

L'ANZUS ET LE DIFFÉREND AMÉRICANO-ZÉLANDAIS DE 1985

Rodolphe Biffot

*Docteur en Droit international
Associate Lecturer à la Faculté de Droit
de l'Université du Queensland - Australie*

San-Francisco, 1er septembre 1951 ! Les représentants de l'Australie, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande ⁽¹⁾ signent, à la suite de la conclusion, la veille du traité bilatéral américano-philippin ⁽²⁾, un pacte de sécurité et de défense collectives dont la zone d'application est strictement limitée à l'Océan Pacifique.

L'ANZUS ⁽³⁾, l'organisation militaire qui en résulta, créée à l'initiative de Sir Percy Spender, alors ministre australien des Affaires étran-

-
1. Ces trois pays furent respectivement représentés par : Sir Percy Spender pour l'Australie, M. C. A. Berendsen pour la Nouvelle-Zélande et MM. Dean Acheson, John-Foster Dulles (que l'on retrouvera à l'origine de la création de l'OTASE) et Alexander Wiley.
 2. Le traité de sécurité avec les Philippines signé, par les États-Unis, le 30 août 1951 est le résultat du rejet australien et néo-zélandais de la proposition américaine d'inclure ce pays dans l'ANZUS au motif que "des facteurs spécifiques différencient l'Australie et la Nouvelle-Zélande des autres îles du Pacifique et qu'un accord tripartite serait le plus pratique et le meilleur arrangement possible". Cf McMillan (S.), "ANZUS in the Defence Balance", NATO's Sixteen Nations, Décembre 1985 - Janvier 1986, pp. 23-27, p. 24.
 3. L'ANZUS, nom du pacte de sécurité qui lie l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis est un mot formé des initiales du nom anglais de chacun desdits États. Il a pour origine le mot ANZAC qui signifie "Australian and New Zealand Army Corap" et désignait les forces militaires des deux pays qui participèrent conjointement "aux affrontements qui, par deux fois, embrasèrent le monde du XXème siècle." Cf Gomane (J.-P.), "ANZAC et ANZUS", La Croix, 5 août 1986.

gères, entra en vigueur le 29 avril 1952 ⁽⁴⁾ pour une durée indéterminée avec pour mission essentielle de s'opposer à une éventuelle renaissance du militarisme japonais tout en freinant l'expansion communiste dans la région considérée ⁽⁵⁾.

Cette alliance qui devait constituer le second jalon d'un dispositif politico-militaire ⁽⁶⁾ amorcé au lendemain de la proclamation de la République populaire de Chine allait conduire, inexorablement, à la création, en septembre 1954, de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est ⁽⁷⁾ (OTASE), ultime maillon d'un système de sécurité régionale plus étendu mais aussi plus largement contesté ⁽⁸⁾.

-
4. Cf. "Security Treaty between Australia, New Zealand and the United States (ANZUS)", Canberra, Department of External Affairs, Australian Treaty Series, 1952 n° 2.
 5. La renaissance du militarisme japonais, endiguée par la signature du traité de paix avec ce pays, transformait l'ANZUS, aux yeux de Washington, en un traité contre la Chine populaire après la révolution de 1949. Selon Stuart McMillan, il est dit que la création de l'ANZUS est aussi le résultat de "la justification de la participation de forces australiennes et néo-zélandaises au Vietnam". Cf McMillan (S.), "ANZUS in the Defense Balance", NATO's Sixteen Nations, p. 23. En effet, les premiers, n'envoyèrent-ils pas des "soldats spécialisés dans les combats de jungle aux côtés des troupes américaines engagées dans le pays". Cf Paunet (M.), "ANZUS : douze années de quiétude", Le Monde diplomatique, Juin 1962.
 6. La création de l'ANZUS a ouvert une ère nouvelle dans la politique de défense américaine contre le communisme en Asie. Cette politique a été concrétisée par la signature successive du traité de sécurité avec les Philippines (30 août 1951), du traité de sécurité de San-Francisco (8 septembre 1951), du traité de défense mutuelle avec la Corée (1er octobre 1953), de l'accord d'assistance mutuelle avec le Pakistan (18 mai 1954) auquel il faut ajouter la création du Conseil américano-philippin (23 juin 1954), organe chargé de l'amélioration du traité, finalement insatisfaisant, du 30 août 1951.
 7. L'OTASE, sigle français de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est dont le pendant anglo-américain est SEATO (South East Asia Treaty Organization) constitua le couronnement de la politique de défense américaine en Asie. En regroupant, en son sein, huit États (Australie, France, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Thaïlande, Royaume-Uni et États-Unis), elle permettait de parachever un réseau d'alliances militaires bilatérales ou plurilatérales dans la région considérée. Cf. Biffot (R.), "Le Pacte de Manille et l'OTASE (1954-1977)", Droit et Défense (Revue générale du Droit de la Sécurité et de la Défense), n° 99/2, 2ème semestre 1999, Paris, La Documentation française (diffuseur), pp. 49-54, ici p. 49 et s.

Maintenue plus ou moins en veilleuse, dès 1959 ⁽⁹⁾, entre autres à cause de l'existence de l'OTASE ⁽¹⁰⁾, l'ANZUS survécut ⁽¹¹⁾ en dépit de la sérieuse crise qui, quelques années plus tard, l'ébranla et remettait en

(suite) la paix mis en marche en Indochine (...). Il ajoutait que "les problèmes de la sécurité et du maintien de la paix en Asie ont été principalement discutés à Manille par des non-Asiatiques, qu'un petit nombre de pays se sont unis en vue de protéger d'autres pays qui ont clamé à tous les échos ne pas vouloir de cette protection et que trois puissances coloniales et certaines autres désireuses de voir maintenir le statu quo en Asie ont tenté d'arrêter le processus historique de libération." Voir Thanh Khoi (L.), "Les Philippines et le Pacte du Sud-Est asiatique", Synthèses, octobre 1954. En 1975, le 24 juillet, à Manille, le Président Ferdinand Marcos et le Premier ministre Thaïlandais Kukrit Pramot, après s'être mis d'accord sur le principe d'une dissolution de l'alliance, déclaraient, dans un communiqué commun, "souhaiter voir se développer et se renforcer" l'ASEAN qui, à la différence de l'OTASE, est composé exclusivement d'États asiatiques. Cf "Les diplomates philippins demandent le remplacement de l'OTASE par une organisation dont la France serait exclue", Le Monde, 22 janvier 1966.

9. De 1959 à mai 1962, "le Conseil des ministres des Affaires étrangères des trois pays avait interrompu les réunions qu'il tenait régulièrement chaque année auparavant." Cf Paunet (M.), "ANZUS : douze années de quiétude", Le Monde diplomatique, op. cit.
10. En Europe, le même scénario s'est produit entraînant une réduction non négligeable du rôle de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) lors de la création, en avril 1959, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).
11. Le 24 septembre 1975, à New York, en marge de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, les représentants des six pays membres restants de l'alliance (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, le Royaume de Thaïlande, le Royaume-Uni et les États-Unis, la France et le Pakistan s'étant retirés de l'Organisation) avec à leur tête le Président Ferdinand Marcos et le Premier ministre Thaïlandais Kukrit Pramot, approuvaient, à l'unanimité, la décision de liquidation de l'OTASE. Quelques deux ans plus tard, le 30 juin 1977, à l'issue du programme de démantèlement qui la concernait, l'Organisation de l'Avenue Rajadammern à Bangkok fut réduite à néant, laissant derrière elle la célèbre déclaration du Président Magsaysay dans laquelle il disait : "...du succès de cette conférence dépendrait peut-être la paix en Asie dans les dix ans qui vont suivre et la liberté du monde pour mille ans". Cf Biffot (R.), "Le Pacte de Manille et l'OTASE (1954-1977)", Droit et Défense, op. cit., pp. 53-54.

cause le rôle prépondérant de Washington dans la sécurité du “Pacifique-Sud qui fait figure de chasse gardée américaine”⁽¹²⁾.

De cette structure militaire dont le différend américano-zélandais aurait pû sonner le glas, nous étudierons successivement l'évolution jusqu'en 1985, avant d'aborder dans un ultime développement les raisons qui ont conduit le Premier ministre néo-zélandais de l'époque, le travailliste David Lange, à mettre un terme, cette année-là, à la participation de son pays aux exercices de l'alliance⁽¹³⁾.

I - L'ANZUS : DE 1951 À LA CRISE DE 1985

Le traité de sécurité du Pacifique, signé le 1er septembre 1951 et “déposé dans les archives du gouvernement de l'Australie”⁽¹⁴⁾, mieux connu sous le sigle d'“ANZUS” (Australie-Nlle-Zélande, USA), adaptation d'“ANZAC”, abréviation de “The Australian and New-Zealand Army Corap”, constitue le substrat d'un dispositif politico-militaire amorcé au lendemain de la proclamation de la République populaire de Chine. Mis en place par les trois pays déjà cités - l'Australie⁽¹⁵⁾, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis -, ce traité comporte un préambule

12 Les États-Unis ne possédaient-ils pas, à ce moment, dans le Pacifique “quelques 300 bases et installations dont notamment celles de Clark et de Subic Bay aux Philippines” (installations militaires les plus importantes situées hors de leurs frontières), “celles de Guam et de Taegu en Corée du Sud, ainsi que des installations pour des essais de défense anti-missiles aux îles Marshall.” Cf Legras (D.), “Pacifique-Sud : un système d'alliances dominé par Washington”, *Le Quotidien de Paris*, n° 1621, 7 février 1985.

13. À ce sujet, se reporter utilement à l'article de MM. Wallace (J.) et Horton (B.), “Why another U.S. Treaty is going down the drain”, *U.S. News*, 23 décembre 1985.

14. Article 11 du traité.

15. Selon Radovan Pavic, (cf “L'aspect géopolitique de l'éclatement de l'OTASE”, *Revue de Politique étrangère de Belgrade*, 20 décembre 1975) la participation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande tirait sa signification de leur position géographique, de leur parenté idéologique avec l'Occident et de la nécessité de protéger “l'Australie blanche”.

et onze articles dont notamment les 1, 2, 3, 4 et 7, qui permettent de mieux cerner les objectifs proclamés et la zone dudit traité.

Le préambule énonce les principes fondamentaux qui animent et guident les parties signataires : la réaffirmation de “leur foi dans les buts et principes de la Charte des Nations unies”, leur attachement au respect de la paix, de la liberté individuelle et du règne du droit, leur soutien au principe du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes, enfin le souci des parties “d’exprimer publiquement et formellement leur sens de l’unité, afin que nul agresseur en puissance ne puisse nourrir l’illusion que l’une quelconque de ces nations (territoires métropolitain et insulaire) se trouve isolée dans la zone du Pacifique”.

Le dispositif comporte, en ses trois premiers articles, la déclaration des parties de privilégier, conformément aux prescriptions de la Charte de l’Organisation mondiale, le dialogue et la concertation dans tous règlements de différend international, en d’autres termes la déclaration de ne recourir ni à la menace ni à la force qui compromettent grandement “la paix, la sécurité et la justice internationales” (art. 1).

Selon les articles 2 et 3, toute passivité nationale sera bannie et les pays, s’aidant mutuellement, s’efforceront chacun d’accroître sa puissance armée et politique afin de pouvoir d’abord soi-même prévenir, contenir, résister sinon combattre toute agression subversive ou armée extérieure dirigée contre son intégrité territoriale et sa stabilité politique.

Limité exclusivement à des considérations militaires, l’article 4 précise, pour sa part, que toute attaque armée dans la zone du Pacifique contre l’une des parties au traité sera appréciée comme un danger pour la paix et pour la sécurité des autres parties. En conséquence, l’agression dont fait l’objet une partie donnera lieu à une riposte; chacun des signataires au traité agissant conformément à ses règles constitutionnelles ⁽¹⁶⁾ (art. 4 §1).

16. L’OTASE comportait dans son traité constitutif la même disposition. Ainsi, pour le Professeur Wolfgang Friedmann, l’incapacité de ses membres à organiser une action de défense militaire collective commune impliquant l’ensemble d’entre eux

En second lieu, il est précisé que ces mesures ne prendront fin que lorsque “le Conseil de sécurité (des Nations unies) aura pris les dispositions nécessaires pour restaurer et maintenir la paix et la sécurité internationales” (art. 4 §2).

Le traité établissant l’ANZUS ne comporte aucune disposition institutionnelle et seule est prévue, aux termes de l’article 7, la création d’un organe unique : le Conseil.

Organe principal et plénier, réuni en session pour la première fois à Honolulu en 1952, le Conseil des ministres, conformément aux termes de l’article précité, rassemble les ministres des Affaires étrangères des trois partenaires constitutifs de l’alliance afin qu’ils puissent se concerter sur les thèmes et problèmes de tout genre importants que leur cause ou que pourrait engendrer l’évolution politique en Asie et dans le Pacifique.

Ces préoccupations furent respectivement, de manière non exhaustive, les conflits d’Indochine et de Corée, les crises laotienne et vietnamienne, les attaques chinoises contre Formose ou encore le conflit qui opposa l’Indonésie aux Pays-Bas à propos de la souveraineté de la Nouvelle-Guinée occidentale.

Créée à l’image de l’OTAN, destinée à faciliter l’échange de personnel, les transferts de technologie militaire et à codifier le soutien logistique demandé par les forces américaines dans la région, l’ANZUS n’en avait pas pour autant les structures permanentes (secrétariat, siège, etc).

Ses activités prenaient essentiellement la forme, soit de séminaires d’information, soit d’exercices opérationnels effectués sur les différents plans possibles. Il y avait notamment

- les exercices “maritimes” exécutés par des forces navales et aériennes;

(suite) avait sa source ad libitum dans “le droit reconnu, pour tout État d’agir individuellement en ne tenant compte que de sa propre décision”. Cf Friedmann (W.), *De l’efficacité des institutions internationales*, Paris, A. Colin, coll. U, 1970, p. 101.

- les exercices "air-terre" au cours desquels des unités aériennes agissent de concert avec des forces terrestres déployées sur le terrain;
- les exercices "mer-terre" consistant en des opérations à terre faisant appel à une intervention de forces navales;
- les exercices "d'état-major" comportant la prise de décisions de frappe stratégique et l'exécution d'ordres sans que n'ait lieu aucun mouvement de troupes.

Exercices que venaient compléter les divers arrangements passés avec certains États de la région comme la Papouasie Nouvelle-Guinée, le Royaume de Thaïlande, la Malaisie, ou encore l'Indonésie, sans oublier les exercices communs avec les forces armées du "Pacte des Cinq" ⁽¹⁷⁾.

II - L'ANZUS : DE LA CRISE À NOS JOURS

À partir des années "80", les gouvernements australiens et néo-zélandais s'engagent résolument dans la voie du pacifisme et de l'anti-nucléaire à la suite du développement d'un vaste mouvement anti-guerre dont les origines remontent à l'envoi de troupes desdits États au Vietnam.

L'arrivée au pouvoir, le 14 juillet 1984, de David Lange, 43 ans, n'allait rien arranger et sa croisade anti-nucléaire allait séduire nombre de micro-États de la région.

Ainsi, le 21 janvier 1985, jour de la deuxième investiture du Président Reagan, allait-il, des antipodes, surgir, pour l'administration américaine, un problème d'une importance capitale : la probable dislocation d'une alliance militaire, vieille de 33 ans, sur laquelle reposait,

17. Le "Five Powers Agreement" ou "Pacte des Cinq" qui concerne la sécurité de la Malaisie et de Singapour regroupe, outre ces deux pays, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. D'ailleurs, c'est pour cette raison que la Nouvelle-Zélande maintient une présence militaire à Singapour et que l'aviation australienne dispose d'installations en Malaisie.

presque entièrement, le système de défense occidental dans le Pacifique-Sud et l'Océan Indien ⁽¹⁸⁾.

L'ANZUS, l'élément essentiel de ce dispositif dont la mission était de faire obstacle aux éventuelles visées de l'URSS qui disposait, à cette époque, avec la base de Cam Ran au Vietnam ⁽¹⁹⁾, d'une tête de pont dans cette région, allait être remise en question.

Le 4 février 1985, le refus officiel du Premier ministre Lange d'accueillir, dans ses eaux territoriales et dans ses ports, des navires de guerre américains à propulsion non conventionnelle et/ou transportant des armes confortait un sondage du mois précédent dans lequel 76% de l'opinion publique se disaient opposés à l'entrée d'armes nucléaires sur leur territoire tandis que 69% d'entre-eux préconisaient, déjà, la renégociation du pacte de l'ANZUS. Ils craignaient une attaque nucléaire en cas d'escalade entre les deux Grands.

Signe de la protestation américaine, l'annulation, le lendemain, des manoeuvres Sea Eagle qui devaient débiter, un mois plus tard, dans le Pacifique, marque le début d'une controverse sans précédent dans les relations entre Washington et Wellington. Dès lors, les communiqués se multiplient des deux côtés du Pacifique.

À l'Université Victoria de Wellington, le 22 février, David Lange précisait que l'objectif de son gouvernement n'était pas de faire éclater l'ANZUS mais d'en demander la révision pour y incorporer des

18. Il est certain que le chef de l'Exécutif américain fut le premier surpris de la réaction néo-zélandaise. L'atteste sa déclaration de février 1985 sur l'état de l'Union, dans laquelle il disait : "Les alliances de l'Amérique sont plus fortes que jamais". Une déclaration renforcée par les propos qu'il tenait, huit mois plus tôt, au Président François Mitterrand à qui il expliquait cette force par la "diversité" démocratique qui y régnait, l'opposant au monolithisme imposé par le Kremlin au Pacte de Varsovie. Cf Denis Legras, "Washington agacé par ses différents alliés", Le Figaro, 18 février 1985.

19. Moscou ne comptait dans la région, au sud de l'équateur, aucun allié. Son point d'appui le plus méridional était le Vietnam avec Cam Ran qui comptait une vingtaine de bombardiers équipés de missiles nucléaires à portée des Philippines et de Singapour.

domaines non militaires. Par ailleurs, il entendait arriver, à terme, à la transformation du Pacifique Sud en zone dénucléarisée. À cette fin, il n'hésitera pas à solliciter les services de l'un de ses prédécesseurs, Sir Wallace Rowling, à qui il confia l'ambassade de Washington avec pour mission de relancer, à l'ONU, le projet de zone dénucléarisée.

Le département d'État, pour sa part, redoutait la contagion, dans des pays dits "alliés", qui pouvait sourdre de telles prises de position ⁽²⁰⁾. Son appréhension s'expliquait aussi par l'éventualité d'une extension du phénomène au sein de l'Alliance atlantique, par, somme toute, quelque remise en question des accords de Paris de 1957 sur les modalités du déploiement des armements nucléaires en fonction des circonstances.

Il n'avait pas tout à fait tort puisque moins de six mois plus tard, en août, fut signé un traité anti-nucléaire.

Au sein du forum du Pacifique ⁽²¹⁾, créé en 1971 et dont l'objectif affiché était de lutter contre l'influence des puissances impérialistes ou colonialistes, fut adopté le traité de Rarotonga ⁽²²⁾ (Îles Cook) exigeant la dénucléarisation du Pacifique Sud. Il préconise une zone exempte de toute arme nucléaire et demande aux États d'interdire les expériences nucléaires, de ni acquérir, ni posséder, ni fabriquer d'armes nucléaires (art. 3), mais laisse les gouvernements libres d'accepter ou de refuser de recevoir des bâtiments à propulsion nucléaire ou autres engins nucléaires (art. 5 §2). Canberra intervint. Wellington ne sou-

20. Ils redoutaient tout aussi le fait que l'un des pays de la région ne change de camp et ne décide d'accorder des faveurs à l'URSS. Le Vanuatu (Ex. Nouvelles Hébrides) après son indépendance avait pris ses distances avec le camp occidental allant jusqu'à dire, dans des déclarations gouvernementales, qu'il pourrait accorder des facilités à Moscou.

21. Le forum du Pacifique, créé à l'initiative de la Nouvelle-Zélande, compte 14 membres : Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie/Nouvelle Guinée, Îles Salomon, Vanuatu, Îles Cook, Fidji, Niue, Samoa occidentales, Tonga, Tuvalu, Nauru et Kiribati.

22. Ce traité fut largement inspiré des principes du traité latino-américain de Tlatelolco.

haitait nullement mettre les États-Unis en situation inconfortable. L'équateur fut choisi comme ligne de démarcation dans la délimitation de la zone couverte par le traité. Ce qui permit à la Micronésie où les américains disposent d'importantes bases navales de n'être pas comprise dans ladite zone ⁽²³⁾.

Pour David Lange, son pays était résolu à préserver l'ANZUS, en dépit de l'ajournement sine die de certaines réunions. "L'alliance doit continuer, déclara-t-il, parce que les trois partenaires sont résolus à ce qu'elle continue. Personne ne le croit plus fermement que la Nouvelle-Zélande". Toujours selon lui, son pays peut parfaitement tenir son rôle dans l'ANZUS tout en demeurant une nation non-nucléaire.

En résumé l'on peut estimer que deux raisons au moins peuvent permettre d'expliquer le contentieux entre Washington et Wellington : d'abord la Nouvelle-Zélande a décidé de ravir à l'Australie le rôle de chef de file des États du Pacifique qui réclament la dénucléarisation de cette zone. Ensuite les États-Unis recherchent des formes d'alliances militaires plus souples qui leur permettent de mener en toute liberté leurs expériences nucléaires.

La tension fut considérable. Les réactions du gouvernement néo-zélandais paraissent résumées par David Lange dans l'indignation suivante : "Je considère comme inacceptable qu'un autre pays essaie, par la menace ou la coercition, de changer une politique décidée par le peuple néo-zélandais".

Au département d'État, bien que l'on nie directement avoir songé à des sanctions économiques, celles-ci n'y ont pas moins été envisagées: boycottage des importations de viande de mouton et de laine; invasion, inondation, submersion du marché mondial du beurre avec les surplus américains pour ruiner les exportations néo-zélandaises, etc....

Susceptible d'engendrer des conséquences graves à l'échelle tant continentale, intercontinentale que planétaire, la crise de l'ANZUS

23. Cf Fisher (R.), "Why the US must oppose the South Pacific Nuclear Free Zone", Heritage Foundation, Backgrounder n° 55, 23 décembre 1986, p. 5.

couvait depuis longtemps au moment où elle est survenue. Ce traité est la dernière survivance des grandes ambitions caressées par les États-Unis en Extrême-Orient avant l'effondrement de sa domination directe sur l'Asie du Sud-Est.

La législation néo-zélandaise interdisant les escales de navires à propulsion nucléaire ou porteurs d'armes nucléaires a entraîné une rupture certaine des relations militaires avec les États-Unis, et ce en dépit de la publication, fin 1992, du "rapport Somers" concluant à l'innocuité totale des escales de bâtiments à propulsion nucléaire.

Nonobstant son effroyable arsenal nucléaire, l'Union soviétique fut, par contre, au début des années "90", pratiquement considérée comme un partenaire naturel dans la région. L'utilité de l'ANZUS sera, au fil du temps, davantage ici contestée, là rafferme, à partir du moment où le porte-parole du ministère australien de la Défense exprima que la volonté de Canberra est précisément d'exclure tout risque d'attaque soviétique : "Notre défense est organisée pour les prochaines années dans la perspective d'une "no threat situation", du moins en ce qui concerne l'Union soviétique qui n'a aucun intérêt à venir porter la guerre aux antipodes".