxquelles se heurte la jeune diplomatie arabe qui vient à peine d'entrer dans l'arène internationale.

Le Conseil de la Ligue devait se pencher sur ce problème et adopter, en novembre 1946, la résolution 96/5 recommandant aux Etats arabes de synchroniser leur représentation diplomatique à l'étranger. La résolution demandait notamment aux Etats qui n'auraient pas encore de représentation diplomatique dans un pays déterminé de confier la défense de leurs intérêts à un autre Etat arabe qui aurait déjà accrédité une mission diplomatique dans ce pays.

Recommander cette action diplomatique conjointe était d'autant plus judicieux que si tous les Etats membres de la Ligue étaient représentés dans certaines grandes capitales, leur représentation n'était que fragmentaire dans certaines autres. Le soin d'établir cette délicate synchronisation a été confié à la Commission politique qui a constaté l'inégale représentation des Etats arabes à travers le monde, mais a été incapable d'y remédier.

Une résolution 516/18 adoptée par le Conseil de la Ligue en mars 1953 note ces difficultés et demande à la Commission politique de poursuivre ses travaux. Le Conseil reprend par la suite l'examen de ce projet sans toutefois réaliser aucun progrès (47).

La Ligue abordera le problème plus tard par un autre biais, en créant en quelque sorte sa propre représentation diplomatique, c'est-à-dire en ouvrant des bureaux d'information dans plusieurs capitales telles que New York, Paris, Tokyo, Londres, New Delhi, Genève.

Une des fonctions du Directeur de ces bureaux est de coordonner l'action des diplomates arabes accrédités dans ces capitales. En général cette coordination prend la forme de réunion des chefs de mission des Etats arabes accrédités dans une capitale déterminée. Outre le Directeur du Bureau de la Ligue Arabe, il est d'usage d'admettre également les représentants des mouvements nationalistes reconnus par tous les Etats arabes (F.L.N. et G.P.R.A. durant les années 1959-1962; Organisation de Libération de la Palestine à partir de 1966). La présidence de ces réunions est attribuée au doyen du groupe, le secrétariat est assuré le plus souvent par le représentant de la Ligue.

Ces réunions revêtent toujours un caractère non officiel, les recommandations étant adoptées à l'unanimité (48). Mais l'objet de ces réunions demeure en dernière analyse assez restreint puisqu'il se limite aux questions qui inté-

(47) Voir notamment les résolutions 673/20, 842/22 et 1347/27, adoptées respectivement le 27 janvier 1954, le 11 décembre 1954 et le 30 mars 1957.

(48) Il est intéressant de noter que le groupe des Ambassadeurs arabes accrédités à Berne s'est donné des statuts adoptés le 4 septembre 1966.

ressent tous les pays arabes à la fois dans leurs rapports avec le pays de résidence (démarche diplomatique commune, communiqué conjoint, invitation de personnalités locales dans plusieurs pays arabes, etc.).

S'il paraît en tout cas difficile de renforcer la solidarité arabe par le biais d'une représentation diplomatique conjointe, la diplomatie restant l'apanage le plus précieux des États, il n'en demeure pas moins que la Ligue a posé les premiers jalons d'une action diplomatique commune. D'ailleurs, il faut convenir qu'à l'exception du Commonwealth durant la première moitié du vingtième siècle il n'est guère d'exemple de diplomatie commune qui ait fonctionné effectivement.

2) *Le contrôle de la conclusion des traités.*

Le Pacte de la Ligue arabe conclu le 22 mars 1945 ne prévoit ni limitation ni contrôle du droit des États arabes à conclure des traités avec des puissances étrangères. Le protocole d'Alexandrie, avant-projet du Pacte de la Ligue, comportait bien un principe général limitant dans une certaine mesure le droit des États arabes à s'engager internationalement. Il énonçait dans son préambule : « Chaque État arabe aura le droit de conclure avec un autre État, membre ou non membre de la Ligue, des accords particuliers qui ne seraient pas contraires au texte ou à l'esprit de ces dispositions. En aucun cas, il ne sera permis de suivre une politique extérieure préjudiciable à la politique de la Ligue des États arabes ou de l'un quelconque des États membres... ».

Le principe, jugé trop audacieux par le législateur panarabe, ne fut pas inclus dans le texte constitutif de la Ligue. L'article 17 de ce Pacte disposait en effet que « chaque État membre déposera auprès du Secrétariat général [de la Ligue] un exemplaire de tous les traités ou conventions conclus par lui ou qui seront conclus à l'avenir avec un autre État membre ou un État tiers »; mais cette clause était purement formelle.

Il en va tout autrement du Pacte de défense collective qui énonce clairement : « Les Parties contractantes s'engagent à ne pas conclure d'accords internationaux qui dérogeraient au présent traité et à ne pas adopter, dans leurs rapports avec les autres puissances, une attitude incompatible avec les buts de ce traité... ». Le problème de la compatibilité du Pacte de la Ligue avec les traités internationaux conclus par les États membres s'est posé dans toute son ampleur au moment de l'élaboration du Pacte de Bagdad.

Le 24 février 1955, l'Irak signait un Pacte de défense avec la Turquie, pacte qui devait se transformer en une « *Treaty Organization* » connu sous le nom de Pacte de Bagdad, après l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Pakistan et de l'Iran. Du point de vue de la majorité des États arabes, cette nouvelle alliance était incompatible avec la Ligue, parce que l'Irak, comme tous les autres États membres, s'était engagé au départ à ne conclure aucune al-

liance qui pourrait compromettre l'unité du front arabe. Cette unité était gravement ébranlée par l'adhésion d'un Etat arabe à une alliance non arabe, étroitement associée de surcroît au Pacte atlantique par le biais de la Grande-Bretagne.

Le point de vue irakien assurait au contraire que la nouvelle alliance remplissait toutes les conditions de compatibilité avec la Ligue arabe puisqu'elle s'assignait des objectifs similaires à ceux de la Ligue et qu'elle était ouverte à l'accession de tout Etat membre de celle-ci. Il n'y aurait donc pas ici contradiction, mais parallélisme, sinon complémentarité, entre la Ligue arabe et le Pacte de Bagdad.

Si cette controverse a perdu tout intérêt pratique depuis le retrait de l'Irak du Pacte de Bagdad, elle n'en reflète pas moins les difficultés auxquelles se heurte le contrôle du droit, pour les Etats membres d'une organisation régionale, de conclure des traités. Cette controverse présente aussi un autre intérêt dans la mesure où elle constitue le point de départ de la politique de non-alignement adoptée par la Ligue. Cette politique étrangère nouvelle sera l'objet d'un grave conflit politique et idéologique au sein du monde arabe : alignés et non-alignés s'opposeront avec violence, mettant en péril la politique arabe commune à l'égard du monde extérieur.

La révolution du 14 juillet 1958 à Bagdad devait consacrer la victoire des non-alignés. Le neutralisme arabe ira en s'amplifiant. A la conférence préparatoire des pays non-alignés qui se tient au Caire du 5 au 12 juin 1961, on peut compter sept Etats arabes, Irak, Arabie Séoudite, Soudan, République Arabe Unie, Maroc, Yemen et le représentant du Gouvernement provisoire d'Algérie.

La conférence adopte cinq critères pour définir l'attitude d'un Etat non-aligné, qui doit :

- suivre une politique indépendante fondée sur la coexistence pacifique et le non-alignement, ou adopter une attitude favorable à cette politique;
- soutenir toujours les mouvements de libération nationale;
- n'appartenir à aucune alliance militaire collective dans le cadre des conflits entre grandes puissances;
- ne conclure aucune alliance bilatérale avec une grande puissance;
- ne pas accepter de plein gré l'établissement sur son territoire de bases militaires appartenant à une puissance étrangère (49).

A la conférence de Belgrade (1-6 septembre 1961), le nombre des Etats arabes passe de sept à neuf à la suite de l'invitation du Liban et de la Tunisie. Sauf la Libye, la Jordanie et le Koweït, tous les Etats membres de la Ligue

(49) Ces cinq critères n'ont jamais figuré dans aucun texte officiel, étant considérés comme des documents secrets faisant partie des travaux préparatoires de la Conférence du Caire, ce qui explique que leur énoncé varie selon les textes qui en font état.

sont présents. Par contre, à la seconde Conférence des Etats non-alignés (octobre 1964) au Caire, tous les membres de la Ligue sont représentés et le Secrétaire général de la Ligue y assiste comme observateur. Il apparaît ainsi que les Etats membres ont enfin un dénominateur commun pour leur politique étrangère, qui est le non-alignement ou le neutralisme.

Deux remarques s'imposent toutefois en guise de conclusion : d'abord le non-alignement arabe s'est développé en dehors du cadre de la Ligue, qui ne l'a adopté que par la suite, en guise de diplomatie commune. Ensuite, lorsque le non-alignement a été adopté par la Ligue, cette politique avait pour ainsi dire été vidée de son contenu. La force mobilisatrice du non-alignement en tant que politique étrangère commune d'un groupe d'Etats avait perdu beaucoup de sa valeur. En effet, si l'on analyse les différentes politiques des Etats membres de la Ligue, on retrouve la division tripartite qui domine la scène internationale. Il y a les non-alignés pro-occidentaux comme la Libye, la Tunisie, le Liban ou l'Arabie Séoudite; il y a les non-alignés pro-communistes comme la Syrie; et il y a les non-alignés neutralistes comme le Soudan ou l'Irak.

Cette similitude est-elle si complète que l'on puisse conclure qu'un Etat arabe non-aligné et pro-occidental n'a pas une politique très différente de celle d'un Etat occidental aligné ? ou encore qu'un Etat arabe non-aligné et pro-communiste a une politique qui ne varie guère par rapport à celle d'un Etat communiste ?

On touche ici à l'aspect essentiel du neutralisme arabe. En vérité, le neutralisme et le non-alignement ne se conçoivent pas comme une prise de position systématique entre la politique de l'Est et celle de l'Ouest, car il y a des politiques valables et justes chez les uns comme les autres. Mais alors, nous dira-t-on, où est l'originalité de la politique du non-alignement ? Il ne nous semble pas excessif de dire que l'essentiel de cette politique réside dans le fait qu'elle est par essence afro-asiatique c'est-à-dire arabe, puisque l'arabisme est en dernière analyse un micro-afro-asiatisme. Ceci nous amène à développer une autre idée : si la Ligue a été incapable de développer une diplomatie commune, elle a, par contre, largement contribué à former et développer l'idéologie afro-asiatique.

3) La coordination de la politique arabe dans le cadre des organisations internationales.

La formation du groupe arabe dans le cadre des Nations Unies précède en quelque sorte, par un étrange paradoxe, la création de l'organisme mondial, puisque c'est en étroite association que les membres fondateurs de la Ligue arabe ont participé à la Conférence de San Francisco et ont défendu le point de vue arabe sur plus d'une question.

Autour du groupe arabe, qui allait faire preuve d'homogénéité et de cohésion, s'est constitué le groupe arabo-asiatique, au moment où l'affaire indonésienne a été portée devant l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est à propos de cette affaire que la Ligue a adopté la résolution 241/10, le 21 avril 1949, qui stipule que « le bloc arabe est toujours prêt à coopérer avec les Etats frères membres du bloc oriental d'une façon permanente en vue de leur intérêt commun et pour la consolidation de la paix dans cette partie du monde ».

Le succès de l'action du groupe arabo-asiatique dans l'affaire indonésienne devait faire comprendre à ses membres toute l'importance de leur association dans le cadre de la diplomatie multilatérale. A partir de 1952, le groupe arabo-asiatique va encore se transformer pour devenir le groupe afro-asiatique qui, sous l'impulsion indirecte de la Ligue arabe, va commencer la lutte diplomatique pour obtenir d'abord l'inscription de l'affaire marocaine et tunisienne, puis celle de l'affaire algérienne à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, enfin la discussion de ces questions à toutes les sessions jusqu'à ce que ces Etats aient obtenu leur indépendance.

C'est d'ailleurs à propos d'une des premières résolutions concernant l'indépendance des pays du Maghreb que la Ligue arabe mentionne pour la première fois le groupe afro-asiatique (50). Par la suite, la Ligue recommande à ses membres de renforcer leurs liens diplomatiques, économiques et culturels avec les Etats de l'Afro-Asie, leur demandant aussi de participer périodiquement à des réunions conjointes dans le cadre des Nations Unies (51). La Ligue arabe consacre, à la plupart de ses sessions, de nombreuses résolutions à la coordination de l'action de ses membres dans les différentes organisations internationales. Ce front commun, qui commande aujourd'hui jusqu'à 14 voix dans certaines organisations, est un atout important que la Ligue a su exploiter pleinement (52).

4) *L'attitude commune face à des problèmes déterminés.*

La Ligue a fait adopter par ses Etats membres bien des résolutions leur demandant de prendre une attitude commune face à des problèmes internationaux qui n'étaient pas en rapport direct avec les affaires arabes.

(50) Résolution 523/18 du 9 avril 1953.

(51) Voir notamment les résolutions 605/20 du 21 janvier 1954 et 924/23 du 31 mars 1955. Conséquence directe de ce groupement afro-asiatique au sein des Nations Unies, la Ligue Arabe devait participer à la Conférence de Bandoeng en avril 1955, d'une manière officielle il est vrai, car le Secrétaire général de la Ligue figurait comme un membre de la délégation égyptienne. Dans le même ordre d'idées le Mufti de Jérusalem figurait comme membre de la délégation yéménite, et les délégués des trois Etats du Maghreb en tant que membres de la délégation irakienne.

(52) Voir à titre d'exemples les résolutions 2297/47 et 2298/47 du 18 mars 1967.

(53) Voir la Résolution 45/3 du 8 avril 1946.

La politique de la Ligue à propos de l'indépendance de l'Indonésie, bien que cet Etat ne soit pas arabe et n'ait alors aucune relation avec la Ligue (53); la reconnaissance du Gouvernement coréen (54); l'appui donné à l'Autriche pour son admission à l'O.M.S. (55); l'appui donné au Kenya (56); l'intérêt soudain de la Ligue pour le Vietnam (57); la solidarité de la Ligue avec les Etats d'Afrique dans leur lutte anti-coloniale (58) ou la condamnation de la discrimination raciale en Afrique du Sud (59), ou enfin l'intensification des relations des Etats arabes avec l'Amérique latine (60), voici autant de problèmes qui donnent à penser, au premier abord, que la Ligue pratique systématiquement une politique à l'échelle mondiale. En fait, il n'en est rien. La Ligue ne recommande à ses membres d'avoir une politique commune à l'égard de certains problèmes internationaux que pour des raisons précises :

— pour renforcer la solidarité afro-asiatique, car la lutte contre le colonialisme et la discrimination raciale est un principe de base de la politique arabe non seulement à l'échelle régionale mais aussi mondiale;

— pour obtenir, en échange de l'appui du groupe arabe, des voix favorables à sa politique au sein des Nations Unies et des autres organisations internationales;

— pour satisfaire la demande d'un Etat arabe désireux d'obtenir dans une affaire déterminée certains avantages en échange de l'appui collectif des autres Etats arabes.

Il est évident que ces problèmes n'intéressent la Ligue qu'en raison d'incidences purement accidentelles.

Cette activité de la Ligue dans un domaine qui dépasse les frontières du monde arabe ne va pas sans risques. Non seulement la Ligue surcharge-t-elle ses organes directeurs; non seulement aborde-t-elle des problèmes qu'elle n'est pas armée pour résoudre, mais encore risque-t-elle en se dispersant d'affaiblir son action et de compromettre encore plus son prestige.

Et pourtant les Etats du Tiers monde, sous-développés et sous-équipés, ont intérêt à pratiquer une politique internationale dynamique pour s'efforcer de compenser leur faiblesse intrinsèque.

La Ligue arabe devrait offrir à ses membres les moyens de cette politique.

(54) Voir la Résolution 284/12 du 29 mars 1950.

(55) Voir la Résolution 602/18 du 9 avril 1953.

(56) Voir la Résolution 588/12 du 7 septembre 1953.

(57) Voir la Résolution 1218/26 du 25 octobre 1956.

(58) Voir notamment les résolutions 1393/28 du 27 novembre 1957; 1648/31 du 9 mars 1959; 1659/33 du 9 avril 1960; 1702/33/A du 28 août 1960 et la Résolution 2306/47 du 18 mars 1967.

(59) Voir les résolutions 2039/42 du 30 septembre 1964; 2303/47 du 18 mars 1967.

(60) Voir la Résolution 2272/46 du 12 septembre 1966.

III. — LES ECHECS DE L'INTEGRATION ARABE

L'article 2 du Pacte constitutif de la Ligue, après avoir mentionné en premier lieu la coopération politique, ajoute que la Ligue « a également pour but d'assurer, dans le cadre du régime respectif et de la situation de chaque Etat, une coopération étroite entre les Etats membres dans les questions économiques, sociales et culturelles ».

En fait, la lutte anti-coloniale, et particulièrement la lutte anti-sioniste, devaient reléguer au second plan la poursuite de cet objectif. Ce n'est qu'après la première guerre de Palestine que les problèmes de la coopération et de l'intégration arabe reprennent la première place dans les préoccupations de la Ligue.

Quatre procédés, communs à toutes les organisations internationales, seront utilisés pour jeter les bases de l'intégration arabe :

— adopter des résolutions demandant aux Etats membres d'amorcer l'intégration dans des domaines déterminés ;

— favoriser la réunion de congrès, conférences, colloques, séminaires, consacrés à divers domaines de la coopération économique, sociale et culturelle ;

— créer dans ces domaines des organes spécialisés rattachés à la Ligue ;

— encourager la conclusion de conventions techniques et la création d'institutions internationales ayant pour but d'organiser l'intégration arabe dans des domaines particuliers tels que les communications, le pétrole, le commerce.

Le premier procédé a été largement utilisé par le Conseil de la Ligue qui devait adopter de très nombreuses résolutions portant sur les aspects les plus divers de l'intégration. Mais ces résolutions devaient rester pour la plupart sans lendemain. Par la suite, le Conseil de la Ligue devait se borner à endosser les très nombreuses recommandations des commissions permanentes chargées de promouvoir la coopération dans leur domaine respectif (61). Le recours au second procédé devait aboutir à une pléthore de conférences, congrès, colloques à tous les échelons et dans les domaines les plus divers (62). En fait ces rencontres devaient permettre aux élites arabes

(61) A titre d'exemple : la résolution 1896/39 du 2 avril 1963 qui approuve les recommandations de la Commission permanente culturelle, ou la résolution 1979/41 du 30 mars 1964 qui approuve les recommandations adoptées par la Commission de l'hygiène.

(62) Notamment le Congrès des Sciences administratives qui a tenu sa quatrième session à Beyrouth entre le 23 et le 28 janvier 1967 et dont les recommandations ont été approuvées par le Conseil de la Ligue le 18 mars 1967 (Résolution 2323/47) ; et le Congrès des affaires sociales, dont la onzième session a eu lieu au Caire en mai 1967 et dont les très nombreuses

de mieux se connaître, de confronter leurs problèmes ; mais bien souvent les recommandations ainsi adoptées allaient être entérinées par les organes de la Ligue, puis transmises aux gouvernements des Etats membres, et, parfois, soumises à nouveau par ces Etats au Conseil de la Ligue et donc renvoyées une fois de plus aux Etats membres sous forme de recommandations du Conseil de la Ligue. Cercle vicieux qui n'était guère susceptible de faire progresser l'intégration arabe.

Le recours au troisième procédé devait donner naissance à des organes divers, Institut d'études arabes, Institut des manuscrits arabes, Bureau des stupéfiants, autant d'institutions indépendantes qui œuvrent dans le cadre de la Ligue et dans les domaines les plus variés.

Mais c'est le quatrième procédé qui se prête le mieux à une analyse dans le cadre de cette étude, dans la mesure où il a donné naissance à des conventions internationales et des organisations inter-étatiques. C'est à travers les vicissitudes de ces conventions et de ces institutions qu'il nous sera donné d'apprécier à sa juste valeur la contribution de la Ligue à l'intégration du monde arabe.

§ 1. — L'INTÉGRATION DANS LE DOMAINE CULTUREL ET JURIDIQUE.

La priorité chronologique appartient à la Convention Culturelle adoptée par le Conseil de la Ligue Arabe durant sa seconde session le 27 novembre 1945 (Résolution 14/2). Les objectifs de cette convention sont l'unification des différents systèmes et programmes d'enseignement appliqués dans les pays arabes et le renouvellement et l'enrichissement de la culture arabe. L'Arabie Séoudite et le Yemen devaient à ce propos introduire la pratique des réserves, n'approuvant les dispositions de la Convention que dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la « *Charia* », la doctrine musulmane.

La convention sur les assignations et les commissions rogatoires approuvée par le Conseil de la Ligue le 14 septembre 1952 (Résolution 429/16) a pour but de faciliter la signification des pièces et documents judiciaires et l'exécution réciproque des commissions rogatoires entre les différents pays arabes. Il est intéressant de noter que sur les 14 Etats membres de la Ligue sept seulement sont liés par la Convention (63).

La Convention sur l'exécution des jugements a été adoptée comme la

recommandations ont été approuvées par le Conseil de la Ligue le 13 septembre 1967 (Résolution 2362/43).

(63) Les Etats qui ne sont pas liés par la Convention, soit qu'ils n'aient pas signé ou ratifié, soit qu'ils n'aient pas adhéré sont : la Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Yemen, le Liban, la Libye, le Maroc et le Sud Yemen.

précédente le 14 octobre 1952 (Résolution 430/16) ; elle vise à rendre exécutoire les jugements rendus par l'autorité judiciaire de l'un des Etats arabes dans les territoires des autres Etats membres de la Ligue. Elle ne s'applique cependant pas aux jugements rendus contre le Gouvernement de l'Etat requis ou contre ses fonctionnaires pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Là encore, seuls sept Etats sont liés par cette Convention (64).

La Convention sur l'extradition des délinquants, adoptée le même jour que les deux conventions précédentes par le Conseil de la Ligue (Résolution 431/16), stipule que chacun des Etats membres s'engage à livrer les délinquants dont l'extradition est demandée par l'un des signataires de la Convention. Elle précise aussi quand l'extradition est obligatoire et quand elle n'est pas accordée. Là encore seuls sept Etats sont liés par cette convention (65).

La Convention relative à la nationalité des citoyens des Etats arabes résidant hors de leurs pays d'origine, adoptée par le Conseil de la Ligue le 23 septembre 1952 (Résolution 480/16) (66) a pour but de donner une nationalité à certains arabes qui n'ont pas une nationalité déterminée. Une solution fort simple a été adoptée : toute personne originaire d'un des Etats de la Ligue qui n'a pas une nationalité déterminée et qui n'a pas opté pour son pays d'origine dans les délais prévus par les traités et les lois sera considérée comme un ressortissant de ce pays. Là encore il faut constater que seuls quatre Etats sont liés par cette convention alors que les dix autres ne sont pas parties à la Convention (67).

La Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des Etats arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue le 29 mai 1953 (Résolution 564/18), ne lie jusqu'aujourd'hui que cinq Etats sur les quatorze membres de la Ligue malgré l'importance de cette convention pour la bonne marche de l'organisation (68).

La Convention sur la nationalité approuvée par le Conseil de la Ligue le 5 avril 1954 (Résolution 776/21) n'est pas encore en vigueur. En effet, conformément à son article 12, elle n'entrera en vigueur que deux mois après le dépôt des instruments de ratification de trois Etats. Or il n'y a que

(64) Les Etats arabes qui n'ont pas adhéré à cette Convention, qui ne l'ont pas signée ou qui n'ont pas encore déposé leurs instruments de ratification sont : la Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Yemen, le Liban, le Maroc et le Sud Yemen.

(65) Ces sept Etats sont les mêmes que pour la Convention précédente.

(66) Cette convention avait été déjà approuvée le 27 octobre 1949 par la Résolution 247/11 mais n'avait pas pris la forme d'une convention.

(67) Il s'agit de la Tunisie, de l'Algérie, du Soudan, de la Syrie, du Yemen, du Koweït, du Liban, de la Libye, du Maroc et du Sud Yemen.

(68) Les neuf Etats qui ne sont pas liés par cette convention sont la Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Yemen, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maghreb et le Sud Yemen. Il est intéressant de rappeler que l'Egypte, qui a ratifié la Convention, a formulé diverses réserves.

trois signataires, (la Jordanie le 8 juin 1954, l'Égypte le 9 novembre 1954 et l'Irak le 12 mai 1955) et deux seulement, la Jordanie et l'Égypte, ont déposé leurs instruments de ratification au Secrétariat général de la Ligue.

De même la Convention créant l'« Institution internationale arabe pour la défense sociale contre le crime », qui a son siège au Caire (Résolution 2088/43 adoptée le 21 mars 1965), ne lie que huit États arabes (69).

Enfin la Convention qui crée l'Institution internationale arabe pour les sciences administratives n'est toujours pas en vigueur, un seul État ayant déposé les instruments de ratification (70).

Signalons pour terminer, la Convention d'union culturelle qui crée l'organisme pour l'éducation, la culture et la science, une sorte d'UNESCO arabe. Seuls six États arabes sur quinze ont déposé leurs instruments de ratification.

Il apparaît ainsi que, de toutes les conventions conclues pour servir d'infrastructure juridique et culturelle au monde arabe, pas une seule ne lie tous les États membres de la Ligue. Bien plus, certaines ne sont même pas entrées en vigueur faute d'avoir recueilli le nombre suffisant de ratifications.

§ 2. — L'INTÉGRATION DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE.

S'agissant des conventions destinées à promouvoir l'intégration économique entre les États arabes, la situation est encore plus défavorable.

Les principales conventions conclues dans ce domaine sont au nombre de six :

- 1) la Convention visant à faciliter les échanges commerciaux et organiser le commerce de transit entre les États de la Ligue Arabe ;
- 2) la Convention relative au règlement des paiements courants et au transfert des capitaux entre les États de la Ligue Arabe ;
- 3) la Convention créant l'Institution financière arabe de développement économique ;
- 4) la Convention d'union économique entre les États arabes ;
- 5) la Convention pour la coordination de la politique pétrolière ;
- 6) la Convention créant une Société arabe de pétroliers.

Nous nous proposons d'examiner brièvement ces différentes tentatives d'intégration.

La Convention pour faciliter les échanges commerciaux et organiser le commerce de transit entre les États arabes a constitué, lors de sa signature,

(69) Voir la Résolution 2231/45 du 31 mars 1966.

(70) Il s'agit de l'Égypte.

un événement considérable et est apparue comme le premier jalon d'une union économique arabe, prélude à l'union politique. Elle visait à exonérer des droits de douane certains produits agricoles et industriels et à faciliter le mouvement de transit à travers les divers pays arabes. Tous les Etats, à l'exception de la Libye, ont signé la convention qui a été approuvée par le Conseil de la Ligue par la résolution 590/19 du 7 septembre 1953.

Depuis sa signature, la convention a été modifiée quatre fois, chaque modification nécessitant une résolution du Conseil économique de la Ligue, la signature par les Etats parties à la convention, la ratification et le dépôt des instruments de ratification de ce nouveau texte auprès du Secrétariat général de la Ligue (71).

Ces fréquentes modifications d'une part, et la complexité de la procédure de revision de ces conventions d'autre part, devaient aboutir à des résultats pour le moins surprenants.

Le Yemen, qui a signé la convention du 7 septembre 1953, ne l'a pas ratifiée ; il a, par contre, signé le premier protocole de modification du 15 décembre 1954 qu'il n'a pas non plus ratifié ; il a signé à nouveau le second et le troisième protocole de modification (20 janvier 1956 et 29 juin 1957) qu'il n'a toujours pas ratifiés. Enfin il s'est abstenu de signer le quatrième protocole (14 juin 1959) de même que le Protocole additionnel du 13 mars 1960.

L'Irak, qui a régulièrement signé et ratifié la convention et les deux premiers protocoles de modification, s'est abstenu de signer les troisième et quatrième protocoles de modification ainsi que le Protocole additionnel.

Bien plus, six membres de la Ligue, l'Algérie, la Libye, le Maroc, le Soudan, le Sud Yemen et la Tunisie, n'ont jamais voulu adhérer à la Convention, ce qui diminue sensiblement sa valeur en tant qu'instrument de l'intégration économique du monde arabe.

La Convention relative au règlement des paiements courants et au transfert des capitaux entre les Etats de la Ligue Arabe, approuvée par le Conseil de la Ligue (Résolution 590/19) le 7 septembre 1953 et signée par les sept Etats fondateurs de la Ligue, a été modifiée deux fois : une première fois le 15 décembre 1954 (Résolution 29 du Conseil Economique), une seconde fois le 11 janvier 1959 (Résolution 92 du Conseil Economique). Là encore il faut remarquer que seuls trois Etats ont ratifié la deuxième modification de la Convention, la Jordanie le 28 avril 1959, la République Arabe

(71) Le premier protocole de modification a été approuvé par le Conseil Economique de la Ligue le 15 décembre 1954 (Résolution 28) ; le second, le 20 janvier 1956 (Résolution 70) ; le troisième, le 29 juin 1957 (Résolution 77) et le quatrième, le 14 juin 1959 par les résolutions 103, 104, 105, 108 et 111, toujours par le Conseil Economique de la Ligue qui, comme nous l'avons indiqué, est à partir de mars 1959 (voir *supra*, I, § 2, 2) un organe indépendant. Enfin la Convention visant à faciliter les échanges commerciaux devait être complétée par un Protocole additionnel approuvé par le Conseil économique le 13 mars 1960 (Résolution 120).

Unie le 11 avril 1959, et le Liban le 17 avril 1960. Par ailleurs, la Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Koweït, la Libye, le Maroc, n'ont jamais signé la Convention.

La Convention créant l'Institution financière arabe de développement est l'aboutissement d'un ancien projet préparé par le Conseil économique depuis 1953, mais il a fallu toutefois plus de quatre ans pour que les Etats arabes adoptent cette convention (Résolution 88 du Conseil économique approuvée le 3 juin 1957).

Cette banque de développement arabe, au capital de 20 millions de livres égyptiennes, augmenté à 25 millions après l'adhésion du Koweït, a été inaugurée officiellement le 12 janvier 1959, 75 % du capital ayant été couvert par les Etats membres. La Convention créant cette institution devait être modifiée le 6 février 1964 (Résolution 244 du Conseil économique). Pourtant la Banque n'a guère dépassé le stade des projets et n'a jamais eu d'activité. Il convient de rappeler que sur les dix Etats qui ont signé la convention, seuls quatre ont déposé leurs instruments de ratification auprès du Secrétariat général de la Ligue Arabe (72). Les trois Etats du Maghreb n'ont pas même signé la Convention et la République du Sud Yemen s'est abstenue d'y adhérer.

La Convention pour l'union économique des Etats arabes approuvée en principe par le Conseil Economique de la Ligue le 3 juin 1957 (Résolution 85 du Conseil Economique) ne devait être signée par les Etats membres qu'en juin 1962 (73). La Convention prévoyait une union économique qui serait établie en plusieurs étapes. La Convention n'est entrée en vigueur que le 30 janvier 1964 après que l'Irak ait déposé ses instruments de ratification (74).

Le 13 août 1964, cinq Etats arabes (République Arabe Unie, Irak, Syrie, Jordanie et Koweït) signaient un nouveau traité établissant un Marché commun arabe qui devenait effectif le 1^{er} janvier 1965. Certains commentateurs ont pu craindre que ces nouvelles organisations économiques fassent concurrence au système établi par la Ligue et finissent par les rendre caduques. Il n'en a rien été. En dépit de réunions spectaculaires, de décisions plus spectaculaires encore, l'union économique arabe devait se trouver dans l'impasse bien avant la troisième guerre de Palestine en juin 1967.

Il convient pour terminer cette nomenclature des conventions économiques de signaler deux conventions qui ont essayé de promouvoir l'inté-

(72) Il s'agit de la Syrie (8 mars 1959), de la République Arabe Unie (8 mars 1959), de la Jordanie (1^{er} juin 1964), de l'Irak (24 juin 1964).

(73) Seuls la Jordanie, la Syrie, la République Arabe Unie, le Koweït et le Maroc devaient signer la convention le 6 juin 1963. L'Irak signait la convention le 9 décembre 1963, le Yemen le 17 décembre 1963.

(74) La Convention, pour entrer en vigueur, doit obtenir le dépôt des instruments de ratification de trois Etats. Le Koweït a déposé ses instruments de ratification le 9 septembre 1962 et la République Arabe Unie le 25 juin 1963.

gration et le développement économique arabe par le biais du pétrole, principale richesse naturelle du monde arabe. L'exemple de la C.E.C.A. en Europe occidentale devait encourager plus d'un observateur à défendre cette façon d'aborder le problème de l'intégration (75). Les congrès arabes du pétrole, convoqués sous l'égide de la Ligue à partir de 1959, devaient aider le monde arabe à prendre conscience du parti qu'on peut tirer, sur le plan diplomatique, des richesses pétrolières comme instrument de l'unité des peuples arabes.

La Convention pour coordonner les politiques pétrolières des Etats arabes, approuvée le 13 mars 1960 (Résolution 143 du Conseil Economique), ne devait jamais entrer en vigueur (76). Il en a été de même de la Convention qui vise à créer une Société arabe de pétroliers (*Arab Tanker Company*) approuvée par le Conseil économique le 17 décembre 1964 (Résolution 234) et modifiée par la résolution 261 (77). Pour terminer, il convient de mentionner les institutions qui sont toujours restées au stade d'avant-projet, notamment la Société arabe du commerce extérieur (78).

§ 3. — L'INTÉGRATION DANS LE DOMAINE DES COMMUNICATIONS.

Une des grandes faiblesses intrinsèques du monde arabe, c'est son étendue géographique, de l'océan Atlantique au Golfe Persique; c'est aussi l'inexistence d'une infrastructure permettant d'établir des communications entre l'Est et l'Ouest, tout le réseau de communications ayant été conçu pour relier le sud colonisé au nord colonisateur. C'est à juste titre que certains auteurs ont comparé le monde arabe à un archipel, les métropoles et les agglomérations humaines étant séparées par les déserts comme les îles par la mer.

Cette absence de communications a fait l'objet de nombreuses études et de nombreux congrès ont été tenus sous l'égide de la Commission permanente des communications (79). Certains de ces projets ont pris forme. Ils ont donné naissance à des institutions spécialisées, dont le but est d'œuvrer

(75) Voir notre article dans le périodique *Ahram Iktisadi* du 1^{er} juillet 1964.

(76) Seuls quatre Etats devaient signer la Convention (Jordanie, 13 mars 1960; Arabie Séoudite, 13 mars 1963; Irak, 3 mars 1965); et seuls deux Etats devaient déposer leurs instruments de ratification auprès de la Ligue.

(77) La Convention a été signée par l'Irak (2 mars 1964), la Syrie (27 février 1964), la République Arabe Unie (7 mai 1964), le Koweït (4 mars 1964); le Protocole qui modifiait certaines dispositions de la Convention a été approuvé par les mêmes Etats le 6 décembre 1964. Mais l'Arabie Séoudite devait notifier au Secrétariat général de la Ligue (Mémorandum 14/1/1040/2 du 21 juillet 1965) que son gouvernement n'avait aucune intention de participer à cette nouvelle organisation.

(78) Résolution 220/45 du 31 mars 1966.

(79) Le onzième congrès s'est tenu à Alger du 23 mai au 30 mai 1966 et a adopté d'importantes recommandations approuvées par le Conseil de la Ligue le 12 septembre 1966 (Résolution 2266/46). Voir aussi la Résolution 2312/47 du 18 mars 1967.

pour diminuer les distances qui séparent les différentes parties du territoire arabe et qui ont contribué à sa balkanisation.

Signalons, en premier lieu, la Convention de l'Union postale arabe dont le projet a été signé par les membres de la Ligue Arabe le 12 avril 1952 à Damas et approuvé par le Conseil de la Ligue le 9 avril 1953 (Résolution 55/18). La Convention prévoyait l'établissement d'un organisme, le « Congrès postal arabe », qui tiendrait une session par an. Le premier congrès s'est réuni à Amman le 6 et le 7 juillet 1954 et a approuvé le règlement intérieur de l'Union postale arabe. Ce règlement devait être modifié à la suite du Congrès du Caire en 1955, et la Convention postale devait être à son tour modifiée à la suite du Congrès réuni à Khartoum le 14 août 1958. C'est la Convention modifiée à Khartoum qui est actuellement en vigueur, et qui associe presque tous les Etats membres de la Ligue (80).

La Convention sur l'Union Arabe de télécommunications et radiocommunications, dont le pacte constitutif a été approuvé par la résolution 558/18 du Conseil de la Ligue le 9 avril 1953, a été plusieurs fois modifiée, la dernière modification ayant eu lieu par la convention du 16 juin 1963 signée au Caire. Il est intéressant de remarquer que le Maroc et l'Arabie Séoudite n'ont pas encore signé la dernière Convention et que la Libye, l'Algérie et le Soudan n'ont pas encore déposé leurs instruments de ratification.

Si ces deux Unions fonctionnent, si elles ont donné des résultats et aidé dans une certaine mesure à réduire les distances qui séparent les Etats arabes, il n'en est pas de même des institutions spécialisées dont le but était d'améliorer les communications maritimes et aériennes entre les divers pays arabes.

La première de ces institutions spécialisées est l'Organisation des lignes aériennes arabes mondiales, créée par la Résolution 181 du Conseil économique le 17 avril 1961. Cette organisation, qui devait avoir un capital de 17 millions de livres sterling, réparties suivant une quote-part librement choisie par les Etats arabes (81), ne devait jamais voir le jour (82).

La seconde institution spécialisée est la Société Arabe de navigation maritime dont le pacte constitutif avait été approuvé par le Conseil économique le 17 décembre 1963 (Résolution 231). Elle devait disposer d'un

(80) Il semble bien que le Liban et la Syrie n'aient pas ratifié cette convention et que la République du Sud Yemen n'y ait pas encore adhéré.

(81) La Jordanie s'était engagée à verser 1 % du capital, l'Irak 10 %, l'Arabie Séoudite 15 %, la République Arabe Unie 20 %, le Koweït 15 %. Ainsi le capital n'était théoriquement couvert qu'à concurrence de 71 %. La Syrie, qui avait donné son accord, n'avait pas précisé le pourcentage du capital qu'elle comptait verser.

(82) La Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Yemen, le Liban, la Libye et le Maroc se sont abstenus de signer la convention qui devait donner naissance à cette institution. Parmi les Etats qui avaient signé la Convention, seuls la Jordanie et le Koweït ont déposé leurs instruments de ratification.

budget de cinquante millions de livres égyptiennes (83), son siège social devant être installé dans le pays qui verserait la plus importante quote-part du capital, c'est-à-dire l'Égypte. La convention devait entrer en vigueur, conformément à l'article 12, un mois après le dépôt des instruments de ratification par quatre Etats qui auraient versé plus de 50 % du capital. La Jordanie ayant déposé ses instruments de ratification le 1^{er} juin 1964, la Syrie le 23 décembre 1964, l'Irak le 30 janvier 1965 et l'Égypte le 8 juin 1965, la Convention est entrée en vigueur le 8 juillet 1965 sans pour autant que l'organisme ainsi prévu fonctionne effectivement (84).

La troisième institution est le Conseil de l'aviation civile des Etats arabes, approuvée cette fois-ci par le Conseil de la Ligue (Résolution 2101/43) le 21 mars 1965. Cette nouvelle institution spécialisée, chargée d'établir des règles pour régir l'aviation civile arabe en collaboration avec l'OACI, est le résultat d'un congrès tenu par les Ministres des Communications des Etats arabes à Beyrouth du 20 au 26 novembre 1964, qui lui-même faisait suite aux travaux de la Commission permanente des communications de la Ligue lors de sa dixième session à Tunis, le 11 mai 1964. Seule la République Arabe Unie a signé cette nouvelle convention le 8 juin 1965. En conséquence cette institution, elle non plus, n'a jamais vu le jour.

Pour conclure, il convient de rappeler dans cet ordre d'idées, la Convention qui octroie aux Etats membres de la Ligue la première et seconde libertés aériennes. Cette convention, approuvée par le Conseil de la Ligue (Résolution 1874/38 le 25 mars 1963), est en vigueur depuis le 25 mars 1963; toutefois, dix Etats de la Ligue n'y ont pas encore adhéré (85).

Plusieurs remarques s'imposent avant de conclure cette analyse consacrée aux problèmes que pose l'intégration arabe. Il convient de signaler, tout d'abord, la lenteur de la procédure adoptée pour la conclusion des conventions destinées à servir d'infrastructure à cette intégration arabe. Le projet de convention arabe est d'abord préparé par le département intéressé du Secrétariat de la Ligue; il est ensuite adopté par la commission permanente compétente et souvent celle-ci se réunit en congrès pour donner plus de solennité à la convention. La convention est ensuite adoptée par le Conseil de la Ligue Arabe ou encore par le Conseil Economique. Ensuite la convention est signée par une réunion de plénipotentiaires *ad hoc*, puis elle doit être ratifiée par les divers Etats arabes, et enfin les instruments de ratification doivent être déposés auprès du Secrétariat général de la Ligue qui notifie aux Etats arabes la mise en vigueur de la convention.

(83) La Jordanie s'était engagée à verser 2,5 % du capital, le Soudan 4 %, l'Irak 14 %, l'Arabie Séoudite 14 %, la Syrie 10 %, la République Arabe Unie 30 %, le Yemen 2 %, le Koweït 17 %, le Liban 5 % et la Libye 1,5 %.

(84) Voir notamment la résolution 2267/46 qui demande aux Etats membres de l'organisation de prendre des mesures immédiates pour la faire fonctionner.

(85) Il s'agit de la Tunisie, de l'Algérie, du Soudan, de l'Arabie Séoudite, de la Syrie, du Yemen, du Liban, de la Libye, du Maroc et du Sud Yemen.

L'inutile lourdeur de cette procédure entre pour une large part dans les retards apportés à la mise en vigueur de ces conventions. Bien plus, en raison du temps qui sépare l'élaboration de la convention de son application celle-ci, une fois ratifiée, doit presque aussitôt être modifiée pour correspondre à la réalité. La procédure de révision prévue pour ces conventions est aussi compliquée et lente que celle qui leur a donné naissance. Elle n'arrive pas à suivre le rythme du mouvement intégrationniste.

Si la première phase de l'élaboration de ces conventions, celle qui relève du Secrétariat de la Ligue, n'appelle aucune critique, il n'en va pas de même de la seconde. En effet, le travail des Commissions permanentes fait double emploi avec celui du département intéressé du Secrétariat, dans la mesure où la compétence des Commissions se limite aussi à un travail de préparation.

Si l'on passe à la troisième phase de la conclusion des conventions arabes, l'on demeure fort perplexe : en effet, le Conseil de la Ligue délibère sur le projet et l'adopte, mais le projet ainsi adopté, au lieu d'être transmis aux Etats membres aux fins de ratification, doit encore obtenir la signature des délégués munis de pleins pouvoirs. Ceci est d'autant plus étrange que les délégués des Etats au sein du Conseil de la Ligue sont les plus hautes autorités de leur pays en matière de politique étrangère et sont donc, en droit sinon en fait, munis de pleins pouvoirs. Bien plus, pourquoi ces conventions d'ordre technique n'entreraient-elles pas en vigueur sans ratification ? Il paraît invraisemblable que les Etats arabes concluent des accords en forme simplifiée avec des puissances étrangères alors qu'ils se refusent à employer ce procédé quand il s'agit de conclure entre eux des conventions purement techniques. Alors que l'on constate partout dans le monde le déclin de la ratification, la Ligue Arabe s'attache encore à cette forme de procédure, non seulement pour la conclusion des conventions arabes, mais même pour leur révision.

Une autre remarque concerne le droit de retrait prévu dans la plupart de ces conventions. Ce retrait est aussi facile qu'il est, par ailleurs, difficile de devenir partie à ces conventions. Il suffit d'un préavis de six mois ou d'un an pour briser une solidarité économique ou administrative péniblement élaborée par les différents organes de la Ligue (86). Mais les Etats arabes le plus souvent n'ont pas eu besoin de dénoncer ces conventions dans la mesure où ils se sont abstenus d'y devenir partie, soit au stade de la signature, soit au stade de la ratification.

(86) A titre d'exemple, l'article 19 de la Convention culturelle, l'article 12 de la convention sur l'exécution des jugements, l'article 22 de la Convention sur l'extradition des délinquants, l'article 2 sur la Convention de l'Union postale arabe, l'article 13 de la Convention sur la nationalité. La Convention relative au règlement des paiements courants et au transfert des capitaux entre les Etats de la Ligue ne peut être dénoncée que cinq ans après son entrée en vigueur (article 7).

Il apparaît ainsi que tout cet édifice conventionnel n'est qu'une façade dissimulant la crise que traverse la coopération arabe. Il semble que les Etats arabes ne soient pas vraiment désireux de se lier entre eux par des obligations conventionnelles effectives; mais, en même temps, ils sont désireux de démontrer à l'opinion publique qu'ils s'engagent résolument sur la voie de l'intégration. La Ligue Arabe sert de cadre à cette équivoque, délibérément entretenue par elle et par ses Etats membres. Cette démagogie institutionnelle a pour conséquence d'entretenir une activité factice aux divers échelons, ce qui permet de camoufler la stagnation, voire la régression, du mouvement intégrationniste arabe. C'est pourquoi la Ligue a souvent été accusée de faire obstacle à l'unité arabe, au lieu d'œuvrer pour elle.

Une double réaction est apparue : celle des révolutionnaires, qui préconisent l'abolition de la Ligue et le recours à une action directe; celle des réformistes, qui veulent rénover les structures anciennes de la Ligue. Ce sont leurs projets de réforme que nous nous proposons d'étudier dans la dernière partie de cette étude.

IV. — LES TENTATIVES DE REFORME DE LA LIGUE ARABE

La réforme de la Ligue est le grand thème qui souvent a enthousiasmé les élites arabes et leur a donné l'espoir de lendemains meilleurs. Cette réforme a fait l'objet de projets précis présentés à différentes périodes de l'histoire de la Ligue. En 1951, c'est la Syrie qui présente un projet de réforme; en 1954, c'est l'Irak; en 1959, c'est le Maroc. Après la troisième guerre de Palestine, la réforme générale de la Ligue est revenue à l'ordre du jour.

En fait, il n'y a pas un dirigeant arabe qui n'ait, à un moment ou à un autre, demandé la révision du Pacte du 22 mars 1945 et la réforme de la Ligue Arabe.

Cette révision est autorisée par l'article 19 du Pacte constitutif de la Ligue, selon lequel ce Pacte « pourra être modifié par un vote pris à la majorité des deux tiers des membres de la Ligue... Tout amendement du Pacte ne pourra être adopté que dans la session qui suivra celle où il aura été proposé. Tout Etat qui n'accepterait pas l'amendement du Pacte aura le droit de se retirer de la Ligue lors de l'entrée en vigueur de l'amendement... ».

Cet article n'a guère été appliqué. Signalons toutefois un cas très mineur, la modification de l'article 11 du Pacte qui stipulait : « le Conseil de la Ligue se réunira en session ordinaire deux fois par an aux mois de mars et d'octobre... ». Aux termes de la modification, la seconde session ordinaire du Conseil, au lieu de se tenir en octobre, devait se tenir en

septembre (87). Mais si l'article 19 concernant la révision du Pacte n'a jamais été appliqué, il n'en demeure pas moins que de très nombreux projets ont été proposés pour le modifier. Il n'est pas dans notre intention d'aborder ici les projets présentés par des organisations non gouvernementales (88), mais seulement les projets émanant des gouvernements des Etats membres de la Ligue Arabe.

Au début de 1951, la Syrie présentait un projet pour créer une union fédérale entre tous les Etats arabes. Ce projet devait être renvoyé par le Conseil de la Ligue à une commission présidée par le Ministre égyptien des affaires étrangères, comprenant les délégués de tous les Etats membres de la Ligue (89). Il devait demeurer sans lendemain.

Trois ans plus tard, en janvier 1954, c'était au tour de l'Irak de présenter un nouveau projet d'union qui allait faire l'objet d'une discussion au sein de la Commission politique et être transmis ensuite au Conseil de la Ligue. Celui-ci, après en avoir pris connaissance, devait à son tour transmettre le projet aux Etats membres pour avis (90). Mais le conflit entre l'Irak et les autres membres de la Ligue à propos du Pacte de Bagdad devait aboutir au renvoi *sine die* du projet irakien.

§ 1. — LES PROJETS DE RÉFORME ENTRE 1959 ET 1964

Il faut attendre l'entrée du Maroc dans l'organisation pour que le Roi Mohammed V, dans son discours inaugural devant les membres du Conseil de la Ligue assemblés à Casablanca pour sa 32^e session en septembre 1959, demande de nouvelles réformes de la Ligue. Un mémorandum détaillé du gouvernement marocain reprend et développe le point de vue du souverain. Le Conseil de la Ligue discute longuement de ce projet et décide de former une nouvelle commission pour préparer une étude détaillée de l'éventuelle réforme de la Ligue. Le rapport final de cette commission doit être soumis à une réunion du Conseil de la Ligue réuni spécialement au niveau des Ministres des Affaires étrangères (91).

En fait, le rapport de la Commission chargée de la révision du Pacte arabe sera renvoyé une première fois par le Conseil de la Ligue le 14 septembre 1961 (92) et une seconde fois le 3 avril 1963 (93). Il faut attendre

(87) Voir la résolution 1457/29 approuvée par le Conseil de la Ligue le 27 avril 1958 qui approuve la modification susmentionnée.

(88) Il y a notamment le projet présenté par le Congrès des Universitaires réuni à Jérusalem en septembre 1955 et le projet du Doyen Khalil Osman Khalil ou celui du député libanais Emile Bustani.

(89) Voir la Résolution 377/13 du 2 février 1951.

(90) Voir la Résolution 667/20 du 27 janvier 1954.

(91) Résolution 1611/32 du 8 septembre 1959.

(92) Résolution 1782/36.

(93) Résolution 1831/37.

toutefois la réunion au sommet des Rois et des Chefs d'Etat en janvier 1964 pour que l'idée d'une réforme de la Ligue prenne un nouvel essor. Plusieurs Etats arabes sont alors amenés à présenter toute une série de projets et de mémorandums visant à réviser le Pacte arabe.

Nous nous proposons d'analyser très brièvement les principales tendances sous-jacentes aux divers projets et contre-projets.

La Commission créée par la Résolution 1611/32 a présenté son projet final en 1961, qui consacre l'arabisme des patries, tel qu'il a été établi par le Pacte du 23 mars 1945, mais présente toutefois certaines innovations originales.

Le préambule du projet, reprenant les idées énoncées par le Pacte de 1945, développe l'idée de la défense des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, idée qui sera reprise dans l'article 3 du projet. L'article 1^{er} précise que la Ligue « est une organisation régionale arabe » ouverte à tous les Etats arabes. L'article prévoit le statut de membre associé, statut qui existe déjà en fait pour la Palestine, conformément à l'annexe I du Pacte du 23 mars 1945.

L'article 6 du projet donne un statut officiel à la Commission politique et précise ses compétences. Enfin l'article 8 prévoit la création d'une Cour de Justice arabe, organe judiciaire de la Ligue, compétent pour régler les différends juridiques qui pourraient surgir entre les Etats arabes. Cette Cour de Justice pourra aussi donner des avis consultatifs à la demande du Conseil de la Ligue ou des Etats membres. Enfin les dispositions concernant la sécurité collective (article 6) sont modifiées pour renforcer l'assistance que devrait recevoir l'Etat victime d'une agression. Le Conseil de la Ligue pourra se réunir non seulement à la demande expresse de l'Etat agressé, mais il pourra aussi se réunir à la demande de n'importe quel autre membre de la Ligue ou même à la demande du Secrétaire général. Le nouvel article prévoit aussi les sanctions à appliquer contre l'agresseur : rupture des relations diplomatiques, interruption des relations économiques et des communications, mesures coercitives. En ce qui concerne le Conseil de la Ligue, les modifications projetées restent très timides : la règle de l'unanimité subsiste, tempérée toutefois par les exceptions prévues aux articles 12 et 16 du Pacte arabe et par les dispositions de l'article 7 qui stipule que « les décisions prises à l'unanimité obligent tous les Etats membres de la Ligue alors que celles qui sont prises à la majorité n'obligent que les Etats qui les acceptent... ».

Le projet devait aussi prévoir, dans son article 15, que le Conseil ne se réunirait qu'une seule fois par an en session ordinaire, au lieu de se réunir deux fois l'an (94), et ce dans chacune des capitales arabes à tour de rôle.

(94) Il est intéressant de rapprocher cette proposition du projet d'amendement tunisien présenté à l'Organisation de l'Unité Africaine, qui propose que le Conseil des Ministres se réunisse une fois l'an au lieu de se réunir deux fois par an. Voir O.U.A. Documents CM/156/Add. 3 et CM/56 Add. A.

En fait, la Commission devait être très prudente et très traditionaliste dans son projet. Hormis de légères modifications, l'économie du Pacte du 23 mars demeurait pour l'essentiel inchangée. Aussi modérée qu'ait pu être l'œuvre de la commission, ses travaux devaient demeurer enfouis dans les archives de la Ligue pour n'être exhumés que lors du second mouvement révisionniste, qui prendra son départ avec la première Conférence des Rois et des Chefs d'Etat.

§ 2. — LES PROJETS DE RÉFORME ENTRE 1964 ET 1967

A la suite de l'échec de tous les projets de réforme, certains experts arabes se sont demandés si la question de la réforme du Pacte n'est pas un faux problème (95). Le Pacte est assez souple, selon eux, pour qu'une rénovation de la Ligue puisse intervenir sans amendements. Toutes les modifications et mutations qu'a subies la Ligue durant ces dernières années n'ont entraîné aucun amendement formel ou officiel. Bien plus, le système élaboré par le Pacte de défense collective de juin 1950 a coexisté avec celui du Pacte constitutif de mars 1945.

Un rapprochement s'impose ici avec le mouvement en faveur de la révision de la Charte des Nations Unies qui a atteint son point culminant en 1954-1955, mais ne devait tarder à perdre de son intensité, tant il est vite apparu à l'opinion publique internationale qu'il n'y avait là qu'un problème secondaire. Tel ne sera pas le point de vue des dirigeants arabes.

La Conférence des Rois et des Chefs d'Etat a fait de la réforme de la Ligue et de la révision de son Pacte constitutif l'un de ses principaux objectifs, tant pour des raisons de prestige que dans l'espoir de voir la Ligue prendre un nouveau départ. A la suite de cette prise de position, la plupart des Etats arabes ont été amenés à élaborer des projets de réforme (96). Trois Etats ont même décidé de conjuguer leurs efforts : c'est ainsi que l'Algérie, l'Irak et la Syrie ont présenté un projet commun de révision du Pacte, résultat de la fusion de leurs trois projets.

Ce nouveau texte, qu'il convient d'étudier ici brièvement, est aussi modéré que les précédents; il écarte la seule innovation qui figurait dans le projet syrien, lequel prévoyait, en plus des organes directeurs traditionnels de la Ligue, un « Conseil de la représentation populaire » (97). Ce Conseil devait se composer de membres des parlements ou des organisations repré-

(95) Voir notre étude parue dans la revue *Al-Siassa-Dawlya* (Politique internationale) N° 4, avril 1966, p. 3.

(96) Ces projets de réforme n'ont donné lieu à aucune publication et gardent le caractère de documents internes de la Ligue; il en est ainsi du mémorandum koweïtien, de la note jordanienne et de l'exposé irakien du 5 février 1966.

(97) Article 3 du projet syrien.

sentatives propres à chaque Etat arabe. Ces représentants devaient être élus par ces organismes, proportionnellement au nombre des habitants de chaque Etat. Toutefois, le nombre de représentants auprès de ce Conseil ne devait en aucun cas dépasser le chiffre de vingt, quelle que soit la densité de la population de l'Etat représenté. Il ne devait en aucune circonstance être inférieur à cinq (98). Ceci dit, les compétences de ce nouvel organe étaient avant tout consultatives. Il pouvait débattre de n'importe quelle question en rapport avec les buts du Pacte arabe et adopter des recommandations sur toutes questions relevant de ce Pacte. Mais cette idée n'a pas été reprise dans le projet tripartite.

Le préambule de ce nouveau projet donne indirectement une définition de l'arabisme quand il spécifie que « la nation arabe a pour principale source la langue commune, l'histoire et le destin ». Ce texte mentionne aussi l'importance de l'intégration des ressources du monde arabe et se termine par la réaffirmation des buts et des principes des Nations Unies.

L'article 2 du projet tripartite met avant tout l'accent sur la libération de la Palestine et de tous les territoires arabes dépendants, ainsi que sur la liquidation du colonialisme. Dans son alinéa 3, il reprend l'idée d'une mise en commun des ressources du monde arabe. L'alinéa 4 envisage une étroite collaboration entre la Ligue d'une part, et les parlements ou institutions représentatives des différents pays arabes, d'autre part. Enfin l'article 5 consacre — à l'instar de la Charte d'Addis-Abeba pour les Etats africains — le principe du non-alignement et du rejet des alliances militaires.

Autre innovation prévue par le projet tripartite, les décisions du Conseil de la Ligue seraient adoptées à la majorité des deux tiers et seraient obligatoires pour les Etats membres. Le projet prévoit aussi la création d'une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage. Là encore, il semble que les auteurs du texte se soient inspirés de la Commission du même nom créée par l'Organisation de l'Unité Africaine (99).

Le projet tripartite lui aussi ne prévoit qu'une session annuelle ordinaire pour le Conseil de la Ligue, au lieu des deux prévues par le Pacte. Il spécifie que le Secrétaire général, qui est élu pour 5 ans, ne peut être réélu qu'une fois (100). Il énumère en détails les fonctions qui lui sont dévolues (101).

Par ailleurs, le projet s'inspire de certains articles du chapitre II de la Charte des Nations Unies, quand il prévoit que le Conseil peut suspendre un Etat arabe de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre (102). Il prévoit enfin la création d'une Cour de Justice arabe

(98) Article 7 du projet syrien.

(99) Le texte constitutif de cette Commission de l'O.U.A. a été accepté par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement réunie en juillet 1964 au Caire. Le texte de cet accord fait désormais partie intégrante de la Charte de l'O.U.A. aux termes de son article 32.

(100) Article 11 du projet.

(101) Article 12 du projet.

(102) Article 18 du projet.

compétente pour régler les conflits juridiques qui pourraient surgir entre les Etats membres de la Ligue et compétente aussi pour donner des avis consultatifs à la Ligue ou à ses membres.

Telles sont les grandes lignes du projet tripartite, assez semblable au projet élaboré par la Commission désignée par le Conseil en 1961. Il ressort de ces projets ainsi que des travaux préparatoires réalisés par les différents services et départements de la Ligue que, pour la plupart des Etats arabes, la Ligue doit rester une organisation internationale basée sur le principe de la souveraineté de ses membres.

CONCLUSION : UN CONSTAT DE CARENCE

Dans l'esprit du Pacte, dans l'esprit des réformes que l'on a tentées, dans la pratique quotidienne de plus de vingt années, la Ligue Arabe demeure l'expression de l'arabisme des patries et non pas le prélude institutionnel de la nation arabe.

Cependant, la Ligue a été une organisation d'avant-garde, une institution pilote pour l'Asie, l'Afrique et le Tiers Monde dans son ensemble. Cette institution régionale a été un précurseur, d'abord parce que c'est la plus ancienne des organisations afro-asiatiques, ensuite parce qu'elle est la première à avoir fait de la décolonisation son suprême objectif, à avoir situé la lutte anti-coloniale au niveau d'une doctrine du droit international, régional et mondial.

C'est la Ligue qui a contribué aussi, dans le cadre des Nations Unies et d'autres institutions spécialisées, à la formation du groupe afro-asiatique, premier porte-parole institutionnel des nations pauvres face au monde riche. Mais, comme tout précurseur, la Ligue s'est constituée avant son heure; elle n'a su ni évoluer, ni tirer la leçon de l'accélération de l'Histoire. Plus encore, des organisations internationales nouvelles, telles l'Organisation de la Solidarité des peuples d'Asie et d'Afrique (O.S.P.A.A.) ou l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.), se sont emparées des politiques et des méthodes propres à la Ligue et les ont développées, adaptées, perfectionnées avec un dynamisme juvénile, jusqu'au jour où elles aussi ont vu se briser leur élan premier.

Mais la faiblesse intrinsèque des nations arabes demeure la cause principale de cette crise chronique que subit la Ligue depuis la création de l'Etat sioniste. Non seulement cet Etat dynamique et dominateur a-t-il accentué les contradictions internes du monde arabe en leur donnant une dimension nouvelle à l'échelle de la guerre froide, mais il a créé une situation

que la Ligue n'est pas à même de résoudre. Plus encore, la Ligue a été la façade derrière laquelle les États arabes ont tenté de dissimuler leurs impuissances et c'est à elle qu'ils ont voulu imputer leurs carences et leurs échecs.

Et pourtant, même si toutes les réformes demeurent sans lendemain, même si son impuissance se confirme chaque jour, la Ligue conserve son prestige et sa valeur de mythe, car pour tous les peuples, d'Agadir à Aden, elle symbolise la *Umma*, la Nation arabe, et pour toutes les élites elle marque le prélude d'une intégration. Et tant qu'une autre institution n'aura pas assuré sa relève, elle gardera pour tous cette valeur de symbole.