

## **Inadaptation des mécanismes du droit international à l'intervention au Kosovo**

Zia Oloumi, Doctorant en droit international,

Chercheur à l'Institut du Droit de la Paix et du Développement, Chargé d'enseignements à la Faculté de droit, des sciences économique et de gestion de l'Université de Nice-Sophia Antipolis

Notes à l'intervention radiophonique sur Radio TSF, Nice, mars 1999

---

\* Le 12 octobre 1998, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a lancé un ultimatum à la République fédérale de Yougoslavie (RFY) pour qu'elle se plie aux exigences précédemment posées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998. Devant la menace imminente de frappes aériennes - le Conseil atlantique avait lancé dans la nuit du 12 au 13 octobre un ordre d'activation de ses forces -, le Président Milosevic a très rapidement accepté les conditions de l'OTAN.

\* Nous allons fêter, le 4 avril, dimanche, les 50 ans de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord). L'OTAN est une alliance de défense collective <sup>1</sup>.

\* Objectifs de l'OTAN : Contre l'éventualité de la menace rouge, qui était réelle, mais surtout pour dominer trois zones géostratégiques : Extrême-Orient, Proche-Orient, Europe. Les menaces contre la puissance américaine étant : La Russie, la Chine, le Japon et l'Europe (surtout l'Allemagne).

\* Principe : Le Traité de l'Atlantique Nord autorise ses Etats membres à défendre un des autres Etats membres de l'organisation dès lors qu'il est agressé militairement <sup>2</sup>.

Paradoxalement alors que les troupes de l'Alliance Atlantique ne se sont jamais servies de leurs armes pour protéger les territoires qu'elles ont pour mission de défendre, elles les emploient aujourd'hui, sans autorisation de l'ONU, dans une région extérieure à celles qu'elle couvre : la Yougoslavie.

### **\* La base légale discutable de l'intervention militaire de l'OTAN dans une région extérieure à celles qu'elle couvre :**

---

<sup>1</sup> Le Traité de L'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949, institue une Alliance de défense collective selon la définition de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. L'Alliance rassemble 14 pays d'Europe (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Turquie), les Etats-Unis d'Amérique et le Canada. Par des initiatives comme la création du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), du partenariat pour la paix (PPP) et d'un nouveau Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), les pays membres de l'OTAN ont ouvert la voie à de nouvelles formes de partenariat et de coopération avec d'autres pays (notamment d'Europe centrale et de l'Est, dont la Russie) dans le cadre de l'Alliance.

<sup>2</sup> Son article 5 dispose, en effet, que « les parties [au Traité] conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'entre elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle et collective, reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée (...) ».

Or non seulement la RFY n'est pas membre de l'OTAN mais elle n'a pas non plus attaqué un Etat membre de l'OTAN. Il a réprimé brutalement une minorité ethnique sur son propre territoire. Il s'agit de violations de droit international humanitaire voire de crime contre l'humanité.

Pour intervenir militairement (intervention pour raison humanitaire), l'OTAN a besoin d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>3</sup>. Si le Conseil de sécurité peut décider d'utiliser, « s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité (...) »<sup>4</sup>, lui seul est habilité à le faire. Encore faut-il qu'il agisse dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, c'est à dire lorsqu' » [il] constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (...) »<sup>5</sup>. Or face à l'absence d'un mandat express de l'ONU du fait du veto probable de la Russie, on peut rechercher s'il y avait au moins un mandat implicite.

L'Accord de Dayton signé à Paris le 21 novembre 1995 et qui a mis fin au conflit en ex-Yougoslavie, n'inclut pas le Kosovo. Il ne prévoit donc pas non plus d'éventuelle intervention des forces de l'OTAN en cas de répression abusive de minorités ethniques dans cette province.

Des textes de l'ONU existent pourtant et peuvent donner une base légale, même imparfaite, à l'intervention militaire.

- **Résolution 1160 (1998)**, adoptée par le CS « agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », diverses mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée sont prises en vue de « parvenir à une solution politique de la question du Kosovo (...) » (par. 1). Le CS souligne « qu'en l'absence de progrès constructifs vers un règlement de la situation au Kosovo, la possibilité de prendre d'autres mesures sera examinée » (par.19).
- **Résolution 1199 du 23 septembre 1998** adoptée à l'unanimité du CS moins l'abstention de la Chine énonce les obligations imposées à Belgrade (cessez-le-feu, fin des agressions contre les civils, retrait des unités spéciales, ouverture d'un dialogue politique avec la communauté albanaise) et, dans son article 16, stipule que le Conseil de sécurité « décide, au cas où les mesures concrètes exigées ne seraient pas prises, d'examiner une **action ultérieure et des mesures additionnelles** pour maintenir ou rétablir la paix ».
- **Résolution 1203 du 24 octobre 1998**, entérine l'accord conclu par Richard Holbrooke avec M. Milosevic et fait ainsi des engagements qu'il contient (retrait d'une large partie des forces serbes du Kosovo, ouverture de négociations, etc.) des obligations internationales.
- Ces deux résolutions adoptées dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire celui qui autorise le recours à la force. Certes, en toute

---

<sup>3</sup> En tout état de cause, et comme le rappelle son article 7, le Traité de l'Atlantique Nord « n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon 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 ». Cette disposition ne fait que reprendre celle de l'article 53 de la Charte des Nations Unies qui précise qu' » aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité (...).

<sup>4</sup> Article 53 de la Charte.

<sup>5</sup> Article 39 de la Charte.

rigueur, le passage à l'acte (à ces « mesures additionnelles » dont parle la résolution 1199) aurait supposé une nouvelle réunion du CS pour mandater formellement l'OTAN d'une mission coercitive. Mais il y avait risque certain de veto russe.

Cependant, l'OTAN n'ayant pas actuellement mandat pour intervenir au Kosovo, et la menace ou l'emploi de la force étant prohibée en droit international, **toute menace ou emploi de la force de sa part contre la RFY est et serait illicite en droit international.**

\* **Sur la légitimité de l'intervention militaire de l'OTAN**

- Fallait-il pour autant renoncer à intervenir ? Le mécanisme du CS était bloqué par l'exercice probable du droit de veto. La Communauté internationale était démunie, l'ONU étant une nouvelle fois impuissante. Pourtant, ne rien faire c'était laisser faire et laisser faire c'est assumer la catastrophe humanitaire qui se dessinait depuis des années.
- Les faits sont révélateurs. N'oublions pas les massacres de Zubrenitsa et de Vukovar. Dès cet été déjà la possibilité d'une intervention était envisageable : les troupes serbes vidaient les villages (100.000 réfugiés en quelques mois, 200.000 morts environs en 10 ans) et jetaient sur les routes des centaines de milliers de civils, et déjà à l'Elysée on pouvait entendre : « Devant le scandale humanitaire, le scandale juridique s'effacerait ». C'est encore une fois le problème de la réponse démocratique face aux dictateurs qui se pose : Il faut trouver une solution entre Munich et Viêt-nam, nous dit-on. En juillet 1998, un article dans le monde diplomatique intitulé « Menaces improvisées de l'OTAN » reconnaissait que « l'OTAN est devenue aussi incapable que l'ONU ». C'est sans doute cela qu'il fallait éviter.
- Pourtant la Cour internationale de Justice (CIJ) dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* a rappelé que « (...) la légitimité de l'utilisation de la force par un Etat en réponse à un fait illicite dont il n'a pas été victime n'est pas admise quand le fait illicite en question n'est pas une agression armée »<sup>6</sup>.

\* **Et demain :**

- La voie diplomatique :
  - Echec de la diplomatie occidentale : France/GB/USA. Processus de Rambouillet (une autonomie sous souveraineté yougoslave)
  - Echec de la diplomatie russe : voyage de Primakov, alors que l'on savait que rien n'était possible
  - Echec de la diplomatie vaticane
  - Désormais l'autonomie n'est plus possible, il faut passer à l'indépendance et éviter l'escalade dans tous les pays de Balkans => il faut organiser un grand sommet sur la région et mettre tous les problèmes sur la table.

---

<sup>6</sup> C.I.J. Recueil 1986, p. 100, par. 211.

- Voie juridique : Les violations de droit international humanitaire commises actuellement en vue de l'épuration ethnique du Kosovo sont également des crimes contre l'humanité, car elles s'inscrivent dans une politique d'atrocités et de persécutions contre la population civile d'origine albanaise. Cette politique pourrait relever du génocide dès lors que l'intention criminelle ne serait plus de faire fuir la population d'origine albanaise mais de la détruire en tout ou en partie. Toute preuve d'atteintes massives à la vie humaine au Kosovo constituerait un indice fort d'intention d'effectuer un génocide. Dans tous les cas, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est compétent pour poursuivre les individus responsables de ces crimes, y compris le chef d'Etat yougoslave.
- En attendant : Les autres voies possibles : quelle alternative à la force (après la force de la raison il faut essayer la raison de la force) ?
  - Continuer les frappes chirurgicales, qui sont des bombardements
  - Passer à la phase terrestre, qui fait son chemin et aider la résistance kossovar (avec les risques de haine entre nationalismes)
  - Faire un pont aérien humanitaire et stabiliser les économies des pays des environs (Albanie, Macédonie,...).
  - A plus long terme, l'Europe devrait prendre son autonomie à l'égard des Etats-Unis et fonder un système cohérent de sécurité préventive en augmentant significativement son budget défense. Rappelons que les budgets américains dans ce domaine représentent 250 à 270 milliards de dollars de dépenses effectives y correspondant (l'équivalent du total des dépenses effectuées par l'Allemagne, la France, le Japon, la Chine et la Russie réunis !). Un avion furtif coûte la bagatelle de 2,3 milliards de dollars et les Etats-Unis en ont 13 engagés. Parallèlement les efforts diplomatiques concertés des européens doivent être renforcés afin de mettre en place un mécanisme efficace et intégré de règlement des différends. La France pourrait mettre à profit sa prochaine position (présidence du Conseil de sécurité) pour jouer un rôle dans le renforcement et assouplissement des mécanismes de recours à la force.

### **Réflexions plus générales et rappels juridiques concernant le droit international et du règlement des différends internationaux :**

\* **Le Droit international** connaît un seul sujet fondamental : l'Etat ; un seul principe primordial : la souveraineté (au sens de l'indépendance). Le problème se pose dans l'idée de nation (un des éléments de l'existence d'un Etat), qui est une réalité sociale et non juridique. A ce propos, le droit international préfère la stabilité des frontières et la garantie des droits des minorités (au droit de sécession). Se qui explique au passage la mise à l'index du droit des peuples à disposer d'eux mêmes.

\* Une des conséquences de la souveraineté est que l'Etat exerce sur son territoire des **compétences générales et exclusives**. Cette souveraineté est protégée par les principes d'intégrité territoriale et de non-intervention. Principe rappelé dans l'art. 2§7 de la Charte des Nations Unies qui interdit aux Nations Unies d'intervenir « dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat » sauf si la paix et la sécurité internationale sont menacées. C'est ce que l'on appelle le **principe de non-ingérence** dans les affaires intérieures (CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, 1986).

**\* Cependant une intervention peut être licite :**

- **L'intervention d'humanité** (le droit d'ingérence humanitaire ou le devoir d'ingérence) : Pour les coreligionnaires En 1860 déjà, la France était intervenue au Liban pour mettre fin aux massacres de chrétiens. Au XIX<sup>e</sup> s., encore, les Etats intervenaient pour empêcher « des excès de sauvagerie qui paraissent intolérables aux peuples européens (A. Rougier, La théorie de l'intervention d'humanité, 1910). Exemples : intervention européenne sous le commandement allemand à Pékin en 1900 après la «révolte des boxers » dirigée contre les Européens, etc. Aujourd'hui, il s'agit de protection des ressortissants.
- **L'intervention sollicitée** en vertu d'une alliance militaire ou d'un accord de coopération militaire : Les Soviétiques ont invoqué le Pacte de Varsovie pour intervenir en Hongrie en 1956 et en Tchécoslovaquie en 1968. La France invoque souvent les accords de coopération militaire pour intervenir dans certains pays d'Afrique (Comores 1995, Bob Denard). Dans ce cas, il faut «une légitime défense individuelle ou collective » et donc que l'autorité qui demande l'intervention soit légitime. Les soviétiques avaient inventé le concept de «souveraineté limitée » pour les pays du camp socialiste.
- **L'intervention au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies** : « Menaces à la paix et à la sécurité dans la région », (guerre contre l'Irak, les sanctions votées par le Conseil de sécurité,...).
- **La protection des droits de l'homme** autorise un droit de regard des autres Etats sur ceux qui se sont engagés à les respecter.
- **En matière économique**, les sanctions économiques contre un Etat pour des raisons de violation des droits de l'homme constituent une ingérence dans les affaires intérieures de cet Etat (ex : les plans imposés par le FMI ,...).
- **Mais la plupart du temps, les garde-fous juridiques sont bien fragiles** dans un domaine qui relève par excellence de la politique internationale et des rapports de forces. De nombreuses opérations sont imposées comme des faits accomplis. Un commando israélien a enlevé le criminel nazi Eichman en Argentine (1960), puis l'Etat israélien s'est contenté de faire des excuses à l'Argentine en reconnaissant qu'il avait violé la souveraineté territoriale de celle-ci. Les interventions des Etats-Unis (Grenade 1983, Nicaragua) ou de la France en Afrique (Tchad), Turquie en Irak (contre les Kurdes), Israël au Liban.

**\* Les nouveaux enjeux** : la communauté internationale, une souveraineté remodelée (Pinochet, Chambre des Lords, Mars 1999) et le concept de «devoir d'ingérence » donnent une vigueur nouvelles aux opérations humanitaires.

Mais un accord de l'Etat, sauf si l'Etat n'existe plus (Rwanda, Somlie), + besoin d'assistance + urgent.

- Le « nouvel ordre international humanitaire », AGNU, résolution 43-131 du 8 décembre 1988. Accès aux victimes de catastrophes naturelles.
- Couloirs d'urgence pour acheminer l'aide médicale et alimentaire d'urgence. Résolution 45-100 du 14 décembre 1990. Irak et ses Kurdes après la guerre du Golfe Persique.

- Autorisation du recours à la force, sur la base du Chapitre VII de la Charte, pour acheminer l'aide humanitaire. Résolution CS 776, 14 septembre 1992, FORPRONU peut employer la force pour protéger les convois humanitaires en Bosnie. La résolution 794 du 3 décembre 1992 donne un fondement à une intervention militaire pour répondre à « la nécessité urgente d'acheminer rapidement l'aide humanitaire dans l'ensemble de la Somalie ». Idem pour le Rwanda (Résolution 929 du 22 juin 1994). Résolution 1101 du 28 mars 1997 autorisant le déploiement en Albanie d'une force multilatérale de protection sous commandement italien pour « faciliter l'acheminement rapide et sûr de l'assistance humanitaire » et « créer le climat de sécurité nécessaire aux missions des organisations internationales en Albanie ».
- Actuellement, l'intervention pour la protection des droits de l'homme ne peut être justifiée. Sauf à donner une valeur plus importante, dans le cadre d'une souveraineté rénovée, à la Déclaration universelle des droits de l'homme que par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et que par les Conventions de Genève de 1949. Ex : résolution 940 du Conseil de sécurité (31 juillet 1994), qui autorise une intervention à Haïti (considérations humanitaire et violation des libertés civiles).
- Ainsi, la Communauté internationale, qui ne prend d'ailleurs pas les moyens de faire face à toutes les crises humanitaires, fait donc preuve d'un enthousiasme sélectif dans les causes humanitaires.

### **Le règlement des conflits :**

#### ?? Le règlement armée :

Interdiction du recours à la force. Les représailles armées sont interdites (bombardement de la centrale nucléaire irakienne de Tamouz en 1981 par les Israéliens ; raid aérien américain sur Tripoli en représailles à l'attentat contre des militaires américains dans une discothèque de Berlin en 1986).

Résolution 2625 (XXV) AGNU autorise le recours à la force pour l'exercice du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes : « Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples... de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de revoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte ».

#### ?? Le règlement pacifique :

Art. 1§1 et 2§3 Charte Nations Unies, Chapitre VI (art. 33 à 38) s'intitule « Règlement pacifique des différends » (diplomatie : négociation, enquête, médiation, conciliation, juridictionnel : arbitrage et règlement judiciaire) (Conventions de La Haye de 1899 et 1907).