UNITED NATIONS
NATIONS UNIES

DIRECTIVES GENERALES CONCERNANT LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

DEPARTEMENT
DES OPERATIONS
DE MAINTIEN
DE LA PAIX

DIRECTIVES GENERALES CONCERNANT LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Département des Opérations de Maintien de la Paix
de l'Organisation des Nations Unies

Directives Générales concernant
les Opérations de Maintien de la Paix

Directives Générales concernant les Opérations de Maintien de la Paix est édité par le Département des Opérations de Maintien de la Paix - New York 1995.

Ce document a été imprimé par le Centre International de Formation de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), Turin, Italie.

UN/210/TC/GG95

Copyright © United Nations 1995

La reproduction de ce document est protégée par le Protocole No 2 de la Convention Universelle des Droits de Reproduction.

Cependant, les autorités gouvernementales des Etats-Membres sont autorisées à le reproduire librement pour leur usage personnel exclusif.

Toute reproduction, même partielle, de ce document à des fins de vente ou de publication est soumise à l'accord formel du Département des Opérations du Maintien de la Paix demandé par écrit.

Aucune partie de ce document ne peut être mise en mémoire sans l'accord préalable du Département des Opérations du Maintien de la Paix.

United Nations Plaza - New York, NY 10017 - USA
Tél : (212) 963-8651 - Fax :(212) 963-9061

Octobre 1995

Projet graphique M. Montesano, MDP, Centre de l'OIT à Turin

Directives Générales concernant les Opérations de Maintien de la Paix

Conçu pour servir de guide aux gouvernements, le présent document reflète la pratique actuelle de l'Organisation des Nations Unies en matière de maintien de la paix. Il ne traite que du maintien de la paix et n'aborde pas la question des opérations d'imposition de la paix. Il sera suivi de documents plus détaillés portant sur des aspects spécifiques des opérations de maintien de la paix.

CHAPITRE

1

DIRECTIVES GENERALES DES NATIONS UNIES CONCERNANT LE MAINTIEN DE LA PAIX

CHAPITRE 1. *DIRECTIVES GENERALES DES NATIONS UNIES CONCERNANT LE MAINTIEN DE LA PAIX*

INTRODUCTION

1. L'objectif premier de l'Organisation des Nations Unies est de maintenir la paix et la sécurité internationales. La Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945 à San Francisco par les 50 Etats fondateurs, partait du principe que l'ordre issu de la deuxième guerre mondiale serait fondé sur une coopération constante entre les puissances alliées, c'est-à-dire la Chine, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Union soviétique. Il était prévu que, dans les cas où d'autres Etats ne pourraient régler pacifiquement leurs différends, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU agiraient de concert pour prévenir ou repousser l'agression. Mais la guerre froide a divisé les anciens alliés et les deux superpuissances se sont mises à soutenir fréquemment les parties opposées dans les divers conflits. Dès lors, le Conseil de sécurité n'était plus à même de s'acquitter efficacement de son mandat et de maintenir la paix, en particulier lorsqu'une action coercitive était envisageable.

2. Toutefois, même au plus fort de la rivalité entre l'Est et l'Ouest, les membres du Conseil se sont attachés à maîtriser les conflits régionaux et à éviter la montée vers un affrontement direct des superpuissances, à faire face aux rivalités liées au processus de décolonisation et, dans certains cas, à permettre à des gouvernements dont les forces étaient mêlées à des situations inextricables en dehors de leurs frontières à se retirer sans perdre leur prestige.

3. Les règles en matière de maintien de la paix des Nations Unies ont été créées pour remplir ces fonctions. Non prévues par la Charte, elles ont été conçues comme un instrument de diplomatie pragmatique qui devait être utilisé autant que possible dans un monde où les Etats, bien que profondément divisés, conservaient en commun des intérêts politiques cruciaux. A cette époque, les objectifs du maintien de la paix étaient limités : il s'agissait avant tout de parvenir à un cessez-le-feu, de le faire respecter et de stabiliser la situation sur le terrain, afin d'entreprendre, au niveau politique, de résoudre le conflit par des moyens pacifiques. Les opérations de maintien de la paix ont obéi à ce principe pendant plus de 40 ans.

4. Après la fin de la guerre froide, la reprise de la coopération entre les Etats a entraîné un fort accroissement de la demande d'opérations de maintien de la paix. Alors que les membres permanents du Conseil de sécurité, en particulier les Etats-Unis et l'Union soviétique, commençaient à collaborer plus étroitement pour favoriser l'endiguement et le règlement pacifique des conflits régionaux, le Conseil, oeuvrant avec les autres Etats intéressés, est devenu l'instance principale où étaient prises les initiatives visant à maîtriser les situations de conflit ou à y mettre fin.

5. Dans certains cas, les efforts déployés par le Conseil de sécurité ont ouvert la voie à un règlement global, qui allait bien au-delà du cessez-le-feu et de la séparation des forces et s'attaquait aux causes mêmes du conflit. Pour favoriser de tels règlements, l'ONU a lancé des opérations pluridimensionnelles qui faisaient appel, outre la composante militaire traditionnellement prédominante dans les opérations de maintien de la paix, à tout un ensemble d'experts

civils chargés d'apporter leur concours dans des domaines tels que les droits de l'homme, la police civile, les élections, la restauration des institutions et le retour des combattants à une vie normale.

6. La fin de la guerre froide a également eu des conséquences négatives et s'est accompagnée d'une vague de conflits nationalistes, ethniques, religieux et civils. Informés sur-le-champ par les médias, les peuples du monde entier ont ressenti l'obligation morale de chercher à remédier à ces tragédies. Ils se sont alors tournés vers leurs gouvernements qui, à leur tour, se sont adressés à l'ONU pour lancer des opérations nouvelles et extrêmement complexes. A la différence de la plupart des activités antérieures de maintien de la paix, dont le but était de mettre un terme à des conflits entre Etats, il s'agissait de faire face à des actes de violence au sein d'un même pays, voire à des conflits d'autant plus complexes qu'ils étaient à la fois internes et extérieurs. Ces différentes situations ont montré que le maintien de la paix n'était pas une panacée lorsqu'une ou plusieurs des parties au conflit préféraient poursuivre la guerre.

CONCEPTS FONDAMENTAUX

7. Pour répondre aux différents types de conflit, l'ONU a à sa disposition tout un ensemble d'instruments :

8. **La diplomatie préventive** a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.

9. **Le rétablissement de la paix** vise à rapprocher des parties hostiles par la diplomatie, la négociation et des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

10. **Le maintien de la paix** consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain (faisant généralement appel à du personnel militaire et civil), avec l'assentiment des parties concernées, pour assurer ou surveiller l'application des arrangements relatifs à la maîtrise du conflit (cessez-le-feu, séparation des forces, etc.) et à son règlement (partiel ou global) ou pour veiller à l'acheminement de l'aide humanitaire en toute sécurité.

11. **L'imposition de la paix** peut être nécessaire lorsque tous les autres moyens ont échoué. Prévue au Chapitre VII de la Charte, elle inclut l'emploi de la force armée pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, dans les cas où le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.

12. **La consolidation de la paix** est essentielle dès la fin du conflit. Elle consiste à appuyer les mesures et les structures qui favoriseront la paix et restaureront la confiance et la coopération entre les anciens ennemis, afin d'éviter une reprise du conflit.

13. Cette gamme d'instruments permet à l'ONU de répondre avec une certaine souplesse aux différents types de conflit auxquels doit faire face la communauté internationale. Les présentes directives sont consacrées tout particulièrement aux opérations de maintien de la paix. Comme on le verra plus loin, ces opérations font souvent suite aux efforts de rétablissement de la paix et comprennent parfois des activités de consolidation de la paix. L'imposition de la paix n'entre pas dans le cadre du présent document.

CHAPITRE

2

TYPES D'OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

MAINTIEN DU CESSEZ-LE-FEU ET SEPARATION DES FORCES

14. On qualifie de "traditionnel" le concept de maintien de la paix qui s'est développé pendant la guerre froide; il continue d'ailleurs de prédominer et ne semble pas près de disparaître. On peut distinguer à cet égard deux grandes catégories : les missions d'observation et les forces de maintien de la paix. Les premières sont composées d'observateurs militaires non armés dont le nombre peut aller jusqu'à plusieurs centaines. Les secondes se composent principalement d'unités armées dont les effectifs vont d'un millier à plusieurs dizaines de milliers de soldats. On peut citer comme exemples les opérations menées à Chypre, sur les hauteurs du Golan et au Cachemire.

15. Les opérations de ce type fonctionnent sur la base d'un accord ou d'un arrangement limité entre les parties. Elles ont pour objet de contrôler le respect du cessez-le-feu et, par leur présence, permettent aux belligérants de se replier à une distance suffisante pour que les passions puissent s'apaiser et que s'instaure un climat propice aux négociations. Parce qu'elles vérifient que les parties respectent les engagements qu'elles ont pris en ce qui concerne, par exemple, un cessez-le-feu, une zone démilitarisée ou des zones de limitation, et parce qu'elles enquêtent sur les violations signalées, les opérations de maintien de la paix représentent une mesure de confiance importante, qui garantit à chaque partie que l'"ennemi" ne pourra pas profiter du cessez-le-feu pour accroître son avantage. La supervision, l'interposition et l'observation (par des postes fixes, des patrouilles, des survols ou d'autres moyens techniques employés avec

l'accord des parties) constituent les éléments courants des opérations de maintien de la paix. Celles-ci sont normalement déployées sans préjudice des droits, revendications ou positions des parties en ce qui concerne l'objet du conflit, le différend qui les oppose ne pouvant être résolu que par la négociation.

DEPLOIEMENT PREVENTIF

16. Il arrive également que pour atteindre le même objectif, c'est-à-dire créer des conditions favorables à un règlement négocié, des opérations de ce type soient déployées à titre préventif, ce qui est une innovation relativement récente. Dans ce cas, il s'agit d'empêcher non pas que les combats reprennent, mais qu'ils aient lieu. S'appuyant sur des activités souvent similaires à celles entreprises pour le maintien du cessez-le-feu – c'est-à-dire la création d'une zone démilitarisée, l'interposition, l'observation et la présentation de rapports aux parties elles-mêmes et au Conseil de sécurité – le déploiement préventif est une mesure de confiance en ce sens qu'il offre une présence rassurante et une certaine transparence, utiles pour prévenir les erreurs d'appréciation qui peuvent conduire à la guerre. Il constitue également un système d'"alerte avancée" pour le Conseil de sécurité et alourdit en soi le prix politique de toute agression dans la zone d'opérations. Ce nouveau type de déploiement a été réalisé dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.

MISE EN OEUVRE D'UN REGLEMENT GLOBAL

17. A la différence des missions décrites plus haut, qui interviennent après un cessez-le-feu mais avant qu'un règlement du conflit n'ait été négocié, les nouvelles opérations de maintien de la paix qui ont fait

leur apparition à la fin des années 80 ont pour but d'aider les parties à mettre en oeuvre le règlement global auquel elles sont parvenues. Ce règlement d'ensemble porte non seulement sur un cessez-le-feu et d'autres arrangements militaires, mais aussi sur tout un ensemble de questions civiles. L'ONU a donc été appelée à remplir des fonctions d'une diversité sans précédent : supervision du cessez-le-feu, regroupement et démobilisation des forces, réinsertion des combattants dans la vie civile et destruction de leurs armes; élaboration et mise en oeuvre de programmes de déminage; retour des réfugiés et des personnes déplacées; fourniture d'une aide humanitaire; supervision des structures administratives existantes; création de nouvelles forces de police; contrôle du respect des droits de l'homme; conception et supervision de réformes constitutionnelles, judiciaires et électorales; observation et supervision, voire organisation et conduite d'élections; coordination de l'appui à la reconstruction du pays et au relèvement de l'économie.

18. De telles opérations ont été déployées en Namibie, en Angola, en El Salvador, au Cambodge et au Mozambique. D'une durée limitée, elles ont généralement été couronnées de succès.

PROTECTION DES OPERATIONS HUMANITAIRES PENDANT LES CONFLITS

19. L'utilisation des forces des Nations Unies pour protéger les opérations humanitaires est relativement récente. Les organismes humanitaires s'efforcent de secourir les victimes civiles de la guerre, quelles qu'elles soient. Trop souvent, les parties au conflit, dont certaines peuvent être des milices irrégulières ou des autorités autoproclamées, paralysent l'acti-

vité des organismes humanitaires, parfois en raison des exigences de la guerre mais le plus souvent parce que la fourniture de secours à tel ou tel secteur de la population est contraire aux buts de guerre de l'une ou l'autre des parties. Par ailleurs, il est de plus en plus fréquent que les belligérants détournent l'aide à leur profit. Lorsque le conflit se déroule au sein d'un même Etat, les organismes humanitaires doivent souvent mener à bien leurs activités dans des conditions où prévalent le chaos et l'absence d'ordre public. Il arrive parfois, mais pas toujours, que l'horreur qui résulte de ce type de situation s'étale sur les écrans de télévision, entraînant une pression politique qui pousse les gouvernements à prendre des mesures pour garantir que l'aide humanitaire parvienne aux victimes du conflit. La communauté internationale a réagi en créant un nouveau type d'opérations pour accompagner ou conduire les missions de secours humanitaires et pour les protéger lorsqu'elles sont attaquées. En pareil cas, où l'hostilité est manifeste, l'emploi même modéré de la force par les soldats des Nations Unies a conduit, peut-être inévitablement, à leur implication dans le conflit, ce qui montre les limites des opérations de maintien de la paix lorsque l'une des parties est déterminée à poursuivre la guerre. Les difficultés sans précédent que connaissent les opérations menées dans l'ex-Yougoslavie et, dans une moindre mesure, en Somalie, illustrent bien ce dilemme.

CHAPITRE

3

PRINCIPES DIRECTEURS DU MAINTIEN DE LA PAIX

LA LEGITIMITE

20. La légitimité est l'élément le plus important d'une opération de maintien de la paix. Elle signifie d'une part que celle-ci est motivée et d'autre part qu'elle représente la volonté de l'ensemble de la communauté internationale, sans servir des intérêts particuliers. Au plus haut niveau, la légitimité d'une telle opération est fondée sur le fait que cette dernière a été mise en place et définie par le Conseil de sécurité qui, en vertu de la Charte, est chargé par tous les Etats Membres d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle se trouve renforcée par le caractère multinational de son effectif. Enfin, la manière dont l'opération est conduite est un critère essentiel de légitimité. Il faut, à tous les niveaux, prouver que l'on respecte strictement le mandat confié par la communauté internationale, tout en prenant en compte les intérêts vitaux des parties au conflit. Le personnel doit avoir une conduite irréprochable, conforme aux lourdes responsabilités qui lui incombent.

LE SOUTIEN ACTIF ET PERMANENT DU CONSEIL DE SECURITE

21. L'opération sur le terrain n'est que la manifestation la plus apparente d'un ensemble d'actions complexes menées au plan politique pour atteindre les objectifs fixés par la communauté internationale. Lorsqu'une telle opération est lancée, il est convenu que les membres du Conseil de sécurité et les autres Etats Membres en mesure de le faire feront le nécessaire aux plans politique et diplomatique pour seconder le Secrétaire général et garantir que les décisions du Conseil seront exécutées.

22. L'appui du Conseil de sécurité revêt une importance particulière lorsqu'une opération se heurte à des difficultés. L'influence que le Conseil et chacun de ses membres peuvent alors exercer pour appuyer les décisions prises collectivement conditionne la réussite de l'action entreprise par les Nations Unies en tant qu'organisation.

UN ENGAGEMENT DURABLE DE LA PART DES PAYS FOURNISSEURS DE CONTINGENTS

23. Une opération de maintien de la paix ne peut remplir son mandat qu'avec la participation active et permanente de tous les contingents nationaux. Cela est particulièrement vrai lorsque la situation est très instable et que le personnel court des risques importants. Il est essentiel qu'avant de s'engager, les pays qui fournissent des contingents prennent en considération le fait qu'il pourrait y avoir des victimes parmi leurs soldats. En effet, le retrait d'un contingent en cas de difficulté peut être une cause de grave perturbation et saper les efforts de l'Organisation.

UN MANDAT CLAIR ET REALISTE

24. C'est le Conseil de sécurité qui définit le mandat d'une opération de maintien de la paix. Si l'on souhaite qu'une telle opération et l'appui politique et matériel dont elle bénéficie soient orientés vers des fins unanimement reconnues et acceptées, il importe que les objectifs soient raisonnables et clairement exprimés. Lorsque le mandat est susceptible de donner lieu à des interprétations contradictoires, les efforts déployés par les différentes composantes peuvent aller dans des directions opposées et ceux des gouvernements qui cherchent à appuyer divers aspects de l'opération par des voies diplomatiques

peuvent s'annuler réciproquement, ce qui s'est déjà produit récemment.

L'ASSENTIMENT ET LA COOPERATION DES PARTIES

25. A la différence des opérations d'imposition de la paix, les activités de maintien de la paix sont de nature non coercitive et ne peuvent être menées sans l'assentiment et la coopération des parties au conflit. Sans assentiment, il n'y a pas de légalité. Quant à la coopération, elle est, au plan pratique, indispensable au bon déroulement de l'opération.

26. Lorsqu'une opération de maintien de la paix est déployée dans un contexte extrêmement instable, par exemple en présence d'éléments armés qui ne relèvent d'aucune autorité clairement reconnue – ce qui est souvent le cas dans les conflits internes – il devient plus difficile d'obtenir l'assentiment unanime des parties au conflit. Les engagements formels pris par celles-ci à un haut niveau de responsabilité ne seront pas nécessairement respectés sur le terrain. Il est donc essentiel d'obtenir et de renforcer l'assentiment et la coopération des intéressés, à tous les niveaux.

27. Lorsqu'une opération a obtenu l'accord des parties, à un niveau élevé de responsabilité, au sujet d'une action spécifique, il convient de tout mettre en oeuvre pour s'assurer que les termes de l'accord en question sont transmis au niveau local, c'est-à-dire à ceux qui pourraient défier ou affronter le personnel de maintien de la paix sur le terrain. De même, les soldats de la paix ne sauraient être plus utiles qu'en faisant fructifier l'accord conclu avec les dirigeants locaux.

28. Toutes les parties au conflit, de même que les pays qui fournissent des contingents, devraient connaître parfaitement les objectifs d'une opération et la manière dont elle doit se dérouler. La communication d'informations incomplètes ou inexactes peut saper la confiance, engendrer la suspicion et, par conséquent, compromettre la coopération. Il est possible de parvenir à la transparence nécessaire en réalisant des programmes d'information et de relations publiques et en amenant les parties elles-mêmes, dans les limites de la prudence, à participer directement à l'exécution du mandat.

29. Trois aspects des opérations de maintien de la paix menées en Somalie et en Bosnie-Herzégovine ont conduit à renoncer à l'assentiment des parties, à adopter une attitude jugée partiale ou à recourir à la force en dehors des cas de légitime défense. Il s'agissait en l'occurrence de servir de bouclier aux opérations humanitaires alors que les combats se poursuivaient, de protéger les populations civiles se trouvant dans des zones de sécurité et de contraindre les parties à réaliser la réconciliation nationale plus rapidement qu'elles n'y étaient disposées. Les mandats existants, qui exigeaient l'assentiment des parties, l'impartialité et l'exclusion du recours à la force, ont été complétés par des avenants qui impliquaient l'emploi de la force. Il s'est toutefois avéré impossible de concilier ces mandats très différents qui, de plus, ne pouvaient être exécutés sans un renforcement considérable des moyens militaires.

30. Les principes d'action politique et militaire qui régissent les opérations de maintien de la paix diffèrent nettement des règles qui président à l'imposition de la paix. D'autre part, la dynamique de l'imposition de la paix est incompatible avec le processus politique

que les opérations de maintien de la paix visent à favoriser. Il importe d'établir une distinction claire entre les deux types d'action, sous peine de compromettre la viabilité du maintien de la paix et de mettre le personnel en danger.

L'IMPARTIALITE ET L'OBJECTIVITE

31. Si l'on souhaite préserver la légitimité de l'opération et s'assurer de l'assentiment et de la coopération des parties au conflit, il est essentiel d'exécuter le mandat de manière impartiale et objective, quels que soient les obstacles et les provocations. Veiller à être impartial ne signifie pas rester inactif. Au contraire, le personnel de maintien de la paix doit s'acquitter de sa tâche avec fermeté et objectivité, sans céder à la crainte ni prendre position. Il importe qu'une opération de maintien de la paix ne favorise pas une partie au détriment de l'autre.

32. Il peut arriver que l'une des parties s'oppose à certains éléments d'un règlement qu'elle avait pourtant approuvé et sur la base duquel le Conseil de sécurité avait défini le mandat d'une opération. En pareil cas, rester impartial ne signifie pas se tenir à égale distance de l'objectif du mandat et de la dernière en date des positions prises par l'une des parties. Il s'agit plutôt de s'en tenir au mandat confié par le Conseil de sécurité, qui représente la volonté légitime de la communauté internationale et que l'opération de maintien de la paix est chargée d'exécuter. Le recours à la force étant exclu, il faut alors employer des moyens politiques pour vaincre l'opposition au mandat, en utilisant, selon les circonstances, l'influence du Conseil et des Etats Membres qui sont à même de persuader les parties récalcitrantes. Seul le Conseil peut décider de modifier le mandat (dans certains cas exception-

nels, l'Assemblée générale peut le faire si c'est elle qui a défini le mandat initial).

EMPLOI DE LA FORCE

33. Comme on l'a vu plus haut, le maintien de la paix, de nature non coercitive, est fondé sur l'assentiment et la coopération des parties. L'emploi de la force est donc exclu. Cela étant, le personnel chargé du maintien de la paix peut, à tout moment, exercer son droit de légitime défense, auquel cas il n'emploiera la force qu'en dernier recours. Le droit de légitime défense s'éteint avec la menace qui lui a donné naissance : il ne justifie pas les représailles.

34. Pour le soldat de la paix, le droit de légitime défense ne se limite pas à la défense de sa propre vie. Le soldat peut également intervenir pour défendre ses camarades ou toute personne confiée à sa garde ainsi que son poste, son convoi, son véhicule ou son fusil. Chaque opération doit fonctionner comme une entité intégrée, et une attaque lancée contre l'un de ses membres ou l'une de ses composantes met en jeu le droit de légitime défense de l'ensemble de l'opération.

35. Conformément aux directives adoptées par le Conseil de sécurité pour chaque opération de maintien de la paix depuis 1973, on entend par droit de légitime défense le droit de résister à ceux qui tenteraient, par la force, d'empêcher la mission de maintien de la paix d'exécuter le mandat qui lui a été confié par le Conseil de sécurité. Il s'agit là d'une définition très large, qui pourrait être interprétée comme autorisant le personnel des Nations Unies à ouvrir le feu dans un grand nombre de situations données. Dans la pratique, les commandants sur le terrain préfèrent, à juste titre,

éviter d'exercer leur autorité de cette manière, étant donné la nécessité de maintenir la coopération active des parties au conflit. Ils s'attachent à ne pas être entraînés dans une série d'attaques et de représailles qui ferait d'eux des ennemis plutôt que des défenseurs de la paix qui restent au-dessus de la mêlée.

36. Pour faire face aux menaces, les responsables militaires devraient chercher à mettre au point une gamme d'options adaptée à l'opération en cours et excluant l'emploi de la force. Ils pourraient y inclure, par exemple, la négociation, la saisine d'une instance politique supérieure, le recours à un ensemble de mesures défensives et la concentration de forces armées suffisantes pour exercer un effet de dissuasion.

37. De façon générale, le maintien de la paix est incompatible avec l'imposition de la paix mais, dans certains cas exceptionnels, une opération des Nations Unies peut avoir pour objet, par décision du Conseil de sécurité, d'exécuter simultanément dans un même secteur des activités qui relèvent de ces deux types de mission. Il s'agit là d'une situation extrêmement complexe qui doit être gérée avec la plus grande précaution. L'expérience a montré qu'il était dangereux de demander au personnel de maintien de la paix de recourir à la force alors que les composantes de l'opération, l'armement disponible, le soutien logistique et le mode de déploiement ne lui en donnaient pas la possibilité. En pareil cas, les décisions relatives à l'emploi de la force ou à la montée en puissance devraient être fortement centralisées car les initiatives prises au niveau tactique peuvent avoir des conséquences très graves pour l'ensemble de l'opération.

38. Les questions fondamentales qui sont à l'origine de conflits entre Etats ou de conflits internes ne peuvent être réglées dans des délais très courts. Les conflits que l'ONU est chargée de résoudre ont généralement des causes très profondes et ont résisté à des efforts antérieurs de maintien de la paix. Pour en venir à bout, il faut utiliser avec persévérance les voies diplomatiques et mettre en place un processus politique qui permette, après un certain temps, d'instaurer la confiance et de trouver des solutions négociées à des différends de longue date. Tout cela ne va pas sans échecs et mécomptes et prend presque toujours plus longtemps que prévu. Il convient cependant de résister à la tentation d'utiliser les armes pour accélérer les choses. Le maintien de la paix et l'emploi de la force (sauf dans les cas de légitime défense) ne peuvent aller de pair, et il n'est pas facile de passer de l'un à l'autre.

L'UNITE

39. Pour être efficace, une opération des Nations Unies doit fonctionner comme une unité intégrée exprimant la volonté de l'ensemble de la communauté internationale. En effet, les parties au conflit pourraient tenter de créer des distinctions entre les contingents et de donner à ces derniers un traitement soit favorable, soit défavorable. Les répercussions que ces manoeuvres peuvent avoir, tant sur le terrain que dans les pays concernés, peuvent compromettre sérieusement l'opération. L'expérience montre que lorsque le commandement sur le terrain est divisé et que les unités militaires reçoivent des ordres à la fois de leur pays et de l'ONU, les difficultés inhérentes à une opération internationale sont exacerbées et les risques encourus par le personnel augmentent. Le meilleur moyen de se prémunir con-

tre de tels ennuis est de préserver le caractère intégré et strictement international de l'opération. C'est pourquoi, s'agissant de questions opérationnelles, les commandants des contingents ne doivent ni recevoir ni accepter d'ordres émanant des autorités nationales. (Voir également le paragraphe 59.) Non seulement de telles pratiques compromettent l'efficacité d'une opération et la sécurité du personnel, mais elles mettent aussi en cause la légitimité des activités de maintien de la paix de l'Organisation.

40. Sur le terrain, le simple bon sens et les principes d'une gestion avisée veulent que le chef de mission s'assure que les commandants des contingents nationaux participent à la planification des opérations et à la prise de décisions, particulièrement lorsqu'il s'agit de leurs propres troupes. Cette participation peut prendre la forme de consultations entre spécialistes au sein d'une force unifiée. Ces consultations ne doivent toutefois pas déboucher sur des négociations indirectes avec les états-majors nationaux, ce qui pourrait entraver l'action et amoindrir la vigueur et la détermination avec lesquelles les ordres de l'ONU sont exécutés.

41. Une opération de maintien de la paix de caractère multidimensionnel peut avoir des objectifs très divers, incluant non seulement des arrangements militaires tels que les accords de cessez-le-feu, le cantonnement et la démobilisation des forces, mais aussi des actions d'ordre civil telles que la création d'une force de police, la surveillance d'élections et la défense des droits de l'homme. Elle est le plus souvent dirigée sur le terrain par un représentant spécial du Secrétaire général, qui est habilité à en commander toutes les composantes et qui a pour mission de veiller à ce que les efforts de ces dernières soient

complémentaires, afin de préserver l'unité. Il revient au personnel, à tous les niveaux, de mettre en place et de maintenir la coordination voulue.

42. Le principe d'unité revêt une importance particulière lorsqu'une opération de maintien de la paix est déployée parallèlement à une mission humanitaire d'envergure ou en vue de protéger celle-ci. En pareil cas, un certain nombre d'organismes des Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales travaillent ensemble. Le plus souvent, un coordonnateur de l'assistance humanitaire est désigné pour établir une étroite liaison entre les organismes humanitaires des Nations Unies et, dans la mesure du possible, entre les ONG. Sur le terrain, il rend compte de son action au Représentant spécial du Secrétaire général, qui est généralement habilité à coordonner tous les éléments du système des Nations Unies opérant dans la zone concernée.

CHAPITRE

4

TACHES ET TECHNIQUES

43. Diverses activités opérationnelles ont été mises au point en vue de la conduite des missions de maintien de la paix. Elles dépendent de chaque mandat et peuvent inclure les tâches suivantes :

OBSERVATION

44. Une opération de maintien de la paix exige des activités d'observation et des rapports fidèles et impartiaux. Les informations ainsi recueillies servent non seulement à ceux qui les ont demandées mais aussi aux échelons supérieurs. Par exemple, la violation d'un accord observée par le personnel des Nations Unies peut être suivie d'une protestation ou d'une notification officielle adressée à la partie responsable et nécessiter une enquête plus approfondie. Le rassemblement quotidien d'informations opérationnelles peut se faire au moyen de techniques statiques et mobiles, dont le choix dépend du mandat de la mission et de considérations tactiques et logistiques. Le déploiement statique consiste à occuper des positions et des postes d'observation; les formes mobiles sont les patrouilles, les inspections et les enquêtes.

45. La fonction d'observation est souvent liée au **contrôle** du respect des accords par les parties concernées. Un tel contrôle peut s'avérer nécessaire à toutes les étapes d'une opération telles que la mise en place initiale du cessez-le-feu et la séparation des forces, voire le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des personnels militaires ou paramilitaires. Les tâches de contrôle peuvent consister à négocier et planifier le processus de retrait et de désarmement et, dans certains cas, à aider les parties à diffuser les informations nécessaires pour que leurs éléments constitutifs puissent suivre le mouve-

ment à temps. Elles incluent également les enquêtes sur les plaintes déposées et les violations présumées des accords. Parfois, il est possible et même souhaitable de déléguer conjointement certaines tâches de contrôle aux parties en cause. La création de commissions mixtes comprenant des représentants des Nations Unies et de hauts responsables des parties concernées, avec des antennes locales, peut être d'une aide précieuse pour assurer le respect des accords conclus.

INTERPOSITION

46. L'interposition de forces de paix entre les factions opposées demeure l'une des tâches essentielles de la mise en place et du maintien du cessez-le-feu. Elle suppose généralement une planification préalable avec l'assentiment des parties au conflit et fait normalement suite au retrait et au regroupement des factions opposées derrière une ligne de cessez-le-feu (tout en pouvant, le cas échéant, précéder ces deux opérations). Elle peut se dérouler en plusieurs étapes avec des éléments précurseurs qui sont déployés pour faire écran entre des factions qui effectuent leur retrait. Elle permet également de procéder à une réaction d'urgence et à court terme et d'éviter ou de gérer une crise locale. Elle devrait s'accompagner de négociations immédiates avec les antagonistes.

LIAISON, NEGOCIATION ET BONS OFFICES

47. La liaison avec les parties à tous les niveaux est essentielle pour instaurer la confiance, diffuser des informations ponctuelles et maintenir des communications régulières à des fins de négociation et de médiation. Des dispositifs de liaison devraient donc être mis en place à tous les niveaux et aussi rapide-

ment que possible. L'intérêt de la liaison augmente avec la complexité du climat politique. Au niveau politique ou stratégique, la liaison devrait être assurée avec ceux qui peuvent facilement entrer en contact avec les dirigeants; aux niveaux opérationnel et tactique, il est nécessaire d'établir un contact quotidien avec les parties.

48. La négociation est le dialogue direct entretenu avec une ou plusieurs des parties par exemple afin d'assurer l'acheminement d'un convoi de secours en toute sécurité. La médiation consiste à servir d'intermédiaire entre les parties. La négociation et la médiation peuvent être extrêmement utiles pour désamorcer une situation, promouvoir la compréhension et le consensus et résoudre les problèmes plus ou moins graves qui se posent à tous les niveaux.

49. Les bons offices sont un élément indispensable à toutes les opérations de maintien de la paix. Lorsque les parties font appel à lui pour régler un problème, le personnel des Nations Unies peut souvent le régler au niveau où il se pose, ce à quoi les intéressés peuvent s'attendre. Dans les cas difficiles, il est également possible de temporiser pour empêcher la situation de se dégrader et donner ainsi aux échelons supérieurs de la chaîne de commandement des Nations Unies, dans la zone de la mission ou au Siège à New York, le temps d'intervenir auprès des parties, à un niveau de responsabilité suffisamment élevé pour leur faire comprendre les répercussions plus larges de la situation sur le terrain.

MESURES DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE

50. **Secteurs.** Le moyen le plus efficace d'exercer une surveillance dans le cadre des opérations de maintien de la paix consiste à confier aux commandants la res-

ponsabilité de zones géographiques d'opérations. Chaque zone est ainsi généralement divisée en secteurs affectés à des formations et à des unités de taille diverse. Dans toute la mesure possible, les secteurs devraient être découpés suivant les limites des autorités politiques et civiles, l'emplacement des groupes identifiés et des parties au conflit et les caractéristiques géographiques.

51. **Gardes et postes de contrôle.** Dans chaque secteur, les opérations de maintien de la paix supposent généralement la mise en place d'une surveillance pour contrôler, limiter ou empêcher l'accès à de nombreux emplacements, y compris les positions clefs (lignes de cessez-le-feu, zones démilitarisées, zones de limitation), les installations, les agglomérations et les stocks de matériel. Les tâches peuvent être effectuées par des gardes (pour la surveillance et la vérification du matériel par exemple) et au moyen de postes de contrôle. Les règles et les besoins tactiques des postes de contrôle dépendront des termes et de l'origine du mandat, de l'accord sur le statut des forces et des consignes permanentes. Les gardes et les postes de contrôle permettent de maintenir le contact entre les contingents et la population locale, d'où l'importance de respecter scrupuleusement les règles de conduite appropriées et les coutumes locales.

52. **Maintien de l'ordre.** Une opération de maintien de la paix peut recevoir pour mandat d'aider les autorités civiles à faire en sorte que les rassemblements publics se déroulent dans l'ordre et ne s'accompagnent pas d'actes d'intimidation et de violence. Cette fonction est en général assurée par la police civile affectée à la mission. La reconnaissance, le déploiement de réserves et la liaison avec les autorités civiles sont autant de facteurs essentiels à prendre en

considération pour assurer ces tâches de maintien de l'ordre. L'emploi de la force ne doit être autorisé qu'en dernier recours et doit être réduit au minimum. Il est indispensable d'utiliser des techniques et des équipements de maintien de l'ordre conçus pour éviter de faire des victimes.

53. D'une manière générale, il peut être extrêmement important de pouvoir entamer rapidement des négociations sur le lieu même de l'incident. De même, la capacité de concentrer des forces dans le but de calmer les esprits peut être d'une aide précieuse pour désamorcer la situation avant qu'elle ne dégénère. Il convient de faire preuve de jugement pour s'assurer qu'une telle action aura l'effet escompté et n'envenimera pas les choses.

54. Bien que le pouvoir d'arrestation dans le cas d'une mission multidisciplinaire ne fasse pas habituellement partie du mandat des opérations de maintien de la paix, la police civile et les responsables des droits de l'homme peuvent être appelés à surveiller la façon dont les autorités civiles s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard.

INFORMATION ET RELATIONS PUBLIQUES

55. Les opérations de maintien de la paix doivent disposer de moyens d'information efficaces pour faire comprendre leur mandat à la population et lutter contre la désinformation dont elles font l'objet, notamment par les parties elles-mêmes, en offrant une source d'information crédible et impartiale.

CHAPITRE

5

MECANISMES INSTITUTIONNELS

56. La Charte des Nations Unies a établi six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de Justice et le Secrétariat. A ceux-ci s'ajoutent des organes subsidiaires, des institutions spécialisées et d'autres organismes liés à l'ONU, dont l'ensemble forme le "système des Nations Unies". Comme le décrivent plus en détail les trois paragraphes qui suivent, le Conseil de sécurité (ou, dans des cas exceptionnels, l'Assemblée générale) autorise les opérations de maintien de la paix et en fixe le mandat. Le Secrétariat gère l'application de ces décisions en utilisant les ressources mises à sa disposition par l'Assemblée générale.

57. **L'Assemblée générale** se compose de représentants de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, qui disposent chacun d'une voix. Elle joue un rôle essentiel en ce qu'elle approuve le budget de l'Organisation et répartit les dépenses, parmi lesquelles celles qui ont trait aux opérations de maintien de la paix.

58. **Le Conseil de sécurité** est le principal organe responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est lui qui autorise les opérations de maintien de la paix et en établit le mandat. Il se compose de 5 membres permanents et de 10 membres non permanents élus par l'Assemblée générale pour une période de deux ans. Dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit au nom de tous les Membres de l'Organisation, qui sont tenus par la Charte d'accepter et d'appliquer ses décisions.

59. **Le Secrétariat,** qui comprend le Secrétaire général et le personnel travaillant au Siège de l'Organisation et sur le terrain, applique les décisions des autres organes (voir par. 55 ci-dessus). Dans le domaine du maintien de la paix, il assure la planification, la direction exécutive et le soutien logistique de toutes les opérations.

60. Le personnel militaire et de police mis à la disposition de l'Organisation par les Etats Membres pour les opérations de maintien de la paix reste attaché aux forces armées ou aux forces de police nationales. Toutefois, il est placé sous le commandement de l'Organisation, qui est exercé par le Secrétaire général sous l'autorité du Conseil de sécurité. L'Organisation a pleine autorité pour établir des directives opérationnelles, dans les limites 1) d'un mandat spécifique du Conseil de sécurité, 2) d'une zone géographique déterminée (la zone de la mission dans son ensemble) et 3) d'une période convenue. Tout pays souhaitant retirer un contingent de façon anticipée doit en notifier l'Organisation au préalable. Certaines unités peuvent faire l'objet d'arrangements spéciaux, destinés à répondre à des besoins particuliers. L'autorité opérationnelle recouvre le pouvoir d'assigner diverses missions aux petites unités d'un contingent et de prendre en charge l'ensemble des activités de soutien logistique. Les dispositifs logistiques, dont le détail peut varier selon les circonstances, sont mis au point lors de la phase de planification de chaque opération, en consultation avec les gouvernements fournissant des contingents.

61. Le chef d'une opération de maintien de la paix ou chef de mission est nommé par le Secrétaire général avec l'agrément du Conseil de sécurité. Il exerce l'autorité opérationnelle sur le terrain au nom du Secré-

taire général et décide des pouvoirs qui doivent être délégués, en consultation avec le Siège de l'Organisation. Le commandant militaire d'une opération de maintien de la paix (le commandant de la force ou le chef des observateurs militaires), qui n'est pas obligatoirement le chef de la mission, est également nommé par le Secrétaire général. Il a autorité pour commander l'ensemble des unités et des personnels militaires de la mission en fonction des besoins opérationnels.

62. Lorsqu'il s'agit d'opérations polyvalentes pour répondre à une situation d'urgence complexe, l'ONU peut, par ses divers programmes et organismes, mener des activités humanitaires et de développement ou d'autres activités de ce type dans la zone de la mission. Dans ce cas, il appartient normalement au chef de la mission de coordonner les activités de tous les éléments du système des Nations Unies intervenant dans la zone concernée.

63. **La mise en place d'une opération** fait intervenir à la fois l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Secrétariat, ainsi que l'expose la brève description qui suit. Généralement, le Conseil de sécurité autorise une opération de maintien de la paix en principe et demande au Secrétaire général de lui présenter un plan détaillé, accompagné de prévisions de dépenses approximatives. S'il dispose de suffisamment de temps, le Secrétaire général envoie une ou plusieurs missions de reconnaissance et élabore ensuite un rapport contenant des propositions et des recommandations. Le Conseil de sécurité adopte alors une deuxième résolution, par laquelle il approuve tout ou partie du plan présenté par le Secrétaire général et autorise officiellement l'opération de maintien de la paix. A ce stade, un budget détaillé est élaboré par le

Secrétariat et présenté d'abord au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), puis à la Cinquième Commission de l'Assemblée et, enfin, à l'Assemblée générale en plénière pour décision. A la différence des gouvernements, l'Organisation des Nations Unies ne dispose d'aucune force armée en dehors des éléments que les Etats Membres mettent spécialement à sa disposition pour chaque opération de maintien de la paix. C'est pourquoi tout au long de ce processus, le Secrétariat entretient des contacts avec les pays susceptibles de fournir des contingents afin d'identifier ceux d'entre eux qui sont prêts à apporter le matériel et le personnel nécessaires.

64. **Financement.** Lorsque le Conseil de sécurité a établi le mandat d'une opération et que l'Assemblée générale a autorisé les dépenses y afférentes, les quotes-parts des Etats Membres sont mises en recouvrement à partir d'un barème spécial approuvé par l'Assemblée générale. Ce barème, comme celui qui est utilisé pour le budget ordinaire de l'Organisation, est progressif et tient compte des écarts économiques entre les Etats Membres. Du fait des responsabilités spéciales qu'ils exercent en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité doivent acquitter une part proportionnellement plus élevée que celle des autres pays. Une fois que l'opération de maintien de la paix est en cours, les pays fournissant des contingents sont remboursés suivant des taux fixés pour leurs dépenses de personnel et sont dédommagés pour la dépréciation de leur matériel. Les Etats Membres qui n'acquittent pas intégralement leur quote-part dans les délais impartis retardent notamment ces remboursements.

65. **Planification et préparation.** Dans la mesure où les opérations de maintien de la paix ne revêtent pas un caractère exclusivement militaire mais comprennent également des activités d'ordre diplomatique, économique et humanitaire visant à atteindre des objectifs politiques, leur planification est le fruit d'efforts conjugués portant sur divers domaines. Le service responsable de la planification des opérations de maintien de la paix est le Bureau de la planification et de l'appui du Département des opérations de maintien de la paix.

66. **Phase initiale de mise au point.** Le lancement effectif d'une opération de maintien de la paix passe par une évaluation de la situation sur le terrain. Plusieurs départements y travaillent ensemble, à savoir le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques, le Département des affaires humanitaires, le Département de l'administration et de la gestion, le Département de l'information et le Bureau des affaires juridiques. Ils étudient un vaste ensemble de facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'opération. Le Secrétariat envoie généralement sur le terrain une mission chargée d'observer la situation et de faciliter la liaison future, dont les résultats déterminent la nature des activités opérationnelles d'ensemble qui seront menées et permettent d'établir le concept de planification de l'opération.

67. **Phase préalable au déploiement.** A partir du concept de planification, le Secrétariat élabore, avec le concours d'éléments clefs du personnel désigné pour prendre part à l'opération, un plan d'ensemble qui tient compte des besoins en personnel et en matériel et qui spécifie toutes les tâches à accomplir dans le cadre de l'opération. Les pays susceptibles

de fournir des contingents participent le plus tôt possible à ce processus afin de pouvoir préparer leur personnel, réunir le matériel nécessaire et assurer le niveau voulu de viabilité pour une période donnée (normalement de 60 à 90 jours).

PAYS FOURNISSANT DES CONTINGENTS

68. Une condition essentielle à la planification des opérations de maintien de la paix est l'assurance que les Etats Membres apporteront leur soutien en mettant du personnel et du matériel à la disposition de l'Organisation. Afin de faciliter cette planification, le Secrétariat et les pays fournissant des contingents peuvent conclure des arrangements relatifs aux forces en attente. Bien que ces arrangements ne garantissent pas des contributions précises à une opération donnée, ils donnent des informations sur ce que peuvent fournir les Etats au cas par cas. Le système des forces en attente constitue un élément précieux en ce qu'il permet d'avoir une base de données générales à partir de laquelle le Secrétariat peut évaluer les ressources disponibles.

69. Chaque Etat Membre est responsable de la formation et de la préparation de son personnel et de ses unités, qui doivent faire preuve de discipline, d'impartialité et de professionnalisme afin de s'attirer le respect des parties au conflit.

70. Le matériel nécessaire varie d'une mission à l'autre, en fonction des conditions opérationnelles. Il doit remplir tous les critères opérationnels et techniques établis par le Secrétariat et chaque Etat Membre est tenu de former à son utilisation l'ensemble du personnel affecté à la mission.

PAYS HÔTES

71. Les opérations de maintien de la paix sont mises en place avec l'accord du pays hôte et les parties au conflit doivent en principe faire tout leur possible pour en faciliter le déploiement. Le personnel jouit du statut, des privilèges et des immunités prévus à l'Article 105 de la Charte et dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Il doit en retour respecter les lois et coutumes du pays hôte.

72. Dès qu'une opération est autorisée par le Conseil de sécurité, le Secrétaire général s'emploie à conclure avec le gouvernement du pays hôte un accord sur le statut des forces. Les dispositions de cet accord portent notamment sur les domaines suivants : statut de l'opération et de ses membres; juridiction dont relèvent les membres de l'opération en matière civile et pénale; réglementations douanières et fiscales applicables aux membres de l'opération; liberté de mouvement (utilisation des routes, des voies d'eau, des installations portuaires et des aéroports); alimentation en eau et en électricité et autres prestations des services publics; personnel recruté sur le plan local; règlement des différends et des litiges; protection du personnel des Nations Unies; liaison. De plus, les accords de ce type exigent notamment que les parties fournissent certaines installations à titre gratuit (locaux pour le quartier général de l'opération, par exemple).