

# LES CINQUANTE ANS DE L'ONU - BILAN DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU MAINTIEN DE LA PAIX

par

David RUIZÉ

*Professeur à l'Université de Paris V - René Descartes*

Le cinquantenaire de l'ONU fournit l'occasion de faire le bilan de la participation française au maintien de la paix. Notre pays vient au second rang de ceux qui fournissent actuellement des "casques bleus"<sup>1</sup>. Et sur les 16 "opérations de maintien de la paix", encore en cours<sup>2</sup>, la France participe à 10 opérations<sup>3</sup>.

De fait, jusqu'en 1978, date de la mise en place de la Force intérimaire (*sic*) des Nations Unies au Liban (FINUL), la France, comme les autres États membres permanents du Conseil de sécurité, restait, en principe<sup>4</sup>, à l'écart des "opérations de maintien de la paix". Rappelons que cette expression est née dans la pratique pour désigner "les opérations militaires et

*paramilitaires qui sont organisées sous la pression de la nécessité, faute de pouvoir mettre en oeuvre les mécanismes de l'article 43"<sup>5</sup>, c'est-à-dire en l'absence des accords spéciaux visant, à l'avance, à mettre des forces armées à la disposition de l'Organisation mondiale. Cette mise à l'écart visait à empêcher les grandes puissances de chercher à faire éventuellement prévaloir leurs propres intérêts dans le règlement de certains conflits. Par la suite, pour des raisons techniques, ou plus exactement, d'efficacité et du fait des réticences de certains États (notamment scandinaves) auxquels il était jusqu'alors systématiquement fait appel, tous les membres permanents furent sollicités, d'une façon ou d'une autre<sup>6</sup>.*

La participation française aux opérations de maintien de la paix<sup>7</sup> doit d'ailleurs être distinguée de certaines hypothèses dans lesquelles la France a apporté sa contribution à des initiatives de l'ONU pour aboutir au règlement de conflits internationaux, en dehors d'opérations de maintien de la paix.

1 Au 31 août 1995, l'effectif total des casques bleus s'établissait à 68 894 provenant de 85 pays. La France fournissait 7 386 "hommes", venant après le Royaume-Uni avec 10 257 hommes (Statistiques fournies par le Centre d'information des Nations Unies à Paris).

2 *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies - Paris*, n°16, juillet 1995, p. 53. On compte, désormais, 23 opérations terminées (en y incluant la MONUAS en Afrique du Sud).

3 ONUST (Moyen-Orient): 14 observateurs; FINUL (Liban): 264 militaires; MONUIK (frontière irako-koweïtienne): 15 observateurs; MINURSO (Sahara occidental): 27 observateurs; MINUHAH (Haïti): 93 policiers et 2 gendarmes; ONURC (Croatie): 8 636 militaires et 5 observateurs; FORPRONU (Bosnie-Herzégovine y compris F.R.R.): 6 083 militaires et 3 observateurs; FORDEPRENU (Macédoine): 1 observateur; MONUG (Géorgie): 5 observateurs; UNAVEM (Angola): 3 militaires et 8 observateurs.

4 Parmi les exceptions figuraient la participation des États-Unis et de la France, dès la création de l'ONUST (le commandant adjoint, le colonel français Serot fut assassiné, en septembre 1948, en même temps que le médiateur de l'ONU, le Comte Bernadotte) et celle de la Grande-Bretagne, lors de la création de l'UNFICYP (Chypre) en 1964.

5 M. Flory, "L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix", *AFDI* 1965, p. 446 et s. et not. p. 459.

6 La participation de la Chine s'est toujours faite uniquement sous la forme d'envoi d'observateurs comme celle de l'Union soviétique (par la suite la Russie a fourni de véritables contingents). De même, jusqu'à l'opération des Nations Unies en Somalie (1992), les États-Unis ont également uniquement fourni des observateurs. Actuellement il y a un contingent américain en Macédoine (FORDEPRENU).

7 Sur le détail des opérations de maintien de la paix menées jusqu'en 1990, on se reportera à la publication fort documentée de l'ONU *The Blue Helmets*, 2ème éd., 1990, 449 p. + cartes. *Adde* Alain-Henri Bonnaure, "Les opérations de maintien de la paix : vue d'ensemble", *Arès*, 1993, Vol. XIX/1 pp. 83-107.

On sait, en effet, que l'un des objectifs principaux de l'Organisation mondiale est d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Et le Conseil de sécurité s'en est vu attribuer par la Charte des Nations Unies la responsabilité principale (article 24). Mais, cette responsabilité n'est pas pour autant exclusive, d'où le rôle éventuel de l'Assemblée générale<sup>8</sup>. Mais, il est vrai que jusqu'à présent, c'est presque toujours<sup>9</sup> le Conseil de sécurité qui a pris de telles initiatives, dont la mise sur pied d'opérations de maintien de la paix ne constitue qu'une des modalités.

En effet, dans la pratique, le rôle du Conseil de sécurité est apparu très diversifié, depuis cinquante ans<sup>10</sup>. Outre le mécanisme des sanctions économiques, allant de mesures sélectives d'embargo (armes, pétrole, etc...) jusqu'à un isolement total (blocus économique), on relèvera ici : la coordination d'une action de légitime défense, l'autorisation du recours à la force et les opérations de maintien de la paix<sup>11</sup>.

## I. LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU MAINTIEN DE LA PAIX EN DEHORS DES "OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX" PROPREMENT DITES

A - Au titre de la *coordination d'une action de légitime défense*, on relèvera l'affaire de Corée, sur la signification de laquelle on s'est souvent largement mépris.

Dans cette affaire, l'ONU ne s'est pas elle-même engagée et il est inexact de la citer comme la première hypothèse d'envoi de "casques bleus". En réalité, le Conseil de

sécurité a, en l'occurrence, cautionné une opération de légitime défense collective (de la Corée du sud envahie par la Corée du nord), déclenchée à l'initiative des États-Unis.

La résolution du 7 juillet 1950 a recommandé que les États membres de l'Organisation, prêts à apporter une assistance à la République de Corée, mettent leurs forces à "la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des États-Unis", ceux-ci étant invités à désigner le commandant en chef de ces forces<sup>12</sup>.

Le Conseil de sécurité couvrit, en quelque, sorte l'opération en autorisant l'utilisation par le "commandement unifié" du "drapeau des Nations Unies" en même temps que celui des diverses nations participantes. Parmi la vingtaine d'États, qui fournirent des contingents, figura la France, dont le "bataillon" (renforcé), placé sous le commandement du Général Monclar compta environ 3 000 hommes.

B - Au titre de l'*autorisation du recours à la force* par les Nations Unies, il faut distinguer les initiatives multinationales et les initiatives étatiques isolées, par lesquelles la France a été également concernée.

### 1.1. Les forces multinationales

Cette solution a été adoptée par le Conseil de sécurité dans deux cas, dans lesquels il a agi sur la base du chapitre VII de la Charte, qui lui donne - et à lui seul - le pouvoir de "décider" des actions de contrainte lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées<sup>13</sup>.

8 Cette possibilité est notamment offerte par la Résolution dite Union pour le maintien de la paix ou encore résolution Acheson (377 "V" du 3 novembre 1950). C'est sur la base de cette résolution que fut mise sur pied, en 1956-57, la première Force d'urgence des Nations Unies (FONU) dans la presqu'île du Sinaï.  
9 Mis à part le cas cité ci-dessus.

10 Voir D. Ruzié "Le rôle du Conseil de sécurité" dans *Sécurité collective et crises internationales*, S.G.D.N., Actes des Journées d'études de Toulon (9-10 septembre 1993), Documentation française, 1994, pp. 187-231.

11 On pourrait ajouter le contrôle de l'exercice de compétences territoriales (ex : contrôle des industries d'armement irakiennes par l'UNSCOM) et l'exercice de compétences juridictionnelles (ex : Tribunaux internationaux chargés de juger les violations du droit humanitaire dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda).

12 Ce qui explique le fait qu'en 1951, le président Truman put, de son propre chef, révoquer le général Mac Arthur, qui n'était commandant en chef des forces dites des Nations Unies en Corée qu'en tant que commandant en chef des forces américaines et, à ce titre, relevant de la seule autorité du président des États-Unis. La situation des commandants des différents contingents de casques bleus est fondamentalement différente. Ils sont certes mis à la disposition de l'ONU par leurs États d'origine, mais ils relèvent de la seule autorité du Secrétaire général des Nations Unies.

13 SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes (1994), éd. Pedone, 1995, 324 p.

### 1.1.1. La crise du Golfe <sup>14</sup>

Après l'échec des sanctions économiques décidées à l'encontre de l'Irak à la suite de l'invasion et de l'annexion du Koweït, le Conseil de sécurité décida par la résolution 678 du 29 novembre 1990 d'autoriser des sanctions militaires, à l'issue d'une "période de grâce" se terminant le 15 janvier 1991.

Passé cette date, cette fois encore, à l'initiative des États-Unis, mais sans que l'ONU soit impliquée, s'est déroulée une action de police multinationale (*Desert Storm* - Tempête du désert) entraînant des opérations militaires, mais non une guerre <sup>15</sup>. L'objectif assigné à cette action, et qui a été atteint, était d'obtenir le retrait des forces armées irakiennes du territoire de l'État souverain du Koweït. Mais, il n'y a pas eu, dans ce cas, à la différence de la guerre de Corée, un commandement unifié, mais seulement un contrôle opérationnel des États-Unis sur les troupes fournies par une trentaine de pays, dont la France <sup>16</sup>.

### 1.1.2. Le cas de la Somalie

Après l'échec de la mission de l'ONU (ONUSOM I) au printemps 1992, le Conseil de sécurité par sa résolution 794 du 3 décembre 1992 "se félicite" (*sic*) de l'offre d'un État membre (les États-Unis pour ne pas les nommer) et celle d'autres États en vue "d'instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie". Et il autorise les États membres à "employer tous les moyens nécessaires" pour atteindre ce résultat.

Une fois encore, ce furent les États-Unis qui furent à l'origine de la mise sur pied de l'opération *Restore Hope* (Rendre l'espoir) à l'aide d'une force internationale (*United*

14 CEDIN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe* (sous la dir. de B. Stern), Montchrestien, 1991, 495 p. et la série d'articles à l'*AFDI* 1991 pp. 7-238 ; voir également le recueil de documents : *Guerre du Golfe - Le dossier d'une crise internationale, 1990-1992*, publié sous la direction de B. Stern, Documentation française, 1993, 632 p. et Selim el Sayegh, *La crise du Golfe*, LGDJ, 1993, 544 p.

15 Il y a lieu de distinguer une guerre et une opération de police internationale, à la fois quant au but poursuivi (rétablissement de la norme internationale et non poursuite d'intérêts nationaux), au déclenchement de l'action et à l'arrêt de celle-ci.

16 L'opération Daguet a mobilisé environ 15 000 hommes.

*Task Force-UNTAF* : Force d'intervention unifiée), mais, cette fois, sous commandement américain. Toutefois, le point 13 de la résolution prévoyait une "coordination" entre l'ONU et les forces militaires engagées, car l'autorisation de recourir pratiquement à la force était donnée à la fois au Secrétaire général de l'ONU et aux États (point 10 de la résolution) <sup>17</sup>. La France participa à cette opération avec une vingtaine de pays, en engageant un contingent d'environ 2 400 hommes <sup>18</sup>.

Au printemps 1993, la mission de l'*UNTAF* était transférée à l'*ONUSOM II*, initiative se rattachant aux "opérations de maintien de la paix", mais avec une particularité (absence de base consensuelle à l'opération) sur laquelle nous reviendrons <sup>19</sup>.

### **1.2. Les actions nationales**

S'agissant de la France <sup>20</sup>, on signalera l'opération *Turquoise*, menée au Rwanda en juillet-août 1994 <sup>21</sup>, qu'il y a lieu de distinguer d'autres interventions effectuées antérieurement dans ce même pays.

En effet, tout d'abord, comme dans d'autres hypothèses <sup>22</sup>, des troupes françaises ont été envoyées au Rwanda, en 1990 et 1993, en vue d'aider les autorités en place à maintenir l'ordre. Ces actions, se plaçant dans le cadre d'accords d'assistance militaire, constituaient des "interventions sollicitées", qui ne mettent pas en cause le principe de non-intervention d'un État sur le territoire d'un autre État <sup>23</sup>.

17 Sur les mécanismes de coordination voir le rapport du Secrétaire général du 3 mars 1993 (S/25354).

18 L'*UNTAF* ne comprenait que 50% de contingents américains contre 90% en Corée et 80% durant la crise du Golfe.

19 La France participa avec un contingent d'environ 1 100 hommes à *ONUSOM II*, qui a été dissoute au printemps 1995.

20 Nous ne ferons que mentionner ici l'opération *Restore democracy* (Rétablir la démocratie) à Haïti que le Conseil de sécurité a autorisée par sa résolution 940 du 31 juillet 1994. Initialement conçue comme une force multinationale (*MNF: Multinational Force*), elle n'a pratiquement été composée que d'éléments fournis par les États-Unis. Sa mission a, en janvier 1995, été relayée par la MINUHA, opération propre à l'ONU, et qui, jusqu'alors n'avait pu être déployée.

21 D. Ruzié, "Le cadre juridique des interventions françaises au Rwanda", *Droit et défense*, n°94/4, pp. 4-10.

22 ex. : Gabon, Tchad, Centrafrique, Comores, Djibouti, Togo.

23 Nous ne prenons pas parti, sur le plan politique, sur l'opportunité de ces interventions, qui ont conforté l'ethnie hutue, alors au pouvoir, pratiquant une politique discriminatoire à l'égard de la majorité tutsie.

Puis, en avril 1994, fut menée l'opération *Amaryllis*, relevant quant à elle de l'"intervention d'humanité", qui autorise un État à intervenir sur le territoire d'un autre État, même sans son autorisation, en vue de protéger ses propres ressortissants, menacés par un danger imminent<sup>24</sup>. Ainsi, au même titre que des militaires belges, des soldats français avaient procédé à l'évacuation de plusieurs centaines de personnes, que des troubles violents, consécutifs à l'assassinat du président rwandais le 6 avril 1994, menaçaient de massacrer.

Or, non seulement une force des Nations Unies, déjà en place, la MINUAR<sup>25</sup>, se révélait incapable d'éviter ces massacres potentiels, mais elle ne put pas davantage empêcher l'assassinat du premier ministre ainsi que de 10 casques bleus belges de la MINUAR qui l'entouraient. L'élargissement du mandat de la MINUAR et l'augmentation (théorique) de ses effectifs se révélèrent sans effet face aux massacres, aux mouvements massifs de population qui en découlaient et à la famine et aux maladies qui les accompagnaient.

C'est alors que le ministre français des affaires étrangères déclara que la France était "prête" à intervenir au Rwanda avec ses principaux partenaires africains et européens. Le Conseil de sécurité, malgré de nombreuses réticences<sup>26</sup> adopta, le 22 juin 1994, la résolution 929, par laquelle il autorisait la mise sur pied d'une "opération multinationale" à des "fins humanitaires" jusqu'à ce que la MINUAR soit dotée des effectifs nécessaires et ce pour une durée maximum de 2 mois<sup>27</sup>. Dans une certaine mesure, l'ONU sous-traita, en quelque

sorte, une mission qu'elle n'était pas en mesure d'assurer elle-même<sup>28</sup>.

Pratiquement, l'opération *Turquoise*, comme on pouvait d'ailleurs s'y attendre se révéla être une opération essentiellement française, la participation de contingents africains étant plutôt symbolique.

Le contingent français, fort de 2 500 hommes, était autorisé à employer "*tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires*" qui lui avaient été assignés (assurer la sécurité et la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger. Il ne lui appartenait pas de s'interposer entre les parties, comme sont censés, parfois, le faire les casques bleus des Nations Unies.

Cette intervention française se situait ainsi pratiquement dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler, depuis quelques années, une "intervention humanitaire"<sup>29</sup>.

En effet, cette opération a été "décidée" par le Conseil de sécurité, sur la base du Chapitre VII de la Charte et donc imposée, et non, comme nous le verrons s'agissant, généralement, des opérations de maintien de la paix "recommandée", sur la base du Chapitre VI du même texte.

Or, sous peine de mettre sérieusement en danger la souveraineté des États, il faut écarter la notion même de *droit* d'ingérence pour des motifs humanitaires et s'en tenir à la notion d'un *devoir* moral d'assistance humanitaire.

Car, mis à part le cas de l'Irak, souvent cité à tort pour étayer la consécration d'un tel droit, et où les textes et la pratique montrent que l'assistance humanitaire internationale n'a pu être pratiquement apportée qu'avec le consentement de Saddam Hussein, le seul précédent jusqu'à l'opération *Turquoise* était constitué par la Somalie. Mais, précisément, alors qu'en principe l'accord, sinon la sollicitation du gouvernement de l'État intéressé est nécessaire pour une telle

24 On cite traditionnellement, à ce titre, l'opération menée par Israël à Entebbe, en 1976. C'est par erreur que l'opération française à Kolwezi, en 1978, est, également, souvent évoquée, alors que cette intervention avait été sinon formellement autorisée, du moins implicitement admise par les autorités zaïroises.

25 Cette force avait été mise en place en octobre 1993 (résolution 872) en vue de veiller à la mise en oeuvre des accords de réconciliation, dits d'Arusha (Tanzanie), conclus à l'été précédent entre le gouvernement rwandais de l'époque (hutu) et l'opposition d'alors du Front patriotique rwandais (FPR), essentiellement d'origine tutsie.

26 Cinq pays - sur les 15 membres du Conseil - s'abstinrent (Brésil, Chine, Nigeria, Nouvelle-Zélande et Pakistan).

27 A la fin de l'opération *Turquoise*, les effectifs de la MINUAR n'atteignaient même pas la moitié des effectifs prévus (5 500).

28 Cette idée de "sous-traitance" se retrouve également dans l'autorisation donnée aux États-Unis d'intervenir à Haïti et à la Russie de déployer des troupes en Géorgie (voir note 35).

29 Ce type d'intervention doit être distingué de l'"intervention d'humanité", évoquée précédemment, qui vise à protéger les nationaux de l'État intervenant.

ingérence, la situation de la Somalie était "unique", à l'époque où le Conseil de sécurité l'a examinée, en ce sens qu'il n'y avait plus d'autorités, ni légales, ni même de fait, susceptibles de lancer un tel appel.

On serait tenté de rapprocher la situation du Rwanda, à l'été 1994, de celle de la Somalie au moment du lancement de l'opération *Restore Hope*, fin 1992. En effet, le gouvernement légal (dit "intérimaire" depuis la disparition du président et du premier ministre) n'exerçait pratiquement plus son autorité, cependant que le FPR (Front patriotique ruandais) s'appêtait à prendre le pouvoir. On peut même se demander - ce qui explique, sans doute, les réticences du FPR à admettre l'intervention française - si les autorités "légales" ou ce qu'il en restait, n'ont pas implicitement accepté cette intervention, espérant ainsi, indirectement, bénéficier d'une protection contre d'éventuels massacres "à rebours" de la part des forces du FPR<sup>30</sup>. D'ailleurs, l'idée d'une prolongation de l'opération *Turquoise*, envisagée à un moment donné, dut être abandonnée du fait, notamment du refus du nouveau gouvernement ruandais, cautionné par le FPR.

Le rôle du consentement de l'État concerné, et les difficultés résultant parfois de l'impossibilité de le solliciter, se retrouve dans le mécanisme des "opérations de la paix" auxquelles a été et est encore associée la France.

## II. LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU MAINTIEN DE LA PAIX DANS LE CADRE DES "OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX" PROPREMENT DITES<sup>31</sup>

La France a été associée à plusieurs "opérations de maintien de la paix", dont nous avons rappelé la définition donnée par la doctrine.

### 2.1. Les différentes opérations

#### 2.1.1. Les opérations terminées

Chronologiquement, on citera les opérations suivantes : GANUPT (Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période transitoire), dans lequel, en 1989 et 1990, un contingent de 110 français a concouru à l'organisation des premières élections libres en Namibie (ex-territoire sous mandat du Sud-ouest africain) ; MIPRENUC (Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge), où un contingent de 114 militaires français a, en 1991-1992, aidé au maintien du cessez-le-feu entre les factions rivales et oeuvré au déminage ; APRONUC (Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge) qui a pris le relais, en 1992 et 1993, de la MIPRENUC et où un contingent français de 1 242 casques bleus a aidé à "reconstruire" le pays, en contribuant au rétablissement de l'autorité de l'État par le maintien de l'ordre et l'organisation d'élections ; ONUSOM II, prenant la suite de l'opération "Rendre l'espoir" : 1 100 casques bleus français ont, en 1993 et 1994, contribué à rétablir (*sic*) la stabilité en Somalie et en tout cas restauré dans la région de Baïdoa les circuits de distribution alimentaire<sup>32</sup> ; ONUSAL (Mission d'observation des Nations Unies au Salvador) : de 1991 à avril 1995, des gendarmes et des policiers français ont participé à l'instruction de la nouvelle police nationale.

<sup>30</sup> La décision du Conseil de sécurité, quelques semaines plus tard, d'autoriser l'opération *Restore Democracy* ne constitua pas une mesure d'ingérence imposée, du fait que d'une part, il s'agissait de permettre le rétablissement du président légitimement et démocratiquement élu (Aristide) et que d'autre part, les autorités *de facto*, en place, avaient accepté cette intervention américaine.

<sup>31</sup> Le SIRPA a édité, au printemps 1995, un dépliant intitulé "France-ONU - 50 ans de soldats de la paix", que nous avons mis à jour. On se reportera, également, au substantiel rapport, rédigé, en 1994, par le sénateur F. Trucy, parlementaire en mission sur "La participation de la France aux opérations de maintien de la paix", (197 p. + Annexes), qui n'a malheureusement pas été publié.

<sup>32</sup> ONUSOM II a été dissoute en mars 1995.

### 2.1.2. Les opérations en cours

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la France participe encore à l'heure actuelle à la moitié (10) des opérations de maintien de la paix en cours : ONUST (Organisme des Nations Unies chargé, depuis 1948, de la surveillance de la trêve entre Israël et les États arabes voisins) ; FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban) : chargé (sans grande efficacité) depuis 1978 de faire écran entre les terroristes opérant à partir du territoire du Liban et Israël ; MONUIK (Mission d'observation des Nations Unies en Irak et au Koweït) : surveillance, depuis 1991, de la zone démilitarisée entre les 2 pays ; MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) : préparation (sans cesse repoussée depuis 1991) d'un référendum d'autodétermination dans cette ancienne colonie espagnole (évacuée depuis 1976) ; MINUHA (Mission des Nations Unies en Haïti) : depuis 1994, opération visant à contribuer au rétablissement de la paix civile et à conforter le régime du président Aristide ; ONURC (Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie) et FORPRONU (Force de protection des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine) : depuis le printemps 1992, ces deux opérations, parties intégrantes avec la FORDEPRENU (en Macédoine) des Forces de paix des Nations Unies (FPNU) dans l'ex-Yougoslavie<sup>33</sup>, ont pour mission de s'interposer entre les belligérants, de protéger des zones de sécurité et de faciliter l'acheminement d'une assistance humanitaire<sup>34</sup> ; MONUG (Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie) : depuis 1993, observation et garantie de l'application d'un cessez-le-feu en Abkhazie (Géorgie)<sup>35</sup>, UNAVEM (nouvelle Mission de vérification des

33 Nous reviendrons sur ces nouvelles appellations, adoptées au printemps 1995.

34 Comme les événements qui se sont déroulés depuis l'été 1995 le prouvent, les deux premières missions n'ont pratiquement pas pu être exercées. Quant à la troisième, son effectivité s'est trouvée gravement handicapée par l'échec des deux précédentes. En revanche, la mission préventive de la FORDEPRONU semble avoir réussi jusqu'à présent.

35 Cette opération a été décidée par le Conseil de sécurité en août 1993 cependant qu'en juillet 1994 (résolution 937 du 21 juillet), le Conseil autorisait la Russie à déployer également des troupes. Les événements ultérieurs ont prouvé que cette double initiative n'avait pas fait preuve d'une totale efficacité.

Nations-Unies en Angola, chargée depuis 1991 de veiller à la mise en oeuvre effective de l'accord de réconciliation nationale).

### **2.2. Les différentes missions confiées**

Les opérations énumérées ci-dessus illustrent la différenciation des missions confiées aux "casques bleus" depuis la première opération de l'UMOGIP (à la frontière indo-pakistanaise, au Cachemire), en avril 1948<sup>36</sup>. L'expression d'opérations de maintien de la paix de la "deuxième génération" a fait son chemin<sup>37</sup>.

La mission traditionnelle était celle d'interposition entre forces opposées, en principe directement de caractère international. Ces forces chargées de surveiller le respect d'un cessez-le-feu et de prévenir la reprise d'hostilités étaient censées préparer les conditions favorables à un futur règlement politique<sup>38</sup>. Toutefois, déjà avant 1988, qui marque un tournant dans les opérations de maintien de la paix, à la fois quant à leur nombre croissant<sup>39</sup> et surtout quant à l'orientation de leurs missions, certaines de ces forces séparant des fractions d'une même population - il est vrai soutenues par des États étrangers (ex. : UNFICYP à Chypre) - devaient, selon la formule de Victor Ghebali, "*consolider un règlement politique préalable*".

Ces dernières années, ce nouveau type de mission s'est généralisé<sup>40</sup>. Les casques bleus sont amenés à s'immiscer dans des situations internes, en contribuant à la neutralisation, par leur désarmement, de forces opposées, en réinstallant des réfugiés, en organisant des élections ou des référendums libres et même en participant à l'administration des territoires concernés. Parallèlement à des opérations à mandat traditionnel (ex. : MONUIK), les opérations

36 Opération à laquelle la France ne participe toujours pas.

37 G. Abi-Saab "La deuxième génération des opérations de maintien de la paix: quelques réflexions préliminaires", *Le Trimestre du Monde*, 1992/IV, p. 87 et s.

38 V.-Y. Ghebali "Le développement des opérations de maintien de la paix depuis la fin de la guerre froide", *ibid.*, 1992/IV, p. 67 et s. Voir par exemple ONUST et FINUL.

39 En 40 ans, de 1948 à 1988, l'ONU n'avait mis en place que 13 opérations. Depuis, elle en a entrepris 24.

40 A s'en tenir aux seules opérations auxquelles la France a participé ou participe encore, on citera : GANUPT, ONUSAL, MINURSO, MIPRENUC et APRONUC, MONUG, MINUHA.

de la deuxième génération englobent, de plus en plus, dans leur mission l'assistance humanitaire, que les autorités étatiques - lorsqu'elles existent - sont incapables d'assurer. Tel a été le cas, par exemple, pour la FORPRONU, à l'époque où elle concernait l'ensemble de la Yougoslavie, et où chargée, dans l'ex-Croatie, d'une mission d'interposition entre serbes et croates, elle, a par la suite, été orientée vers un but essentiellement humanitaire, en Bosnie-Herzégovine <sup>41</sup>.

La diversification des missions des opérations de maintien de la paix - du maintien de la paix proprement dit on est passé à la consolidation de la paix - s'est accompagnée d'une hétérogénéité des fondements juridiques de ces opérations.

### 2.3. Les fondements juridiques des opérations

Ce n'est pas tant le fait que toutes les opérations, à l'exception de la FUNU I (à laquelle ne participa pas d'ailleurs la France), créée à l'initiative de l'Assemblée générale, réunie en session extraordinaire d'urgence, aient été mises sur pied à l'initiative du Conseil de sécurité, qui mérite d'être relevé.

En effet, le Conseil de sécurité, comme l'Assemblée générale, dispose également d'un simple pouvoir de recommandation, qui s'exerce sur la base du chapitre VI de la Charte. Ce n'est qu'en cas de situation considérée par le Conseil de sécurité comme constituant une agression, une menace ou une rupture de la paix que le Conseil, sur la base du chapitre VII, dispose d'un véritable pouvoir de décision lui permettant d'imposer au(x) destinataire(s) d'une résolution une contrainte, soit à titre préventif soit à titre répressif. Autrement, dit, sur la base du Chapitre VI, le Conseil de sécurité ne peut prendre d'initiative qu'avec le consentement du ou des États concernés, alors que sur la

base du Chapitre VII, le Conseil peut imposer une présence de casques bleus. S'agissant des opérations de maintien de la paix terminées ou encore en cours, on relèvera que formellement, et sans ambiguïté, seules l'ONUSOM II (en l'absence d'autorités légales en mesure d'exprimer leur consentement) et la MONUIK (en raison du contexte de sanctions militaires décidées contre l'Irak) relèvent du chapitre VII de la Charte. A titre anecdotique, on rappellera que les opérations de maintien de la paix ont parfois été présentées, sur le plan humoristique, comme relevant du chapitre VI bis de la Charte (bien évidemment inexistant) du fait qu'elles font appel à des militaires (donc proches des forces envisagées par le Chapitre VII en cas de sanctions) mais qu'elles sont subordonnées au consentement des États à l'acceptation d'une recommandation de l'ONU, formulée dans le cadre du chapitre VI.

Toutefois, dans la pratique, la distinction des fondements juridiques et donc la portée du consentement des États ne sont pas toujours aisés à mettre en évidence.

Indépendamment du fait que dans le cadre d'opérations fondées sur le chapitre VI, le Conseil peut décider des sanctions sur la base du chapitre VII <sup>42</sup> ou autoriser le recours à la force pour permettre l'accomplissement des missions confiées <sup>43</sup>, la pratique la plus récente reflète une évolution, parfois ambiguë, du fondement juridique des opérations.

Tel est le cas de l'opération engagée dans l'ex-Yougoslavie. A l'origine, le fondement juridique de la présence de casques bleus reposait incontestablement, uniquement, sur la base du Chapitre VI. En effet, c'est à la suite d'un appel du gouvernement yougoslave, à l'automne 1991 <sup>44</sup>, que le Conseil de sécurité a pris l'initiative, le 21 février 1992 (résolution 743), de constituer la FORPRONU, dont la mission initialement

41 Depuis le printemps 1995 (résolutions 981 à 983 du 31 mars), les casques bleus dans l'ex-Yougoslavie constituent les Forces de paix des Nations Unies (FPNU), qui recouvrent l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC), la Force de protection des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (FORPRONU) et la Force de déploiement préventif en Macédoine (FORDEPRENU).

42 Ex. : sanctions économiques contre les serbes bosniaques (résolution 942 du 23 sept. 1994).

43 Ex. : Autorisations expresses données à la FORPRONU dès la résolution 770 du 13 août 1992. La question de la mise en oeuvre concrète de telles autorisations soulève d'autres problèmes, comme la pratique l'a montré.

44 Rappelons que la sécession de la Croatie, de la Slovénie de la Bosnie et de la Macédoine n'est intervenue qu'en 1992.



localisée en Croatie a, par la suite, été étendue à la Bosnie-Herzégovine et, même, à titre préventif, à la Macédoine.

Or, le fait que les opérations de maintien de la paix reposent donc, en principe, sur le consentement de l'État sur le territoire duquel ces forces étaient appelées à stationner est de nature à soulever de graves difficultés, lorsque ce consentement vient à faire défaut. Initialement, la difficulté était d'autant plus importante que le Conseil de sécurité ne fixait pas, à l'avance, la durée minimale de la mission. Ce sont les conséquences malheureuses du retrait des casques bleus de la FUNU, en mai 1967, à la suite de la demande du gouvernement égyptien, qui a conduit, par la suite, le Conseil à toujours fixer une durée minimale pour une opération, sous réserve d'un renouvellement. Mais, cette base "contractuelle" n'écarte pas pour autant toute difficulté, l'État concerné étant en mesure de "faire monter les enchères" en négociant les conditions du renouvellement de la Force. Déjà coutumier du fait<sup>45</sup>, le gouvernement croate "récidiva" au printemps 1995. C'est sur l'insistance des autorités croates que la FORPRONU a été scindée en trois forces formellement distinctes, dont une chargée d'opérer spécifiquement en Croatie : l'ONURC<sup>46</sup> (résolution 981 du 31 mars 1995). Bien que la référence au consentement des autorités croates ne soit pas mentionnée on doit admettre que le Conseil de sécurité n'a pas envisagé d'imposer la présence de l'ONURC sur le territoire croate, d'autant plus que la résolution réaffirme la souveraineté de la Croatie. De telle sorte que la référence expresse du Chapitre VII, qui figure dans le même texte, doit être entendue de façon restrictive, comme ne concernant que "*la détermination (du Conseil) d'assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie*". En d'autres termes, le Conseil entendait seulement, de notre point de vue, confirmer le droit des casques bleus à recourir à la force armée dans l'accomplissement de leur mission.

45 D. Ruzié "Maintien, construction et imposition de la paix: une perspective juridique", *Lettre de l'UNIDIR*, n° 24, déc. 1993 pp. 67-73 et not. p. 69.

46 On relèvera l'ambiguïté de l'acronyme qui ne comprend qu'un seul "C", or la force est intitulée : Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie.

Ainsi, le recours à la force armée n'est-elle pas nécessairement exclue même lorsqu'une opération de maintien de la paix repose sur une base "consensuelle". Mais, la pratique a montré, en Yougoslavie, que ce n'était pas l'absence d'autorisation formelle de recours à la force qui empêchait des initiatives en ce sens, mais l'absence de volonté politique, les risques de telles initiatives et aussi et surtout l'absence de moyens propres à l'ONU.

#### 2.4. Les difficultés de fonctionnement<sup>47</sup>

Ces difficultés résultent incontestablement du fait que l'Organisation mondiale n'a jamais été dotée de forces mises, en permanence à sa disposition, comme l'hypothèse en avait été prévue à l'article 43 de la Charte. D'où l'improvisation dans la pratique des "opérations de maintien de la paix".

Depuis 1965, un comité (initialement composé de 33 États, à l'heure actuelle de 34) est censé étudier l'ensemble des problèmes soulevés par ce type d'opérations, sans avoir abouti jusqu'à présent. On en est encore à l'élaboration d'un modèle-type d'accord relatif à ces opérations entre l'ONU et les États concernés<sup>48</sup>, car un tel accord n'existe pas dans tous les cas<sup>49</sup>.

Pratiquement, les capacités financières et techniques de l'Organisation mondiale se sont révélées d'autant plus limitées<sup>50</sup> que, paradoxalement, elle a été de plus en plus souvent sollicitée.

Parmi les palliatifs auxquels l'ONU a eu recours, on peut précisément citer une initiative prise, durant l'été 1995, et à laquelle la France a été étroitement associée : la mise sur pied d'une Force de réaction rapide en Bosnie (F.R.R.). C'est, en effet, sur la base d'une proposition conjointe de la

47 Voir M. Voelckel, X. Guérin et V. Florent "Les opérations de maintien de la paix", *Droit et défense*, n°94/2 pp. 4-12.

48 Voir l'excellente revue, publiée depuis peu aux Pays-Bas, *International Peacekeeping*, Kluwer Academic Publishers, Vol. 1, N° 3, pp. 105-10 et n° 4 pp. 136-138.

49 Voir liste *ibid.* Vol. 1, N° 3, pp. 84-85.

50 Voir Communication de R. Zacklin dans les Actes du Colloque de Toulon du S.G.D.N. (cité note 10) ; voir égal. communication de M. Voelckel dans les Actes du Colloques de Rennes de la S.F.D.I.; (cité note 13).



France, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, relative à l'envoi de renforts militaires pour la FORPRONU, sous la forme d'une brigade multinationale que le Conseil de sécurité a autorisé la constitution d'une telle force (résolution 998 du 16 juin 1995). D'une part, cela a permis à la FORPRONU de disposer de contingents mieux adaptés aux missions de la force <sup>51</sup> et d'autre part, le coût de revient de ces renforts se révélera moins onéreux. Ce financement ne sera en effet que partiellement à la charge de l'ONU <sup>52</sup>, l'autre partie devant être assurée par des contributions volontaires, c'est à dire, sans doute, en grande partie par les États fournissant les contingents et par les États-Unis.

Mais la France ne s'est pas contentée d'une participation effective à des opérations de maintien de la paix, elle a également apporté sa contribution à la mise au point de mécanismes visant à accroître l'efficacité de ces opérations, en réduisant les délais de leur mise sur pied. Ainsi en a-t-il été de la mise au point d'un système de ressources "en attente" <sup>53</sup>. Malheureusement, la pratique montre qu'en l'absence d'engagement automatique des États de fournir les contingents qu'ils se sont effectivement proposés de mettre à la disposition de l'ONU, les résultats que l'on peut escompter de la mise en route de ce système sont limités.

S'il est vrai que l'ONU n'est que le reflet de la (bonne) volonté des États membres, on peut admettre, sans risquer d'être accusé de forfanterie, que la France, dont cependant la place de membre permanent du Conseil de sécurité est parfois contestée, n'a pas failli aux obligations qui en découlent.

D.R.

<sup>51</sup> Les contingents en provenance d'une trentaine d'États sont loin de répondre aux qualifications requises pour ce type d'opérations. Déjà l'échec de l'ONUSOM II peut être, en grande partie, attribuée à une telle situation.

<sup>52</sup> En l'absence de règles générales pour le financement des opérations de maintien de la paix, ce sont des principes identiques qui sont pratiquement adoptés lors de la création de nouvelles forces : financement par les membres permanents du Conseil de sécurité pour environ la moitié, sur la base du barème ordinaire des contributions, augmenté d'un peu plus de 25% ; financement par les pays développés (moins d'une trentaine) sur la base du barème (inchangé) des contributions ; financement du solde, soit environ 10%, par près de 140 États en voie de développement, sur la base du barème des contributions diminué de 80% et même de 90% pour les pays les moins avancés.

<sup>53</sup> G. Gambiez " Les ressources en attente des Nations Unies", *Droit et Défense*, n°94/4, pp. 50-53.