

La course ininterrompue de l'OTAN vers l'illégitimité légale

Samuel LEGROS

L'OTAN est une institution qui n'a eu de cesse d'évoluer depuis la chute du bloc soviétique.

Nous verrons dans ce texte que ces évolutions successives se traduisent par des glissements sémantiques de plus en plus nets au fil des différents Traités et ont à chaque fois pour objectif de pallier le manque de légitimité flagrante de cette organisation.

Ce texte veut soutenir et démontrer, au contraire, que le cadre initial légitimateur du rôle l'OTAN est devenu une limite pour l'évolution de l'Alliance et que la succession des Traités que nous présentons traduit systématiquement des entreprises d'éloignement

successives par rapport aux fondements de l'Alliance ; et donc par rapport à sa légitimité.

Les activités de l'OTAN sont visibles quotidiennement. La presse et les différentes associations et institutions n'ont de cesse de nous les relater.

Ces activités sont rendues possibles grâce à une base juridique internationale qui, elle, est beaucoup moins relayée.

Pourtant, l'analyse de ces différents Traités est essentielle si l'on veut connaître et discuter ce qui rend le visible possible.

La création de l'OTAN : légitimité et sources de l'illégitimité.

Le Traité de Washington (1949) marque la création de l'Alliance de l'Atlantique Nord. Celle-ci était rendue nécessaire, nous rappelle Paul-Henri Spaak, par la peur qu'engendrait dans le « monde libre », les politiques et la puissance de l'URSS.

Le fameux article 5 du Traité, le socle théorique de l'Alliance, rappelle donc cette exigence de défense collective en cas d'attaque contre une ou plusieurs parties au Traité. Cet article, notons-le, se fonde sur le droit à la légitime défense, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, à laquelle se réfère directement – et donc se soumet implicitement – le Traité de Washington.

Cette légitimité n'est donc reconnue qu'en cas d'attaque **sur le territoire d'un des États-membres**¹.

La soumission à la Charte des Nations Unies devient même explicite dans l'article 7². Nous verrons que cela deviendra de moins en moins évident. Or, en 1949, la Chine³ et la Russie avait déjà un droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui nécessitait un dialogue constant avec ces deux pays sur les questions de paix et de sécurité internationales.

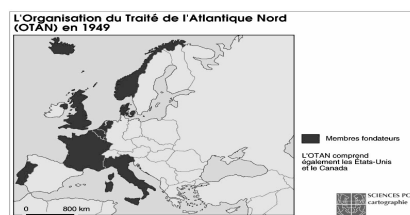
Outre la clause de défense territoriale collective, le Traité de Washington référence un ensemble de grands



4

principes qui jettent les bases, nous le verrons, de la course otanienne à l'illégitimité légale.

Ainsi est-il question de consultation entre les parties à chaque fois que sont menacées « l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties »⁵ ; de détermination à sauvegarder la liberté, la démocratie, le règne du droit et même la « civilisation et l'héritage commun » ; de l'effort des parties à « éliminer toute opposition dans les politiques économiques internationales ».



¹ La notion de territoire est primordiale. Elle concerne donc les pays d'Amérique du Nord et d'Europe, et *Aucune autre zone géographique.*

² « Le présent Traité n'affecte pas les droits et obligations découlant de la Charte pour les parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité **primordiale** du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

³ C'était à l'époque la « Chine Nationaliste » de Taiwan, c'est en 1971 que la « Chine Populaire » prend la place de « Taiwan »

⁴ Paul Henri Spaak signe le Traité pour la Belgique

⁵ Tous les guillemets dans le texte renvoient à des citations extraites des Traités dont il est question

1989. Où cours-je ? Dans quelle état j'ère ?

La chute du mur de Berlin pose la question de la disparition ou d'une redéfinition progressive de l'OTAN. Or, dès 1991, l'Union européenne précise que rien de ce qui se fera dans le cadre de la PESC ne pourra être en contradiction avec les engagements pris dans le cadre de l'OTAN⁶. La présence stratégique américaine permanente en Europe est souhaitée de part et d'autre de l'Atlantique. En Europe de l'Est, l'Organisation est devenue une force d'attraction pour les pays d'Europe centrale et orientale en quête de sécurité et de protection face à l'"Ours russe", dont il est noté que l'arsenal militaire et nucléaire ne peut être comparé qu'à celui des Etats-Unis.

La « peur du bloc communiste » reste donc en filigrane de cette nouvelle légitimité à définir. Nous constatons d'ailleurs que les PPP (Partenariat Pour la Paix - qui se mueront pour certains en adhésion) décrivent initialement un encerclement autour de la Russie (après viendront s'y greffer des considérations morales et de proximité idéologiques).

A cette peur maintenue de la Russie vient pourtant s'ajouter progressivement des nouvelles fonctions pour l'OTAN qui ne sera plus cantonnée à la défense territoriale mais qui sera petit à petit élargie à une fonction générale de sécurité. La succession de concepts stratégiques décrivent à chaque fois des pas de plus en plus explicites et de plus en plus englobant vers ces nouvelles fonctions ; et dans un cadre géographique de plus en plus élargi, malgré les limites claires fixées par le Traité.

1. 1991, première révision du concept stratégique et premier glissement sémantique : de la défense territoriale à la sécurité européenne

Le concept de « sécurité européenne » avancé par la révision de 1991 traduit exemplairement cette ébauche d'évolution. En effet, si le texte répète à l'envi le caractère purement défensif de l'OTAN, la « diversité des défis » auxquels est confrontée l'Alliance nécessite pourtant une « conception large de la sécurité ».



7

Ainsi est-il question d'armes de destruction massive, de missiles balistiques, de terrorisme et, déjà, « d'approvisionnements en ressources vitales ».

Ce faisant, l'OTAN reconnaît déjà que « les risques auxquels est exposée la sécurité des alliés tiennent *probablement* moins à l'éventualité d'une agression calculée contre le territoire qu'aux *conséquences négatives d'instabilités* dues à de graves instabilités économiques, sociales et politiques ».

Le principe de défense territoriale collective est déjà sérieusement entaché même s'il reste officiellement le seul objectif de l'Alliance.

L'autre élément marquant charrié par le Texte de 1991 reste en droite ligne de cette quête désespérée d'identité pour l'OTAN. En effet, le texte prévoit des nouvelles fonctions pour l'Alliance en matière de gestion de crises et de maintien de la paix au service de l'ONU. Cette nouvelle fonctionnalité engendrera la mission « Joint Endeavour » de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine, qui fait suite à une intervention illégale de l'OTAN dans la région.

⁶ On peut notamment y déceler la crainte des « petits » États de se voir dirigés par les grands États de l'UE. Fait curieux pourtant, le Traité de Maastricht (1992) stipule que l'Union se donne pour objectifs d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».

⁷ 9 novembre 1989 Berlin

2. 1999, deuxième révision du concept stratégique et explicitation du glissement sémantique : de la défense territoriale à la sécurité et à la protection des intérêts



Le concept stratégique de 1999 opère l'évolution textuelle la plus profonde et la plus menaçante. Il est désormais moins question de s'inscrire dans le cadre légitimateur du Traité de Washington que de développer un plaidoyer fallacieux sur la légitimité de l'OTAN en tant que telle, c'est-à-dire en tant qu'alliance de nations libres et démocratiques, prônant la liberté et la paix dans un monde qui n'en veut pas.

A tel point que le texte de 1999 réduit l'ONU à une institution secondaire, mise au même plan que d'autres organismes internationaux comme l'OSCE, par exemple. Désormais, de *Primordial* dans le Traité de Washington, le rôle du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix est devenu *principal*.

La révision de concept stratégique de 1999 est donc l'occasion pour l'Alliance de plaider pour que l'OTAN reprenne à son compte les tâches dévolues à l'ONU.

L'accent mis sur les « Partenariats pour la paix », toujours plus larges et plus éloignés géographiquement, révèle une volonté de fonder petit à petit un « club des démocraties », un « ONU des bons » et ainsi fonder sa légitimité sur des arguments moraux – civilisationnels – et plus de tout juridiques : « L'Alliance ne recherche pas ces avantages (sentiments de sécurité et de liberté) pour ses seuls membres, mais est attachée à la création de conditions favorables au développement du partenariat, de la coopération et du dialogue avec des pays tiers qui partagent ses grands objectifs politiques ».

Les possibilités d'attaque contre le territoire de l'OTAN sont maintenant présentées comme « très diffus » mais « toujours possibles sur le long terme ». Dès lors, le rôle implicite que revêt l'Alliance est celui d'empêcher que ces menaces n'existent.

Ainsi, il faut envisager la « paix et la stabilité de l'Europe » dans un « contexte plus large », en même temps que la sécurité de l'Alliance doit s'envisager « dans un contexte global ».

Ici, ce sont surtout les crises régionales et « l'instabilité » qui sont présentées comme les facteurs les plus à risque. Cette instabilité renvoie dans le texte à « des actes relevant du terrorisme, du sabotage et du crime organisé, et à la rupture des approvisionnements en ressources vitales ».

Notons cependant que l'ensemble des facteurs pouvant entraîner de l'insécurité et de l'instabilité sont encore

toujours liés, dans le texte de 1999, à une volonté de sécuriser le territoire de l'Alliance. Ainsi, la volonté d'établir un lien avec l'article 5 est encore présente⁸. Ce ne sera explicitement plus le cas en 2006.

3. 2006, la Directive politique Globale et la déclaration de Strasbourg-Kehl : récupération du rôle de l'ONU et importance de la « dissuasion ».



Au même titre que les concepts stratégiques, la Directive politique Globale fournit un cadre et des orientations politiques pour les 10-15 années à venir.

L'établissement de la liste des menaces auxquelles « doit » faire face l'OTAN rend la possibilité d'intervention hors zone inhérente à l'Alliance elle-même. Pire encore, l'OTAN s'octroie le rôle de devoir protéger la sécurité d'autres pays que ceux qui sont effectivement membres de l'Alliance⁹ : « L'évolution de la situation internationale en matière de sécurité a une incidence de plus en plus marquée sur la vie des citoyens des pays de l'Alliance *et d'autres pays* ». L'OTAN parle désormais d' « approche globale de la communauté internationale »¹⁰.

La Directive Globale est donc l'occasion pour l'Alliance de ne plus jouer sur les mots. Désormais, l'OTAN prévient qu'elle peut s'engager dans des campagnes de

⁸ Le fait que ce lien soit complètement fallacieux n'a aucune importance. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que l'OTAN tente encore, d'une manière ou d'une autre, à garder un semblant de légitimité, via la clause internationale de légitime défense ou en continuant de présenter le rôle « principal » de l'ONU.

⁹ Pour rappel, l'OTAN ne peut accepter comme membres, que des États situés géographiquement situés dans la zone de l'Atlantique Nord, c'est-à-dire l'Amérique du Nord et l'Europe

¹⁰ « Aujourd'hui, nos pays et le monde sont exposés à de nouvelles menaces, qui prennent de plus en plus une dimension mondiale, comme le terrorisme, la prolifération des ADM et de leurs vecteurs, ainsi que les cyberattaques. D'autres défis, tels que la sécurité énergétique, le changement climatique et l'instabilité émanant des États fragiles et des États faillis, peuvent également avoir une incidence négative sur la sécurité des alliés *et sur la sécurité internationale*. Notre sécurité est de plus en plus liée à celle d'autres régions ».

« gestion de crises ne relevant pas de l'article 5 »¹¹ ! Selon le texte, la réussite des interventions précédentes commanderait à l'OTAN de s'engager dans ce type d'action. L'Alliance se présente d'ailleurs comme la seule organisation réellement efficace pour garantir la paix mondiale et la gestion de crises.

Les Déclarations de Strasbourg-Kehl, qui jettent les bases du nouveau concept stratégique en préparation, limite explicitement l'importance de l'article 5 en posant à ses côtés le caractère « tout aussi important » de la « dissuasion ». Celle-ci repose sur « une combinaison *appropriée* de capacités nucléaires et conventionnelles » et est rendue nécessaire pour l'Alliance dans son rôle de « garante de la sécurité mondiale ».

Ce rôle commanderait à l'OTAN de rendre ses capacités d'action « plus souples et plus déployables afin d'apporter une réponse rapide et efficace partout où il faut ». Cette efficacité passerait notamment par l'institutionnalisation d'un financement commun (en commandant en outre une augmentation de 20% du financement par chaque État-membre). Ainsi, un État-membre pourrait marquer son opposition face à une intervention de l'Alliance, mais y participerait *de facto* financièrement.



Que pouvons-nous attendre du nouveau concept stratégique ?

La présente démonstration avait pour objectif de présenter la logique dans laquelle s'inscrit l'OTAN depuis la fin de la Guerre Froide.

Intervention hors zone, rôle de gendarme mondial, substitution du rôle de l'ONU, etc, sont à chaque fois poussés plus avant. Il n'y a aucune raison pour que le concept stratégique de 2010 ne déroge à la règle.

Outre ces évolutions qui sont devenues naturelles (mais qui n'en restent pas moins foncièrement illégitimes et illégales), la nécessité de réformer les structures lourdes de l'OTAN est présentée comme le défi à relever cette fois-ci. Ainsi, le rapport du groupe d'experts censé baliser le travail du sommet parle de concepts aussi flous que dangereux tels que « Assumed security role », « flexible response model », « dynamic engagement ».

Autant de termes qui refusent de questionner la relevance de l'OTAN aujourd'hui. Qui s'en étonnera ?

Samuel LEGROS - CNAPD



¹¹ Ce point est d'ailleurs l'occasion pour l'OTAN de souligner l'importance de la « force de réaction rapide » créée à Prague en 2002, qui est à certains endroits définie comme une « force expéditionnaire ». Pour information, La **NATO Response Force** comptera à terme une force composée de 25 000 hommes, disposant d'un matériel militaire de haute technologie interopérable et déployable n'importe où dans le monde en 5 jours, sur une période pouvant aller jusqu'à 30 jours.

