

KOSOVO ET DROIT DE LA GUERRE

Faut-il juger l'OTAN ?

Créée en 1998, la Cour pénale internationale peine à naître. De nombreux Etats rechignent à ratifier ses statuts, quand ils ne s'y opposent pas comme les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Pourtant, le Tribunal pénal international sur la Yougoslavie (TPIY) avait été présenté comme précurseur d'un ordre international plus juste. Cette règle des « deux poids deux mesures » pourrait aussi s'appliquer à l'évaluation de la campagne de bombardements aériens menée par l'OTAN contre la Yougoslavie, au printemps 1999. L'organisation Amnesty International a souligné que l'OTAN n'a pas « suffisamment suivi l'obligation de prendre toute précaution pour protéger les civils » et que, dans au moins un cas, elle a attaqué une cible illégitime.

Par CLAUDIO CORDONE ET AVNER GIDRON

Du 24 mars au 10 juin 1999, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a conduit une guerre aérienne contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY) sous le nom de code Opération Force alliée (1). Les bilans détaillés fournis par le gouvernement de la RFY évaluent les pertes civiles entre 400 et 600 personnes. L'OTAN n'a pas communiqué d'estimations officielles des civils ou des combattants de la RFY tués. Les forces de l'Alliance atlantique n'ont subi aucune perte au cours de la campagne aérienne.

La majeure partie des controverses concernant cette opération a tourné autour d'une question : l'OTAN avait-elle légalement ou moralement le droit d'intervenir militairement contre un Etat souverain pour l'empêcher de commettre des violations des droits humains contre ses propres citoyens ? Il s'agit d'un débat important, notamment parce qu'il soulève la question de ce qu'aurait pu et dû faire, préventivement, la communauté internationale pendant les années durant lesquelles Amnesty International, parmi d'autres, dénonçait les abus au Kosovo pour éviter la crise de mars 1999.

Il pose également la question de savoir si, avant de déclencher ses bombardements, l'OTAN n'aurait pas pu prévoir et prendre en compte le niveau catastrophique des violations des droits humains au Kosovo commises par les forces de la RFY après le début d'une telle action.

Amnesty International reconnaît l'existence de ces dilemmes, mais n'a pas à juger si le recours à la force dans tel ou tel cas est justifié ou non. Elle ne prend donc pas position sur l'opportunité de l'intervention militaire de l'OTAN contre la RFY ni sur ce que devrait être le règlement politique du problème du Kosovo. En revanche, elle a observé la conduite de l'intervention militaire de l'OTAN à la lumière du droit international humanitaire, en appliquant les critères qu'elle a utilisés pour l'observation des forces de la RFY au Kosovo, ou pour tous les belligérants des conflits à travers le monde. La demande, souvent martelée par l'OTAN, d'être jugée à la lumière de la cause humanitaire qu'elle poursuivait peut être lue comme un plaidoyer pour être jugée selon des normes plus tolérantes que celles appliquées à la RFY. Aucune organisation impartiale ne peut admettre de tels doubles standards et de jauger avec deux poids et deux mesures...

L'OTAN a rejeté toutes les accusations d'infractions au droit humanitaire international, estimant que sa campagne aérienne contre la RFY fut la plus précise de l'histoire, et que jamais autant de précautions ne furent prises pour protéger les civils. C'est peut-être vrai. Toutefois, en plusieurs

circonstances, les choses se passèrent tragiquement, comme l'OTAN elle-même le reconnaît. Et surtout, cela n'implique pas qu'il se soit agi seulement d'accidents inévitables.

Amnesty International a examiné plusieurs aspects de la campagne, incluant neuf attaques spécifiques au cours desquelles des civils furent tués et où le droit de la guerre a pu être ou a été violé. Elle n'a pas eu les moyens d'analyser d'autres attaques comme celle des ponts de Novi Sad, peut-être illégale même si aucun civil ne semble avoir été tué ; elle n'est pas non plus en mesure d'évaluer l'impact global des bombardements sur la population civile. Sur la base de faits disponibles, principalement les déclarations publiques de l'OTAN, et de discussions avec des officiels de haut rang de l'Alliance à Bruxelles en février 2000, il apparaît que l'OTAN n'a pas toujours respecté ses obligations légales concernant le choix des cibles et des méthodes et moyens de combat.

Dans un cas, elle a attaqué un objectif civil : les locaux de la Radio-Télévision serbe (RTS) à Belgrade, commettant alors un crime de guerre (*voir ci-dessous*). Dans d'autres attaques, comme celle des ponts de Grdelica, les forces de l'OTAN n'ont pas suspendu leurs frappes bien qu'il ait été évident que des civils avaient été touchés. D'autres cas, incluant les attaques sur des populations déplacées à Djakovica et Korisa, montrent que les précautions prises furent insuffisantes pour minimiser les pertes civiles - qui auraient pu être significativement réduites si les forces de l'OTAN avaient pleinement adhéré au droit de la guerre.

Durant l'opération Force alliée, l'OTAN n'a jamais précisé quelles normes du droit international humanitaire étaient appliquées par ses forces ni comment elle pouvait maintenir une interprétation commune de ces règles durant la campagne. Les membres de l'Alliance n'ont pas souscrit les mêmes traités. Les Etats-Unis, dont les avions ont mené 80 % des frappes aériennes (2), n'ont pas ratifié le protocole I additionnel, annexé aux conventions de Genève de 1949 (*voir encadré*), la France et la Turquie non plus. Le porte-parole de l'OTAN, M. Jamie Shea, a répété tout au long de la campagne que jamais les lois de la guerre n'avaient été autant respectées, mais il n'a jamais fait référence explicite au protocole I.

Bombardements à haute altitude

Les représentants de l'OTAN rencontrés à Bruxelles ont insisté sur le fait que seuls les Etats membres étaient tenus, à titre individuel, par des obligations légales. L'OTAN ne possède pas de mécanisme capable d'imposer le respect d'un ensemble commun de normes ni d'assurer leur interprétation commune. Cela reste du ressort de chaque Etat membre, ce qui conduit à des inconsistances dans l'application des règles.

Les représentants de l'OTAN ont expliqué que, durant l'opération Force alliée, l'Alliance désignait les cibles aux Etats membres, et que ceux-ci pouvaient les refuser si, par exemple, de leur point de vue, l'attaque violait le droit international, voire leurs propres lois nationales. Si une cible était refusée comme illégale par le pays désigné, elle n'était pas transmise à un autre pays, affirmèrent les porte-parole de l'Alliance. Il n'est toutefois pas évident qu'il en ait été ainsi en pratique. Dans au moins un cas, l'attaque des locaux de la Radio- Télévison serbe (RTS), il semble que l'opération a été maintenue en dépit de désaccords parmi les membres de l'OTAN quant à sa légalité.

« Nous devons comprendre, expliquait le général Michael Short, commandant des forces aériennes alliées du sud de l'Europe, comment rester dans les limites que nos partenaires de coalition s'imposent à eux-mêmes et à nous. Certaines nations n'attaqueront pas des cibles que ma nation attaquerait. Des nations ne partagent pas avec nous la définition de ce qu'est une cible militaire valide, et nous devons en tenir compte... Vous et moi devons savoir que tous les avions basés au Royaume-Uni sont soumis aux règlements du gouvernement du Royaume-Uni pour juger si la cible que nous sommes sur le point de viser est légale ou pas (3). »

« Tous les pays de l'Alliance atlantique ont agi dans le cadre de l'OTAN, avec une coordination, une discussion sur les cibles, a déclaré à la BBC M. Hubert Védrine, ministre français des affaires étrangères. Mais les Etats-Unis ont eu une action américaine en plus. C'étaient des moyens

nationaux, avec une décision nationale commandée depuis les Etats-Unis. Et les alliés européens ne connaissaient pas ces autres actions. » L'OTAN a nié cette allégation (4).

A plusieurs reprises, durant la campagne aérienne, l'OTAN a répété qu'elle faisait « *tous les efforts possibles pour éviter des dommages collatéraux* » et que ses pilotes opéraient sous de « *strictes règles d'engagement* ». Mais elle n'a jamais révélé ces règles ou même les principes sous-jacents. Lors des discussions qu'elle a eues à Bruxelles avec les représentants de l'Alliance, Amnesty International apprit que chaque Etat membre était responsable du choix des règles d'engagement proposées par l'OTAN qu'il adopterait ; mais elle ne fut pas en mesure d'obtenir plus de détails.

Une des préoccupations connues concernant les règles d'engagement de l'OTAN porte sur la pratique du bombardement de haute altitude. Initialement, ses avions étaient tenus de voler au-delà de 5 000 mètres pour protéger les pilotes contre les défenses aériennes. Ces plafonds furent abaissés durant la seconde partie de la campagne, quel ques avions volant par la suite plus bas, jusqu'à 2 000 mètres. Les représentants de l'OTAN affirmèrent qu'un équipage volant à 5 000 mètres ne serait capable que de déterminer si l'objectif était bien celui qui avait été désigné, mais qu'il ne pourrait percevoir un éventuel déplacement de civils dans le voisinage de la cible. Cette règle empêchait *de facto* les équipages de respecter leur obligation de suspendre leur attaque lorsque les circonstances avaient changé au sol, rendant l'objectif non légitime. Après le bombardement d'un convoi civil à Djakovica, les règles d'engagement furent amendées pour requérir une confirmation visuelle de la non-présence de civils dans les environs de la cible.

Le général Michael Short, interrogé, pour un documentaire de la BBC, sur ce qui s'était passé à Djakovica, le 14 avril 1999, rapporta les propos des pilotes : « *Ils sont revenus me voir et m'ont dit : "Nous devons laisser les reconnaissances aériennes descendre à 1 700 mètres. Il faut que les frappeurs soient autorisés à descendre jusqu'à 2 500 mètres, et lors d'une opération de bombardement, nous devons nous assurer qu'ils vérifient d'abord leur cible et qu'ils remontent ensuite à 5 000 mètres. Nous savons que cela augmente significativement les risques, mais aucun de nous ne veut plus jamais toucher un tracteur plein de réfugiés. Nous ne pouvons le supporter" (5).* »

De nouvelles mesures ont été instituées après l'attaque du 7 mai sur Nis (lorsque les Etats-Unis cessèrent d'utiliser leurs bombes à fragmentation) et celle du 30 mai sur le pont Varvarin (lorsque l'OTAN décida d'éviter d'attaquer certains objectifs comme les ponts, quand de nombreux civils se trouvaient vraisemblablement dans les parages). Mais ces changements se sont révélés insuffisants pour empêcher de nouvelles pertes civiles. Ces mesures de précaution de base auraient dû être adoptées dès le début de la campagne afin d'assurer que les règles d'engagement de l'OTAN n'enfreignaient pas le droit de la guerre.

L'OTAN n'a pas non plus lancé d'avertissement « *en temps utile et par des moyens efficaces* » avant les attaques à risque pour les populations civiles, comme l'exige le protocole I. D'après les représentants de l'Alliance, il s'agissait de ne pas mettre en danger la sécurité des pilotes. Son porte-parole, M. Jamie Shea, a déclaré : « *Il n'y a jamais eu dans l'histoire de campagne aérienne qui ait pris autant de mesures que celle-ci, aux dépens des militaires mais en faveur des civils. Même si nous n'avons pas été capables d'atteindre - nul ne le peut, et nul ne le pourra jamais - la perfection à 100 % (6).* » Peu de personnes discuteraient de cette impossibilité d'accomplir une guerre avec une perfection de 100 %. Toutefois, la règle des 5 000 mètres et le manque d'avertissements efficaces ont placé l'OTAN dans une position où elle ne pouvait que commettre ces « erreurs », regrettées ensuite.

La précision des renseignements est essentielle lorsqu'on veut minimiser les pertes civiles, en particulier dans le cas d'une campagne menée à de hautes altitudes et utilisant des armes à longue portée. L'OTAN s'est focalisée sur la phase planifiée, comme si elle assumait que les circonstances ne changeraient pas ou qu'une modification des circonstances (par exemple, des civils venant près de la cible) était d'importance secondaire. Toutefois, des erreurs sérieuses furent commises, y compris dans la planification elle-même, avec des conséquences mortelles, comme lors des attaques sur des civils albanais du Kosovo à Korisa et celle sur l'ambassade

chinoise de Belgrade.

En dépit de ses assurances, l'OTAN a été, dans plusieurs cas, dans l'incapacité d'estimer si elle attaquait bien de véritables cibles militaires. Au cours de plusieurs opérations, ses évaluations se sont révélées erronées. Dans un tel contexte, les risques de répercussions d'une attaque sur des civils sont d'autant plus grands et le besoin d'instituer des garde-fous plus efficaces pour les futures campagnes devient d'autant plus important.

Durant l'opération Force alliée, Amnesty International a écrit à l'OTAN pour lui demander d'enquêter sur plusieurs attaques mentionnées dans cet article. Les officiels répondirent que des investigations internes avaient été menées. Toutefois, ils ajoutèrent qu'ils ne considéraient pas « utile » de divulguer leurs résultats ou de révéler des détails concernant les forces impliquées. Ils spécifièrent qu'aucune mesure pénale ou disciplinaire ne serait prise contre les personnes impliquées dans les attaques incriminées. Pourtant, la CIA a révélé par la suite, en avril 2000, que plusieurs de ses officiels avaient subi des mesures disciplinaires pour leur rôle dans la mauvaise identification de l'ambassade chinoise de Belgrade.

L'OTAN a déclaré que, ne disposant pas de sources directes en Serbie, elle était dans l'impossibilité d'évaluer les pertes civiles causées par les bombardements. Mais cela n'a pas empêché d'autres types d'enquêtes, comme en témoigne le rapport américain sur le bilan de l'action au Kosovo (US Department of Defence's Kosovo After Action Report) (7). Et cela n'explique pas pourquoi les enquêtes similaires à celles menées sur le bombardement de l'ambassade chinoise ne furent pas menées sur d'autres cas, moins politiquement sensibles, concernant des pertes civiles causées par les attaques de l'OTAN.

Le 13 juin, lors d'une démarche qui donne crédit à la transparence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), le bureau du procureur du TPIY, Mme Carla Del Ponte, a rendu public un rapport d'une commission interne sur la campagne de bombardements de l'OTAN. Le procureur accepta la conclusion du rapport - ne pas entreprendre d'investigations pénales contre l'OTAN - sur les bases suivantes : « *Soit la loi n'est pas suffisamment claire, soit les enquêtes ont peu de chances d'aboutir à l'acquisition de preuves suffisantes pour justifier l'inculpation de personnalités de haut rang ou celle de personnes plus modestes, accusées d'être responsables de crimes particulièrement graves.* »

Amnesty International respecte le jugement du procureur. Toutefois, elle remarque que le rapport en question indique que, interrogée sur « *des questions spécifiques à propos d'incidents spécifiques, l'OTAN formula sa réponse en termes généraux et sans référence aux incidents spécifiques* ». Le rapport pointe aussi le fait que « *la commission n'a pas parlé avec les personnes impliquées dans la direction ou l'exécution de la campagne de bombardements* ». Ces faits ont contribué au manque d'informations reconnu par la commission elle-même dans son rapport. En revanche, celui-ci n'explique pas quelles sont les difficultés relevées par le bureau du procureur dans la collecte de preuves contre toute personnalité officielle de l'OTAN ou d'un Etat membre.

Le manque de pleine coopération de la part de l'OTAN en réponse aux demandes du TPIY est regrettable. La décision du procureur de ne pas entamer d'investigations pénales à son encontre ne devrait pas la conduire à ignorer les détails et les nuances contenus dans le rapport, ou à ne pas tenir compte des recommandations faites par Amnesty International (*voir encadré*) et d'autres organisations, y compris le rapport de Human Rights Watch (8) publié en février 2000.

L'OTAN doit tirer des leçons de l'opération Force alliée sur la façon de maximiser la protection des civils, ainsi que l'exige le droit international humanitaire. La plus puissante alliance militaire du monde ne peut qu'établir le plus haut niveau de protection à cet égard.

Créée en 1998, la Cour pénale internationale peine à naître. De nombreux Etats rechignent à ratifier ses statuts, quand ils ne s'y opposent pas comme les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Pourtant, le Tribunal pénal international sur la Yougoslavie (TPIY) avait été présenté comme précurseur d'un ordre international plus juste. Cette règle des « *deux poids deux mesures* »

pourrait aussi s'appliquer à l'évaluation de la campagne de bombardements aériens menée par l'OTAN contre la Yougoslavie, au printemps 1999. L'organisation Amnesty International a souligné que l'OTAN n'a pas « *suffisamment suivi l'obligation de prendre toute précaution pour protéger les civils* » et que, dans au moins un cas, elle a attaqué une cible illégitime.

(1) Dans un rapport publié en juin 2000 - Dommages collatéraux ou homicides illégaux ? Violation du droit de la guerre par l'OTAN lors de l'opération Force alliée -, Amnesty International examine plusieurs aspects de cette campagne aérienne, notamment les règles d'engagement et d'autres aspects opérationnels, à la lumière du droit international humanitaire. Amnesty International, Londres, EUR 70/18/00 ; www.amnesty.org/ailib/intcam/kosovo/docs/nato_all.pdf

(2) Military Readiness Subcommittee of House Armed Services Committee, Hearing on the Readiness Impact of Operations in Kosovo, Washington, 25 octobre 1999.

(3) Remarque du général Michael C. Short à l'Air Force Association's Air Warfare, le 25 février 2000.

(4) « Moral Combat - NATO at War », émission de la BBC2, le 12 mars 2000. Au cours du même programme de télévision, le général Wesley Clark, le commandant suprême des Forces alliées en Europe, a nié les allégations françaises d'une opération américaine séparée : « *C'est faux... J'ai commandé toutes les forces.* »

(5) « Moral Combat - NATO at War », *op. cit.*

(6) Conférence de presse, Jamie Shea et le général Walter Jertz, Bruxelles, le 3 mai 1999.

(7) www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf

(8) Human Rights Watch, Civilian Deaths in the NATO Air Campaign, February 2000, www.hrw.org/reports/2000/nato/

Lire :

- *Les normes les plus élevées du droit international*

- *La protection des civils*

<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/07/GIDRON/14024> - JUILLET 2000