



**Annuaire Français de Relations Internationales**  
**AFRI 2005, volume VI**  
**Editions Bruylant, Bruxelles**

BRIMMER Esther , "Les tensions transatlantiques aux Nations Unies et le recours à la force", AFRI 2005, volume VI

Disponible sur [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005\\_brimmer.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_brimmer.pdf)

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : [centre.thucydide@afri-ct.org](mailto:centre.thucydide@afri-ct.org)

**LES TENSIONS TRANSATLANTIQUES  
AUX NATIONS UNIES  
ET LE RECOURS A LA FORCE**

PAR

ESTHER BRIMMER (\*)

En 2003, les tensions transatlantiques s'étendirent jusqu'aux Nations Unies. Les cinq alliés siégeant au Conseil de sécurité des Nations Unies cette année-là, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Espagne, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, se divisèrent amèrement sur l'opportunité et le moment d'un recours à la force militaire face à Saddam Hussein. Leur désaccord déchira le Conseil de sécurité, créant des blessures et des séparations qui n'étaient toujours pas complètement refermées un an plus tard.

Le débat sur l'Iraq met en relief les problèmes sous-jacents auxquels sont confrontés la communauté transatlantique et les Nations Unies, dès qu'il s'agit de l'utilisation de la force militaire dans les affaires internationales actuelles. La façon dont la communauté transatlantique résoudra ce problème affectera les Nations Unies ainsi que l'ensemble des affaires internationales : quatre des cinq sièges permanents du Conseil de sécurité sont détenus par des pays de la région euro-atlantique et, parmi eux, trois sont membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN). Les discussions transatlantiques sur le recours à la force sont liées à celles des Nations Unies; un des débats internes centraux de la communauté transatlantique concerne le rôle que l'ONU devrait jouer dans le contrôle des motifs et des ressources de l'action militaire.

Nous soutenons ici que la communauté transatlantique a besoin des normes internationales pour accorder une légitimité à la force militaire et que le Conseil de sécurité est la meilleure, mais pas l'unique, source de justification de la force militaire. Nous affirmons également que les Nations Unies ont besoin que la communauté internationale soit beaucoup plus constructive au Conseil de sécurité et que les pays transatlantiques doivent travailler ensemble afin de contribuer à la promotion de concepts émergents importants, tels que la prévention du conflit et le devoir de protection.

Nous commencerons par considérer le recours à la force sur le plan international en général, avant de nous tourner vers les Nations Unies. Nous

(\*) Directrice adjointe et directrice de recherche au Centre de relations transatlantiques de la Paul Nitze School of Advanced International Studies à la Johns Hopkins University (Washington, Etats-Unis).

débattons ensuite sur la manière dont les menaces stratégiques actuelles mettent le rôle de l'ONU à l'épreuve, ainsi sur les problèmes particuliers auquel le maintien de la paix par l'ONU est confronté. Nous concluons enfin par des recommandations.

#### LE RECOURS A LA FORCE

L'analyse du rôle de la force militaire est l'un des thèmes les plus anciens de la pensée humaine. Les historiens et les philosophes, de Sun Tzu à Thucydide et de Kant à Clausewitz, ont réfléchi à la nature de la guerre et de la paix. La tradition judéo-chrétienne occidentale fut dominée par les concepts de «guerre juste». Les théologiens chrétiens, en particulier, ont débattu sur la manière de réconcilier l'usage de la force et leur foi. Leurs délibérations influencent encore la société séculaire.

La théorie de la guerre juste peut être divisée en deux catégories : les raisons de partir en guerre (*jus ad bellum*) et la conduite à observer une fois que la guerre est commencée (*jus in bello*). Après les destructions massives des deux guerres mondiales et d'autres conflits, au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, de nombreux Etats s'étaient accordés pour restreindre les raisons légales de recourir à la guerre. Les causes justes d'une guerre seraient limitées à la légitime défense en réaction à une attaque directe.

Quant aux principes-clefs d'une juste conduite de la guerre, ce sont l'immunité des non-combattants, la proportionnalité et une probabilité raisonnable de succès. Avec l'adoption de la Charte des Nations Unies, des Conventions de Genève et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dès la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements de la plupart des pays avaient consenti à ces doctrines.

La violence intérieure était une autre affaire. Quelques Etats maintinrent des empires coloniaux, mais la violence insurrectionnelle était considérée comme un problème interne. Les populations des pays colonisés objectaient que les guerres de libération nationale étaient aussi des guerres justes, puisque le droit à la liberté dérivait de la nature même de l'humanité. Cependant, après l'époque de la décolonisation, nombre de régions du monde ont connu la violence. Après la fin de la Guerre froide, se sont déroulées de nombreuses guerres civiles.

Dans la décennie qui a suivi la fin de la Guerre froide, plus de quatre millions de personnes furent tuées dans des conflits armés (1). 1994 a connu le génocide au Rwanda, où 800 000 personnes au moins furent

(1) Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict [Commission Carnegie pour la prévention des conflits mortels], *Preventing Deadly Conflict: Final Report* [La prévention des conflits meurtriers : rapport final], Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington, D.C., 1997, p. 3, disponible sur le site Internet [www.un.org/News/fr-press/docs/1998/19980211.SGSM6454.html](http://www.un.org/News/fr-press/docs/1998/19980211.SGSM6454.html).

tuées (2). Le nettoyage ethnique saisit les Balkans. Le siècle nouveau a vu se développer une violence massive à l'intérieur des Etats. Les tueries se sont poursuivies au Congo. En 2004, des milliers de gens furent forcés de fuir le Darfour, au Soudan.

Les combattants de ces conflits internes n'obéissent pas aux lois de la guerre soigneusement ratifiées par les Etats. Une grande partie de ces guerres ne sont pas menées par les gouvernements, mais par des acteurs non étatiques, qui utilisent les civils comme des boucliers ou des armes. Il est clair que les acteurs non étatiques pourraient infliger des dégâts massifs. Les horreurs du génocide et du nettoyage ethnique ont conduit à polariser l'attention renouvelée sur la prévention des conflits. Se préoccuper de la violence de masse après les faits était trop coûteux; trop de vies avaient été perdues. La communauté internationale pouvait-elle trouver des moyens d'empêcher la violence de masse avant qu'elle n'éclate?

Au milieu du siècle dernier, les pays s'étaient mis d'accord pour codifier les règles de la guerre. A la fin du siècle, les dirigeants et les analystes exploraient des moyens de prévenir les conflits. La prévention du conflit peut être divisée en prévention structurelle et en prévention opérationnelle (3). La prévention structurelle traite des causes à long terme de la violence de masse, telle que la combinaison de la privation et de la discrimination; la prévention opérationnelle considère les moyens d'empêcher la violence de masse imminente. Les outils de la prévention structurelle comprennent l'aide et l'éducation; ceux de la prévention opérationnelle comprennent l'action diplomatique, les mesures économiques et la force militaire.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont élargi le spectre du terrorisme international: un petit groupe de terroristes peut infliger des destructions sur une échelle massive. Cette attaque a fait voler en éclats les normes du comportement international. Elle ne correspondait ni aux termes de *jus ad bellum* ni à ceux de *jus in bello*. Pour la plupart des observateurs, aux Etats-Unis et ailleurs, cet attentat ne répondait à aucune provocation. Les Etats-Unis avaient donc une raison juste de partir en guerre: ils étaient autorisés à réagir à l'attaque directe. Ainsi, l'action américaine en Afghanistan (le foyer d'Al Qaïda, responsable de l'attentat) connut un large soutien international. La conduite de la guerre par les terroristes n'était pas conforme aux normes reconnues. Non seulement ces terroristes n'étaient pas des combattants, mais leurs actions ciblaient des non-combattants, en plus d'être disproportionnées et de tuer des milliers de gens.

(2) Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*, S/1999/1257, 16 déc. 1999, p. 3, disponible sur le site Internet [daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/48/PDF/N9939548.pdf?OpenElement](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/48/PDF/N9939548.pdf?OpenElement).

(3) Commission Carnegie pour la prévention des conflits mortels, *op. cit.*, pp. 39 et 69.

L'émergence de terroristes internationaux qui pourraient tenter d'obtenir des armes de destruction massive a bouleversé la communauté stratégique américaine. Les concepts de légitime défense doivent-ils être reconsidérés dans un monde où les terroristes peuvent tuer des milliers de personnes ? A titre de réplique, les néo-conservateurs et le Président George W. Bush se sont emparés du concept de préemption afin de justifier les attaques des terroristes potentiels avant qu'ils ne frappent.

La préemption diffère de la prévention du conflit et des frappes préventives. La prévention du conflit est une approche globale visant à empêcher l'émergence de la violence de masse et comporte des composants tant structurels qu'opérationnels. Les frappes préventives sont limitées dans le temps et l'espace et utilisent des atouts militaires afin de détruire une installation ou une capacité d'attaque. La préemption n'utilise les atouts militaires que dans le but d'arrêter l'accumulation de moyens qui pourraient constituer une menace stratégique. Selon ses défenseurs, la dissuasion ne sera pas efficace. L'Administration Bush s'est emparée du concept et l'a rehaussé dans la Stratégie nationale de sécurité, en affirmant : « *de nouveaux dangers mortels ont émergé en provenance d'Etats voyous et de terroristes. Aucune de ces menaces contemporaines ne peut rivaliser avec le simple pouvoir de destruction que l'Union soviétique avait développé contre nous. Cependant, la nature et les motivations de ces nouveaux adversaires, leur détermination à obtenir des pouvoirs destructeurs jusqu'ici accessibles uniquement aux Etats les plus forts et la probabilité accrue qu'ils utiliseront des armes de destruction massive contre nous rendent l'environnement de sécurité actuel plus complexe et plus dangereux* » (4).

La préemption se présente donc comme une réaction à cette menace, mais elle n'est censée être utilisée que par les Etats-Unis : « *nous devons être préparés à arrêter les Etats voyous et leurs clients terroristes avant qu'ils ne soient capables de menacer avec, ou bien d'utiliser, des armes de destruction massive contre les Etats-Unis, ainsi que contre nos amis et alliés* » (5). La nouvelle stratégie de sécurité américaine n'envisage pas la possibilité que d'autres pays profitent du droit que l'Administration Bush s'arroge.

Quand cette nouvelle stratégie a été promulguée, un an après les attentats du 11 septembre, Washington était encore sous l'emprise du choc et l'Administration Bush était persuadée qu'un autre attentat était probable dans un avenir proche. La combinaison d'intentions générales hostiles et d'une technologie avancée était vue comme une menace réelle. Selon la logi-

(4) « *But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous* », *ibid.*, p. 13.

(5) *Ibid.*, p. 14.

que de la nouvelle stratégie américaine de sécurité, le potentiel accru de destruction justifie la diminution du seuil à partir duquel une menace est considérée comme «imminente».

Il convient de rappeler que les règles s'érodaient déjà avant que l'Administration Bush ne préconisât la préemption et avant la guerre en Iraq. De fait, il est aujourd'hui évident que les règles de la guerre n'étaient pas adaptées au génocide et au nettoyage ethnique. Sans le soutien de l'Etat, les règles seules ne peuvent protéger des vies. La prévention du conflit est une des réactions possibles, mais elle nécessite la volonté de vaincre un autre principe, la souveraineté de l'Etat, parce qu'une action efficace doit être précoce. Il est possible que les parties extérieures soient prêtes à agir avant que le gouvernement local n'y consente, particulièrement si le gouvernement lui-même fait partie du problème. En 1999, les pays de l'OTAN ont conduit des frappes militaires au Kosovo en aide aux Albanais du Kosovo qui souffraient aux mains de la Serbie dirigée par Slobodan Milosevic. La Russie, armée d'un droit de veto, ne voulait pas qu'une action militaire soit entreprise contre la Serbie. Donc, le Conseil de sécurité fut bloqué, incapable d'agir face au déroulement d'une crise humanitaire. Les défenseurs de l'action soutenaient qu'une intervention à l'intérieur d'un pays souverain, dont le but était de sauver des vies, était justifiée. L'opération au Kosovo, bien qu'elle ne fût peut-être pas complètement légale en l'absence d'un soutien de la part du Conseil de sécurité de l'ONU, était légitime, justifiable selon des principes internationaux.

La communauté internationale doit réellement se préoccuper de l'environnement changeant concernant l'usage de la force. La stratégie américaine de sécurité, tout en essayant de régler des problèmes existants, donne matière à débattre : comment le cadre développé pour la gestion de conflits entre Etats peut-il être adapté aux acteurs non étatiques? avons-nous besoin de mécanismes nouveaux afin d'empêcher les terroristes d'acquérir certaines armes? le pouvoir destructeur de certaines armes nucléaires, chimiques et biologiques change-t-il les règles admises de la guerre? Toutes ces questions touchent au rôle des Nations Unies.

#### LES NATIONS UNIES ET LE RECOURS A LA FORCE

La Charte des Nations Unies fut le texte fondateur de toute réflexion sur le recours à la force pendant les soixante années qui ont suivi sa création. Même l'Administration Bush sentit qu'elle devait expliquer la guerre en Iraq en faisant référence à des notions acceptées dans la communauté internationale : la légitime défense et le danger imminent. L'Administration ajouta à ces arguments que Saddam Hussein avait fait fi de la volonté du

Conseil de sécurité et que seule une action militaire allait le faire changer de comportement (6).

Les questions essentielles au sujet du Conseil de sécurité sont les suivantes : quel rôle devrait-il jouer dans l'autorisation de la force ? Comment définit-il la légitime défense ? L'article 51, qui est fréquemment cité, note qu'« aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. » (7) Cependant, dans la suite du paragraphe, il est dit que de tels actes « n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire ». Selon la Charte, le Conseil de sécurité de l'ONU conserve un rôle, en dépit d'une action militaire d'un Etat membre.

Les problèmes actuels, associés à l'usage de la force, affectent directement les Nations Unies. Dans le cas de la guerre en Iraq, les Etats-Unis ont procédé à l'invasion d'un autre pays sans le soutien du Conseil de sécurité ou d'aucun autre organisme international. Au moins, en 1999, l'OTAN avait soutenu l'opération au Kosovo. En revanche, en 2003, le monde regarda des ministres des Affaires étrangères échanger des piques au Conseil de sécurité. En fin de compte, le Conseil de sécurité, profondément divisé, dut se comporter en spectateur de l'invasion.

Selon la communauté internationale, aucune des raisons acceptables pour une intervention militaire ne sont applicables au cas de l'Iraq. L'attaque contre ce dernier ne relèverait pas de la légitime défense : Bagdad n'a lancé aucune offensive contre les Etats-Unis. En dépit des allusions de l'Administration à des connections néfastes (8), il n'y a pas de liens significatifs entre l'Iraq de Saddam Hussein et les attentats du 11 septembre commis par Al Qaïda. Dans ses tentatives pour acquérir des soutiens, le Premier ministre britannique T. Blair a fait appel à la notion de menace imminente, disant que Saddam Hussein pouvait lancer une attaque dans un délai rapide; le débat subséquent en Grande-Bretagne sur la possibilité que des armes chimiques puissent être lancées en quarante-cinq minutes était pertinent, puisque la définition de l'imminence était très importante : des rapports ultérieurs ont révélé que le dossier des renseignements avait mentionné des armes de champ de bataille potentiellement prêtes en quarante-cinq minutes, mais pas des armes stratégiques de destruction massive qui pourraient

(6) Etats-Unis, Département d'Etat, «Remarks by the Secretary of State Colin L. Powell to the United Nations Security Council» [«Remarques du Secrétaire d'Etat Colin L. Powell au Conseil de sécurité des Nations Unies»], 5 fév. 2003, disponible sur le site Internet [www.un.int/usa/03print\\_elp0205.htm](http://www.un.int/usa/03print_elp0205.htm).

(7) Charte des Nations Unies, art. 51.

(8) Maison-Blanche, «Vice President Speaks at VFW 103<sup>rd</sup> National Convention» [«Discours du vice-Président à la 103<sup>e</sup> Convention nationale des vétérans des guerres étrangères»], 26 août 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/print/20020826.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/print/20020826.html).

atteindre le Royaume-Uni (9). Après plus d'un an de recherches, les armes de destruction massives tant annoncées n'ont pas été trouvées en Iraq. Ironiquement, l'Administration Bush ne s'est pas beaucoup appuyée sur une raison plus plausible : prévenir la violation des droits de l'homme.

L'invasion de l'Iraq n'empiète pas seulement sur la souveraineté, elle la foule aux pieds. Les forces de la coalition ont renversé le gouvernement iraquien d'après des preuves fournies pour la majeure partie par un seul pays. Cette invasion est illégale et, une fois que les raisons avancées se sont effondrées, elle ne peut plus être considérée comme légitime. Ceci met en lumière un autre problème auquel l'ONU est confronté : comment gérer la zone grise entre la légalité, la légitimité et le recours à la force ? Cette question est apparue pendant la guerre du Kosovo, que de nombreux observateurs ont estimée légitime, même si l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité la rendait « illégale » pour certains. La guerre en Iraq rend ce dilemme plus difficile à résoudre, en conduisant plusieurs Etats à se méfier, y compris d'un soutien d'actions légitimes mais non légales. Si nous arrivions à trouver des moyens de sauver des vies civiles rapidement et de façon légale, le problème n'en serait pas moindre. Des situations comparables à celle du Kosovo se reproduiront probablement. De nombreuses parties extérieures soutiendront que le prix à payer pour sauver des vies malgré les objections d'un gouvernement est politiquement trop lourd. Les résultats d'une telle résignation seraient dévastateurs : posons par exemple la question à la population du Darfour.

La responsabilité de la gestion des crises devrait être partagée par la communauté internationale, et non pas détenue par un seul Etat. Le Conseil de sécurité est conçu pour ce travail, mais les discordes bloquent l'action. Quand elle se penche sur le rôle à venir du Conseil de sécurité, la communauté internationale doit réfléchir à la manière de réaffecter les responsabilités dans l'ONU. La légalité doit rester centralisée au Conseil de sécurité. Mais, s'il ne peut ni aider les Etats membres à s'accorder sur l'usage légal de la force, ni contribuer à partager les responsabilités sur le plan internationale, il aura perdu sa fonction première. Dans les quelques situations où le Conseil de sécurité ne peut trouver un accord, un autre organisme, telle qu'une organisation régionale par exemple, peut donner une sorte de légitimité de second ordre – en certaines occasions, l'OTAN, mais aussi l'Organisation des Etats américains ont joué ce rôle.

Présenter un caractère légal dessert une politique si l'action est trop retardée. Le Conseil de sécurité doit maintenir son efficacité. Quand une crise menace, d'autres parties du système de l'ONU devraient pouvoir pren-

(9) En septembre 2002, un comité des services de renseignement britanniques a émis un rapport intitulé *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction : Report of a Committee of Privy Counsellors*, aussi connu sous le nom de « The Butler Report », Chambre des communes, Londres, 14 juil. 2004, disponible sur le site Internet [www.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf](http://www.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf).



dre des initiatives rapides. Au moment même où le Conseil décide de se saisir d'un problème, il devrait être plus flexible dans ses relations opérationnelles avec le Secrétaire général, qui peut notamment envoyer des missions d'enquête.

D'autres facteurs, liés à la nature changeante du conflit, posent problème à l'ONU. Celle-ci symbolise un ordre international transcendant les intérêts de chaque Etat membre. Elle est le gardien de normes internationales, comme le respect des civils, et des acteurs de l'aide humanitaire. Bien que le Comité international de la Croix-Rouge soit l'organisation conçue pour contrôler le respect des Conventions de Genève de 1949, l'ONU contribue à fournir le cadre du respect de l'apport d'aide humanitaire. Or les acteurs de celle-ci deviennent de plus en plus des cibles. Si «humanitaire» signifie que l'aide est accordée aux gens à cause de leur humanité, non à cause de leur affiliation politique, en réalité, dans les cas d'urgence complexes, ces distinctions deviennent floues : dans des conflits où les cibles sont les civils, apporter de l'aide signifie-t-il prendre parti ?

Dans la lutte antiterroriste, ces distinctions sont encore plus difficiles à établir. Si les terroristes veulent détruire l'ordre, apporter du réconfort aux civils place-t-il les acteurs de l'aide humanitaire dans l'un des camps en présence ? C'est ce que certains meurtriers pensent : de mars 2003 à août 2004, quarante-quatre personnes au service d'organisations humanitaires, non armées, ont été tuées en Afghanistan (10). Quand la situation est si dangereuse, les soldats devraient-ils apporter de l'aide ? Quand les militaires le font, les distinctions deviennent encore plus floues ; ils pourraient cependant être les seuls assez protégés pour opérer dans certaines zones. Même l'ONU a été confrontée à ce problème : dans les années 1990, le Haut Commissaire de l'ONU aux Réfugiés a engagé des vigiles pour travailler dans les camps de réfugiés dans la région des Grands Lacs de l'Afrique, mais les gardes armés ne s'inscrivent pas dans l'éthique des Nations Unies. Comme ils représentent la communauté internationale et pas un côté particulier du conflit, les membres de l'ONU aiment s'intégrer à la population qu'ils servent. L'image de la sécurité de l'ONU fut brisée en Iraq : le 19 août 2003, dix-neuf personnes moururent quand les bureaux de l'ONU à Bagdad sautèrent.

Même dans des circonstances moins violentes, les conflits complexes posent problème à l'ONU. Les experts ou inspecteurs relevant de l'ONU peuvent être utilisés pour justifier le recours à la force militaire. Le mauvais traitement des inspecteurs de l'armement par l'Iraq fut un des éléments en défaveur de Saddam Hussein. En 1994, l'expulsion *de facto* des inspecteurs réunis de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains par le gouvernement haïtien fut un des arguments d'un recours à la force militaire pour

(10) Quentin PEEL, «Keep Humanitarian Aid Neutral», *Financial Times*, 5 août 2004, p. 17.

éliminer le général Raoul Cédras, qui s'était emparé du pouvoir par un coup d'Etat, et son régime. Les experts de l'ONU peuvent contribuer au déclenchement d'une action militaire. Cependant, ce rôle gêne certains d'entre eux. Pourtant, prendre la maîtrise des armements et les droits de l'homme au sérieux implique de rendre très sévères les conséquences de leur violation.

MAINTIEN DE LA PAIX ET NATIONS UNIES :  
UNE HYPOTHÈSE PARTICULIÈRE DE RECOURS A LA FORCE

Le recours à des contingents militaires ainsi que le maintien de la paix posent des problèmes particuliers aux Nations Unies. Le maintien de la paix n'apparaît pas dans la Charte. Des hauts fonctionnaires de l'ONU, tels que le Secrétaire général Dag Hammarskjöld, le sous-Secrétaire général des Affaires politiques spéciales Ralph Bunche, son successeur Sir Brian Urquhart, ainsi que d'autres ont développé le concept de l'utilisation d'outils militaires afin de contribuer au maintien de l'ordre après un accord de paix. Les Etats-Unis et l'Union soviétique n'ont pas fourni des troupes de maintien de la paix pour éviter la perception que celui-ci faisait partie de la Guerre froide. Ils possédaient toutefois un droit de veto qui leur permettait de consentir à de telles opérations. Les superpuissances restaient en marge, le Canada, les pays nordiques, les sud-asiatiques et autres prirent la tête du maintien de la paix de l'ONU.

La fin de la Guerre froide marqua une détente à l'ONU. Au début des années 1990, de grands espoirs existaient encore pour un essor de la coopération multilatérale, libérée de la rivalité des superpuissances. Néanmoins, les conflits tragiques dans les Balkans, la Somalie et en Haïti ont créé une crise du maintien de la paix. Gérer ces conflits était difficile et requérait un mélange complexe d'instruments civils et militaires, certains à l'ONU, d'autres appartenant aux gouvernements nationaux ou bien aux organisations non gouvernementales. Combiner tous ces facteurs est ardu pour les Nations Unies, comme pour les Etats membres. De la sécurité à l'aide à la reconstruction, les Nations Unies devaient travailler avec des donateurs ainsi qu'avec d'autres organismes, afin de faire face à ces urgences complexes. De plus, les Etats membres garantissaient rarement des ressources suffisantes à l'ONU pour qu'elle gère les opérations. Le refus des cotisations, imposé par le Congrès, dans les années 1990, eut des conséquences profondes, parce que les Etats-Unis étaient le plus grand contributeur à l'ONU.

Les pays développés sont moins désireux d'envoyer des troupes pour des opérations complexes de paix. Certains d'entre eux préfèrent entraîner directement des troupes locales pour un maintien de la paix sur le plan régional. Les Etats-Unis ont lancé l'Initiative de réaction à la crise africaine. A la demande de l'Union africaine, l'Union européenne fournit

250 millions d'euros au Mécanisme de soutien à la paix pour l'Afrique (11). Ces efforts peuvent être utiles, s'ils construisent réellement une capacité d'établissement et de maintien de la paix en Afrique, dont certaines régions ont été déchirées par des conflits violents.

Qui plus est, dans le cadre de sa Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'Union européenne a développé des objectifs-clefs pour ses capacités militaires et civiles. Elles devraient être mises au service de l'ONU. Un débat est en cours à l'intérieur de l'UE sur le point de savoir si celle-ci a besoin de l'autorisation de l'ONU pour utiliser la PESD. Les Etats neutres et non alignés ont avancé que l'autorisation du Conseil de sécurité est nécessaire, d'autres Etats acceptent des alternatives, telles que l'OTAN.

Même l'OTAN a été engagée dans des opérations de maintien de la paix. Elle dirige la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dans la région de Kaboul. Au sommet de juin 2004, elle a consenti à entraîner la police et le personnel de l'armée iraquienne, mais en dehors de l'Iraq. Mettre à contribution l'alliance la plus puissante du monde peut fournir des ressources additionnelles, mais soulève également des interrogations. Si les organisations transatlantiques jouent un rôle plus grand dans les opérations de paix, cela contribue-t-il à la paix et à la sécurité internationales? Cela marginalise-t-il l'ONU?

L'ONU est impliqué dans au moins quatre hypothèses : Les opérations dirigées directement par l'Organisation; les opérations dirigées par des organisations régionales avec ou sans l'autorisation de l'ONU; les forces de coalition multilatérales dirigées par un Etat membre avec l'autorisation de l'ONU; les forces dirigées par un Etat membre séparé de l'ONU, mais opérant dans le contexte d'une opération de l'ONU ou d'un représentant spécial du Secrétaire général.

Les opérations qui combinent les ressources de l'ONU et les moyens des Etats membres dans des partenariats *ad hoc* ont reçu le nom de «missions hybrides» (12). L'ONU aide à centraliser les ressources et donne la légitimité, mais il est fréquent qu'elle ne dirige pas l'opération. Ainsi, le système de l'ONU est engagé par morceaux. Ce phénomène n'est pas particulier à l'ONU. A l'OTAN également, quelques Etats membres voient l'organisation non comme un système complet, mais comme une boîte à outils servant à résoudre les crises. Cette flexibilité peut être troublante du point de vue intellectuel, elle n'en est pas moins pratique.

(11) Commission européenne, «Garantir la paix et la sécurité pour l'Afrique : le Mécanisme de soutien à la paix pour l'Afrique financé par l'UE», juil. 2004, disponible sur le site Internet [europa.eu.int/comm/development/body/publications/docs/flyer\\_peace\\_fr.pdf#zoom=100](http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/docs/flyer_peace_fr.pdf#zoom=100).

(12) Bruce JONES/Feryal CHERIF, «Evolving Models of Peacekeeping : Policy Implications and Responses», Unité des Nations Unies sur les meilleures pratiques de maintien de la paix, sept. 2003), p. 1 et partie 2, disponible sur le site Internet [pbpu.unlb.org/pbpu/library/Bruce%20Jones%20paper%20with%20logo.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Bruce%20Jones%20paper%20with%20logo.pdf).

## RECOMMANDATIONS

Les gouvernements des Etats membres ainsi que le Secrétariat général des Nations Unies cherchent une manière de repenser les préceptes gouvernant le recours à la force et le rôle que devraient jouer les Nations Unies. L'exemple le plus important en est le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement des Nations Unies. Le rapport du Groupe sera commenté par les faiseurs d'opinion sur toute la surface du globe. Dans leur quête de pertinence, les dirigeants ne devraient pas égratigner les principes qui ont apporté quelque ordre au système international. Cependant, ils ont besoin de faire face aux problèmes actuels. L'échelle potentielle des désastres humanitaires signifie qu'une prévention précoce peut sauver des milliers de vies. Il devrait certes demeurer difficile de recourir à la guerre, mais il faudrait trouver des moyens d'utiliser des éléments de forces militaires de façon plus rapide et plus souple, afin de sauver des vies.

Les gouvernements doivent prendre la tête des débats sur ces problèmes aux Nations Unies et dans les capitales. Les gouvernements des pays euro-atlantiques devraient être particulièrement actifs, car ces pays commandent des ressources politiques, économiques, diplomatiques et militaires significatives, qu'ils pourraient utiliser pour mettre en œuvre une action. Ils ont un engagement de longue date envers la création de normes internationales. Les pays de la région euro-atlantique ont contribué à fonder les Nations Unies ainsi que d'autres organismes internationaux. Ils apportent l'efficacité, mais pas la légitimité universelle. La communauté transatlantique a besoin de débattre de l'usage de la force non seulement en son sein, mais également dans un forum mondial. Les Nations Unies et le Conseil de sécurité en sont le lieu le plus légitime. Quand il s'agit d'un problème en Europe, le soutien de l'OTAN peut apporter un certain degré de légitimité, comme cela a été le cas au Kosovo. Néanmoins, les institutions occidentales à elles seules ne peuvent accorder de légitimité en ce qui concerne le conflit au Moyen-Orient et ailleurs. Ainsi, il est approprié d'aller à l'ONU pour débattre du recours à la force en dehors de l'Europe.

Dans ce contexte, débattre des mesures à prendre sur l'Iraq au Conseil de sécurité était approprié. Une diplomatie prudente peut porter ses fruits. La communauté mondiale n'était pas opposée automatiquement à l'action militaire des Etats-Unis en Iraq : de nombreux pays attendaient que les Etats-Unis en fassent un bon précédent, fondé sur des principes acceptés par la communauté internationale. Les Etats-Unis auraient pu recevoir au moins un assentiment international plus général à leur action militaire en Iraq en 2003, s'ils avaient mieux géré leur diplomatie transatlantique.

Le rôle de la communauté internationale est particulièrement important quand il s'agit de déterminer s'il est légal, dans le meilleur des cas, ou du

moins légitime de partir en guerre. Donc, la plupart des recommandations sont axées sur la société internationale et le *jus ad bellum*. Néanmoins, certaines concernent également le *jus in bello*. Ces recommandations sont : repenser les raisons du recours à la force par la mise en place de critères explicites pour le recours à la force, l'idée de prévention des conflits, la réanimation de la « responsabilité de protection », l'exploration du recours à la force pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et le renforcement des mesures antiterroristes de l'ONU, qui fournissent une alternative au recours à la force; il convient aussi de calibrer le recours à la force dans une guerre, ce qui implique de continuer à s'efforcer de maintenir la proportionnalité, d'essayer de nouvelles manières de protéger les non-combattants – la connaissance de la région et de sa technologie peut constituer une aide – et d'être responsable de ses partenaires et de ses contractants.

### *Critères explicites pour le recours à la force*

Une grande partie de la bataille transatlantique sur le recours à la force concerne les préceptes et les précédents. Les observateurs ont critiqué la défense de la préemption par l'Administration Bush, non seulement pour le concept en lui-même, mais également pour ce qui paraissait être une expansion notable du droit de recourir à la force. Sans une exposition claire des circonstances où il est légitime de recourir à la force et de celles où cela ne l'est pas, non seulement la préemption, mais également la prévention et l'intervention pourraient être plus facilement utilisées pour couvrir l'agression par les puissants. Dans ces dernières années, le Royaume-Uni a défendu ardemment l'idée d'une déclaration internationale sur le recours à la force et l'intervention humanitaire (13). Ces questions sont au cœur du travail du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Les pays de la région transatlantique, les États-Unis y compris, devraient consentir à débattre de ces questions au Conseil de sécurité dans le but de faire passer une résolution.

Le Conseil est l'instance appropriée, parce que c'est là que principes et puissance se rencontrent. En maintenant cette question dans le Conseil, les cinq membres permanents gardent sa maîtrise; ils ont aussi un moyen de trouver un terrain d'entente entre eux, ainsi qu'avec les autres membres. À l'intérieur de la communauté transatlantique, le débat devrait commencer entre les trois membres permanents : France, Royaume-Uni, États-Unis. Ils

(13) Chris MULLIN, « On Intervention », discours tenu lors d'une réunion mixte de sept groupes de tous les partis sur l'intervention, 13 juil. 2004, disponible sur le site Internet [www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1091890264385](http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1091890264385); Robin Cook (ancien Secrétaire britannique aux Affaires étrangères), « Speech in the Foreign and Commonwealth Office », 28 mars 2001, disponible sur le site Internet [www.fco.gov.uk/Files/KFile/HRPD\\_01\\_annex2.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/HRPD_01_annex2.pdf), et « Speech by the Royal Institute of International Affairs, Chatham House », 28 janv. 2000, disponible sur le site Internet [www.fco.gov.uk/Files/KFile/HRPD\\_00\\_annex.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/HRPD_00_annex.pdf).

ont besoin de parvenir à une compréhension mutuelle et de l'exporter vers le Conseil de sécurité. Le Conseil ne voudra pas débattre du recours à la force si la communauté transatlantique n'a pas encore comblé ses différences.

### *L'idée de prévention du conflit*

Le débat sur la guerre en Iraq et l'importance accordée aux aspects militaires et à la mise en œuvre des obligations juridiques de la campagne anti-terroriste ont occulté les leçons des années 1990. Dans quelques situations, la prévention est possible; elle est certainement préférable. Il est meilleur et moins coûteux en vies et en trésorerie de procéder à une prévention précoce que de faire des guerres par la suite. Les pays de la région euro-atlantique ont des ressources civiles et militaires. Leurs gouvernements doivent réfléchir à une manière de réunir ces éléments d'une façon préventive. Les objectifs-clefs de l'Union européenne sont un bon début. La Stratégie européenne de sécurité traite également de prévention des conflits. Alors que l'UE se cherche un rôle stratégique, la prévention serait un bon thème. L'UE peut être active dans ce domaine, mais cela n'absout pas les Etats-Unis. Ils doivent repenser leurs structures internes de politique étrangère afin de faire de la prévention une politique viable. Le nouveau Coordinateur pour la stabilisation et la reconstruction du Département de l'Etat est un bon point de départ. La création de ce bureau devrait entraîner quelques changements au Département de la Défense et au Conseil national de Sécurité.

### *La responsabilité de protection*

La Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté de l'Etat, financée par le Canada, a publié un rapport sur la responsabilité de protection. Cette idée développe les notions de «devoir d'intervention» et de «devoir d'ingérence» (14). Les gouvernements ont des responsabilités envers leurs citoyens et les puissants ont des responsabilités dans le maintien du système international dans son ensemble. Les Etats-Unis peuvent y contribuer, en affirmant clairement qu'ils se considèrent comme un membre de la communauté internationale et non comme une puissance hégémonique au-dessus du règne du droit, comme l'Administration Bush l'a souvent laissé entendre.

(14) Cf. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, 2000; Gareth EVANS/Mohamed SAHNOUN, «The Responsibility to Protect», *Foreign Affairs*, vol. CXXXI, n° 6, nov./déc. 2002; ainsi que Mario BETTATI/Bernard KOUCHNER, *Le Devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987.

*La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU*

Le Conseil de sécurité avait quelque raison d'être préoccupé par le manque de coopération de Saddam Hussein avec les Nations Unies : par le passé, celui-ci avait ignoré de nombreuses résolutions. Vient un moment où le Conseil de sécurité de l'ONU doit combattre le ou les pays qui violent ses résolutions de manière répétée. Les Etats membres doivent envisager les façons de réagir dans de telles situations. La communauté transatlantique peut contribuer à ce débat. Les critiques les plus constructives de la politique de l'Administration Bush envers l'Iraq ont fourni des alternatives : une des idées consistait à recourir aux frappes aériennes pour attaquer tout endroit que Saddam Hussein ne laisserait pas visiter aux inspecteurs des armements (15). Cette suggestion et d'autres encore devraient être explorées.

*Le renforcement des mesures antiterroristes*

Après le 11 septembre, l'ONU a fait passer des résolutions et adopté des mesures pour combattre le terrorisme. La résolution 1378 oblige les Etats membres à faire rapport sur leurs activités. Le Conseil de sécurité de l'ONU a mis sur pied le Comité contre le terrorisme. Les membres de l'ONU doivent conserver leur élan. Une grande partie du travail se déroule en dehors des Nations Unies, mais les Nations Unies contribuent réellement à en garantir la portée universelle, et participent de l'établissement des normes. De plus, les Etats membres les plus fortunés peuvent aider les plus défavorisés à les respecter. Une telle aide devrait venir de nouvelles ressources, afin d'éviter l'impression que les fonds alloués aux projets de développement bénéficiant au récipiendaire ne soient transformés en activités antiterroristes qui bénéficient au donateur.

*S'efforcer de maintenir la proportionnalité*

La proportionnalité est une des doctrines fondamentales de la théorie de la guerre juste. Cependant, la technologie moderne change de façon spectaculaire la dynamique de l'impact de la guerre. A un bout de l'échelle, la technologie permet à un petit groupe de terroristes de tuer un grand nombre de gens. A l'autre bout, avec l'armée la plus puissante du monde, les Etats-Unis peuvent utiliser des armements de haute technologie pour procéder à des frappes aériennes avec une probabilité très faible de pertes civiles. En dépit des changements technologiques, les gouvernements continuent de s'efforcer de maintenir la proportionnalité. Les terroristes ne le feront pas, mais les gouvernements y sont tenus. Les gouvernements

(15) Jessica MATHEWS/Charles G. BOYD, « Arming the Arms Inspectors », *The New York Times*, 19 sept. 2002, disponible sur le site Internet [www.ceip.org/files/Publications/2002-09-19-jtm-nyt.asp?from=pubauthor](http://www.ceip.org/files/Publications/2002-09-19-jtm-nyt.asp?from=pubauthor).

devraient tenter de défendre le principe du règne du droit. En pratique, ils ont besoin d'être perçus comme respectant la proportionnalité quand ils ciblent leurs opérations et qu'ils les conduisent.

### *La protection des non-combattants*

De façon similaire, les gouvernements ont besoin de s'efforcer de protéger les non-combattants. Nous devons repenser la possibilité de fournir des soldats bien armés pour le maintien de la paix, afin de protéger des zones d'abri pour les civils. Cela aurait pu être utile au Darfour. En dépit de la complexité du conflit moderne, les non-combattants ont encore une position particulière. Une des raisons pour lesquelles les dirigeants mondiaux condamnent les terroristes est que leur but est de tuer des civils. Dans la résolution 1368, passée immédiatement après le 11 septembre, les membres du Conseil de sécurité ont condamné le «*terrorisme international*» (16), mais en mettant de côté le débat qui durait depuis des dizaines d'années sur les motifs – qui combat pour la liberté et qui est un terroriste – pour se concentrer sur la tactique.

### *Assumer ses responsabilités*

Un des problèmes les plus difficiles sera d'être responsable des partenaires dans la lutte contre le terrorisme, les interventions et les autres usages de la force. Dans cette lutte, les démocraties travaillent avec quelques partenaires peu ragoûtants. Elles doivent être prudentes : elles pourraient être tenues politiquement responsables des actions de leurs partenaires régionaux s'ils ne respectent pas les normes internationales. Les gouvernements pourraient même être tenus légalement responsables des actions des contractants privés engagés pour travailler avec leur armée. Finalement, les décideurs ne peuvent cacher les coûts élevés de la guerre en utilisant des partenaires partiels et des contractants. Nous devons débattre dans nos propres sociétés de ce que nous voulons que nos militaires fassent et si nous sommes réellement prêts à payer pour nos engagements. En tant que démocraties dotées d'armées, membres de l'ONU et, dans de nombreux cas, membres de l'OTAN, les pays de la région transatlantique doivent entreprendre ce débat.

(16) Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 1368, S/Res/1368, 12 sept. 2001, par. 1.