

Résumé Long (Long Abstract)

Depuis la fin de la guerre froide, les changements se sont accumulés à un rythme croissant. En matière de paix et de sécurité internationales, le modèle qui s'était imposé jusqu'à maintenant était celui de l'ONU. Devant l'incapacité des institutions européennes à régler les conflits en ex-Yougoslavie, l'OTAN est devenue progressivement le seul organisme capable de maintenir la paix et la sécurité dans la région.

Cette évolution n'est pas sans conséquence sur les discussions en cours relativement à la nouvelle architecture de sécurité européenne où plusieurs institutions se font concurrence sur le plan des mandats et des responsabilités. La première partie de cette étude fait donc le point sur l'évolution des discussions en cours, sur le chevauchement des compétences et sur les effets éventuels que le rôle de l'OTAN dans la crise du Kosovo pourrait avoir sur l'avenir des institutions de sécurité européenne. Des discussions de fonds sont aussi engagées sur la légalité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, ainsi que sur l'avenir de son élargissement. Toutes ces questions sont en effet imbriquées et doivent donc être examinées comme un tout. Si dans l'ensemble le pouvoir absolu de l'OTAN s'est imposé, il n'en reste pas moins que les Européens tentent aujourd'hui de tirer de la crise du Kosovo les leçons qui s'imposent.

Le bouleversement des événements en Europe a aussi obligé l'OTAN à revoir ses mécanismes de décision, plus particulièrement dans la crise des Balkans. Cette adaptation s'est faite parallèlement à l'établissement de nouveaux mécanismes de décision en ce qui a trait au Partenariat pour la Paix, à l'établissement du Conseil de Partenariat euro-atlantique et à la création du CCP (Conseil conjoint permanent) entre l'OTAN et la Russie. Les mécanismes développés par l'OTAN vont plus loin que ceux qui sont en vigueur au sein de l'ONU et sont mieux affirmés sur le plan de l'unité d'action, de missions et de commandement. Le cas de l'IFOR (Implementation Force) et de la Force multinationale qui lui a succédé, la SFOR (Stabilization Force), lui ont servi de laboratoire à cet égard. Toutes ces questions font partie de la seconde partie de cette étude.

Enfin, dans une troisième partie, nous examinons les mécanismes décisionnels ainsi que les modes de gestion de crise qui ont été utilisés durant la crise du Kosovo. Sur le plan des procédures, l'OTAN a innové de plusieurs façons. Trois conclusions nous apparaissent évidentes. L'établissement d'un Groupe de contact composé des principales puissances régionales européennes, ainsi que de la Russie et des États-Unis, a constitué le noyau principal de la gestion de cette crise. Le Conseil de l'OTAN a continué de jouer un rôle actif, mais c'est surtout au niveau de la consultation, d'échanges de vue et de la recherche d'un consensus au sein de la «structure coopérative» que son importance a été la plus immédiate. En deuxième lieu, la délégation de fonctions par le Conseil au Secrétaire général de l'Organisation, notamment sur les questions d'activation et d'autorisation des frappes aériennes, constitue une innovation majeure tant sur le plan des procédures décisionnelles qu'en matière de gestion de crise. Il est d'ailleurs probable que cette innovation servira de précédent pour l'avenir. En troisième lieu, d'autres parties tierces, notamment le G-8 et le duo Ahtisaari-Tchernomyrdine, sont intervenues dans le conflit, mais elles n'ont pas joué un rôle central; elles ont plutôt servi de «portes de sortie» pour faire accepter à l'adversaire une difficile capitulation sans condition. Quant aux rôles d'autres

intervenants, notamment les Russes, qui jusqu'à Rambouillet ont étroitement collaboré avec le Groupe de contact, il faudra attendre l'ouverture des archives avant de pouvoir confirmer ou infirmer l'ampleur de leur influence.

**Résumé court
(Short Abstract)**

Cette étude examine les mécanismes décisionnels ainsi que les modes de gestion de crise qui ont été développés par l'OTAN au fil des ans ainsi que durant la crise du Kosovo. Sur le plan des procédures, l'OTAN a innové de plusieurs façons. Trois conclusions nous apparaissent évidentes. L'établissement d'un Groupe de contact composé des principales puissances régionales européennes, ainsi que de la Russie et des États-Unis, a constitué le noyau principal de la gestion de cette crise. Le Conseil de l'OTAN a continué de jouer un rôle actif, mais c'est surtout au niveau de la consultation, d'échanges de vue et de la recherche d'un consensus au sein de la «structure coopérative» que son importance a été la plus immédiate. En deuxième lieu, la délégation de fonctions par le Conseil au Secrétaire général de l'Organisation, notamment sur les questions d'activation et d'autorisation des frappes aériennes, constitue une innovation majeure tant sur le plan des procédures décisionnelles qu'en matière de gestion de crise. Il est d'ailleurs probable que cette innovation servira de précédent pour l'avenir. En troisième lieu, d'autres parties tierces, notamment le G-8 et le duo Ahtisaari-Tchernomyrdine, sont intervenues dans le conflit, mais elles n'ont pas joué un rôle central; elles ont plutôt servi de «portes de sortie» pour faire accepter à l'adversaire une difficile capitulation sans condition. Quant aux rôles d'autres intervenants, notamment les Russes, qui jusqu'à Rambouillet ont étroitement collaboré avec le Groupe de contact, il faudra attendre l'ouverture des archives avant de pouvoir confirmer ou infirmer l'ampleur de leur influence.

**L'OTAN en transformation:
Nouveaux processus décisionnels et gestion de crises**

par Albert Legault (Canada)
Lauréat des bourses OTAN 1997-1999

Table des matières

Partie I — Mandats et missions de la nouvelle architecture européenne de sécurité

		4
A-	Les organisations euro-atlantiques et européennes	3
B-	Le nouveau Concept stratégique de l'Alliance	7
C-	La légalité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo	9
D-	L'élargissement futur de l'Alliance	13

Partie II — L'adaptation des mécanismes décisionnels de l'Alliance

A-	Le Partenariat pour la paix renforcé et le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)	16
B-	Le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie	17
C-	Le cas de L'IFOR et de la SFOR	19
D-	Le cas de la KFOR	20

Partie III — L'avenir de l'OTAN: Processus décisionnels et systèmes de gestion de crise

A-	Les procédures décisionnelles	23
B-	Systèmes de gestion de crise	26

Conclusion		29
-------------------	--	----

L'OTAN en transformation: Nouveaux processus décisionnels et gestion de crises

par Albert Legault *

L'OTAN est née de l'incapacité de l'ONU d'assurer sa véritable fonction d'agent principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Devant la paralysie du Conseil de sécurité due en grande partie à l'utilisation abusive du veto par l'ex-URSS aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, l'OTAN s'est constituée, conformément à l'article 51 de la Charte, en une organisation de «défense collective» en vertu du droit naturel de «légitime défense, individuelle ou collective», des membres de l'ONU.

Aujourd'hui, une pléthore d'organisations européennes quelquefois complémentaires, tantôt en rivalité, et rarement, hormis l'OTAN, en position d'agir, constitue ce que l'on appelle la nouvelle architecture de sécurité européenne. À travers tous ces méandres institutionnels, l'OTAN continue d'être la seule organisation internationale capable d'assurer la paix et la sécurité en Europe.

Le problème de la gestion des crises et des mécanismes décisionnels les plus appropriés pour les résoudre sont des questions centrales qui concernent tant la crédibilité d'une organisation que la stabilité du système international. Le but de cette étude est de faire le point sur les mécanismes décisionnels et le système de gestion de crise de l'OTAN à la lumière de son évolution et de son adaptation aux événements de l'après-guerre froide.

Nous couvrirons dans une première partie les mandats des principales organisations de sécurité européenne, car à certains égards les problèmes restent entrelacés et imbriqués. En dépit de la clarté des mandats dont s'est dotée l'OTAN, le champ géographique de ses compétences reste la région euro-atlantique, malgré les efforts déployés par les partenaires de l'Alliance pour s'entendre sur une définition plus précise lors de la publication, en avril 1999, de la version révisée du nouveau Concept stratégique de l'Alliance. La crise du Kosovo a cependant ouvert un débat juridique sur la légalité des interventions de l'OTAN et entraîné des discussions plus poussées sur l'organisation de la défense européenne. Toutes ces questions étant liées entre elles, nous les aborderons comme un ensemble au sein de la première partie de cette étude.

Dans une seconde partie, nous verrons comment l'OTAN a su adopter ses mécanismes décisionnels et de gestion de crise pour traiter du Partenariat pour la paix et des rapports

* Albert Legault est directeur de l'Institut québécois des hautes études internationales et professeur au département de science politique de l'Université Laval. Il tient à remercier ici ses fidèles chargés de recherche, Mme Manon Tessier et M. Thierry Gongora qui l'ont assisté tout au long de cette recherche, ainsi que ses assistants de recherche, Mme Julie Fournier, MM David Bolduc et Patrick Henrichon. L'auteur porte seul la responsabilité des erreurs ou omissions contenues dans cette étude. Certaines parties de cette étude s'inspirent d'une communication présentée à Paris, en mars 1999, sur *L'UE et le maintien de la paix*, lors d'un colloque organisé par la Fondation Signer-Polignac, ainsi que d'un livre à paraître, publiée en collaboration avec Mme Manon Tessier, chez les Presses du Centre Lester B. Pearson international de maintien de la paix à Halifax, Nouvelle-Écosse. Lauréat des Bourses OTAN 1997-1999, l'auteur tient ici à remercier l'OTAN pour son généreux concours financier.

particuliers recherchés avec la Russie, ainsi que pour faire face aux deux crises majeures en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Dans une troisième partie enfin, nous tirerons les conclusions qui nous paraissent les plus évidentes en ce qui a trait aux effets de la crise du Kosovo sur l'amélioration des procédures décisionnelles de l'OTAN et de son système de gestion de crise.

Partie I — Mandats et missions de la nouvelle architecture européenne de sécurité

A- Les organisations euro-atlantiques et européennes

Sur le plan des mandats, les choses ont le mérite d'être claires. Toutes les principales organisations de sécurité se réclament de compétences particulières en matière de maintien de la paix et de sécurité. C'est le cas de l'OSCE qui a la capacité d'œuvrer en la matière et qui de surcroît est devenue, conformément au chapitre VIII de la charte de l'ONU, une organisation de sécurité régionale, à la suite de l'accord-cadre signé en 1993 entre les deux organisations. L'UEO s'est aussi dotée d'un mandat particulier de maintien de la paix en acceptant, en juin 1992, les tâches de Petersberg. L'UEO peut désormais assurer des missions de paix pour le compte de l'OSCE ou de l'ONU. Ces clauses ont été insérées dans le Traité d'Amsterdam à l'Art. J.7.2. Ce dernier traité étend donc la compétence du Conseil européen à la question de la gestion des crises, plus particulièrement en matière de maintien et de rétablissement de la paix, et d'action humanitaire. Depuis la déclaration du Secrétaire général de l'époque, M. Manfred Wörner, en janvier 1992, l'OTAN a aussi suggéré de mettre ses ressources à contribution pour exécuter des opérations de maintien de la paix pour le compte de l'ONU ou de la CSCE/OSCE. Le 4 juin 1992, l'OTAN a formellement accepté que des missions de paix, qui seront décidées au cas par cas, puissent faire partie de son mandat de sécurité en Europe¹.

Cette nouvelle architecture « imbriquée » de sécurité européenne reste une source importante de polarisation, du moins sur le plan du discours politique. Sur le plan pratique, elle constitue un dédoublement inutile des efforts et des ressources en matière de maintien de la paix. En réalité, l'OSCE reste cantonnée au domaine de la diplomatie préventive; l'UEO a réalisé quelques opérations², mais de concert avec les États-Unis et rarement seule, tandis que l'OTAN reste à peu près la seule organisation à pouvoir opérer d'une façon autonome, sous réserve d'une délégation de pouvoir d'exécution qui peut lui être accordée en ce sens, en règle générale, par l'ONU. Le tableau 1 ci-dessous fournit quelques éléments de comparaison entre ces différentes institutions. Nous n'avons retenu dans ce tableau que les seules institutions suivantes : l'UEO, l'UE et l'OTAN.

¹ Ugo De Vito, *Vade Mecum*, Zürich, Center for Security Studies, juillet 1996, OSCE, site web: http://www.fsk.ethz.ch/osce/osce_vae.htm#einleitung.

² Notons les opérations *Sharp Vigilance* et *Sharp Fence* en 1992, ainsi que l'opération *Joint Guard* à la mi-année 1993, sans parler de la surveillance du respect de l'embargo sur le Danube, lors de la crise yougoslave. Elle a aussi joué un rôle utile à Mostar en y dépêchant des forces de gendarmerie. Pour un bilan des opérations de l'UEO, voir Knud Erik Jørgensen, « Sleeping Beauty is Awake! », dans Anne Deighton et Éric Remacle, *The Western European Union, 1948-1998: From the Brussels Treaty to the Treaty of Amsterdam*, *Studia Diplomatica*, Bruxelles, Vol. LI, 1998, pp. 131-149. Les forces armées de l'UEO sont essentiellement composées de l'EuroCorps (Strasbourg), de l'EuroForce (Florence), ainsi que de l'EuroMarForce dont l'état-major de veille est dirigé à tour de rôle par les pays qui participent à cette force maritime (France, Espagne, Italie et Portugal). L'UEO dispose aussi de son propre centre satellitaire en Espagne.

La nouvelle architecture de sécurité européenne
Quelques éléments de comparaison

Tableau 1

	Organes décisionnels	Organes d'aide à la décision	Forces d'intervention	Compétences géographiques
UEO	Conseil des ministres Éventuellement un Conseil des ministres de la défense	- Cellule de planification (décembre 1993) et d'un centre de gestion de crise (SITCEN) - Comité militaire établi en mai 1997 - Première réunion des chefs d'état-major en août 1990 lors de la guerre du Golfe	Niveau du Corps d'armée (FRUEO)	- Article V (<u>défense collective</u> contre une attaque armée en Europe) - Droit de consultation Déclaration de Noordwijk du 14 novembre 1994 (prévention des conflits et gestion des crises <u>en Europe et ailleurs...</u>) - Article VIII.3 s'applique à toute situation qui menace la paix, quel que soit l'endroit où la menace apparaît (le hors-zone) [Ce droit à la consultation peut aller jusqu'à l'établissement d'une politique commune, mais ne permet pas l'intervention militaire proprement dite.] - Délégation d'autorité possible de la part de l'ONU ou de l'OSCE
UE	- Conseil des ministres - Conseil des ministres de la défense (pour la première fois réuni en novembre 1998) - SG sera le haut représentant de la PESC	- Conseil des affaires générales (réunion mensuelle sur les questions de politique étrangère et de défense) - Centre de planification et d'alerte rapide - Éventuel Comité composé de hauts représentants des affaires extérieures et de la défense (Sommet de Cologne, juin 1999)	- Pourrait utiliser les forces de l'UEO dans le cadre de l'OTAN, avec ou sans participation américaine - Éventuelle FRR	- La question de la zone d'application géographique de la défense dépend des progrès de la PESC et des États qui composeront l'UE dans le cadre de son élargissement envisagé. - Pour l'instant, l'IESD est solidement ancrée « au sein de l'Alliance atlantique » depuis le sommet de l'OTAN à Berlin, en juin 1996.
OTAN	Conseil des ministres Tendance à une délégation de pouvoirs exécutifs au SG de l'OTAN (le précédent du Kosovo)	- Comité militaire - État-major international - Secrétariat général de l'OTAN	Forces de réaction rapide CJTF ou GFIM	- Art V de l'OTAN ne vaut que pour les frontières géographiques de l'Alliance - Le « hors-zone » n'a pas de définition géographique, tout comme dans le cas de l'UEO - Délégation d'autorité possible de la part de l'ONU ou de l'OSCE, acceptée lors du sommet de l'OTAN en juin 1992

On notera que la question des compétences géographiques n'a jamais été vraiment résolue, car le « hors-zone » reste indéfini, géographiquement parlant, tant pour l'UEO que pour l'OTAN. C'est le premier aspect sur lequel nous aurons l'occasion de revenir lorsque nous traiterons ci-dessous du nouveau Concept stratégique de l'Alliance. En deuxième lieu, l'UE et l'UEO ont des compétences décisionnelles différentes, ce qui rend difficile la coordination entre ces différentes institutions.

En matière décisionnelle, d'importants progrès ont été accomplis depuis Maastricht, mais beaucoup reste à faire. L'article J.3 du Traité européen permet au Conseil européen de décider à la majorité qualifiée sur les questions où les membres ont des intérêts communs, l'abstention constructive étant permise lorsque les décisions sont prises à l'unanimité (Art. J.13.1), mais toutes les décisions ayant des implications militaires ou ayant trait à la défense échappent à la règle majoritaire (Art. J.13.2). Les questions de la défense de l'Europe restent donc du domaine intergouvernemental. Depuis l'initiative franco-britannique de St-Malo en décembre 1998, on cherche à créer une capacité militaire autonome, articulée autour d'États volontaires, capables d'intervenir avec des capacités crédibles, au nom de l'Union européenne³.

Par ailleurs, l'UE vient de se doter d'un nouveau responsable de la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune) en la personne de Javier Solana⁴. Dans ces conditions, l'UE pourrait-elle, à l'instar de ce que vient de faire l'OTAN avec le Kosovo, déléguer à ce représentant un pouvoir d'autorisation à l'endroit d'un commandement militaire issu d'une coalition d'États volontaires ? La question, on le voit, reste posée. Elle ne connaîtra aucun dénouement avant que l'on ait examiné toutes les conséquences politiques et militaires des leçons à tirer de l'opération «Force alliée». En outre, deux scénarios possibles de dénouement sont actuellement envisageables à l'intérieur de ces paramètres. L'UE peut agir seule ou l'UE peut agir d'accord avec l'OTAN à travers l'UEO. Un rapprochement est possible entre l'UE et l'UEO. Le « papier » allemand présenté à la rencontre d'Eltsville en mars 1999, par exemple, préconise que la même personnalité soit nommée comme haut représentant pour la PESC et comme Secrétaire général de l'UEO⁵. D'autres, au contraire, souhaitent transférer à l'UE les pouvoirs de l'UEO pour abolir cette dernière purement et simplement⁶. Le cas d'un plus grand rapprochement entre l'UE et l'UEO nous ramène à la démarche franco-allemande du 24 mars 1997, l'UEO pouvant être intégrée en trois phases (au bout de neuf ans) au sein de l'UE pour devenir, au cours de la troisième étape, le « bras armé »

³ Traduction libre de l'article 2 de la Déclaration qui se lit comme suit : « The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises ». Cité dans *Survival*, Londres, IISS, printemps 1999, p. 23.

⁴ Décision prise lors du sommet de Cologne, en juin 1999. M. Solana sera secondé dans ses fonctions par le Français Pierre de Boissieu, nommé secrétaire général adjoint du Conseil des Ministres de l'Union européenne. Voir *Le Nouvel Observateur*, 10-16 juin 1999, p. 21.

⁵ Voir Daniel Vernet, « Triple entente pour la défense européenne », *Le Monde*, 20 mars 1999.

⁶ Voir en la matière Kori Schake, Amaya Bloch-Lainé et Charles Grant, « Building a European Defence Capability », *Survival*, printemps 1999, Vol. 41, N° 1, pp. 220-41. Lors de la réunion des 10 États membres de l'UEO à Brême, le 11 mai 1999, les États se seraient entendus en principe sur la nécessité d'intégrer l'UEO au sein de l'UE. Voir Martin Walker, «EU Seizes Military Role», *The Guardian*, 12 mai 1999, p. 11 (source: Nexis-Lexis).

de l'UEO⁷. Cette démarche s'est heurtée à l'époque au refus de la Grande-Bretagne lors de la CIG (Conférence Intergouvernementale) à Rome, en mars 1997, et aux vives réticences du Danemark et des pays neutres (Irlande, Autriche, Suède et Finlande)⁸. Depuis l'initiative franco-britannique de St-Malo, la donne a évidemment changé.

Ceux qui souhaitent abolir l'UEO pour en transférer tous les pouvoirs à l'UE font valoir les trois principaux arguments suivants. En premier lieu, les ambassadeurs des pays de l'Union européenne à l'OTAN pourraient se dédoubler ou être les mêmes personnes. Ces dernières seraient ainsi au double service de l'OTAN et de l'UE. En deuxième lieu, les structures actuelles des deux organisations pourraient permettre au Commandant-adjoint des forces alliées (DSACEUR), qui est toujours un Européen, de prendre le contrôle des opérations décidées par l'UE. En troisième lieu, la Cellule de planification et du centre de gestion de l'UEO pourrait être transférée à l'UE⁹. Elle appuierait ainsi le Conseil des ministres de la défense, tout comme l'État-major international de l'OTAN sert le Comité militaire de l'OTAN.

Le transfert des principaux organes de l'UEO à l'UE et le dédoublement des postes d'ambassadeurs auprès de l'OTAN et de l'UE aurait le mérite de simplifier grandement la question des procédures décisionnelles. L'Europe se priverait cependant ainsi d'une avis stratégique purement européen, car il y a fort à parier que la capacité de planification de l'UEO sera vite engloutie, vue sur ce plan, par celle de l'OTAN. Quoi qu'il en soit, la question mérite d'être débattue, mais on peut penser que l'Europe souhaitera conserver, dans le long terme, une capacité de projection stratégique autonome.

Lors du sommet des chefs de gouvernement à Cologne, le 4 juin 1999, cette question a été abordée avec circonspection. Selon le *Guardian* de Londres, les Britanniques auraient proposé la création d'un Comité composé de hauts responsables de la défense et des affaires extérieures dont le siège social serait établi à Bruxelles et qui pourrait s'inspirer, dans son fonctionnement, du Comité monétaire mis sur pied dans le passé pour préparer l'avènement de l'euro¹⁰. En outre, les Britanniques estiment indispensable le maintien d'un Comité militaire et d'un comité d'état-major auprès de l'UE, s'inspirant en cela de la structure actuelle de fonctionnement de l'OTAN¹¹.

⁷ Voir Jean Klein, «La coopération franco-allemande et l'identité européenne en matière de défense», *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, Tome 30, n° 2, avril-juin 1998, p. 204 (189-207). Au cours d'une première étape, le Conseil européen fixerait les grandes lignes de la politique menée par l'UEO; au cours de la seconde, celle-ci deviendrait responsable de la gestion des crises; la troisième étape serait celle du transfert des compétences résiduelles de l'UEO à l'UE dont les membres seraient liés par un pacte d'assistance mutuelle et souscriraient à des obligations analogues à celle de l'article 5 du traité de Bruxelles amendé.

⁸ *Ibid.*

⁹ Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil européen est déjà assisté d'un Centre de planification et d'alerte rapide. Les auteurs ne précisent pas si celui-ci devrait être aboli ou maintenu. La question des engagements contractés en vertu de l'article 5 de l'UEO est aussi discutée. Selon ces auteurs, comme l'UE ne dispose pas d'une capacité militaire capable de répondre à ces obligations, ils proposent de faire passer cette responsabilité au sein de l'UE, mais de la réserver, à des fins de discussion et de décision (?), aux seuls membres qui sont tout à la fois membres de l'UEO et de l'OTAN.

¹⁰ *The Guardian* (London), 3 juin 1999 (Lexis-Nexis).

¹¹ Voir *The Daily Telegraph* (London), 3 juin 1999, (Lexis-Nexis).

Dans l'ensemble, la question de l'avenir de la défense européenne reste donc ouverte. Ceux qui verront des effets heureux dans le dénouement de la crise au Kosovo auront tendance à souhaiter la fusion de l'UEO dans l'UE, tandis que ceux qui entendent se distancier de la politique américaine souhaiteront maintenir une armée strictement européenne à travers la seule UEO. Tout indique pour l'instant que la voie diplomatique privilégiée semble être la fusion de l'UEO au sein de l'UE¹².

B- Le nouveau Concept stratégique de l'Alliance

Les changements fondamentaux qu'a entraîné la fin de la Guerre froide ont mis un terme à la menace soviétique et mis en sourdine l'importance relative de l'article 5 de l'OTAN en ce qui a trait à la défense collective de l'Alliance. Ce qui menace désormais les États n'est plus la Russie, aujourd'hui transformée en partenaire plus ou moins obligé, ni les conflits interétatiques, mais bien les questions ethniques et intra-étatiques, les problèmes relatifs au contrôle de la prolifération des armes de destruction massive, ou encore des conflits périphériques comme celui de l'Irak. La plupart des menaces à la stabilité stratégique se situent donc à l'extérieur de la zone OTAN. En même temps, les États-Unis ne veulent plus assurer seuls la défense du monde dit libre; ils souhaitent doter l'OTAN de nouvelles missions et confier aux alliés un rôle accru dans le partage de ces responsabilités.

Entamées depuis le Sommet de Londres en 1990, les discussions sur le nouveau Concept stratégique de l'Alliance sont passées par diverses étapes depuis 1991 (définition du concept) et Madrid 1997 (réexamen du Concept). L'Alliance a terminé cette révision de sa stratégie à temps pour le cinquantième anniversaire de l'Alliance en avril 1999¹³. Dans les premières phases de sa révision, l'Alliance a certes conclu que les risques pour la sécurité de l'Alliance prenaient des «formes complexes» et provenaient de «directions multiples», mais elle ajoutait du même souffle que «préserver l'équilibre stratégique en Europe» constituait la tâche première de l'Alliance¹⁴. Entre-temps, c'est-à-dire à Oslo, en 1992, et à Bruxelles, en décembre 1992, l'OTAN se donne de nouvelles missions. Dans le premier cas, elle accepte de soutenir au cas par cas, les activités de maintien de la paix entreprises sous l'égide de la CSCE devenue l'OSCE depuis 1994, et dans le

¹² Le Communiqué du sommet de Washington épouse en des termes clairs cette perspective. Le paragraphe 10 se lit comme suit: «la garantie de l'accès de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN pouvant contribuer à la planification militaire d'opérations dirigées par l'UE; la présomption de disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens communs de l'OTAN préidentifiés en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'UE.» Voir *Communiqué de Presse NAC-S(99)64*, 24 avril 1999. Il y a cependant loin de la coupe aux lèvres. Pour certains auteurs, la faiblesse des moyens militaires européens reste patente. Dominique David de l'Institut français des relations internationales conclut à ce propos: «De l'espoir d'un montage proprement européen, seul subsiste le Corps européen. Ce n'est donc pas un hasard si on peine à imaginer comment il pourrait intervenir autrement que comme une force d'appoint de l'Alliance, et s'il est devenu relativement marginal dans le débat européen.» Voir Dominique David, «De l'Alliance à l'Alliance, ou la métamorphose incertaine», *La Revue internationale et stratégique*, hiver 1998-1999, p. 49 (46-53).

¹³ Le Communiqué final de Luxembourg de mai 1998 annonce que l'élaboration d'«un rapport d'activité [...] dans la perspective de l'adoption du Concept actualisé sera remis à ce sujet en décembre 1998», ce qui permettra aux alliés de le considérer à temps pour avril 1999.

¹⁴ Notons que le Concept stratégique de 1991 parle aussi de «garantir un environnement de sécurité stable en Europe».

second cas, elle s'offre, et ceci afin de répondre à la crise croissante en ex-Yougoslavie, d'entreprendre des missions pour le compte de l'ONU, sous réserve, bien sûr, d'une autorisation du Conseil de sécurité. En clair, il s'agit d'«autonomiser» dans la mesure du possible les actions de l'OTAN¹⁵.

Dans un discours prononcé à Bonn, le 4 février 1999, le Secrétaire d'État adjoint au Département d'État américain, M. Strobe Talbott, est cependant allé beaucoup plus loin que ce que souhaitaient les pays alliés. Après avoir insisté sur l'incroyable synergie existant entre les différents institutions de sécurité, notamment l'ONU et l'OTAN, M. Talbott a aussi précisé qu'il était de la première importance «de ne pas subordonner l'OTAN à tout autre organisme international [sous-entendu l'ONU] ou de ne pas compromettre l'intégrité de sa structure de commandement». À ses yeux, l'OTAN peut certes «collaborer avec d'autres organisations et respecter leurs buts et principes», mais l'Alliance doit, selon lui, «se réserver le droit et la liberté d'agir si ses membres, sur la base d'un consensus, le jugent nécessaire.»¹⁶

C'est précisément cette autosaisine de l'OTAN du problème du Kosovo qui a fait couler tant d'encre sur la légalité de l'intervention de l'OTAN dans le Sud-Est européen. Dans l'une des premières versions négociées du Concept stratégique présentée à Washington, les rédacteurs pensaient que le plus loin qu'ils pourraient aller, serait de dire que l'OTAN se devait de ne pas agir d'une façon illégale. Le document final du Concept stratégique adopté à Washington en avril 1999 est loin de trancher le débat¹⁷. Le paragraphe 10 de ce texte décrit l'OTAN comme «une Alliance de pays engagés par le Traité de Washington et la Charte des Nations Unies»¹⁸. Ceci ne fait cependant que rappeler les diverses obligations souscrites par les membres de l'OTAN, ceux-ci étant à la fois membres de l'ONU et de l'OTAN. On accepte de mettre un peu d'eau dans son vin au paragraphe 15 du document, puisqu'on rappelle que le Conseil de sécurité des Nations Unies «assume la principale responsabilité quant au maintien de la paix et de la sécurité internationales et, à ce titre, joue un rôle crucial en contribuant à la sécurité et à la stabilité dans la région euro-atlantique». Cette disposition toutefois n'est pas nouvelle puisqu'elle ne fait que reprendre l'article 24 de la Charte de l'ONU où les membres délèguent au Conseil de sécurité «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales» et qu'il «agit [ainsi] en leur nom».

La seule concession faite aux Alliés porte en quelque sorte sur une limitation du «hors-zone», car en matière de «gestion de crises» et pour renforcer «la sécurité et la stabilité de la région euro-

¹⁵ Nous empruntons ce terme à l'article de Thierry Tardy, «La gestion des crises: un nouveau défi pour l'OTAN», *La revue internationale et stratégique*, Hiver 1998-1999, p. 111 (110-120).

¹⁶ Citation tirée du texte de Bruno Simma, Association des Nations Unies des États-Unis, *op. cit.* Le texte anglais se lit comme suit: «We must be careful not to subordinate NATO to any other international body or compromise the integrity of its command structure. We will try to act in concert with other organizations, and with respect for their principles and purposes. But the Alliance must reserve the right to act, when its membres, by consensus, deem it necessary.»

¹⁷ «Le Concept stratégique de l'Alliance», approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, *Communiqué de Presse NAC-S(99) 65*, 24 avril 1999. Ci-après cité le Concept stratégique de l'Alliance.

¹⁸ La Déclaration de Washington, signée par les chefs d'État et de gouvernement et publiée le 23 avril 1999, reprend aussi le même vocabulaire, puisqu'il est dit: «Nous réaffirmons notre foi, exprimée dans le Traité de l'Atlantique Nord, dans les buts et principes de la Charte des Nations Unies...». Voir *Communiqué de presse NAC-S(99)63*, paragraphe 4.

atlantique», ce qui exclut donc le Proche-Orient, comme le souhaitent les États-Unis, l'Alliance doit:

Se tenir prête, au cas par cas, et par consensus, conformément à l'article 7 du Traité de Washington, à contribuer à la prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises¹⁹.

Ce texte a tout le moins le mérite de préserver le consensus nécessaire à toute action de l'Alliance. Pour ce qui est de la zone hors euro-atlantique, l'Alliance se réserve un droit de «consultation», conformément aux dispositions de l'Article 4 du Traité de Washington, et les Alliés peuvent «procéder à une coordination appropriée de leurs efforts dans des domaines d'intérêt commun»²⁰.

Par ailleurs, le paragraphe 31 du nouveau Concept stratégique, intitulé «Prévention des conflits et gestion des crises», entretient aussi l'ambiguïté puisqu'il précise, comme prévu dans les tâches de sécurité fondamentales, c'est-à-dire au paragraphe 10 du document que nous venons de citer, que l'OTAN s'efforcera, «en coopération avec d'autres organisations, de prévenir les conflits où, si une crise se produit, de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international, [c'est nous qui soulignons], ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5 [du Traité de Washington].» On le voit, Washington semble faire une concession en acceptant d'agir conformément au droit international, mais cette précision est insuffisante, car il ne s'agit que de «s'efforcer, en coopération avec d'autres organismes», ce qui est ni contraignant ni obligatoire.

En la matière le débat reste donc largement ouvert, mais il est d'une importance capitale pour l'avenir des relations euro-atlantiques, l'avenir de l'ONU, l'avenir de la défense européenne et probablement aussi l'avenir des relations avec la Russie.

C- La légalité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo

Sur le plan du droit international, bien que les choses soient claires, d'énormes ambiguïtés subsistent. Les États ne doivent pas intervenir dans les affaires intérieures d'un État ou dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État (Art. 2 de la Charte de l'ONU). Il existe néanmoins une exception à cette règle: le Conseil peut intervenir, comme bon lui semble, s'il juge qu'il y a atteinte à la paix et à la sécurité internationales, ce qui l'autorise à prendre des mesures coercitives en vertu du chapitre VII de la Charte (Art. 2 (7) de la Charte de l'ONU). Cette dernière disposition est évidemment ce qui a permis à l'ONU d'intervenir en Somalie et en Haïti, mais aussi dans bien d'autres missions, lorsqu'il estimait que la paix et la sécurité internationales étaient menacées.

En réalité, au cours de ces trois dernières années, le Conseil de sécurité a innové en faisant appel à trois normes nouvelles d'intervention: le droit d'ingérence pour des raisons humanitaires, les

¹⁹ Concept stratégique de l'Alliance, *op. cit.*, paragraphe 10. Ce paragraphe est repris mot à mot dans le Communiqué du Sommet de Washington du 24 avril, au paragraphe 6. Voir *Communiqué de presse NAC-S(99)64*, 24 avril 1999.

²⁰ *Ibid.*

tribunaux pénaux internationaux; la surveillance d'élections libres ou des interventions destinées à favoriser la reconstruction sociale, politique et économique à l'intérieur d'un même pays, phénomène mieux connu sous le vocable «consolidation de la paix». Ces nouvelles normes font-elles désormais partie du droit international?

C'est ici que commencent les interrogations multiples. Les puristes font preuve de la plus grande prudence vis-à-vis de cette pratique de l'ONU, car elle émane en quelque sorte des pouvoirs législatifs ou quasi-législatifs du Conseil de sécurité²¹. Même les Canadiens, dans un rapport préparé sur le rôle du Conseil de sécurité dans les années quatre-vingt-dix, ont émis certaines réserves à l'endroit de cette évolution.

Le Conseil de sécurité doit réfléchir sérieusement à la question de savoir s'il doit être uniquement un organisme à caractère politique ou, en plus, un organisme à vocation législative. Si ses fonctions doivent avoir uniquement une dimension politique, il ne devrait prendre que des décisions politiques dans des cas précis et ne pas assumer de rôle judiciaire. Si le Conseil souhaite effectivement accomplir des fonctions à caractère judiciaire, il doit le faire avec davantage de circonspection, et conformément aux principes et aux précédents. À ce jour, le Conseil de sécurité a joué un rôle législatif de manière nettement politique. Il est vraisemblable que la communauté internationale ne lui permettra pas de continuer de le faire indéfiniment²².

Autrement dit, en innovant, le Conseil de sécurité respecte certes l'esprit de la Charte, mais il s'érige de la sorte en une oligarchie exécutive sans avoir obtenu au préalable l'accord de tous les membres de l'ONU. On peut donc dans certaines conditions évoquer le droit humanitaire en le qualifiant de droit coutumier, mais la coutume ne peut prévaloir sur le droit international des traités, textes et conventions auxquels les États ont librement souscrit.

Le débat se déplace inévitablement en ce qui a trait au Kosovo et se dédouble aussi quant au rôle respectif d'une organisation internationale universelle, en l'occurrence l'ONU, et une organisation régionale à vocation sécuritaire²³.

²¹ Frederic L. Kirgis définit comme suit les trois caractéristiques du pouvoir législatif de l'ONU: «les décisions sont unilatérales dans la forme, elles créent ou modifient un élément quelconque d'une norme, et la norme juridique reste générale dans sa nature, c'est-à-dire qu'elle a un destinataire indéterminé (ou universel) et elle est susceptible d'être répétée dans le temps»²¹. (en anglais: «they are unilateral in form, they create or modify some element of a legal norm, and the legal norm in question is general in nature, that is, directed to indeterminate addressees and capable of repeated application in time.») Voir Frederic L. Kirgis, Jr, «The United Nations at Fifty: The Security Council's First Fifty Years», *The American Journal of International Law*, Vol. 89, juillet 1995, p. 520 (506-539).

²² Voir David M. Malone et John G. Cockell, «Le Conseil de sécurité dans les années 1990: Leçons et priorités», Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, novembre 1996, p. 15.

²³ Sur ce débat, voir les précisions juridiques apportées par Ramses A. Wessell, «The Legality of the New Functions of the Western European Union: The Attribution of Powers reconsidered on the Occasion of the 50th Anniversary of the Brussels Treaty », dans Anne Deighton et Éric Remacle, *The Western European Union, 1948-1998: From the Brussels Treaty to the Treaty of Amsterdam*, *Studia Diplomatica*, Bruxelles, Vol. LI, 1998, N° 1-2, pp. 15-28. L'auteur examine les grands éléments de la théorie des « pouvoirs explicites » et des « pouvoirs implicites » ainsi que l'évolution du droit international coutumier.

Sur le plan du droit, l'OTAN, à titre d'Accord régional (ce qu'elle est en réalité avec le Traité de Washington) ou d'organisation régionale (ce qu'est l'OSCE depuis l'Accord-cadre de 1993 entre cette organisation et l'ONU, mais ce à quoi l'OTAN ne peut prétendre²⁴), peut intervenir en matière de paix et de sécurité internationales pourvu que les activités entreprises soient compatibles avec les buts et principes des Nations Unies (Art. 52), mais l'article 53 est aussi d'une très grande clarté: "aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité."

En vertu de cette dernière disposition, la plupart des juristes s'entendent donc à déclarer illégales les frappes aériennes contre la Serbie, puisqu'elles n'ont jamais été autorisées par le Conseil de sécurité. D'autres juristes, plus libéraux, invoquent soit le droit humanitaire, soit le droit d'«urgence collective» pour justifier l'action de l'OTAN²⁵. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a lui-même reconnu que l'action de l'OTAN était légitime, allant même jusqu'à dire qu'émergeait désormais une norme nouvelle d'intervention, pour les cas de répression violente des minorités, qui se devait de l'emporter ou qui devrait primer sur les autres préoccupations du droit des États²⁶. Ainsi, toute violation flagrante du droit humanitaire, peu importe qu'il s'agisse de crimes contre l'humanité, de violations de droits de la personne, des Conventions de Genève ou de purification ethnique, doit légitimement pouvoir mener à une action de la communauté internationale, car toutes ces questions sont de conséquence internationale et dépassent donc

²⁴ Les relations entre l'OSCE et l'ONU ont été officialisées par un accord-cadre entre les deux organisations datant du 26 mai 1993. Cet accord fut suivi le 16 novembre de la même année par une résolution de l'AGNU. L'accord appelait les deux organisations «à assurer la coordination et la complémentarité de la planification et de la réalisation des activités, éviter les doubles emplois et s'entraider éventuellement» essentiellement dans le domaine de la prévention et du règlement politique des conflits. Voir Victor-Yves Ghébal, «Les relations de l'OSCE avec l'ONU depuis la fin de la guerre froide», *ARÈS*, Vol. XV, n° 2, S.D.E.D.S.I., juin 1996, p. 51. L'accord-cadre avait également pour but d'établir une meilleure répartition géographique du travail entre les deux organisations: «The United Nations should have priority over anything touching on operations intended to maintain peace in the Asiatic Republics of the former Soviet Union, since it is difficult to accept that the Southern frontiers of these States constitute really the 'borders of Europe' delimiting CSCE activities.» Cité dans Romain Yakemtchouk, «The New Security Data for Europe and the Role of the International Organisations», *Studia Diplomatica*, Vol. XLVII, n° 4, 1994, p. 18. Ainsi, l'ONU jouera le rôle principal dans les missions au Tadjikistan et en Abkhazie tandis que l'OSCE occupera l'avant-scène au Nagorno-Karabakh, en Ossétie du Sud et en Moldova. Voir, Felice Gaer, «The United Nations and the CSCE: Cooperation, Competition, or Confusion?» dans Michael Lucas (dir.), *The CSCE in the 1990's: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Editions Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 200. Enfin, l'accord-cadre convint de la nécessité et de l'utilité de missions conjointes pour les missions d'établissement des faits. Ainsi, «mutual cooperation should allow each of the the international organizations to preserve its own area of action and responsibility, while avoiding duplication of work, thereby saving resources and ensuring better cost-effectiveness.» Voir Wilhelm Höynck, «CSCE Works to Develop its Conflict Prevention Potential», *NATO Review*, édition Web, Volume 42, n° 2, avril 1994, pp. 16-22.

²⁵ En ce qui a trait au droit humanitaire, voir Jordan J. Paust, "NATO's Use of Force in Yugoslavia" dans *United Nations Law Reports*, Vol. 33, n° 9, 1^{er} mai 1999 à l'adresse <http://www.UNLawReports.com>; en ce qui a trait à la notion d'urgence humanitaire, voir Jost Delbrück, Harvard Law School Panel Discussion dans *United Nations Law Reports*, même numéro et même adresse électronique.

²⁶ Voir *SG/SM/6949-HR/CN/898*. La phrase se lit comme suit: "Emerging slowly, but I believe surely, is an international norm against the violent repression of minorities that will and must take precedence over concerns of State sovereignty."

largement le sacro-saint principe de la compétence interne des États²⁷. Le véritable dilemme tient donc au fait que «si la Charte était en avance sur son époque en 1945, l'inverse est aujourd'hui vrai», car le monde a évolué à ce point qu'il est désormais entré dans une ère post-westphalienne où le droit humanitaire est tout aussi contraignant que celui des traités librement acceptés par les États. Ainsi, certains pensent que si le Conseil de sécurité est incapable d'agir, qu'une nouvelle norme d'intervention par une coalition d'États apparaît tout à fait justifiée dans le cas d'atrocités commises sur une grande échelle²⁸.

Ceci étant dit, le débat juridique reste entier, car toute interprétation basée sur le droit d'intervention au nom du droit humanitaire reste abusif sur deux plans. En premier lieu, elle équivaut à vider de sa substance ou à rendre nul le droit de veto des grandes puissances²⁹; en second lieu, elle crée un précédent très discutable, car ceci signifie qu'en l'absence d'une autorisation formelle du Conseil de sécurité, un groupe ou une coalition d'États pourrait désormais agir à sa guise en invoquant le précédent du Kosovo.

Le professeur Delbrück résume la position de nombreux juristes sur le sujet. Si l'action de l'OTAN «est objectivement illégale, il existe néanmoins à cette action des bases [...] qui ne sont pas légales, mais justifiées». Le véritable point d'orgue dans ce débat a été atteint avec la publication de l'article de Bruno Simma sur les aspects juridiques de l'intervention de l'OTAN. Une de ses conclusions vaut d'être citée en entier³⁰:

²⁷ Voir en ce domaine Paul Conlon, «This Dilemma is No Accident», *United Nations Law Reports*, Vol. 33, n° 9, 1 mai 1999 à l'adresse <http://www.UNLawReports.com> La déclaration du Secrétaire général de l'OTAN autorisant les frappes est d'ailleurs révélatrice à cet égard. Rappelant les résolutions antérieures du Conseil de sécurité 1160 (31 mars 1998) et 1199 (23 septembre 1998), M. Javier Solana déclare: «I conclude that in the particular circumstances with respect to the present crisis in Kosovo as described in UNSC Resolution 1199, there are legitimate grounds for the alliance to threaten, and if necessary, to use force.» Cette déclaration est donc entourée des plus grands soins, puisqu'elle est qualifiée par trois éléments: des «circonstances particulières» par rapport à «la crise actuelle du Kosovo» et à «la résolution 1199». Tous ces éléments visent à tenir compte de la position allemande qui n'entend pas faire du Kosovo un précédent qui pourrait être à nouveau invoqué dans l'avenir.

²⁸ Voir en ce domaine Bruno Simma, «NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects», dans *European Journal of International Law*, à l'adresse <http://www.ejil.org/journal/Vol10/N°1/ab1.html>.

²⁹ L'expression anglaise utilisée est «nullification of the veto». Voir Commentaire de la direction dans le numéro cité des *United Nations Law Reports*.

³⁰ Voir Bruno Simma, «NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects», mémoire présenté lors de deux tables rondes organisées par la United Nations Association of the United States, Washington, 11 et 12 mars 1999; texte disponible à l'adresse <http://www.unaus.org> sous Jeffrey Laurenti: The Policy Options. Pour une interprétation permissive et opposée, voir Ivo H. Daalder, «NATO, the UN and the Use of Force», à la même adresse électronique. L'argumentation est évidemment plus politique que juridique, mais elle mérite d'être citée, car elle repose sur le principe de l'ambiguïté constructive, nous dit l'auteur: «The Kosovo model of constructive ambiguity goes a long way toward filling the gap between requiring an express UN mandate on the one hand and NATO's self-mandating on the other. This approach recognizes that the authority to act in difficult cases may not be viewed in precisely the same way by every NATO member state, some of which may embrace a right of humanitarian intervention in response to gross violations of human rights or genocide, while others may require at least some relevant Security Council resolution short of express authorization (e.g., a finding that the conflict in question threatens international peace and security). Constructive ambiguity can thus allow agreed action to occur at a time when legal norms regarding the use of force in situations other than self-defense are still evolving.» L'autosaisine de l'OTAN est aussi dénoncée par Espen Barth Eide qui écrit: «Merely referring to a good cause is hardly enough. Few interveners in history have failed to present some kind of justification for

Hence, we would be well-advised to adhere to the view emphasized and affirmed so strongly in the German debate, and regard the Kosovo crisis as a singular case in which NATO decided to act without Security Council authorization out of overwhelming humanitarian necessity, but from which no general conclusion ought to be drawn. What is involved here is not legalistic hair-splitting versus the pursuit of humanitarian imperatives. Rather, the decisive point is that we should not change the rules simply to follow our humanitarian impulses; we should not set new standards only to do the right thing in a singular case. The legal issues presented by the Kosovo crisis are particularly impressive proof that hardcases make bad law.

Le débat juridique reste donc ouvert. Si la légalité de l'action de l'OTAN reste contraire aux principes du droit international, la question demeure néanmoins posée de savoir si la notion d'«urgence humanitaire» marque un tournant ou non dans l'évolution du droit humanitaire international. L'histoire et la suite des événements au Kosovo nous permettront sans doute de répondre un jour à la question de savoir si nous sommes entrés dans une ère nouvelle ou non des relations internationales, c'est-à-dire dans une ère «post-westphalienne plus».

Ce débat reste aussi d'une importance capitale pour l'avenir de la défense européenne. En effet, si la PESC connaît une suite favorable, ne pourrait-on pas à la limite penser à une situation où, conformément à la déclaration de St-Malo, certains États pourraient décider d'agir de concert, au nom de l'Union européenne, pour assurer des tâches de paix humanitaire ou de missions de paix plus classiques (les tâches de Petersberg)? On le voit, le précédent du Kosovo reste ici posé, même si l'Allemagne s'est évertuée à dire que l'action de l'OTAN ne devait en aucun cas constituer un précédent. Une accumulation d'assurances négatives en la matière ne constitue pas une affirmation ou encore une réponse positive à la question posée.

D- L'Alliance doit-elle encore s'élargir davantage à l'Est?

En mars 1999, trois nouveaux membres se sont officiellement joints à l'Alliance atlantique, à savoir la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. Lors du sommet de Washington en avril 1999, l'Alliance a réitéré son intention de continuer d'élargir l'OTAN, mais aucune date et aucune liste de pays particuliers n'ont été établies. Ces questions ont été reportées à un prochain sommet de l'OTAN qui devrait avoir lieu, au plus tard, en l'an 2002³¹. Dans l'ensemble, on s'est entendu sur un certains nombre de critères et objectifs. Dans un premier temps, on s'est contenté de noter les progrès accomplis. Ainsi, dans le document intitulé «Une alliance pour le XXI^e siècle»³², on note, au paragraphe 7, le constat suivant:

their actions; how, then, do we draw the line between illegitimate and legitimate action if it is not based on some kind of collective agreed formal principles and decision-making procedures? » Voir «Intervening without the UN — A rejoinder», *Security Dialogue*, Vol. 30, N° 1, mars 1999, p. 93. Pour une étude impartiale du problème, voir Catherine Guicherd, «International Law and the War in Kosovo», *Survival*, Vol. 41, n° 2, été 1999, pp. 19-34.

³¹ Paragraphe 7 du document «Une alliance pour le XXI^e siècle».

³² *Communiqué de presse NAC-S(99)64*, 24 avril 1999.

Aujourd'hui, nous reconnaissons, en les saluant, les efforts et les progrès qui continuent d'être enregistrés à la fois en Roumanie et en Slovénie. Nous reconnaissons aussi, en les saluant, les efforts et les progrès qui continuent d'être enregistrés en Estonie, en Lettonie et en Lituanie. Nous prenons note, en les saluant, des développements positifs intervenus en Bulgarie depuis le Sommet de Madrid. De même, nous prenons note, en les saluant, des développements positifs récents en Slovaquie. Nous savons gré à l'ex-République yougoslave de Macédoine de sa coopération avec l'OTAN dans la crise actuelle, et nous nous réjouissons de ses progrès dans la voie des réformes. Nous apprécions vivement la coopération de l'Albanie avec l'Alliance dans la crise actuelle, et nous l'encourageons dans ses efforts de réforme.

On peut donc lire dans ce communiqué ce que l'on veut bien y voir. Pour certains, ce simple paragraphe représente trois groupes différents de pays, à savoir, dans le premier groupe, la Roumanie et la Slovénie; dans le second groupe, les États baltes, la Bulgarie et la Slovaquie; et, dans un troisième groupe, l'Albanie et la Macédoine³³. Outre que ces trois groupes ne sont que purement nominatifs, ils n'indiquent en tout cas aucune hiérarchisation relative entre eux. Le président Kiro Gligorov de Macédoine n'avait donc pas à prendre ombrage du fait que son pays ait été cité en dernier³⁴. En outre, selon le type de règlement politique qui sortira de la crise du Kosovo, il y a fort à parier que la Macédoine, sinon l'Albanie³⁵, deviendront *de facto* des membres actifs de l'Alliance, sans y être admis officiellement. En outre, plusieurs de ces candidats potentiels ont mis à profit la guerre du Kosovo pour se positionner par rapport à leur éventuelle admission au sein de l'Alliance. Ainsi, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie ont ouvert leur espace aérien à l'OTAN, et la Slovénie s'est déclarée prête à ouvrir son territoire au passage de troupes terrestres, si le besoin s'en faisait sentir³⁶. En outre, le Pacte de stabilité pour le Sud-Est européen³⁷, proposé par le ministre allemand des affaires étrangères, M. Joschka Fischer, ou l'établissement d'un type de plan Marshall régional pour cette même région³⁸, proposée aussi par la France ou les États-Unis, finiront tôt ou tard par déboucher sur un type de relations particulières entre l'OTAN et tous les membres de cette région.

Quoi qu'il en soit, l'Alliance maintient le cap et continue de définir des conditions propres à l'admission de nouveaux membres. Pour matérialiser cet engagement, l'OTAN entretiendra des «relations dynamiques» avec les pays désireux d'adhérer à l'OTAN. À cette fin, elle a endossé à Washington, «le Plan d'action pour l'adhésion (MAP)³⁹» qui invite les membres potentiels à

³³ Voir Jane Perlez, «Crisis in the Balkans: The Overview», *The New York Times*, 26 avril 1999, Section A, page 1 (Nexis-Lexis).

³⁴ «Macedonia has been circumvented and has again been put in last place». Cité dans *Ibid.*

³⁵ Qui risque de devenir un protectorat de l'OTAN.

³⁶ Voir *The New York Times*, même édition que celle ci-dessus citée ainsi que Vernon Loed, «War over Kosovo turns Balkan Bit Players into 'Frontline States'», *The Washington Post*, 24 avril 1999 (Nexis-lexis).

³⁷ Voir Martin Walker, «Europe Steps Up; It Has a Peace Plan and a Will to Enforce it», *Los Angeles Times*, 18 avril 1999, p.1 (Nexis-Lexis). En outre, l'UE pense offrir aux pays des Balkans, le statut d'États associés et une aide économique accrue, et y investir davantage dans l'avenir.

³⁸ Du nom du Secrétaire d'État américain qui avait donné son nom au plan de reconstruction économique de l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

³⁹ Plan d'action pour l'adhésion (MAP --acronyme probablement tiré de l'anglais Membership Adhesion Plan), *Communiqué de presse NAC-S(99)66*, 24 avril 1999.

participer activement aux mécanismes du Partenariat pour la paix (PPP) et du Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA). Toute décision sera prise au cas par cas, mais les États devront accepter un ensemble de conditions, dont les plus importantes sont, sur le plan militaire:

- a. qu'ils acceptent la conception de la sécurité exprimée dans le Concept stratégique;
- b. qu'ils fournissent des forces et des capacités pour la défense collective et les autres missions de l'Alliance;
- c. qu'ils participent, en tant que de besoin, à la structure militaire;
- d. qu'ils participent, en tant que de besoin, à la planification de la défense collective de l'Alliance;
- e. qu'ils participent, en tant que de besoin, aux agences de l'OTAN;
- f. qu'ils continuent à soutenir pleinement le PPP et le développement de relations de coopération avec les Partenaires non membres de l'OTAN;
- g. qu'ils contribuent aux efforts relatifs à la normalisation et/ou à l'interopérabilité⁴⁰.

Les États doivent aussi répondre à toute une série d'engagements relativement aux questions politiques et économiques, aux questions de ressources, de sécurité et aux questions juridiques. Pour chacune de ces questions, l'Alliance fixe des conditions particulières et détermine des calendriers de mise en œuvre. Afin de suivre tous ces progrès, des réunions «se tiendront en configuration 19+1 sous la forme de Conseil et d'autres organismes et en configuration Équipe SI/NMA de l'OTAN⁴¹». L'Équipe de l'OTAN sera normalement «dirigée par le Secrétaire général adjoint, le Directeur adjoint de l'État-major militaire international ou le Chef de Bureau approprié⁴²».

Il est permis de se demander si l'élargissement projeté de l'Alliance n'est pas devenu un pur exercice de style, surtout après les événements du Kosovo et l'énorme tâche qui attend l'Alliance dans le Sud-Est européen. Ces problèmes restent en partie liés à l'avenir de l'UE qui doit encore raffermir ses institutions avant de s'élargir davantage. Bien que la plupart des problèmes aient été reportés à l'échéance budgétaire de l'an 2005, il est probable que la question de la réforme des institutions communautaire fera l'objet d'une Conférence intergouvernementale au cours de l'année 2000. En la matière, trois sujets sont à l'ordre du jour: la réforme de la Commission européenne avec une limitation du nombre des commissaires; l'élargissement du champ des décisions qui pourraient être prises à la majorité qualifiée (sauf bien sûr dans le domaine de la PESC); et une meilleure répartition des voix entre les «grands» et les «petits» au sein de l'Union⁴³. Mais au-delà

⁴⁰ Section II, article 2 du Plan d'action.

⁴¹ Article 6 du Plan d'action.

⁴² Article 8 du Plan d'action.

⁴³ Voir en ce domaine *Faut-il repenser l'UE?*, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Bruxelles, janvier 1999, 123 p.

de ces discussions, il faudra penser à offrir aux pays des Balkans un cadre de coopération «en attendant une adhésion que personne n'envisage avant des décennies»⁴⁴. C'est donc dire que l'OTAN et l'UE ont beaucoup de pain sur la planche avant de mener à terme leur élargissement respectif. Dans l'ensemble, il faut probablement s'attendre à ce que la priorité soit accordée aux pays des Balkans, tout en faisant les concessions nécessaires pour ne pas s'aliéner davantage le concours de la Russie.

Partie II — L'adaptation des mécanismes décisionnels de l'Alliance

L'OTAN d'aujourd'hui n'est définitivement pas l'organisation qui existait du temps de la guerre froide. Elle a entrepris de nouvelles missions, a amorcé une collaboration avec ses anciens adversaires du défunt Pacte de Varsovie et s'est engagée à s'élargir vers l'est. Pour mener à bien ces nouvelles missions et pour encadrer ces nouvelles relations, l'Alliance atlantique a mis sur pied des nouveaux mécanismes de prise de décision dont le but est d'associer les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ainsi que la Russie, aux décisions de l'OTAN.

A- Le Partenariat pour la paix renforcé et le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)

En juillet 1997 lors de son Sommet de Madrid, l'OTAN lança son Partenariat pour la paix renforcé. Devant le succès du premier PPP (Partenariat pour la paix) lancé officiellement en 1994, l'Alliance avait pris la décision de développer davantage la collaboration avec les pays partenaires tant au niveau militaire que politique, afin de rendre le PPP plus opérationnel. Ainsi, la portée militaire du nouveau Partenariat fut étendue et couvre désormais l'ensemble des nouvelles missions possibles de l'Alliance atlantique, particulièrement les missions de maintien de la paix. Il a également été décidé que la coopération militaire (exercices conjoints, gestion des crises et des situations d'urgence, coopération dans le domaine de l'armement, etc.) entre l'Alliance et les pays partenaires serait plus complexe et plus solide et qu'elle refléterait les exigences des nouvelles missions de l'OTAN.

Ensuite, au niveau de la structure militaire, le Partenariat pour la paix renforcé prévoit la création d'«éléments d'état-major des pays partenaires» (PSE--Participating States Elements) à différents niveaux de la structure militaire de l'Alliance. Au sein de ces PSE, des officiers des pays partenaires travailleront aux côtés de leurs homologues de l'OTAN à planifier et à exécuter les activités du PPP. Mais le point essentiel réside dans le fait que ces officiers seront affectés à des postes à caractère international et «serviront non pas leurs pays, mais le Partenariat lui-même».⁴⁵ Les pays partenaires seront donc impliqués dans le processus de prise de décisions du PPP en participant à la planification, à la préparation et à l'exécution d'éventuelles missions mises sur pied dans ce cadre. Il est également prévu que les éléments d'état-major constitueront la base de la participation des pays partenaires de l'OTAN aux éventuels Groupes de forces interarmées

⁴⁴ Voir Daniel Vernet, «L'union européenne n'a pas achevé son adaptation avant son élargissement», *Le Monde*, 12 juin 1999.

⁴⁵ Sergio Balanzino, « Un partenariat plus poussé, clé de la stabilité à long terme en Europe », *Revue de l'OTAN*, Édition Web, Vol. 45, N° 4, juillet-août 1997, pp. 10-16.

multinationales (GFIM). Bref, en renforçant le PPP, l'OTAN voulait établir avec les pays partenaires « une nouvelle relation qui les impliquerait davantage au niveau militaire, mais qui leur donnerait aussi un rôle bien plus déterminant dans la direction du Partenariat ».⁴⁶

La deuxième étape du renforcement du Partenariat pour la paix fut la création d'un cadre de consultation unique où l'OTAN et les pays partenaires pourraient débattre et décider de leurs diverses activités de coopération dans le cadre du PPP. Ce dernier se verrait ainsi doté d'une dimension politique accrue. C'est ainsi que le Sommet de Madrid entérina l'initiative du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).

Le CPEA remplace et succède au Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), qui avait été créé en 1991 pour amorcer un dialogue entre l'OTAN et les pays d'Europe centrale et orientale. Son objectif est d'impliquer davantage les pays partenaires que cela n'était le cas dans le cadre du CCNA: « whereas heretofore Partners were consulted on policy issues only after broad agreement had already been reached among the 16 NATO nations, in future they will be more involved in decision making and thus given a greater sake in EACP activity ».⁴⁷

Le CPEA reprend là où CCNA s'est arrêté. Il constitue le cadre dans lequel les consultations politiques et les activités pratiques du Partenariat renforcé peuvent être développées.⁴⁸ Il permet, aux pays partenaires qui le désirent, d'établir des relations politiques directes avec l'Alliance (notamment par l'établissement de représentations politiques et militaires au siège de l'OTAN à Bruxelles) et de participer davantage au processus de prise de décision à l'intérieur du PPP.⁴⁹ Bref, alors que le Partenariat pour la paix vise l'interopérabilité *militaire* entre l'OTAN et les pays partenaires, on pourrait dire que le Conseil de partenariat euro-atlantique vise l'interopérabilité *politique* entre les mêmes parties.

Grâce au CPEA, l'OTAN et les pays partenaires peuvent mener des consultations dans des domaines très variés touchant l'éventail des problèmes de sécurité, qu'ils soient de nature politique ou militaire. Afin de procéder à ces consultations, le Conseil de partenariat euro-atlantique se réunit mensuellement au niveau des ambassadeurs, deux fois par an au niveau des Ministres des affaires étrangères ainsi que deux fois par an au niveau des Ministres de la défense. Des réunions supplémentaires peuvent être organisées si le besoin s'en fait sentir, tant au niveau du nombre de rencontres que du niveau de celles-ci. Des réunions rassemblant les chefs d'État et de gouvernement ne sont également pas exclues.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique perpétue deux des principes qui sont à la base de la collaboration entre l'OTAN et les pays partenaires depuis 1991. Tout d'abord, le CPEA est ouvert à tous en ce sens que tous les États qui étaient membres du CCNA et qui participent au

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Bruce George et John Borawski, « NATO, the Euro-Atlantic Partnership Council and the OSCE », *Helsinki Monitor*, Vol. 8, N° 4, 1997, p.86.

⁴⁸ Balanzino, *op.cit.*

⁴⁹ Organisation du traité de l'Atlantique-Nord, « Document de base du Conseil de partenariat euro-atlantique », Paragraphe 3, *Communiqué de presse M-NACC-EAPC 1(97)66*, 30 mai 1997.

PPP peuvent adhérer au CPEA s'ils le désirent.⁵⁰ Tous les membres du CCNA sont devenus membres du CPEA lors de sa création. En outre, le CPEA « préserve aussi l'autodifférenciation en ce sens que les Partenaires pourront décider par eux-mêmes du niveau et des domaines de leur coopération avec l'OTAN ».⁵¹

B- Le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie

En janvier 1997, l'on amorce une série de pourparlers au sujet d'un document qui viendra encadrer et préciser les nouvelles relations entre l'OTAN et la Russie. On répond ainsi au besoin depuis longtemps ressenti d'institutionnaliser le dialogue particulier entre les deux parties. En effet, il devenait évident « que si la collaboration entre l'OTAN et la Russie [devait] se renforcer, il faudra[it] mettre en place des structures habilitées permanentes capables d'affronter un large éventail de problèmes de coopération ».⁵²

Le 27 mai 1997, les deux parties réunies à Paris adoptèrent l'*Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie*. Le but de ce document est de définir « les objectifs et le mécanisme de consultation, de coopération, de décision conjointe et d'action conjointe qui seront au coeur des relations mutuelles entre l'OTAN et la Russie ».⁵³

La partie la plus importante de la charte est son deuxième chapitre, où l'on établit un nouveau mécanisme de consultation et de coopération, le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (CCP). Selon l'Acte fondateur, « l'objectif central de ce Conseil conjoint permanent sera d'instaurer des niveaux croissants de confiance ainsi qu'une unité de dessein et des habitudes de consultation et de coopération entre l'OTAN et la Russie, afin de renforcer la sécurité de l'une et de l'autre et celle de tous les pays de la région euro-atlantique, sans réduire la sécurité de qui que ce soit ».⁵⁴ Le CCP a été défini comme étant le principal lieu de consultation entre l'OTAN et la Russie en cas de crise ou de menace à la stabilité pour autant que ces situations ne soient pas reliées aux affaires internes de l'OTAN, de ses membres ou de la Russie.

Les auteurs de la Charte s'empresment cependant de préciser que ses dispositions « ne donnent ni à l'OTAN ni à la Russie, de quelque façon que ce soit, un droit de veto sur les actions de l'autre

⁵⁰ En avril 1999, le CPEA comptait 44 pays membres (Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaï djan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Kazakhstan, Lettonie, l'ex-République Yougoslave de Macédoine, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Ouzbékistan, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République kirghize, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie, Ukraine). Voir *Revue de l'OTAN*, édition commémorative, 50^{ème} Anniversaire de l'OTAN, Washington, 1999, p. 51.

⁵¹ Organisation du traité de l'Atlantique-Nord, « Document de base du Conseil de partenariat euro-atlantique », Paragraphe 4, *Communiqué de presse M-NACC-EAPC 1(97)66*, 30 mai 1997.

⁵² Leonty P. Chevtsov, « La coopération militaire entre la Russie et l'OTAN en Bosnie, une base pour l'avenir ? », *Revue de l'OTAN*, édition Web, Vol. 45, n° 2, mars 1997, pp.17-21.

⁵³ Communiqué de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord, *Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie*, Préambule, 27 mai 1997.

⁵⁴ *Ibid.*, Section II.

partie; de même, elles n'empiètent pas sur le droit de l'OTAN ou de la Russie de prendre des décisions et de mener des actions de manière indépendante, et ne restreignent pas ce droit. Elles ne peuvent servir de moyen de porter préjudice aux intérêts d'autres États».55 L'OTAN n'est donc pas subordonnée à la Russie et cette dernière demeure également indépendante par rapport à l'Alliance atlantique. Le Conseil conjoint permanent étant complètement indépendant du Conseil de l'Atlantique Nord (l'organe décisionnel suprême de l'Alliance), les deux parties gardent donc toute leur marge de manoeuvre. Comme l'affirme le Secrétaire général adjoint de l'OTAN, « while Russia cannot expect to block NATO's own separate decision-taking, we will listen to Russia's proposals and concerns. We will consider serious, legitimate points ». Mais il précise également que « what we discuss with the Russians is what we agree to discuss with them ».56

Selon le contenu de l'Acte fondateur, le CCP peut se réunir à plusieurs niveaux. Les Ministres des affaires étrangères ainsi que ceux de la défense se rencontreront au moins deux fois par an, tandis que les ambassadeurs/représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord se réuniront une fois par mois57. Lorsque la chose devient nécessaire, le CCP peut siéger au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Le Conseil conjoint permanent est également responsable des réunions des représentants militaires et des chefs d'état-major, qui doivent respectivement se rencontrer, les premiers, au moins une fois par mois, et les seconds au moins deux fois par an. Afin de faciliter ces rencontres et cette collaboration, la Russie a établi une mission permanente auprès de l'OTAN.

Les activités du Conseil conjoint permanent sont de trois ordres. D'abord, il tient des consultations sur un large éventail de questions en rapport avec la politique ou la sécurité. Ensuite, sur la base de ces consultations, il développe «des initiatives conjointes dans le cadre desquelles l'OTAN et la Russie conviendraient de s'exprimer ou d'agir en parallèle».58 Finalement, le CCP peut prendre des décisions conjointes et mener des actions conjointes, notamment en ce qui concerne la mise sur pied d'opérations de maintien de la paix. Lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, les deux parties restent libres de prendre des décisions et d'agir de façon indépendante.

Tournons-nous désormais vers les mécanismes de décision entourant le processus de résolution des conflits en ex-Yougoslavie.

C- Le cas de L'IFOR et de la SFOR

Lorsque l'OTAN déploya sa Force de mise en oeuvre (IFOR --Implementation Force) en décembre 1995, elle put compter, en plus de la participation des membres de l'OTAN, sur la

55 *Ibid.*

56 *Speech by the Deputy Secretary General of NATO at the Standing Conference of Atlantic Organisations, Budapest, 19 septembre 1997.*

57 La première rencontre des Ministres des affaires étrangères a eu lieu le 26 septembre 1997. Cette rencontre avait été précédée par une première réunion des ambassadeurs/représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, le 18 juillet 1997.

58 Communiqué de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord, *Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie*, Section II, 27 mai 1997.

participation de dix-huit pays qui n'en faisaient pas partie.⁵⁹ Tous ces États ont maintenu leur contribution lorsque l'IFOR a été remplacée par la Force de stabilisation (SFOR) en décembre 1996.

Ces deux missions relèvent d'abord et avant tout des autorités politiques et militaires de l'OTAN. Elles ont un commandement unifié dirigé par le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) de l'OTAN dont la direction et le contrôle politique sont assurés par le Conseil de l'Atlantique Nord (l'organe suprême de l'OTAN). Mais pour refléter le caractère multinational de ces opérations, l'OTAN a mis en place des moyens pour associer les pays partenaires aux décisions qui affecteraient la conduite de l'IFOR et de la SFOR.

Ainsi, bien que leurs troupes reçoivent leurs ordres du commandant de l'IFOR et des structures militaires de l'OTAN, les pays non-membres de l'Alliance qui participent aux efforts de paix en Bosnie «ont des officiers de liaison au SHAPE [le Quartier général des puissances alliées en Europe] ainsi qu'au quartier général de l'IFOR. En outre, des mécanismes sont en place au siège de l'OTAN, à Bruxelles, pour que des consultations politiques aient lieu»⁶⁰ entre ces pays et les membres de l'Alliance. Un arrangement spécial a également été conclu pour encadrer la participation de la Russie, qui s'est jointe à l'IFOR en janvier 1996⁶¹. Ainsi, le contingent russe est directement subordonné, à l'époque, au général Leonti Chevtsov, l'adjoint du SACEUR (le commandant des forces de l'OTAN en Bosnie). Cet arrangement permet aux troupes russes de demeurer hors de la structure militaire de l'OTAN mais conserve l'unité de commandement de l'opération.

Les questions de la situation en Bosnie et de l'opération de maintien de la paix qui est déployée dans ce pays sont régulièrement abordées au sein des rencontres des nouveaux mécanismes de prise de décision, particulièrement dans le cadre du CCP et du CPEA. Mais ces organes ne rendent que rarement des décisions. La contribution du CCP s'est jusqu'à maintenant limitée à des échanges de vues et d'informations, à des consultations et à l'établissement d'un groupe de travail sur le maintien de la paix. L'apport du CPEA est donc circonscrit à des consultations ainsi qu'aux travaux du Comité directeur politico-militaire/Groupe ad hoc sur la coopération en matière de maintien de la paix (PMSC/AHG). « Le PMSC/AHG est l'instance principale du CCNA/PPP [maintenant CPEA/PPP] pour les consultations sur les aspects politiques et conceptuels du maintien de la paix, ainsi que pour l'échange de données d'expérience visant à faciliter la définition d'approches communes relatives à une coopération pratique dans ce domaine»⁶². Ce groupe aurait pu contribuer davantage à la prise de décision en matière de maintien de la paix mais

⁵⁹ Ces pays sont: les membres du PPP: Albanie, Autriche, Bulgarie, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Russie, Suède et Ukraine; Autres: Égypte, Jordanie, Malaisie, Maroc. Tiré de Gregory L. Shultze, « Bringing peace to Bosnia and change to the Alliance », *NATO Review*, édition Web, Vol. 45, N° 2, March 1997, pp. 22-25.

⁶⁰ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « Le rôle de l'OTAN dans la mise en oeuvre de l'Accord de paix pour la Bosnie », *OTAN - Informations de base N° 11*, octobre 1996. Site Web de l'OTAN.

⁶¹ Largement conclu en vertu d'un accord bilatéral antérieur avec les États-Unis.

⁶² Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « Comité directeur politico-militaire/Groupe ad-hoc sur la coopération en matière de maintien de la paix », *OTAN-Informations de base N° 14*, octobre 1996. Site Web de l'OTAN. Le sigle PMSC est tiré de l'anglais « Political Military Senior Committee ».

malheureusement, «les concepts, principes et critères élaborés par le PMSC/AHG ne sont pas des orientations politiques agréées destinées aux autorités militaires de l'OTAN».⁶³.

D- Le cas de la KFOR

En ce qui a trait à la crise du Kosovo, l'OTAN a innové à plusieurs égards, bien que certains aspects de sa politique aient été contestés tout à la fois par la Russie, d'une façon véhémente, faut-il le rappeler, et par certains alliés mêmes de l'Alliance, notamment en ce qui a trait à la question de l'autosaisine de l'OTAN du conflit au Kosovo sans l'accord du Conseil de sécurité de l'ONU. Le tournant dans la politique de l'Alliance a évidemment été la négociation des accords Holbrooke en octobre 1998 par lesquels le président Milosevic s'engageait à retirer ses troupes du Kosovo et à permettre le déploiement d'une Mission de vérification de l'OSCE (MVK) composée de 2000 observateurs⁶⁴. Les incidents de Racak en janvier 1999, largement dus à un processus d'action et de réaction entre les forces de l'UÇK (Ushtria Çlirimatare e Kosovës ou Armée de libération du Kosovo) et celles de l'Armée yougoslave et de la police intérieure serbe, amènent le Groupe de contact et l'Union européenne à relancer les négociations à Rambouillet de janvier à mars 1999⁶⁵. Ces accords visaient deux objectifs majeurs: garantir une substantielle autonomie au Kosovo et le respect des libertés fondamentales des Kosovars. Ces accords sont acceptés *in extremis* par les parties kosovares, mais rejetés par la RFY (République fédérale yougoslave) qui s'oppose alors au déploiement d'une présence militaire internationale sur son territoire.

Entre-temps, des troupes de la RFY pénètrent au Kosovo à la suite du retrait précipité des membres de la MVK et du non respect des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le Kosovo⁶⁶. Le 24 mars 1999, l'OTAN débute ses frappes aériennes contre la RFY. Elles sont suspendues officiellement le 10 juin 1999, après l'acceptation du Plan de paix en dix points accepté le jeudi 3 juin par la Yougoslavie sur le Kosovo⁶⁷ et l'acceptation d'un Accord militaire technique, le 9 juin 1999, où sont précisés les modalités de retrait des troupes de la RFY et de

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ En réalité, cette Mission n'a jamais atteint le plafond fixé des 2 000 observateurs. Au plus fort de la mission, il n'y eut qu'environ 1 400 observateurs déployés sous la direction de l'Américain William Walker. Le Kosovo fut divisé en 5 secteurs d'observation, zones qui correspondent à peu près aujourd'hui aux zones de responsabilité fixées à l'intérieur de la KFOR pour les commandements allemand (Prizren), américain (Gnjiliane), britannique (Pristina), français (Mitrovica) et italien (Pec).

⁶⁵ Le texte des Accords de Rambouillet peut-être trouvé sur le site Web du *Monde diplomatique* à l'adresse <http://www.monde-diplomatique.fr>.

⁶⁶ Plus particulièrement les résolutions 1160 (31 mars 1998) et 1199 (23 septembre 1998).

⁶⁷ Document intitulé «Propositions présentées par l'émissaire de l'UE (Union européenne), le président finlandais Ahtisaari, l'émissaire spécial du président de la Fédération de Russie dans les Balkans, Viktor Tchernomyrdine». Le document a été publié dans *Le Monde* du 4 juin 1999. Il reprend essentiellement les cinq conditions posées par l'OTAN pour mettre fin à ses bombardements ainsi que les principales dispositions des Accords de Rambouillet: retrait de tous les soldats, policiers et miliciens paramilitaires de la RFY du Kosovo, déploiement d'une force internationale de sécurité; création d'une administration provisoire pour le Kosovo dans le cadre d'une présence civile internationale qui fera l'objet d'un accord au Conseil de sécurité de l'ONU; retour des réfugiés et des personnes déplacées; autonomie substantielle pour le Kosovo et respect de l'intégrité territoriale de la RFY.

déploiement de la KFOR⁶⁸. Il faudra encore plusieurs jours, soit jusqu'au 18 juin 1999 avant que ne soient acceptées à Helsinki les modalités de déploiement des troupes russes au sein de la KFOR⁶⁹. Ces dispositions sont entérinées par l'OTAN le lendemain.

Dans la crise du Kosovo, plusieurs innovations ont été apportées au mécanisme décisionnel de l'OTAN. Le Conseil Nord-Atlantique (CAN) reste évidemment l'organe décisionnel suprême de l'OTAN, et le Comité militaire, la plus haute responsabilité militaire de l'Alliance. Faire la guerre à 19 n'est cependant pas une tâche aisée et la procédure nouvelle mise en œuvre par l'Alliance a consisté à déléguer certains pouvoirs au Secrétaire général de l'Organisation, M. Javier Solana. Autrement dit la direction des opérations lui a été confiée à travers deux choses: un ordre d'«activation» votée par le Conseil dès le 12 octobre 1998 autorisant la préparation de frappes aériennes de l'OTAN contre les installations militaires yougoslaves dans le cadre du conflit au Kosovo, ordre d'activation transformé en pouvoir d'intervention le 30 janvier 1999:

«The Council has therefore agreed today that the NATO Secretary General may authorise air strikes against targets on FRY territory. The NATO Secretary General will take full account of the position and actions of the Kosovar leadership and all Kosovar armed elements in and around Kosovo in reaching his decision on military action.

Cette délégation de pouvoir ne s'arrête pas là, car les autorités politiques et militaires de l'OTAN élaborent des plans de frappes aériennes en trois phases, le Conseil de l'OTAN devant donner son feu vert pour passer d'une phase à l'autre. Lorsque cessent les bombardements en juin 1999, l'OTAN se trouve quelque part à mi-chemin entre la phase 2 et la phase 3 des opérations. C'est aussi le Conseil qui autorise la fin officielle des bombardements annoncée par le Secrétaire général de l'Organisation le 20 juin⁷⁰.

En réalité, cette délégation de pouvoir au Secrétaire général avait déjà commencé avec les bombardements alliés commencés en Bosnie-Herzégovine, selon le principe fort contraignant dit de la double-clé. Comme le précise Thierry Tardy, la base juridique d'une sous-traitance de l'ONU auprès de l'OTAN n'est pas très claire. Il ne peut s'agir des articles relatifs aux Accords

⁶⁸ Par ailleurs, il faut ici rappeler que les principales conditions fixées pour arrêter les bombardements de l'OTAN avaient déjà été négociées au sein de l'OTAN, mais le G-8 s'est chargé de les rendre officielles lors de la rencontre des ministres des affaires étrangères au Centre Pertersberg, le 6 mai 1999. Cette façon de procéder visait à rassurer les Russes et à atténuer la paternité diplomatique du plan proposé par l'OTAN. Ces conditions sont reproduites sous forme d'Annexe 1 à la résolution 1244 du 10 juin 1999 du Conseil de sécurité de l'ONU.

⁶⁹ Les négociations se sont poursuivies durant quatre heures entre les ministres russes des affaires étrangères de la défense, Igor Ivanov et Igor Sergueïev, et leurs homologues américains Madeleine Albright et William Cohen. Les militaires russes ont été répartis dans les secteurs sous commandement américain, français et allemand, mais plusieurs centaines resteront à l'aéroport de Pristina. Dans l'ensemble, les troupes russes sont «sous contrôle tactique de la KFOR», dirigée par le général britannique Michael Jackson, «mais sous contrôle opérationnel russe». Voir *Le monde*, 19 juin 1999. Par ailleurs, la Russie maintient des agents de liaison au Quartier général de l'OTAN (SHAPE) et au sein du commandement AFSOUTH ainsi qu'au QG de la KFOR à Pristina. Voir *Transcript of Press Conference by Lt Col Robin Clifford, KFOR*, 19 juin 1999, site Web de l'OTAN.

⁷⁰ Techniquement, les bombardements sont suspendus le 10 juin, car les frappes peuvent reprendre si les négociations échouent sur la signature d'un Accord militaire technique. La cessation officielle des bombardements est confirmée par le Secrétaire général le 20 juin.

régionaux, car l'OTAN n'est pas une organisation régionale⁷¹, ni du droit à la légitime défense, car il s'agit d'un conflit interne, mais plutôt, d'après certains, de l'article 48 de la charte de l'ONU selon lequel les décisions du Conseil de sécurité «sont exécutés par les Membres des nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie»⁷².

Dans le cas du Kosovo, la situation est beaucoup moins claire, car il n'y a jamais eu de délégation de la part du Conseil de sécurité auprès de l'OTAN, procédure qui avait été clairement établie avec les accords de Dayton. Les ordres d'«activation» et d'«autorisation» décidés par le Conseil atlantique constituent donc à cet égard une procédure nouvelle et innovatrice, peu importe qu'elle soit contestée ou non sur le plan du droit. Ces développements ne sont pas complètement étrangers à ce qui s'est passé à l'ONU en matière de maintien de la paix, le Secrétaire général de l'Organisation étant le seul à pouvoir autoriser le recours à la force, pour peu que ce scénario ait été prévu dans la résolution d'origine du Conseil de sécurité de l'ONU. Nous y reviendrons.

Sur le plan de la gestion de la crise proprement dite, il y a aussi eu débordement de l'OTAN vers d'autres forums de négociation. Durant toute la période menant aux Accords de Rambouillet, par exemple, le Groupe de contact a été très actif⁷³. Ces accords ont été le produit des négociations du Groupe de contact. Ce texte sera entériné, en dernière instance, par l'UE. Par ailleurs, plusieurs tentatives diplomatiques ont été faites par de nombreux pays à titre individuel, sans compter que Russes et Américains ont continué de négocier sur une base bilatérale durant à peu près toute la durée du conflit⁷⁴. En mai et en juin 1999 survinrent deux éléments nouveaux: la déclaration du G-8 relativement aux conditions nécessaires pour que cessent les bombardements et les fameuses propositions présentées par l'émissaire de l'UE (Union européenne), le président finlandais Martti Ahtisaari, et l'émissaire spécial du président de la Fédération de Russie dans les Balkans, Viktor Tchernomyrdine. Contre toute attente, ces propositions sont acceptés sans discussion par le président Slobodan Milosevic.

La question qui se pose désormais est de savoir si le G-8 continuera dans l'avenir d'occuper un rôle préminent en matière de gestion des conflits. Certains sont tentés de le croire, mais il est probable que l'initiative du G-8 à Petersberg tout autant que le duo Ahtisaari-Tchernomyrdine ont constitué un cas d'espèce destiné à sauver la face au président de la RFY tout autant qu'à la Russie. La Russie et des puissances industrielles ont certes affirmé leur rôle et fait sentir leur influence, mais dans l'ensemble les conditions acceptées sont les mêmes que celles qui avaient été formulées par Conseil atlantique⁷⁵. Les négociations du G-8 et celles à trois de la dernière heure⁷⁶

⁷¹ Voir ci-dessus, Partie 1, section C.

⁷² Tardy, *op. cit.*, p. 111. Le puriste pourra toujours rétorquer que ces dispositions n'étaient prévues que pour les mécanismes de mise en œuvre des articles 43 et suivants de la Charte.

⁷³ Composé de l'Allemagne, des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, et de l'Italie, le Canada en ayant été exclu au départ. Le Groupe de contact a régulièrement publié des communiqués et décisions tout au long de la crise.

⁷⁴ Vers la fin du mois de mai 1999, Strobe Talbott était en fait le véritable négociateur américain à Moscou, assisté en cela par un groupe d'experts composé d'une trentaine de personnes. Interview avec un ambassadeur du Canada.

⁷⁵ La situation est encore plus vraie en ce qui a trait à la Bosnie-Herzégovine. Ainsi, c'est le Conseil de l'Atlantique-Nord (CAN) qui a décidé de déployer des troupes en Bosnie, c'est le CAN qui a remplacé

n'ont été que des paravents utiles pour faire avaler la pilule aux Russes et à la RFY. Ces négociations n'ont jamais entamé la crédibilité de l'OTAN. Ceci indique en tout cas que des parties tierces peuvent faciliter le règlement d'un conflit politique, pour peu que la confiance règne entre ceux qui déterminent les conditions du règlement d'un conflit et les agents de négociation responsables de faire aboutir la négociation⁷⁷.

Partie III — L'avenir de l'OTAN: Processus décisionnels et systèmes de gestion de crise

A- Les processus décisionnels

Il est opportun de faire ici une digression sur les structures décisionnelles de l'ONU en matière de maintien de paix et de sécurité internationales, avant d'aborder franchement le problème des structures décisionnelles de l'OTAN.

Dans le contexte d'une délégation de pouvoirs de l'ONU à une coalition d'États, c'est l'État *leader* qui prend la direction des opérations. C'est ce qui s'est passé au Rwanda avec l'opération *Turquoise*, qui s'est depuis imposée comme un modèle convaincant. En outre, lorsque les États-Unis prennent la tête d'une opération, leurs forces militaires ne sont jamais soumises au commandement de l'ONU, mais au président des États-Unis. Cette disposition a été consacrée dans une directive présidentielle américaine⁷⁸.

En matière de maintien de la paix, la structure décisionnelle a consisté jusqu'à tout récemment à distinguer le contrôle politique des opérations de celui du contrôle militaire proprement dit. Ainsi, depuis les événements du Congo dans les années soixante, le Secrétaire général a toujours eu un représentant politique sur le terrain, le Représentant spécial du SG, et un Commandant militaire, en provenance des contingents participant à la Force déployée, et choisi par les membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Les difficultés éprouvées lors du fonctionnement de la FORPRONU II en Bosnie-Herzégovine, entre le Représentant du Secrétaire général de l'ONU et le Commandant militaire de la Force, ont finalement abouti à la marginalisation de l'ONU à travers les Accords de Dayton. La direction politique et militaire de l'IFOR ainsi que de celle qui lui a succédé, la SFOR, est désormais dévolue à l'OTAN. Dans ces conditions et vu rétrospectivement, il ne faut donc pas trop s'étonner que l'OTAN ait décidé de prendre en main la responsabilité totale de ses opérations au Kosovo.

l'IFOR par la SFOR, c'est le SACEUR qui contrôle toutes les troupes sur le sol bosniaque, c'est le CAN qui a approuvé l'arrangement spécial concernant le commandement des forces russes dans le cadre de l'IFOR-SFOR et finalement, c'est le CAN qui a décidé de maintenir une présence militaire en Bosnie après juillet 1998.

⁷⁶ Ces négociations se sont déroulées à trois entre les représentants américain (Strobe Talbott), russe (Viktor Tchernomyrdine) et finlandais (Martti Ahtisaari).

⁷⁷ En la matière, notons que le président finlandais avait l'entière confiance de la Secrétaire d'État Madeleine Albright.

⁷⁸ Voir le PDD 25 de mai 1994. Le président des États-Unis reste le seul commandant en chef des forces militaires américaines, même si à l'occasion, comme en Somalie, certaines forces américaines sont restées sous le « contrôle opérationnel » de l'ONU.

La structure décisionnelle politico-militaire de l'OTAN est aussi bien connue. L'organe suprême de l'OTAN est le Conseil de l'Atlantique Nord qui statue à l'unanimité. C'est la structure civile de l'OTAN. La plus haute instance militaire de l'OTAN est le Comité militaire (CM) qui est placé sous l'autorité politique du Conseil, ce qui indique bien son caractère de subordination civile. Il dispose d'un État-major militaire international (EMI) constitué de personnel militaire détaché par les États membres. Quant à la structure de commandement militaire de l'OTAN, elle reposait à l'origine sur trois commandements principaux: le Commandement allié en Europe (le SHAPE d'abord situé en France, puis à Mons en Belgique) qui reste le principal commandement de l'Alliance, le Commandement allié de l'Atlantique (SACLANT) et le Commandement allié de la Manche⁷⁹. Un autre élément de la structure de commandement de l'Alliance est la mise en œuvre des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) qui auront leur propres QG et des capacités permanentes de planification pouvant soutenir, au cas par cas, des opérations dirigées par l'OTAN ou par l'UEO.

L'évolution récente de l'OTAN indique que la structure décisionnelle de l'OTAN emprunte désormais tout à la fois certaines caractéristiques de ce qui s'est fait à l'ONU et de ce qui s'est passé depuis la fin de la Guerre froide en Europe. Deux caractéristiques structurelles importantes sont empruntées à l'ONU. En premier lieu, le Conseil atlantique a su déléguer à son Secrétaire général, M. Javier Solana, la responsabilité d'«activer» et, plus tard, d'«autoriser» les frappes aériennes de l'OTAN contre la RFY⁸⁰. Sur le plan de la gestion, il s'agit là d'une délégation exécutive importante rendue nécessaire par le caractère délicat des opérations et l'impossibilité de convoquer 19 pays pour prendre des décisions au jour le jour. Dans le cas d'une opération de l'ONU, le Secrétaire général de l'ONU peut autoriser le recours à la Force sur la base d'un rapport ou à la demande de son Représentant sur place, après consultation avec le Commandant militaire de la Force de paix déployée⁸¹. Dans le cas du Kosovo, le Secrétaire général de l'OTAN ne disposait de pouvoirs aussi élargis⁸², mais il est un fait que le Conseil atlantique a ainsi délégué à un représentant autorisé, en l'occurrence son Secrétaire général, la responsabilité du déclenchement du recours à la force.

En deuxième lieu, sur le plan de la direction politique des opérations, les États membres pouvaient intervenir au sein du Conseil pour faire valoir leurs points de vue. C'est ainsi que le Conseil en est arrivé à définir et à approuver trois phases d'opérations dans le déroulement des opérations militaires, plus particulièrement en ce qui a trait au choix des cibles. La France par exemple ira

⁷⁹ Depuis juin 1994, la structure de commandements a été réduite aux deux premiers Commandements et en décembre 1997 les Commandements situés en Europe et à Norfolk (Virginie, É.-U.) ont été réorganisés. Le Commandement stratégique pour l'Europe compte désormais deux commandements régionaux subordonnés: le RC (*Regional Command*) Nord situé à Brunssum, aux Pays-Bas, et le RC Sud situé à Naples, en Italie. Quant au Commandement stratégique pour l'Atlantique, il compte désormais trois RC: le RC Ouest situé à Norfolk, É.-U.; le RC Est situé à Northwood, au Royaume-Uni, et le RC Sud-Est à Lisbonne, au Portugal.

⁸⁰ Voir ci-dessus Partie II, Section D.

⁸¹ Dans la mesure bien sûr d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU autorisant, selon la formule consacrée, le recours à «tous les moyens nécessaires» à l'exécution du mandat défini ou approuvé par le Conseil.

⁸² Confiés de toute nécessité au Commandement militaire de l'OTAN, seul responsable du déroulement des opérations militaires.

jusqu'à déclarer à travers le président Chirac, qu'elle avait approuvé le choix de toutes les cibles militaires retenues par le Commandement militaire. On notera aussi que des règles d'engagement sévères ont également été définies par le Conseil, notamment en ce qui a trait aux dommages collatéraux, ce dont le Commandement militaire se plaindra à l'occasion⁸³. Sur le plan purement militaire, tous les États participant à la coalition de l'opération «Force alliée» avaient aussi leurs propres représentants au sein du commandement militaire de l'Alliance.

Cette dernière caractéristique n'est pas nouvelle pour les membres de l'OTAN, mais elle l'est pour les États qui participent au CPEA (Conseil de partenariat euro-atlantique) et qui ont ainsi voix au double chapitre de la direction politique et du contrôle stratégique des opérations⁸⁴. L'évolution récente de l'OTAN laisse donc voir un souci plus affirmé de la part de l'Alliance d'associer, à travers des mécanismes formels de consultation, les États participant au Partenariat pour la paix renforcé, ce qui est un progrès immense par rapport à ce qui se passe à l'ONU⁸⁵. La même formule est aussi appliquée aux États participant à la KFOR, puisque ces derniers sont représentés au SHAPE tout autant qu'au sein du QG de la KFOR. Enfin, tous les partenaires de

⁸³ La question de l'interface entre la direction politique des opérations et le contrôle stratégique des opérations est toujours très délicate. Cet interface tend à s'épaissir avec le temps, car les militaires ne veulent pas intervenir à moins qu'on leur garantisse des moyens d'intervention globaux et puissants, tandis que les hommes politiques réclament des règles d'engagement toujours plus sévères, ce qui mine la liberté d'action ou de manœuvre sur un plan militaire. Voir à ce propos, Edward N. Luttwak, «From Vietnam to *Desert Fox*: Civil-Military Relations in Modern Democracies», *Survival*, printemps 1999, pp. 99-112.

⁸⁴ Voir Partie II, Section A. Dans le cas de l'ONU, certains auteurs comme Houck sont allés jusqu'à proposer que la direction des opérations soit assurée par un organe subsidiaire de l'ONU créé à cette fin. Voir à ce propos la remarquable étude de James W. Houck, (Judge-Advocate, US Naval Forces Central Command), «The Command and Control of United Nations Forces in the Era of Peace Enforcement», *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 4, automne 1993, (version Lexis-Nexis). Divers organismes politiques ont été chargés dans le passé de conseiller le Secrétaire général en matière de maintien de la paix. Par exemple, lors de l'établissement de la FUNU I (Force d'Urgence des Nations Unies) en 1956, l'AGNU a créé un «Comité de consultation» (Advisory Committee) présidé par le Secrétaire général Hammarström, dont le rôle était d'entreprendre «le développement des aspects de la planification de la Force et des opérations dont l'AGNU n'était pas déjà saisie et qui ne tombaient pas directement sous la responsabilité du Commandant de la Force» (Résolution 1 000 de l'AGNU). Le Secrétaire général réclama la même procédure pour l'ONUC (Opération de l'ONU au Congo), mais le Conseil de sécurité passa outre à sa demande, ce qui fit que le Secrétaire général décida, de son propre chef, d'établir son propre Comité consultatif des États fournissant des troupes à l'ONUC. Ce fut la dernière fois qu'exista un mécanisme formel de consultation entre le Secrétaire général et les pays fournissant des troupes à une opération. L'ONU a depuis évolué et les consultations sont fréquentes entre le Conseil de sécurité et les pays fournissant des troupes à une opération de maintien de la paix, mais le Conseil s'est toujours refusé à établir un véritable comité formel de consultation.

⁸⁵ À l'ONU, le Conseil de sécurité a fait quelques progrès en la matière. Il reconnaît qu'il existe un besoin particulier d'échanger avec les pays qui fournissent des troupes, y compris l'établissement de «communications informelles entre le Président du Conseil ou ses membres et les pays participants» [voir S/PRST/1994/22, 3 mai 1994]. Le Conseil de sécurité de l'ONU encourage également la convocation de réunions régulières entre les pays qui fournissent des troupes et les membres du Conseil, «afin d'entendre les rapports des Représentants spéciaux du Secrétaire général ou encore ceux des Commandants de la Force» [sic]. Le Conseil admet également le besoin de consultations plus poussées avant qu'«il ne prenne des décisions au sujet de l'extension ou de la terminaison d'une opération» ou encore «avant que des changements importants n'aient lieu dans le mandat d'une opération» [Voir *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/1994/62, 4 novembre 1994].

la KFOR ont leur propre structure nationale dont ils relèvent ultimement en ce qui a trait à la direction politique des opérations, mais restent sous le contrôle opérationnel de la KFOR⁸⁶.

B) Systèmes de gestion de crise

S'il est un exemple où l'on peut parler de systèmes de gestion de crise au pluriel, c'est bien celui qui a été créé au jour le jour durant la crise du Kosovo⁸⁷. Le nombre d'acteurs et d'intervenants sera probablement impossible à déterminer tant et aussi longtemps que les archives des chancelleries concernées seront tenues secrètes. D'ores et déjà, plusieurs acteurs institutionnels ou quasi institutionnels, comme le Groupe de contact par exemple, peuvent être identifiés. Notons parmi les acteurs institutionnels importants l'OTAN, l'UE, et le G-8, sans compter tous les autres organismes des Nations Unies ou non gouvernementaux qui ont joué un rôle fondamental dans la planification des opérations humanitaires⁸⁸.

Dans l'ensemble, toutefois, il faut bien reconnaître que la gestion de la crise du Kosovo relève de la plus haute complexité et que toutes les parties tierces ont dû faire preuve d'imagination et de créativité dans la recherche d'un compromis qui a finalement abouti à l'acceptation par les autorités serbes, y inclus le Parlement de la République serbe à Belgrade, des conditions de paix dictées par l'OTAN ou par l'UE (!).

Parmi les interrogations les plus importantes soulevées dans la littérature sur les conflits, deux interrogations majeures nous paraissent pertinentes. Quelles sont, sur le plan systémique, les conditions nécessaires à la résolution d'un conflit? Quelles sont, sur le plan interne, les conditions susceptibles de mener à la résolution d'un conflit?

Robert Jervis résume à quatre conditions les paramètres nécessaires à la résolution d'un conflit.⁸⁹ Les grandes puissances doivent se concerter sur l'élaboration d'une stratégie commune; toutes les parties doivent abandonner toute stratégie expansionniste, il faut préférer la paix à la guerre, et, enfin, les accords doivent déboucher sur une perception partagée d'une sécurité mutuelle renforcée. Ce sont là des conditions contextuelles qui correspondent davantage à une appréciation psychologique d'une situation qu'à une analyse objective des facteurs pouvant mener au règlement d'un conflit. Sur un plan plus structurel, les travaux de Zartmann et Berman sont significatifs. Selon eux, quatre conditions sont nécessaires à la réalisation d'un processus de paix interne, bien que chacune de ces conditions ne doive pas être nécessairement présente de la même manière ou en même temps. Ce sont une «impasse dé létère» pour les deux parties, une «catastrophe

⁸⁶ À l'exception peut-être de la Russie si les informations publiées dans *Le Monde* du 19 juin 1999 sont exactes (voir supra, note 69).

⁸⁷ Cette partie de l'étude s'inspire d'une publication récente. Voir Albert Legault et Manon Tessier, *Canada and Peacekeeping: Three Great Debates*, Halifax, N.-S., The Lester B. Pearson International PeaceKeeping Center, 1999.

⁸⁸ Il faut ici cependant reconnaître que la tâche logistique des opérations humanitaires a largement été confiée à l'OTAN. C'est d'ailleurs la plus vaste opération humanitaire jamais montée par l'OTAN, ce qui en dit long sur la capacité d'unité d'action civile et militaire de l'OTAN.

⁸⁹ Robert Jervis dans William T. Tow, «Contending Security Approaches in the Asia-Pacific Region», *Security Studies*, Vol. 3 n° 1, automne 1993, p. 95.

imminente», l'existence d'une «porte de sortie» et de «représentants légitimes». Si ces conditions existent, alors un conflit a atteint son «point de maturité»⁹⁰. Une «impasse délétère» (stalemate en anglais) implique soit l'épuisement des parties ou encore le fait qu'aucune des parties n'est en mesure de gagner la guerre sur le terrain; la «catastrophe imminente» suggère l'escalade ou l'élargissement du conflit dans des proportions inacceptables; une «porte de sortie» implique que l'on trouve un règlement politique au conflit qui soit acceptable aux parties ou qui leur permette de «sauver la face», tandis que la notion de «représentants légitimes» implique la vraisemblance que des accords de règlement soient négociés ou respectés dans l'avenir, parce qu'ils auront été négociés par des représentants reconnus et soutenus par une base populaire.

Dans l'ensemble et quelle soit la façon dont on envisage le règlement d'un conflit, il est juste de parler, comme le fait Hampson, d'un système de négociation multilatérale à «double structure» pour qualifier les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un processus de paix régional ou local⁹¹. La structure coopérative englobe toutes les parties recherchant à négocier ou à faire accepter un règlement de paix, tandis que la structure conflictuelle regroupe tous les belligérants sur le terrain. La recherche de solutions négociées au conflit ne constitue donc qu'un aspect du problème. Autrement plus difficile est souvent la recherche d'un consensus politique au sein des tierces parties sur le bien-fondé ou non d'un règlement politique, sur la façon de l'accomplir, ainsi que sur les moyens et ressources nécessaires pour mettre en œuvre une solution de paix négociée.

Cette situation explique que l'ONU soit souvent impuissante pour régler un conflit, soit parce que les parties ne s'entendent pas sur la façon d'aborder un problème, ou ne voient pas d'un même œil l'urgence d'une situation en temps de crise ou les moyens à déployer pour obtenir des résultats probants. Au cours des ans, l'ONU a néanmoins développé des procédures qui lui ont souvent permis d'intervenir utilement dans certaines régions du monde. Par exemple en Angola, pour une brève période, et au Cambodge. Dans tous les cas, des Groupes de contact informels ont été mis sur pied. Ces Groupes de contact ont toujours impliqué des puissances régionales ou encore des pays les plus immédiatement concernés par un conflit et, soit dit en passant, les pays qui étaient le plus susceptibles d'intervenir avec des moyens concrets financiers, économiques ou militaires. L'UE et l'OTAN ont évidemment repris cette procédure éprouvée de l'ONU avec la constitution du Groupe de contact sur le Kosovo. Ses travaux ont été essentiels au parachèvement des Accords de Rambouillet sur un plan politique, tandis que la puissance militaire de l'OTAN a été utilisée comme instrument de dissuasion destiné à convaincre Belgrade du bien-fondé de l'autonomie recherchée pour la province du Kosovo. Que la dissuasion ait échoué ou encore que la stratégie de l'OTAN n'ait pas été optimale ne change rien au problème de la résolution d'un

⁹⁰ Pour une application de ces principes au Proche-Orient, voir John Sigler, «Conflict in the Middle East», dans Legault, A. et John Sigler, *Les conflits dans le monde*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1994, pp. 79-114.

⁹¹ Voir Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1996. L'auteur précise à la page 12: «This proposition follows much of the literature on third-party mediation, which suggests that third parties can facilitate conflict resolution by restructuring issues, identifying alternatives, modifying adversaries' perspectives, packaging and sequencing issues, building trust, offering side payments, or threatening penalties and/or sanctions.» *Ibid.*, p. 12. Par rapport aux tierces parties qui tentent d'intervenir entre deux belligérants, il y a donc transformation de la structure conflictuelle dyadique en une structure triadique.

conflit⁹². Les Groupes de contact sont en effet incontournables. La procédure implique donc au départ que certains pays se mettent d'accord sur des perspectives précises et globales d'un règlement du conflit, car les solutions *ad hoc* ou partielles sont toujours à éviter⁹³. L'émergence d'un consensus collectif est donc fondamental si l'on entend imposer une vision de règlement à long terme. Ensuite, le regroupement de moyens d'intervention de la part des pays les plus directement concernés est tout aussi vital: il s'agit en fait de joindre le geste à la parole.

Le Groupe de contact, qui n'a pas toujours été du goût des petites puissances parce qu'elles en sont exclues, constitue donc le noyau exécutif le plus important du règlement d'un conflit. Ce Groupe a dû déployer ses efforts sur deux fronts: faire entendre raison au président de la République serbe, d'une part, et convaincre toutes les autres membres du Conseil atlantique que les solutions proposées étaient les bonnes. Par ailleurs, l'intervention de l'OTAN a nécessité de longues heures de négociation. À posteriori, il est probable que les négociateurs pensaient faire fléchir le président Milosevic avec la menace de frappes aériennes massives sur Belgrade. Plusieurs observateurs pensent d'ailleurs que l'OTAN s'est enfermée d'elle-même dans le piège de la spirale de la violence. Quelle que soit la vérité de ces prémisses, il reste que peu d'observateurs se sont prononcés sur ce qu'il aurait fallu faire de mieux à l'époque. Dans l'ensemble, le Groupe de contact ainsi que l'OTAN elle-même ont été les principaux instruments de gestion du conflit au Kosovo. Il semble prématuré de penser que le G-8 ait joué un rôle déterminant dans le règlement du conflit. La même chose peut probablement être dite de la participation de la Russie aux grandes négociations finales. Leur rôle fut nécessaire à l'isolement de Belgrade sur la scène internationale, mais il n'a pas été déterminant dans la recherche d'une solution négociée. En réalité, toutes les conditions fixées par le Groupe de contact à Rambouillet ou par les puissances de l'OTAN ont été acceptées. Pour reprendre l'expression de Zartmann, il se peut que le G-8 ou que le duo Tchernomyrdine-Ahtisaari ait servi de «porte de sortie» aux Russes ou au président Milosevic pour accepter en dernière analyse le règlement proposé, mais dans l'ensemble, les points d'origine de la gestion du conflit sont restés entièrement dans les mains du Groupe de contact ou de l'OTAN.

Le règlement du conflit a aussi confirmé deux autres éléments nécessaires au règlement du conflit. La crédibilité de l'OTAN étant en cause, celle-ci ne pouvait que gagner. Si l'«impasse dé létère» n'avait pas été créée en juin, elle l'aurait été de toute façon plus tard, probablement à l'automne. Milosevic isolé, il ne pouvait qu'accepter la fin des hostilités. Son inculpation par le Tribunal de La Haye a peut-être rendu plus difficile le déroulement des négociations, mais il ne fait aucun doute qu'il était à Belgrade le seul «représentant légitime». Hormis d'envoyer des troupes à Belgrade pour prendre un par un tous les bâtiments administratifs de la ville, l'OTAN n'avait donc d'autre choix que celui de négocier avec un «criminel de guerre» inculpé, une pratique détestable mais incontournable avec laquelle il a fallu vivre un certain temps lors des douloureux événements en Bosnie-Herzégovine⁹⁴. Par ailleurs, rien n'indique que le président Milosevic survivra à cette crise.

⁹² Par exemple la dissociation de la puissance d'intervention aérienne des moyens d'intervention terrestre et la reconnaissance tardive que les moyens aériens mis en œuvre ne suffisaient pas à la tâche.

⁹³ C'est d'ailleurs l'une des conclusions importantes de l'ouvrage de Fen Hampson.

⁹⁴ Notamment avec le général Ratko Mladic et le leader serbe Radovan Karadzic.

En matière de systèmes de gestion de crise au Kosovo, d'importants développements se sont donc produits à l'OTAN. Trois conclusions nous apparaissent évidentes. L'établissement d'un Groupe de contact composé des principales puissances régionales européennes, ainsi que de la Russie et des États-Unis, a constitué le noyau principal de la gestion de cette crise. Le Conseil de l'OTAN a continué de jouer un rôle actif, mais c'est surtout au niveau de la consultation, d'échanges de vue et de la recherche d'un consensus au sein de la structure coopérative que son importance a été la plus immédiate. En deuxième lieu, la délégation de fonctions par le Conseil au Secrétaire général de l'Organisation, notamment sur les questions d'activation et d'«autorisation» des frappes aériennes constitue une innovation majeure tant sur le plan des procédures décisionnelles qu'en matière de gestion de crise. Il est d'ailleurs probable que cette innovation servira de précédent pour l'avenir. En troisième lieu, d'autres parties tierces sont intervenues dans le conflit, mais elles n'ont pas joué un rôle central; elles ont plutôt servi de «portes de sortie» pour faire accepter à l'adversaire une difficile capitulation sans condition. Quant aux rôles d'autres intervenants, notamment les Russes, qui jusqu'à Rambouillet ont étroitement collaboré avec le Groupe de contact, il faudra attendre l'ouverture des archives avant de pouvoir confirmer ou infirmer l'ampleur de leur influence.

Conclusion

Au terme de cette étude, quelles conclusions pouvons-nous légitimement tirer de l'évolution des mécanismes de gestion et des processus décisionnels au sein de l'OTAN?

De tout temps, trois paradigmes majeurs ont déterminé les questions de défense et de sécurité en Europe. Il s'agit d'une Europe atlantique sous domination américaine; d'une Europe ouest-européenne, autonome et indépendante sur le plan international et dotée de sa propre organisation de défense; et, enfin, d'une Europe paneuropéenne, peut-être de Brest à Brest ou de l'Atlantique à l'Oural, comme le général de Gaulle s'employait à la définir. Les tensions entre ces trois paradigmes ont varié dans le temps et ces trois modèles se sont toujours côtoyés avec plus ou moins de bonheur, à des degrés divers et selon l'évolution des circonstances politiques du moment. La nouvelle architecture de défense européenne se situe aujourd'hui encore à la jonction de ces trois paradigmes.

Il est probable que les États-Unis restent dominants à l'intérieur de chacun de ces paradigmes. D'abord au sein du monde euro-atlantique; ensuite au sein du paradigme pan-européen avec l'établissement du Partenariat pour la paix qui jette un nouveau pont de coopération entre l'Est et l'Ouest, et enfin, au sein du paradigme de l'UE. S'il faut établir une tendance générale, surtout à la suite du sommet de Cologne en juin 1999, il est probable, à terme, que le paradigme le plus crédible reste celui du monde euro-atlantique, mais où le rôle de l'UE serait mieux affirmé et plus solide qu'auparavant. Cette tendance s'inscrit dans les développements récents de la déclaration de St-Malo, dans les progrès réalisés par l'IEDS (Identité européenne de défense et de sécurité), et dans la volonté américaine d'aller de l'avant avec l'éventuelle mise à disposition de l'UE des moyens et ressources de l'OTAN, pour mener à terme des opérations de maintien de la paix (les tâches Petersberg).

Sur le plan des processus décisionnels, d'importants progrès ont été réalisés à travers l'établissement du Partenariat pour la paix renforcé ainsi qu'avec la constitution du CPEA (Conseil de partenariat euro-atlantique). L'établissement du CCP (Conseil conjoint permanent) OTAN-Russie constitue également un pas en avant dans l'association de la Russie aux grandes questions de sécurité internationale. Mais les progrès les plus évidents ont été réalisés dans la foulée de la mise sur pied de l'IFOR et de la SFOR qui ont servi de modèle à l'établissement de la KFOR.

Enfin, la crise du Kosovo a permis à l'OTAN d'innover considérablement en matière de gestion de crise et de processus décisionnels originaux. Les plus importants restent l'octroi de pouvoirs particuliers du Conseil de l'OTAN au Secrétaire général de l'Organisation, qui s'est vu doté d'un pouvoir exécutif suprême —la décision de déclencher les frappes aériennes contre la RFY— et la constitution du Groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie qui est devenu le véritable organe de gestion de la crise, sous la gouverne, bien sûr, du Conseil atlantique.