

STUART EIZENSTAT

Senior Counsel chez Covington & Burling LLP, ancien conseiller principal de la Maison-Blanche en politique intérieure auprès du Président Jimmy Carter, ancien ambassadeur des États-Unis auprès de l'UE

Laurent COHEN-TANUGI

I would now like to follow-up with Stuart Eizenstat to illustrate further the concept of lawfare at the political level.

Stuart EIZENSTAT

Andy Warhol a dit que nous aurons tous nos quinze minutes de célébrité, moi, on ne m'en donne que dix. Pourquoi assistons-nous à un essor du *lawfare* ? Il y a une raison concrète, c'est que les grands États nations sont conscients qu'il serait catastrophique de s'engager dans des conflits armés à l'ère nucléaire. Par conséquent, ils tentent d'atteindre les mêmes objectifs géopolitiques par des moyens non mortels, par la désinformation, les cyberattaques et par le *lawfare*.

Deuxièmement, pour les acteurs non étatiques, les Talibans, l'État islamique, le Hamas, le Polisario et, dans une moindre mesure l'Autorité palestinienne, à l'ère du terrorisme, c'est une façon de rééquilibrer le conflit face à des ennemis plus forts, une façon peu coûteuse et asymétrique d'attaquer des rivaux plus puissants.

Troisièmement, pour des puissances montantes comme la Chine, ou pour de grandes puissances nucléaires comme la Russie, c'est un moyen de renforcer leur influence avec un minimum d'efforts et pour les États-Unis et l'OTAN, cela permet de répondre avec un minimum de provocation. A l'ère du terrorisme pour les États-Unis, c'est un moyen de riposter contre les terroristes et de démontrer leur puissance économique, soutenue par le dollar, et comme nous l'avons vu dans cette administration, c'est un moyen d'exercer une pression économique sans précédent, afin d'obtenir de meilleurs termes commerciaux ou de meilleurs accords internationaux, même si cela signifie l'abandon total et abject des normes internationales et des bonnes pratiques commerciales.

Sur cette toile de fond, permettez-moi de vous donner quelques exemples très clairs et précis. Pour les acteurs non étatiques, les Talibans et l'État islamique, que ce soit en Syrie, en Afghanistan ou en Irak, utilisent des boucliers humains pour se protéger et ne pas subir de plein fouet le poids de la réponse occidentale, sachant que l'Occident – les États-Unis, l'OTAN – essaie de respecter le droit des conflits armés et de réduire le degré de préjudices causés aux civils par les interventions militaires. Par conséquent, ils se cantonnent dans les quartiers civils. Le Hamas tire ses roquettes sur le sud d'Israël depuis des quartiers civils densément peuplés.

A présent, passons au Maroc, le pays dans lequel nous nous trouvons : le Polisario, soutenu par l'Algérie, a intégré le conflit du Sahara occidental à sa stratégie du *lawfare*. En ayant recours à ces attaques par le droit, il s'agit de tenter de refuser au Maroc la possibilité d'exploiter les ressources naturelles, aussi bien au Maroc même que dans les zones de pêche au large. Cette question a été soumise à l'ONU, à l'Union européenne, à la Cour de justice européenne et, globalement, l'ONU s'est rangée du côté du Maroc en disant qu'en tant que territoire auto-administré, aussi longtemps que le Maroc utilise les ressources et les revenus de l'exploitation de ces ressources pour le peuple du Sahara occidental, la situation est légitime. Pourtant cette année même, en 2019, la Cour de justice européenne est revenue sur sa position de 2018 en déclarant la situation illégale. Cela a été ignoré par le Parlement européen et la Commission européenne qui ont ouvert la voie à un accord de pêche UE/Maroc, mais encore une fois, ce n'est qu'un exemple. L'année dernière encore, en 2018, un tribunal sud-africain a confirmé la saisie effectuée par l'Afrique du Sud d'un cargo rempli de phosphates fabriqués par l'OCP, affrété par l'OCP, et le cargo a été gardé jusqu'à ce que de fortes pressions politiques soient exercées et que le bâtiment soit relâché.

La question palestinienne en tant qu'acteur non étatique est plus compliquée. Sous l'administration Clinton, lorsque j'étais responsable de la dimension économique du processus de paix, j'ai négocié plus d'une demi-douzaine de fois

avec le président Arafat. J'ai passé beaucoup de temps, tant en Israël que dans les territoires, et il faut reconnaître que l'Autorité palestinienne ne recoure pas au même type de violence que le Hamas, l'État islamique et les Talibans. En effet, elle coopère avec Israël sur les questions de sécurité, mais elle s'est tournée vers l'arme du droit ou *lawfare* qu'elle considère comme un outil pour obtenir une solution à deux États, solution qu'elle ne peut obtenir à la table des négociations. Toutefois, du point de vue d'Israël, ce que l'on appelle le BDS – boycott, désinvestissement, sanctions – n'est rien de moins que le recours au *lawfare*.

Cela a commencé en 2001 à la conférence de Durban sur le racisme, où les ONG ont été mobilisées par les Palestiniens pour isoler Israël, pour le qualifier d'État d'apartheid, et c'est en 2005 que le mouvement BDS a officiellement commencé par des efforts généralisés, à l'ONU, dans les tribunaux américains, et dans tous les forums possibles, en Belgique, aux Pays-Bas, pour sanctionner les autorités israéliennes, leur interdire d'intervenir, pour sanctionner les entreprises israéliennes... Je pourrais faire un discours d'une heure rien que sur ce sujet : le recours à la Cour pénale internationale. Du point de vue d'Israël, il s'agit d'une tentative d'ôter toute légitimité à Israël en tant qu'État juif plutôt que d'une simple tentative de négociation d'un accord obtenu à la suite de rencontres et en acceptant de difficiles compromis pour lesquels ils ne sont pas prêts.

Passons maintenant à la Chine. Je me trouvais avec le président Carter dans la salle du Cabinet lorsque Deng Xiaoping a fait sa première visite historique. Ce n'est pas Nixon que nous normalisons, ce sont les relations avec la République populaire que nous avons normalisées, et là encore, j'ai également passé beaucoup de temps en Chine.

Le changement en Chine est profond car depuis l'époque de Deng Xiaoping, en 1978/79, jusqu'au président Xi, tous les dirigeants chinois ont essayé, et avec un réel succès, de mobiliser leurs ressources internes pour sortir des centaines de millions de personnes de la pauvreté. Le président Xi a estimé que cela ne suffisait pas. Il voulait que la Chine devienne une puissance mondiale, et cela a été accompli en ayant recours à l'arme du droit. Je vais vous donner quelques exemples concrets, très spécifiques : l'utilisation abusive de la Convention des Nations Unies en ce qui concerne le droit de la mer et l'extension de la zone économique. La Chine a saisi trois récifs coralliens, elle les a transformés en îles militarisées avec des chasseurs à réaction et autres, puis elle a affirmé sa volonté de faire respecter sa juridiction sur ces 200 milles marins, comme si ces récifs faisaient partie du littoral chinois.

Les Philippines ont assigné la Chine devant la Cour internationale. Les Philippines ont gagné. La Chine l'a ignoré. Je faisais partie du Comité consultatif pour la politique de défense de l'administration Obama, et nous avons exhorté les Chinois, Obama aussi, puis Trump a continué, à ne pas autoriser la Chine à considérer la mer de Chine méridionale comme un grand lac des États-Unis et à y faire passer ses navires de guerre, au milieu des îles. Malgré cela, cette manière de faire est devenue une procédure majeure et la Chine a étendu ce concept du *lawfare* au droit aérien. Par exemple, avec la Convention de Chicago sur les voyages aériens internationaux, la Chine applique ce concept de militarisation des îles qu'elle revendique comme siennes, et qu'elle considère comme une extension de son littoral. Et elle a déclaré : « Vous ne pouvez pas survoler ces îles avec des avions américains sans notre permission », ou avec des avions occidentaux. Ils l'ont fait également avec l'espace et avec le cyberspace. Leur initiative Belt and Road, la Ceinture et la Route, est un moyen très, très créatif d'étendre leur influence dans le monde entier, avec 750 000 travailleurs chinois en Afrique seulement, qui construisent des infrastructures, des ports en eau chaude pour leur marine et pour leurs transporteurs. Pas plus tard que la semaine dernière, la National Basketball Association a été menacée d'une coupure de la retransmission de ses matchs parce qu'un directeur général de l'une des équipes a tweeté ses sympathies pour Hong Kong. Les Chinois ont demandé à ESPN, le réseau de télévision sportif, et aux grandes compagnies aériennes de redessiner leurs cartes de la Chine pour y inclure également Taïwan.

La Russie est un autre exemple de l'utilisation du *lawfare*. Poutine a très habilement maximisé son influence en agissant ainsi. Cela correspond tout à fait à ce qu'Anne a dit. Qu'a-t-il fait ? Il a pris le contrôle de certaines parties de la Géorgie en distribuant de faux passeports russes et en disant qu'il devait y aller pour protéger les Russes. Il a repris et annexé la Crimée et il a utilisé des « petits hommes verts » en Ukraine orientale, dont il dit qu'ils ne sont pas des militaires russes, et il a abrogé le Memorandum de Budapest de 1994 en vertu duquel, après la guerre froide, l'Ukraine a transféré toutes ses armes nucléaires à la Russie en échange d'un accord international, que le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres pays ont signé, et selon lequel la souveraineté de l'Ukraine serait protégée. Eh bien, elle ne l'a pas été, et quelle a été l'excuse de la Russie ? Qu'elle a simplement répondu à la volonté populaire des habitants de la



Crimée, des Russes de l'est de l'Ukraine. Nous n'avons fait que respecter les règles, nous n'avons rien fait, c'est simplement la milice qui a répondu à la volonté populaire. Une excuse qui relève du *lawfare*.

Je voudrais conclure sur une note positive. Une qui remonte à Jimmy Carter et une autre d'aujourd'hui. Les États-Unis, l'OTAN et l'Afghanistan utilisent à bon escient un nouveau concept de maintien de l'ordre par le droit, et c'est ainsi que lorsqu'ils délogent l'EI d'un territoire, ils instaurent immédiatement un État de droit et s'efforcent de résoudre les conflits. C'est une opération que l'on appelle COIN (une opération anti-insurrectionnelle). C'est une bonne utilisation, très créative du *lawfare*. Enfin, mon propre président, Jimmy Carter – j'ai également servi Clinton et Obama –, a mis les droits de l'Homme au centre de sa politique étrangère. Il l'a appliquée aux dictateurs militaires en Amérique latine, les a empêché d'agir, il a activé et mobilisé les mouvements démocratiques là-bas, a fait libérer des milliers de prisonniers politiques, et il a fait de même avec l'Union soviétique.

Par conséquent, il existe également de nombreux exemples d'utilisations positives auxquelles, je l'espère, nous aurons peut-être recours dans le temps qu'il nous reste. Merci beaucoup.