



**LES PERSPECTIVES DU PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE
POUR L'ALLEMAGNE ET LES ÉTATS-UNIS
ET L'AVENIR DU DROIT INTERNATIONAL**

Karsten D. VOIGT

Coordinateur pour la coopération germano-américaine
au ministère des Affaires étrangères allemand

***Note du Cerfa n° 7
Décembre 2003***

© Ifri – www.ifri.org
Comité d'étude des relations franco-allemandes (Cerfa)
Institut français des relations internationales (Ifri)
27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Les perspectives du partenariat transatlantique pour l'Allemagne et les Etats-Unis et l'avenir du droit international¹

Le droit international, et notamment la frontière entre le droit des États à se défendre par eux-mêmes et le monopole de l'autorisation au recours à la force des Nations unies, figurent à l'ordre du jour transatlantique depuis le débat sur l'Irak. Le moteur de recherche sur Internet Google recense aujourd'hui 1,4 million d'occurrences pour « international law² » et déjà 800 000 occurrences pour l'expression assez récente de « coalition of the willing³ » : ceci atteste à la fois de la popularité et de l'actualité de cette dernière.

Le phénomène de transformation du terrorisme international, qui est devenu plus dangereux, est antérieur au 11 septembre 2001. La sécurité internationale est menacée par les armes de destruction massive qui sont aux mains de dictateurs prêts à user de la force ; en outre, l'effondrement des structures gouvernementales et l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques disposés à employer la violence menacent la paix dans le monde. Les cas d'effondrement d'États se sont multipliés depuis les années 1990, comme en témoignent les exemples de la Somalie, de la Bosnie et du Congo. Nos instruments et nos stratégies de sécurité doivent être réformés face aux nouvelles menaces contre la paix mondiale et à l'atroce réalité des crimes de guerre commis dans les conflits interétatiques et internationaux. De surcroît, la communauté internationale doit accepter de s'interroger tant sur la pertinence de ses conceptions juridiques que sur l'adéquation des instruments de droit existants pour résoudre les problèmes et conflits qui ont surgi récemment.

L'expression « droit international » a été utilisée depuis la paix de Westphalie et jusqu'au xx^e siècle pour désigner l'organisation de la coexistence entre États souverains. La souveraineté des États n'était traditionnellement restreinte que lorsque ceux-ci pensaient qu'il en allait de l'intérêt de leurs nations ; ils pouvaient alors accepter ces limitations en signant un traité.

¹ Traduction de l'allemand : Isabelle Bonnefond.

² Droit international.

Les deux guerres mondiales ont favorisé la primauté des intérêts de la communauté internationale et du respect des droits fondamentaux de l'homme sur les intérêts nationaux dans l'ordre international. En Europe, l'Union européenne a tiré un trait sur les conflits passés en instaurant la suprématie du droit. L'évolution européenne depuis 1945 montre que l'on peut concilier réalité du pouvoir et suprématie du droit. Bien que ce modèle européen ne soit pas transposable en l'état à d'autres régions du monde, c'est une expérience positive qui montre que l'on peut atteindre de tels objectifs sans recourir à des moyens militaires. Elle influence notre stratégie et nos objectifs, ainsi que nos attentes vis-à-vis des États-Unis. Après la Seconde Guerre mondiale, une « juridification » des relations internationales largement inspirée par les États-Unis a vu le jour, articulée autour de la notion d'intérêt commun. Les modalités de mise en œuvre de celui-ci face à la souveraineté des États font depuis l'objet d'un débat. Le terme d'intérêt commun est déjà mentionné dans le préambule de la Charte des Nations unies, qui commence de la façon suivante : « Nous, peuples des Nations Unies, résolus à [...] ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun. »

Aucun État ne peut théoriquement être contraint de se plier à des obligations du droit international. Il est pourtant incontesté que certaines règles du droit international s'appliquent à tous les sujets de droit international, parmi lesquelles le droit impératif, qui fait partie du droit coutumier des peuples, ou *jus cogens*. Il s'applique indépendamment de l'accord d'un État et constitue le socle des règles de droit immuables, des normes de base et des convictions fondamentales qui sont indispensables pour l'intérêt commun de la communauté internationale. Ceci comprend notamment l'interdiction de l'emploi de la force mentionnée à l'article 2.4 de la Charte des Nations unies, le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, de nombreuses règles du droit international humanitaire, l'interdiction du génocide et de l'esclavage, ainsi que le droit des peuples à l'autodétermination.

³ « Coalition des volontaires » ou « coalition des États de bonne volonté ».

Ces règles de droit international répondent à quelques-uns des nouveaux défis sans pour autant régler le problème fondamental des tensions entre droit et pouvoir. Le principe d'égalité souveraine énoncé à l'article 2 § 1 de la Charte des Nations unies continue de sous-tendre toutes les relations internationales des États, mais, dans l'idéal, le privilège de souveraineté conféré à un État ne doit pas être employé abusivement contre la communauté internationale. Concrètement, la souveraineté nationale ne peut pas être invoquée pour ne pas respecter les droits de l'homme. Mais quelles sont les conséquences d'une violation du droit international ? Quelle est notre réaction face à une transgression flagrante ?

L'Allemagne se place dans le cadre juridique de l'interdiction du recours à la force mentionnée à l'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies et des instruments créés à cet effet par le chapitre VII de celle-ci (recommandations, règlement pacifique, sanctions militaires décidés par Conseil de sécurité) face aux menaces internationales actuelles, notamment d'ordre terroriste. Eu égard à son histoire et à l'influence de l'après-guerre, qui a marqué l'Allemagne pendant des décennies, la classe politique allemande, indépendamment de l'appartenance politique de ses membres, considère que le respect des principes du droit international est une obligation non seulement juridique, mais aussi politique et morale. Le multilatéralisme reste en outre un passage obligé pour l'Allemagne en raison de son histoire, de sa situation géostratégique et de ses intérêts, ce qui la distingue des États-Unis, pour lesquels le multilatéralisme est un mode important et – du moins je l'espère – privilégié, mais pas exclusif, de l'action internationale.

Comment la communauté internationale a-t-elle géré récemment les cas complexes de violations du droit international que nous avons observées ? Selon la lecture que l'on en fait habituellement, le chapitre VII de la Charte des Nations unies s'applique au recours à la force entre États. La formulation de l'article 39 de la Charte est cependant très générale : cette « menace contre la paix » est un libellé vague qui ouvre la porte à une évolution du droit international, comme l'envisage d'ailleurs le Conseil de sécurité. Face aux nouvelles menaces, ce dernier a décidé d'appliquer les dispositions du chapitre VII de la Charte aux cas de recours à la force entre structures non étatiques. L'adoption des résolutions 1368 et 1373 des 12 et 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité a fait évoluer le droit international, qui

considère désormais les actes de terrorisme international comme des menaces contre la paix au sens de la Charte.

Cette évolution risque cependant d'ouvrir la voie à des divergences d'interprétation. Il faudra alors préciser à nouveau la dimension géographique des nouvelles formes de menace contre la paix émanant d'acteurs non étatiques, le moment où elles prennent corps et celui où elles se terminent.

Le droit international actuel contient des ébauches de solutions pour lutter contre le terrorisme, tant dans le droit pénal international que dans les textes des Nations unies. On ne dénombre pas moins de douze conventions onusiennes traitant de différents aspects du terrorisme international, parmi lesquelles la Convention pour la répression des actes de terrorisme et la Convention pour la répression du financement du terrorisme du 10 janvier 2000, qui s'appliquent dès la préparation d'actions terroristes et sanctionnent leur financement. Dans le cas de l'Afghanistan, le Conseil de sécurité a décidé que les États membres des Nations unies devaient geler les avoirs d'origine terroriste.

Le droit international se retrouve face à un nouveau défi, celui du risque de prolifération des armes de destruction massive : en effet, l'interprétation actuelle du droit international ne suffit pas à le contrôler. Ce droit doit donc être modifié par consensus, en mettant l'accent sur le renforcement des dispositifs actuels de non-prolifération. La politique de contrôle des armements ne doit pas disparaître mais évoluer, en donnant la priorité à une détection rapide des violations des accords multilatéraux en matière de non-prolifération pour réagir efficacement, tout en éliminant les raisons qui incitent certains États à se doter d'armes de destruction massive. On ne peut exclure le recours à des mesures coercitives, en accord avec la Charte des Nations unies, si l'objectif recherché ne peut être atteint par ces moyens.

Les tentatives de vider de leur substance les dispositions éprouvées de la Charte des Nations unies et les règles des États pour les remplacer par l'autodéfense préventive, qui est une notion plus large, suscitent de nombreuses critiques en Allemagne. Cette question revêt toute sa pertinence dans le débat sur le droit à l'« autodéfense préventive » réclamé par les États-Unis. De plus, des « rules to break

the rules⁴ » saperaient les fondements du droit international, ce qui explique que l'Allemagne et la grande majorité de la communauté internationale soient opposées à la création d'une zone grise entre interdiction absolue du recours à la force et admission de l'usage de celle-ci. Les États définiraient eux-mêmes cette zone grise, selon des critères quasiment invérifiables. Les nations comme les États-Unis, qui peuvent enfreindre les règles du droit international en vigueur sans avoir à redouter de sanctions, perdraient en prestige et en influence si elles renonçaient à la légitimation de leurs actions par le droit international. Si les États-Unis revendiquent le droit d'attenter à la souveraineté d'autres États en les menaçant d'un recours à la force ou en usant de celle-ci sans autorisation expresse des Nations unies, tout en insistant sur l'intangibilité de leur souveraineté au regard des normes, procédures et institutions internationales, les critiques à leur encontre redoubleront. On leur reprochera de pratiquer une politique fondée sur le principe « deux poids, deux mesures » et d'abuser de leur position dominante.

Enfin, même les États les plus puissants de la terre – et donc les États-Unis – ne peuvent résoudre préventivement les conflits en agissant seuls. Il nous faut donc élaborer en temps utile et de concert des stratégies transatlantiques dans le cadre du droit international et de la Charte des Nations unies.

Le recours aux coalitions *ad hoc* associant des « partenaires de bonne volonté » pour résoudre les futurs conflits comporte des risques. D'une part, ces coalitions ne permettent pas, contrairement aux partenariats stratégiques, de planifier, de prévoir et d'agir pour prévenir à long terme, mais seulement de réagir aux problèmes une fois que l'on a trouvé des partenaires. Bien que les coalitions *ad hoc* ne soient pas en contradiction directe avec le traité de l'Atlantique Nord lorsqu'elles ne concernent pas des obligations au sens de l'article V, elles s'inscrivent en faux par rapport au partenariat stratégique entre États signataires du traité. Si les coalitions *ad hoc* n'utilisent plus l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) que comme « boîte à outils », cette dernière se retrouvera vidée de sens. D'autre part, nous devons veiller à ce que les « coalitions of the willing » ne naissent pas en dehors du contexte transatlantique. Sans vouloir verser dans la polémique, imaginons ce qui se

⁴ Règles pour enfreindre les règles

passerait si ce principe faisait des émules ;: comment réagirions-nous si l'Inde décidait un beau jour de conclure une coalition avec plusieurs États, dont l'Afghanistan, pour intervenir contre le Pakistan ? Il faut également tenir compte du fait qu'une « coalition of the willing » entraîne fréquemment une réaction des États qui ont refusé d'y participer (« unwilling⁵ »). Ceux qui critiquent le phénomène consistant à faire bloc contre un pays (« ganging up against a country ») devraient faire leur autocritique et s'interroger sur leur part de responsabilité.

Les Nations unies, bien qu'ayant des instruments bien conçus à leur disposition, ont la réputation d'être un tigre de papier. On leur reproche souvent leur trop grande faiblesse et leur incapacité à s'imposer face aux États qui défendent leurs intérêts nationaux. C'est oublier que la puissance de l'Organisation des Nations unies (ONU) dépend du bon vouloir de ses 191 États membres. Elle a notamment besoin du soutien des États-Unis, qui est à la fois son membre le plus puissant et son principal contributeur. Elle ne peut intervenir qu'après avoir reçu un véritable mandat de la communauté internationale pour agir. Nous devrions donc envisager une réforme de l'ONU, et notamment du Conseil de sécurité, afin de renforcer la capacité d'agir de l'organisation.

Le Conseil de sécurité, qui prend les décisions aux termes du chapitre VII de la Charte des Nations unies, doit être le plus crédible possible pour être capable d'agir globalement. Il sera d'autant plus représentatif que le nombre de ses membres permanents et non permanents augmentera. Plusieurs idées intéressantes circulent, parmi lesquelles l'obligation de motiver l'exercice du droit de veto, pour lequel une réforme novatrice doit être envisagée. Je tiens à répéter que sans le soutien des États les plus puissants du monde, au premier rang desquels les États-Unis, les Nations unies sont paralysées.

Le système international actuel est déterminé par un grand nombre d'acteurs, et les États-Unis y jouent un rôle dominant. Ils sont et restent incontournables face aux défis majeurs. Ils sont à la fois une puissance militaire, économique et culturelle, ce qui leur confère une position très forte. Ceci me semble être une bonne chose, mais

⁵ « États réfractaires ».

je pense cependant que les États-Unis devraient employer leur puissance de façon constructive pour faire évoluer le droit international. Il serait regrettable qu'ils s'affranchissent dans certains cas des normes et procédures du droit international pour jouer leur rôle et affirmer leur pouvoir sans pareil. Malgré leur puissance, les États-Unis ne peuvent pas maîtriser seuls les grands défis. Joseph Nye, politologue américain et ancien haut responsable au Pentagone, définit ce phénomène dans son ouvrage intitulé *The Paradox of American Power*⁶ : ce paradoxe est la conjugaison d'une position dominante et d'une coopération obligée, au premier chef avec les grands pays européens. Si les États-Unis veulent voir leur rôle dominant accepté à long terme par la communauté internationale, ils doivent tenir compte du droit international et des institutions internationales. Les partenaires stratégiques des États-Unis en Europe accepteront d'autant mieux qu'ils s'affirment comme une démocratie consciente du rôle qui lui incombe que les Américains se montreront ouverts aux arguments et à l'influence de leurs alliés transatlantiques.

Nonobstant les différends sur certaines questions, les relations transatlantiques vont conserver une importance primordiale. Premièrement, les Européens et les Américains sont interdépendants, bien que leurs positions initiales ne concordent pas toujours. Deuxièmement, nous partageons les valeurs des sociétés démocratiques, ouvertes, respectueuses des principes de l'État de droit, ce qui est loin d'être le cas d'autres régions du monde. Ceci reste vrai même si nos décisions divergent sur quelques questions fondamentales, parmi lesquelles le Tribunal pénal international et le protocole de Kyoto.

Le dialogue stratégique transatlantique doit tenir compte des changements entraînés par la disparition des anciens blocs et par le 11 septembre 2001 : l'Europe n'est plus le théâtre du grand affrontement mondial. Sur les plans thématique et géographique, les États-Unis considèrent que les principaux sites de conflits se situent désormais au Proche et au Moyen-Orient, ainsi que certaines régions d'Asie. Depuis 1989, l'Allemagne, qui fut pendant cinquante ans au centre d'un conflit mondial, a perdu l'importance stratégique que lui conférait sa situation géostratégique aux yeux des États-Unis. Les partenaires transatlantiques doivent se réjouir que l'Allemagne ne

⁶ J. S. Nye Jr., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*,

soit plus ni une cause ni un foyer de crise. Si elle conserve sa portée stratégique, c'est d'abord parce qu'elle contribue à trouver des solutions dans des régions qui vont devenir essentielles pour les États-Unis. La classe politique allemande doit dès lors s'interroger : l'Allemagne doit-elle s'aligner sur les nouvelles orientations stratégiques des États-Unis pour conserver son intérêt pour ceux-ci ou parce qu'elle juge, tout comme eux, que sa sécurité et ses intérêts sont menacés ? En effet, les intérêts stratégiques des États-Unis se sont déplacés de l'Europe, centre d'un affrontement mondial, vers d'autres régions (par exemple le Proche et le Moyen-Orient) et vers d'autres thèmes (notamment la lutte contre le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive).

Nous devons par ailleurs dégager un consensus en matière de politique de sécurité, pour déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions nous engagerons des moyens militaires pour défendre notre sécurité, nos intérêts et nos valeurs. Compte tenu de nos ressources limitées, nous devons peser très soigneusement le pour et le contre, et être très sélectifs quant au choix des actions militaires à mener. Malheureusement, nous serons aussi contraints de plus en plus souvent à choisir entre nos intérêts et la morale, et de le faire systématiquement dans les cas où, du fait de nos ressources et de notre influence limitées, nous ne pourrions concilier parfaitement les deux. Qui plus est, nous devons aussi trancher une autre question : voulons-nous d'abord approuver au plan national les interventions militaires, comme le font certains de nos partenaires de l'OTAN ? Ou allons-nous conditionner systématiquement ces interventions à un vote des Nations unies, à un contexte particulier au sein de l'Union européenne ou de l'OTAN, ou à un consensus transatlantique ? Je suis persuadé que, compte tenu de ses intérêts et dans un souci de pragmatisme, l'Allemagne continuera à ne pas accorder la préférence à une décision nationale.

La nouvelle position stratégique de l'Allemagne, les nouveaux choix des États-Unis et les convictions politiques de la majorité des Allemands interpellent la politique allemande. Ces défis d'un nouveau type et le changement de situation de l'Allemagne vont influencer et infléchir les décisions et les traditions de notre pays en

matière de politique extérieure et de sécurité. En fonction du comportement qu'ils adopteront, les États-Unis pourront peser soit positivement, soit négativement sur l'émergence d'une nouvelle culture de sécurité en Allemagne. À cet égard, il est important d'intensifier le dialogue transatlantique pour influencer de façon constructive sur ce processus d'adaptation aux nouvelles réalités.

Notre politique a une mission commune : elle consiste à désamorcer les tensions entre puissance réelle et droit international idéal en réformant le système des Nations unies et, de l'OTAN, ainsi que l'interaction des États-Unis avec l'ONU, l'OTAN et l'Union européenne, afin de favoriser globalement la stabilité et la démocratie.

Les États-Unis comptent aujourd'hui de nombreux adeptes d'un concept ancien selon lequel le monde reste par nature un lieu où les États sont rivaux : un État ne peut alors assurer sa sécurité qu'en devenant plus puissant, et non en se regroupant avec d'autres nations autour d'un ordre juridique commun ou de valeurs partagées. Je défends la thèse que cette idée a été réfutée par l'expérience européenne de l'après-guerre et par le développement parallèle d'une communauté de sécurité transatlantique, et ce, même si de grandes parties du monde restent gouvernées par une logique de pouvoir traditionnelle. Tout comme les réalistes américains et contrairement à de nombreux Européens, je suis convaincu que l'emploi de la force militaire est inévitable dans certains cas. Mais contrairement aux réalistes états-uniens, je suis également persuadé que notre monde peut évoluer avec la nouvelle réalité, qui s'inscrit dans les changements intervenus en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Nous ne devons pas abandonner tout espoir de changer le monde, car la politique se réduirait alors à une action qui n'aurait pas pour objectif de créer un monde meilleur. Il s'écoulera plusieurs générations avant que d'autres régions du monde ne connaissent de profondes mutations, mais la perception que l'on peut avoir de la réalité du pouvoir n'exclut pas les tentatives d'imposer la primauté du droit, pas plus que le réalisme et l'agit téléologique. On peut donc défendre la vision d'un ordre international où le droit confèrerait la puissance sans que celle-ci ouvre la voie à des abus.

Le débat transatlantique est donc bien dominé par des questions fondamentales auxquelles nous devons tenter de répondre : dans de nombreux cas avec les

Américains, presque toujours avec nos voisins européens, et parfois par nous-mêmes. Les véritables questions qui se posent sont les suivantes : que doit être l'Allemagne dans le contexte européen et mondial ? Quels sont les risques que nous sommes prêts à supporter ? Quels sont l'influence et le pouvoir que nous souhaitons exercer ? Quels sont les moyens financiers et les instruments que nous sommes disposés à employer pour satisfaire nos priorités ? Les conclusions du débat allemand seront influencées non seulement par notre discussion interne, mais aussi, dans une large mesure, par les arguments de nos partenaires européens et transatlantiques. C'est précisément ce débat stratégique qui me semble être le plus grand défi que nous aurons à relever au cours des mois et des années à venir.