

L'EX-YOUGOSLAVIE COMME THÉÂTRE DU RENOUVEAU CONCEPTUEL DES MISSIONS ONUSIENNES DE MAINTIEN DE LA PAIX

*Par Robert Dufresne**

Le conflit en ex-Yougoslavie a mobilisé la communauté internationale dont la réaction a notamment consisté en l'envoi de casques bleus sous l'égide de l'ONU. Très vite, les forces onusiennes ont été confrontées à de sérieuses limites en ce qui a trait à leur capacité à mener à bien leur mission.

Le mandat des missions de maintien de la paix déployées fut élargi : de force strictement neutre sur le terrain, les casques bleus se sont vus confier des tâches par lesquelles ils ont tenté de briser le cycle des violations en chaîne du droit humanitaire dont la population était l'objet. C'est ainsi qu'ils durent protéger les populations civiles, rouvrir un aéroport et assurer la sécurité des convois d'aide humanitaire. Parallèlement à cet élargissement de leur mandat, remarquable sur le plan conceptuel, le Conseil de Sécurité a permis une expansion de leurs moyens d'action, notamment de leur capacité coercitive, pour s'assurer de briser le statu quo sur le terrain. De plus, l'ex-République yougoslave de Macédoine a accueilli sur son territoire le premier déploiement militaire préventif qu'ait fait l'ONU. Il s'agit là d'une autre façon de marquer le renouveau conceptuel dont les missions onusiennes sont l'objet.

Est-ce que ces changements sont appelés à perdurer ou à ne constituer qu'une parenthèse dans l'histoire onusienne ? Il s'agit assurément d'un moyen intéressant d'obtenir que les missions onusiennes puissent accomplir leur mandat dans le respect et la collaboration de la part des belligérants. De plus, il importe de réinscrire le rôle des casques bleus dans la réalité des conflits modernes, soit des conflits internes. En ce sens, l'expérience yougoslave est une source d'apprentissage sans commune mesure. Il faut cependant admettre que l'incertitude et l'imprécision nées de la fluctuation des mandats confiés a coûté beaucoup aux casques bleus. C'est cette incertitude qu'il importe désormais de lever.

The conflict in former Yugoslavia has forced the international community to react, namely by sending UN Blue Helmets. Soon after their deployment, the UN missions faced serious limits to their capacity to carry on their tasks.

Their mandate was enlarged : from a strictly neutral presence on the field, UN Blue Helmets were called to perform tasks through which they tried to break the on-going violations of humanitarian law that the local population suffered. Thus they were asked to protect civilians, to take back the control of an airport and to ensure the safety of humanitarian aid convoys. Together with the enlargement of their mandate, the Security Council has authorized an expansion of the means that UN Blue Helmets can avail themselves of, namely the use of force, in order to break the status quo on the field. Moreover, the former Yugoslav Republic of Macedonia has seen on its territory the first preventive UN mission of a military character. This also marks the conceptual renewal of UN peacekeeping missions.

Do these changes provide a long term perspective or are they just a clumsy step in the attempt to adapt UN missions to the realm of today's conflicts ? It obviously constitutes an interesting way for peacekeepers to enforce their mandate and to obtain both respect and cooperation from the struggling parties. Moreover, this new vision is more adapted to a mission in an internal conflict. In this way, the Yugoslav experience is a wealthy source of learning. Uncertainty and imprecision coming from the numerous and substantial changes of the Blue Helmets' mandates have however been major hindrances in the pursuit of these mandates. Uncertainty now constitutes the primary target in order to successfully complete the conceptual shift needed to make UN peacekeeping efficient in today's conflicts.

* Avocat, Clerc à la Cour d'appel du Québec. L'auteur tient à remercier le professeur Pierre Klein pour ses judicieux commentaires qui ont contribué à améliorer ce texte.

I. Introduction

Le conflit yougoslave fut sans aucun doute le plus ravageur en Europe depuis la Seconde guerre mondiale. À quelques centaines de kilomètres et quelque cinquante ans de l'ancienne Allemagne nazie, la Yougoslavie de feu Tito a été le théâtre d'une nouvelle tragédie à caractère ethnique. Si le drame est unique et entier, il est constitué de plusieurs épisodes à teneur pour le moins répétitive. Après les conflits en Serbie, en Bosnie-Herzégovine, en Slavonie orientale et en Yougoslavie même, c'est en effet au tour du Kosovo d'être embrasé par un conflit sanglant. À plusieurs reprises au cours des différentes phases de ces conflits, on a vu naître le spectre d'une nouvelle ère d'instabilité en Europe; on craignait l'embrasement des Balkans.

Depuis la chute du régime hitlérien en Allemagne, la communauté internationale s'était pourtant dotée d'instruments pour éviter l'éclosion de conflits de cette ampleur et de cette nature. La création de l'ONU, en remplacement de la défunte Société des Nations, est au centre de ces changements. À travers l'ONU, nouvel acteur de l'ordre politique et juridique international, les États pouvaient désormais agir non pas en leur nom personnel, mais plutôt au nom de la communauté internationale. L'un des principaux instruments utilisés pour faire en sorte d'obtenir un règlement négocié des conflits est sans aucun doute l'envoi de Casques bleus pour s'immiscer entre les parties sur le terrain. Leur présence sur le terrain devait constituer un incitatif moral à la cessation des combats en témoignant de la position de la communauté internationale¹.

Cette vision idyllique devait cependant changer avec les opérations les plus récemment déployées. Les missions mises sur pied par l'ONU dans le cadre du conflit yougoslave ont en effet dû s'adapter à de nouvelles réalités: le blocage systématique des convois d'aide humanitaire, un manque de collaboration démesuré par les parties sur le terrain et les difficultés du concept de *peacekeeping* à s'implanter dans un contexte de conflit interne. Ces nouvelles données font ressortir la nécessité d'une réflexion sur le rôle changeant que les Casques bleus sont appelés à jouer. Le conflit yougoslave constitue une charnière entre la vision classique du *peacekeeping* et une vision plus moderne, qui va même jusqu'au *peace enforcement*.

Pour bien comprendre cet aspect, il importe de voir en quoi certaines caractéristiques des missions des Casques bleus en ex-Yougoslavie s'inscrivent dans un cadre traditionnel et en quoi certains autres aspects en débordent et laissent présager une ère de changements, ou à tout le moins de profondes remises en question. Pour y arriver, nous esquisserons un portrait rapide des missions classiques de maintien de la paix avant de nous arrêter sur les différentes missions proprement dites. Nous étudierons d'abord les missions de type traditionnel, puis celles qui

¹ Voir *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, Doc. off. AG NU, 37^e sess., supp. no 1, Doc NU A/37/1 (1982) où on dit à propos des opérations de maintien de la paix que «their main strength is the will of the international community which they symbolize».

marquent un renouveau par rapport à la pratique onusienne, de par leur caractère proactif ou encore de par leur objectif préventif ou dissuasif.

Précisons immédiatement que la présente étude porte sur les déploiements réalisés par l'ONU et non sur ceux qu'elle a autorisés et qui sont menés, pour les mêmes fins, par des États tiers, les membres de l'OTAN en l'espèce. Bien que le sujet soit fort intéressant, le cadre de la présente analyse ne nous permet pas d'inclure dans notre étude une matière aussi vaste et qui, bien que similaire sous certains aspects, comporte des caractéristiques et répercussions particulières.

II. Les opérations traditionnelles menées par les forces sous l'égide de l'ONU

Avant d'examiner de façon plus spécifique les différentes forces onusiennes qui ont été déployées sur le terrain dans le cadre du conflit yougoslave, il apparaît nécessaire de dresser un bref portrait du type de mission que les Casques bleus ont traditionnellement été amenés à remplir. Depuis le début de cette décennie, les missions entreprises sous l'égide des Nations Unies ont en effet été marquées par des changements quant aux buts ou à l'essence de ces missions et quant à la multiplication manifeste de celles-ci².

Un mot s'impose d'abord sur les missions dites «traditionnelles». Il n'existe pas, à notre connaissance, de définition formelle de ce que constitue le *peacekeeping*. La définition que donnait Kofi Annan, alors qu'il était sous-secrétaire de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix, nous semble toutefois assez complète:

For more than forty of our forty-five years, peace-keeping was broadly understood to involve the use of multinational military personnel, armed or unarmed, under international command and with the consent of the parties, to help control and resolve conflict between hostile communities within a state³.

La première initiative en termes de maintien de la paix fut prise en 1948 alors que le Conseil de sécurité jugea nécessaire de dépêcher des observateurs internationaux sur le terrain pour veiller au respect de la trêve dans le conflit opposant Israël à ses voisins arabes⁴. Un groupe d'observateurs militaires non armés fut donc dépêché sur les lieux à cette fin dans le cadre de l'ONUST⁵ (Organe des Nations Unies chargé de la Surveillance de la Trêve au Moyen-Orient). C'était là les premiers balbutiements du *peacekeeping*.

Par la suite, si l'objectif d'interposition dans le but de faire respecter un cessez-le-feu a été conservé, les moyens utilisés sont par contre devenus un peu plus importants. Le premier déploiement de «Casques bleus» (militaires nationaux

² Si l'on consulte le site internet des Nations Unies, l'on constate que depuis 1988, plus de 30 missions, de type *peace-keeping*, ont été créées, alors qu'auparavant, on en avait mis 15 sur pied depuis que l'ONU existe. Voir sur internet le site <http://www.fib.ethz.ch/fib/pko/allops.html>.

³ K. Annan, «Peace-keeping in situations of civil war» 26 Int'l L. & Pol. 623 aux pp. 623-624.

⁴ *La question de Palestine*, Rés. CS 50, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/80/20 (1948).

⁵ Cette mission n'a pas cessé ses opérations depuis.

légèrement armés agissant sous l'égide de l'ONU⁶) a eu lieu en 1956 dans le cadre de la crise du canal de Suez opposant Israël à l'Égypte; le ministre canadien des Affaires étrangères d'alors, Lester B. Pearson, proposa l'envoi de forces sur le terrain pour s'interposer entre les deux parties au conflit. La Force d'Urgence des Nations Unies (la FUNU), première opération de maintien de la paix au moyen de Casques bleus (*peacekeeping*), fut donc créée par l'Assemblée Générale⁷.

La résolution créant la FUNU fut adoptée par l'Assemblée générale sur la base de la *Résolution sur l'union pour le maintien de la paix*⁸, mieux connue sous le nom de «résolution Acheson», par laquelle l'Assemblée générale avait affirmé pouvoir prendre des mesures collectives pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales lorsque le Conseil de sécurité n'était pas effectif dans ce rôle⁹.

Le concept d'opération de maintien de la paix, quoique simple, n'en était pas moins révolutionnaire: il s'agissait pour les forces de s'interposer entre les belligérants afin d'assurer l'observation d'un cessez-le-feu. Ainsi, en assurant l'absence de combats sur le terrain, ou du moins en en limitant l'étendue, le règlement du conflit se trouve accéléré. Par la suite, on a continué à recourir à une telle pratique avec les déploiements, entres autres, de l'ONUC (Congo, 1960), de l'UNFICYP (Chypre, 1964), et de la FINUL (Liban, 1978).

On peut certainement dégager quelques caractéristiques des opérations classiques de maintien de la paix: il doit y avoir consentement des parties à l'interposition de troupes, il doit y avoir un cessez-le-feu à observer et l'usage de la force doit n'être autorisé que de façon minimale¹⁰. La première condition traduit le caractère non coercitif des opérations de maintien de la paix: le consentement est requis non seulement au moment du déploiement, mais également aussi tout au long de la présence des Casques bleus sur le terrain¹¹. Le rôle des soldats sur le terrain est d'actualiser le potentiel existant – et sans doute aussi de générer ce potentiel chez les

⁶ Une opération de maintien de la paix ne s'entend pas d'une action autorisée par le Conseil de sécurité, mais menée par des États intéressés: R.S. Lee, «United Nations Peacekeeping: Development and Prospects» (1995) 28 *Cornell Int'l L.J.* 619 à la p. 621. Ainsi, l'intervention militaire américaine qui avait été autorisée dans des circonstances particulières par le Conseil de sécurité en réponse à l'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord ne constituait pas une mission de *maintien de la paix*: voir *Plainte pour agression contre la République de Corée*, Rés. CS 84, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1588 (1950) 5.

⁷ «Resolution of 4 November 1956» dans D.J. Djonovich, *United Nations Resolutions*, vol. V, New York, Oceana Publication, 1973 à la p. 240.

⁸ *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale durant la période allant du 19 septembre au 15 décembre 1950*, Rés. AG 377(V), Doc. off. AG NU, 5^e sess., supp. n° 20, Doc. NU A/1775 (1950) 11 à la p. 14.

⁹ La légalité de la résolution Acheson a par la suite été indirectement reconnue par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif du 20 juillet 1962 (*Avis sur Certaines dépenses des Nations Unies*, [1962] C.I.J. Rec. 151). Les pouvoirs de l'Assemblée Générale sur les questions de maintien de la paix reposent essentiellement sur les articles 11(2), 12 et 14 de la *Charte* de même que sur le fait que l'article 24 ne confère pas une responsabilité exclusive au Conseil de sécurité. Pour un tableau plus complet de toutes ces questions, voir J.M. Arbour, *Droit international public*, 2^e édition, Cowansville, Yvon Blais, 1992, aux pp. 459 à 464.

¹⁰ R. Wedgwood, «The Evolution of United Nations Peacekeeping» (1995) 28 *Cornell Int'l L.J.* 631 aux pp. 632-633.

¹¹ O. Corten et P. Klein, «Action humanitaire et chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies» (1993) 39 *Ann. fran. dr. int.* 105 à la p. 107.

parties - de règlement du conflit, et non de forcer une solution qui serait inacceptable aux parties. La neutralité de l'ONU sur le terrain et l'assujettissement de sa présence à la volonté des deux parties répondent aux exigences de la dynamique volontariste et des règles de mutualité qui animent les relations internationales. Par exemple, quand l'Égypte a retiré son consentement à la présence de la FUNU sur son territoire en 1967, les militaires durent quitter le pays¹².

La seconde condition a plutôt trait au caractère essentiellement impartial de la mission: le maintien d'une paix déjà voulue, voire partiellement négociée, n'affecte pas les positions relatives des parties au conflit. L'objectif premier des missions de maintien de la paix est d'assurer un *statu quo* sur le terrain; une fois cet objectif atteint, on espère régler le conflit par des moyens pacifiques, notamment par la négociation et la médiation¹³. Aussi, la deuxième condition peut-elle être vue comme un test du caractère véritable de la volonté des parties de mettre fin au conflit et d'avoir un dialogue sérieux.

Une troisième caractéristique du *peacekeeping* classique est l'usage minimal de la force armée. Comme le dit Ruth Wedgwood: «peacekeepers are soldiers as a matter of appearance more than function. [...] Peacekeepers will monitor a truce or separate former combatants, but will not repel one side if it breaks through the truce line»¹⁴. Aussi, le recours à la force est-il proscrit, sauf en cas de légitime défense¹⁵.

Chacune des opérations de l'ONU possède son propre fondement juridique: on ne peut donc pas parler de fondement juridique commun à toutes les opérations de maintien de la paix. Si au départ, tel qu'expliqué plus haut, c'est l'Assemblée générale qui a pris l'initiative de tels déploiements, le Conseil de sécurité a par la suite pris le relais en procédant lui-même à la création d'opérations de maintien de la paix. Par exemple, c'est ce dernier qui créa l'ONUC, la FINUL et plus récemment la MINUAR (Rwanda, 1994) et la MINURCA (République Centrale Africaine, 1998).

Il est intéressant de noter que la *Charte des Nations Unies* ne traite pas spécifiquement de la possibilité de déployer des militaires dans le cadre d'une opération de maintien de la paix¹⁶. La mise sur pied d'une telle opération (du moins dans sa version classique) pourrait être fondée soit sur le chapitre VI, soit sur les pouvoirs dévolus au Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII et ce, malgré son caractère non coercitif¹⁷; il faudrait, pour tomber sous le chapitre VII, entrer sous

¹² Voir Lee, *supra* note 6 à la p. 623.

¹³ L'article 2(3) de la *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T.Can. 1945 n° 7 parle de règlement des «différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger»; voir aussi l'article 33 de la *Charte* qui traite des différents moyens de règlement pacifique des différends.

¹⁴ R. Wedgwood, *supra* note 10 à la p. 633.

¹⁵ Dans le cas de la FUNU, voir *Rapport du Secrétaire général concernant le plan pour une Force internationale d'urgence des Nations Unies*, A/3289 et *Deuxième et dernier rapport du Secrétaire général concernant le plan pour une Force internationale d'urgence des Nations Unies*, A/3302.

¹⁶ H.M. Kindred, dir., *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5^e éd., Toronto, Edmond Montgomery Publications, 1993 à la p. 882.

¹⁷ Certains auteurs ont évoqué un certain «Chapitre VI et demi» comme base juridique de la création d'opérations de casques bleus capable de justifier à la fois le caractère militaire et non coercitif de l'action. Voir Wedgwood, *supra* note 10 à la p. 640 où l'auteure parle de «classic Chapter 6 1/2

les catégories édictées à l'article 39 de la *Charte*. Les opérations *modernes* des Casques bleus peuvent toutefois difficilement trouver un fondement dans les dispositions du chapitre VI, tel que nous le verrons plus loin. Dans tous les cas, c'est le mandat, tel que conféré par la résolution qui institue la force onusienne, qui permet de retracer la base juridique de la décision du Conseil de sécurité.

Notons finalement que lorsque le Conseil de sécurité déploie des forces de maintien de la paix dans leur forme classique, il n'enfreint nullement le principe de non-ingérence¹⁸ dans les affaires internes de l'État concerné. En effet, en intervenant à la demande des parties au conflit, notamment des autorités étatiques, le Conseil s'assure de ne pas aller à l'encontre de ce principe.

III. Analyse des déploiements onusiens afférents au démantèlement de l'ex-Yougoslavie

Il nous semble que la meilleure façon d'étudier et de constater le renouveau idéologique derrière certaines missions déployées dans le cadre du conflit yougoslave est de procéder de manière analytique plutôt que chronologique. Un tel découpage du sujet fait en sorte que le lien chronologique sera parfois rompu, ce qui requiert de la part des lecteurs une connaissance de base du conflit. Loin de constituer un simple caprice d'auteur, cette façon de procéder est plus dynamique et permet mieux de saisir la substance du renouveau. Nous garderons donc pour la conclusion les commentaires ayant trait à la stratégie globale de l'ONU dans la gestion de ce conflit.

A. Les missions classiques de *peacekeeping*

1. LA FORPRONU EN CROATIE

a) *La création de la FORPRONU*

Avant qu'il y ait un envoi d'effectifs sur le terrain par l'ONU, le Conseil de sécurité avait estimé que les conditions permettant le déploiement de troupes dans le cadre d'une mission de maintien de la paix n'étaient pas remplies. Dans sa résolution 721 du 27 novembre 1991, le Conseil estime, en accord avec le représentant personnel du Secrétaire général, qu'une telle opération n'est envisageable que s'il y a «strict respect par toutes les parties de l'accord signé à Genève le 23 novembre 1991»¹⁹. Notons que c'est dans cette même résolution que le Conseil affirme avoir reçu la demande du gouvernement yougoslave quant à la mise en place d'une opération de maintien de la paix. Cependant, dans la résolution 724, le Conseil décide, conformément au rapport du Secrétaire général sur la question, que les conditions de mise en place d'une telle opération ne sont pas encore réunies. Selon le Secrétaire

peacekeeping». Selon Corten et Klein, il est possible de justifier à même les dispositions du chapitre VII les opérations revêtant de telles caractéristiques: voir Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 119.

¹⁸ Ce principe se retrouve notamment codifié dans le premier membre de l'article 2(7) de la *Charte des Nations-Unies*.

¹⁹ Rés. CS 721, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/46 (1991) 46 para. 2.

général, il était essentiel qu'il y ait une trêve effective sur le terrain avant de procéder à l'envoi de Casques bleus²⁰.

L'opération tant attendue a été mise sur pied par la résolution 743 alors que les conditions de mise en place semblaient réunies. Dans son rapport du 15 février 1992²¹, le Secrétaire général recommande en effet la mise en place de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU). Le premier janvier 1992, Cyrus Vance avait réussi à obtenir un accord des autorités de Belgrade et de Zagreb sur l'application d'un cessez-le-feu et pour le déploiement d'une opération de maintien de la paix en Croatie²².

Sur la question du consentement des parties, M. Boutros Boutros-Ghali accepte les assurances du Président de la République de Croatie, M. Franjo Tudjman et ce, malgré quelques réticences sur certains éléments²³; quant à la Krajina²⁴, les députés de l'Assemblée se sont prononcés nettement en faveur du plan des Nations Unies. Malgré que le plein consentement des parties ne soit pas assuré, le Secrétaire général a mesuré les risques politiques afférents à la situation en posant pour hypothèse de base qu'il y avait une volonté réelle de parvenir à un règlement global du conflit; voici sa conclusion sur la question:

[...] il n'est pas encore absolument certain que la Force puisse compter, dans la pratique, sur toute la collaboration dont elle a besoin. Toutefois, après mûre réflexion, je suis parvenu à la conclusion qu'il vaut mieux de voir une opération de maintien de la paix des Nations Unies échouer en raison du manque de coopération des parties que risquer, en en retardant le déploiement, de provoquer une rupture du cessez-le-feu et une nouvelle explosion de violence en Yougoslavie²⁵.

L'analyse du Secrétaire général Boutros-Ghali est donc plus politique que juridique. Le consentement des parties semble permettre le déploiement de troupes, malgré qu'il laisse planer la possibilité de se voir parfois refuser de collaborer avec

²⁰ Doc. N.U. S/23280 (11 décembre 1991), para. 21 & 24.

²¹ *Further Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 721 (1991)*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/23592 (1992) 1.

²² Voir B. Feron, *Yougoslavie Origines d'un conflit*, Bruxelles, Éditions Le Monde, 1993 à la p. 156.

²³ M. Tudjman, après avoir affirmé qu'il soutenait «intégralement et inconditionnellement» le plan des Nations Unies (voir la lettre en Annexe I du rapport du Secrétaire général: *Letter dated 6 February 1992 from the President of the Republic of Croatia addressed to the Personal Envoy of the Secretary-General for Yugoslavia*, Doc. off. CS NU, Annexe, n° 1, Doc. NU S/23592 (1992) 8), a émis quelques réticences qu'il qualifiait d'ordre «technique» (voir Annexe III: *Letter dated 11 February 1992 from the President of the Republic of Croatia addressed to the Personal Envoy of the Secretary-General for Yugoslavia*, Doc. off. CS NU, Annexe, n° 3, Doc. NU S/23592 (1992) 10). Le Secrétaire général y voit plutôt des problèmes de fond: voir *supra* note 21, para. 4, 5 et 6 dudit rapport. Voir aussi J.B. Steinberg, «International Involvement in the Yugoslavia Conflict» dans L. F. Damrosch, *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993, 27 aux pp. 40-41, qui émet certains doutes sur la fiabilité du critère de consentement en ce que malgré le consentement des parties en l'espèce, il y a eu des réticences, voire de la résistance, à se conformer aux directives des soldats onusiens de la part de toutes les parties au conflit.

²⁴ Dans son rapport du 15 février 1992, Boutros-Ghali soutient que le consentement des parties à une opération dans cette région était auparavant problématique: voir *supra* note 21, para. 3.

²⁵ Voir *supra* note 21, para. 28.

les forces de l'ONU sur le terrain. Tant que le consentement demeure, il n'y a pas d'ingérence et la présence de forces onusiennes sur le territoire d'un État est parfaitement légale; si le consentement cesse d'exister, l'ONU doit en principe se retirer. Une fois qu'il est déterminé que l'on entre dans le cadre légal du *peacekeeping*, il reste à peser l'opportunité et la volonté politiques d'une mission en Croatie. Des deux solutions qui s'offraient à lui, Boutros-Ghali a choisi celle qui lui semblait la moins susceptible de faire porter l'odieux à l'ONU en cas d'échec: il valait mieux tenter quelque chose et échouer que de rester passif et de se voir accusé d'avoir encouragé, indirectement, la recrudescence des hostilités.

b) *Le mandat de la FORPRONU*

Le rapport du 15 février 1992 traite de l'opportunité de créer la FORPRONU; il ne définit pas son mandat, si ce n'est en parlant d'opération de «maintien de la paix». La résolution 743 énonce deux traits caractéristiques de l'opération: elle est provisoire et elle vise à «créer les conditions de paix et de sécurité qu'exige la négociation d'un règlement d'ensemble de la crise yougoslave»²⁶.

Les modalités du plan de maintien de la paix sont principalement contenues dans un rapport rédigé par Javier Perez de Cuellar alors qu'il était Secrétaire général²⁷ et ont par la suite été légèrement modifiées par Boutros-Ghali dans son rapport du 15 février. La FORPRONU est constituée d'un élément militaire, d'un élément de police et d'un élément civil²⁸. L'élément militaire devait se concentrer sur l'interposition entre les forces croates et l'armée fédérale yougoslave. Notons que les règles applicables en termes de port et d'utilisation d'armes seront celles «normalement suivies par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies»²⁹; on peut y voir une interdiction de l'usage de la force sauf en cas de légitime défense³⁰. L'élément de police se voit confier la tâche de «contrôler les activités des forces locales de police»³¹; l'élément civil s'occupe des rapports avec l'administration locale et le maintien de l'ordre public³².

En somme, on avait confié à la FORPRONU une mission classique de maintien de la paix. Elle devait s'interposer entre les belligérants de façon à empêcher le conflit de s'envenimer³³ et à protéger la population civile croate. Ce dernier aspect

²⁶ *Items Related to the Situation in the Former Yugoslavia*, Rés. CS 743, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/47 (1992) 8, para. 5.

²⁷ *Supra* note 20; voir particulièrement l'Annexe III où sont explicitées les modalités de l'opération.

²⁸ *Supra* note 21, para. 21.

²⁹ *Ibid.*, para. 22.

³⁰ Pour plus de détails sur ce que signifie ce concept lorsqu'appliqué à une opération de maintien de la paix, voir section II. A. 2. *infra*.

³¹ *Supra* note 21, para. 23 et *supra* note 27, para. 12 de l'Annexe III.

³² *Supra* note 21, para. 17 (a), (b) et (d).

³³ Dans sa résolution 724: *Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 721 (1991)*, Rés. CS 724, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/46 (1991) 45, para. 4, le Conseil «souligne l'opinion selon laquelle l'objectif d'une opération de mission de maintien de la paix des Nations Unies en Yougoslavie serait de permettre à toutes les parties de régler leurs différends de manière pacifique, notamment par le biais des processus de la Conférence sur la Yougoslavie». On espérait à l'époque

de la mission devait se traduire sur le terrain par la création de Zones protégées, notamment en Slavonie orientale et en Krajina. De plus, la FORPRONU devait assurer le retour à une paix durable en supervisant le retour des réfugiés et en assurant le désarmement des parties. Malgré que la supervision du retour des réfugiés n'entre pas dans la définition du mandat classique d'une opération de maintien de la paix, il est raisonnable de soutenir que la mission, dans son ensemble³⁴, avait une teneur semblable aux missions traditionnelles.

2. L'ÉTAPE DU *PEACE-CONSOLIDATING* EN BOSNIE-HERZÉGOVINE: LA MINUBH

En Bosnie-Herzégovine cette fois, postérieurement à la FORPRONU II, le Conseil de sécurité a autorisé, le 21 décembre 1995, la mise sur pied d'un groupe international de police des Nations Unies, conformément aux vœux exprimés dans l'Accord de paix du 14 décembre 1995 dont les signataires étaient la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la République Fédérative de Yougoslavie. La Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) est un déploiement de nature civile qui vise principalement à encadrer et former les forces de l'ordre bosniaque. Le Conseil de sécurité a récemment ajouté à son mandat la surveillance et l'évaluation de l'appareil judiciaire pour mener à bien la réforme de la justice³⁵.

En vertu des caractéristiques susmentionnées (accord des parties, non-usage de force et mandat civil), la MINUBH ne revêt aucunement un caractère novateur, si ce n'est par l'étendue de son mandat. La MINUBH peut être qualifiée de soutien à la reconstruction sociale et politique de la Bosnie suite au conflit qui y a fait rage; elle appartient donc à l'étape du *peace-building*³⁶ ou du *peace-consolidating*.

3. LA MISSION EN SLAVONIE ORIENTALE

Un autre déploiement de Casques bleus a été autorisé par le Conseil de sécurité dans la résolution 1037 du 15 janvier 1996³⁷, soit celui de l'ATNUSO (Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental), prenant ainsi le relais de la défunte ONURC. L'ATNUSO est formée d'une composante civile et d'une composante militaire. Cet envoi résulte de la conclusion de l'*Accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale*,

contenir le conflit dans un cadre interne; la reconnaissance de la Croatie par la CEE (avec l'Allemagne en tête) a éteint cet espoir.

³⁴ Les auteurs Corten et Klein voient dans cet aspect une simple «entreprise de 'collaboration' avec des agences humanitaires»: Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 110. On ne peut donc prétendre rigoureusement que la supervision du retour des réfugiés a entraîné la FORPRONU I hors du giron des missions classiques.

³⁵ *Resolution Concerning Conflict in the Former Yugoslavia*, Rés. CS 1184, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/3909 (1998) 1.

³⁶ G.J.F. van Hegelsom, «The Law of Armed Conflicts and UN Peace-Keeping and Peace-Enforcing Operations» (1993) 6 Ann. Haye dr. int. 45 à la p. 46.

³⁷ *UN Security Council Resolution 1037 on UN Peacekeeping Operation UNTUSO*, Rés. CS 1037, Doc. off. CS NU, 3619^e séance, Doc. NU S/1037 (1996) 1.

de la Baranja et du Srem occidental³⁸ entre le gouvernement de la Croatie et la communauté serbe locale; l'accord avait pour but de permettre à une administration transitoire de gouverner le territoire³⁹.

Le mandat de l'élément militaire de l'ATNUSO est principalement de superviser et de faciliter la démilitarisation de la région de même que d'assurer la sécurité et le libre retour des réfugiés dans leur foyer. Le Conseil ajoute à cela que l'ATNUSO «contribuer[a], par sa présence, au maintien de la paix et de la sécurité dans la région» et qu'il aidera, par des moyens auxiliaires, à assurer l'application de l'Accord fondamental. La composante civile, quant à elle, sera notamment chargée de mettre sur pied une force de police et d'organiser des élections.

Dans son rapport du 23 juin 1997⁴⁰, le Secrétaire Général note que l'ATNUSO a obtenu des résultats sensibles pour ce qui est de la démilitarisation, la réintégration des institutions et la création de conditions propices à la tenue d'élections (avril 1997). Il se dit toutefois préoccupé par le rôle passif de la police croate face aux violations des droits de la personne à l'égard des serbes de la région, compromettant ainsi la réintégration de la population dans le tissu social. Remarquant le désir de la Croatie de voir l'ATNUSO se retirer, le Secrétaire Général propose une dévolution des pouvoirs administratifs en deux étapes; un tel processus visait à s'assurer du bon comportement du gouvernement croate à l'endroit des Serbes de la région et à faire en sorte de ne pas ébranler la frêle confiance de ceux-ci dans les institutions croates.

Aussi, après la fin de la mission de l'ATNUSO, un groupe de police civile a été chargé de continuer à superviser la police croate dans la région du Danube, particulièrement en ce qui a trait au retour des personnes déplacées⁴¹. Ce groupe a en quelque sorte poursuivi une partie de la mission de la composante civile de l'ATNUSO, conformément à une demande du ministre des Affaires étrangères de la Croatie.

La mise sur pied d'un tribunal international pour juger les auteurs présumés de violations du droit international humanitaire commises dans le cadre du conflit yougoslave⁴² a donné lieu à une obligation d'un nouvel ordre pour les Casques bleus, soit celle de collaborer avec le tribunal international. La résolution évoque

³⁸ Doc. N.U. S/1995/951 (12 novembre 1995), Annexe. (ci-après, «Accord fondamental»).

³⁹ Initialement mise sur pied pour 12 mois, cette administration transitoire a par la suite été prolongée pour 12 mois, conformément à ce que l'Accord fondamental permettait; voir *supra* note 38; *Resolution 1979 (1996)*, Rés. CS 1079, Doc. off. CS NU, 3712^e séance, Doc. NU S/RES/1079 (1996) 1; *Extension of UN Transitional Administration for Eastern Slovenia, Baranja and Western Sirmium*, Rés. CS 1120, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/6469 (1997) 33; *Establishment of civilian police monitors in Croatia*, Rés. CS 1145, Doc. off. CS NU, 3834^e séance, Doc. NU S/RES/1145 (1997) 72.

⁴⁰ *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Croatie*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1997/487 (1997), 1.

⁴¹ *Ibid.* et *Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slovénie orientale, la Baranja et le Srem occidental*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/953 (1997), 1.

⁴² *Establishment of an International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violation of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia*, Rés. CS 808, Doc. off. CS NU, 1997, Doc. NU S/48 (1997) 28.

notamment son rôle dans la protection de sites identifiés et des personnes enquêtant pour le compte du tribunal.

En visant à faire durer une trêve et à appliquer un accord bilatéral, l'ATNUSO se range dans la catégorie des opérations traditionnelles, malgré que sa composante civile soit plutôt large (administration publique, police, élections, etc). Il importe cependant de souligner que l'ATNUSO fut déployée en vertu du chapitre VII et ce, malgré que l'opération ait été mise sur pied à la demande des parties. Le Secrétaire général estimait qu'une permission large de recourir à la force était nécessaire pour créer un climat de confiance et décourager toute intervention militaire extérieure⁴³; dans ce contexte, l'ATNUSO nous semble demeurer à l'intérieur du cadre des opérations classiques. Le spectre de la FORPRONU II, maintes fois bafouée, voire ridiculisée, a sans doute influencé la décision de déployer une force musclée et prête à imposer sa loi dès le départ. Il nous semble qu'une telle formule soit plus souhaitable, parce qu'à la fois plus efficace et plus crédible.

IV. Le renouveau conceptuel dans ses applications yougoslaves

Certaines missions onusiennes déployées lors de ce conflit se démarquent de la lignée traditionnelle empruntée par l'ONU jusque là. Dans une première catégorie, l'on peut ranger les missions qui témoignent d'un élargissement du mandat et des moyens d'action des casques bleus. Cette catégorie attribue aux forces agissant sous l'égide de l'ONU un rôle plus proactif, leur permettant de forcer en quelque sorte un règlement accéléré du conflit. La seconde catégorie, qui ne compte qu'un seul cas d'application dans toute l'histoire onusienne, place les casques bleus dans un rôle préventif ou dissuasif.

A. Les missions proactives: le *peace-enforcing*

1. LA FORPRONU EN BOSNIE-HERZÉGOVINE

a) *Nouveau mandat pour la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine*

- Les résolutions 758 et 761:

Le 15 mai 1992, le Conseil de sécurité se déclare «profondément préoccupé [...] par la rapide et violente détérioration de la situation en Bosnie Herzégovine»; aussi, il «souligne le besoin urgent d'une aide humanitaire, matérielle et financière»⁴⁴.

⁴³ *Rapport of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1025 (1995)*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1028 (1995) 1, para. 3.

⁴⁴ Respectivement para. 3 du préambule de la résolution 752, Rés. CS 732, Doc. off. CS NU, 3069^e sess., S/752 (1992), en ligne: site de l'OTAN <<http://www.nato.int/for/un/un-resol.htm>>, du Conseil de sécurité et para. 3 de ladite résolution. Notons que le processus de reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine comme État souverain était commencé depuis peu. La Bosnie-Herzégovine a été reconnue comme État souverain le 6 avril 1992 par la CEE, puis par les États-Unis le lendemain: voir Feron, *supra* note 22 à la p. 157. Ce processus était en voie de s'achever, notamment par la résolution 755, Rés. CS 755, Doc. off. CS NU, 3079^e sess., S/755 (1992), en ligne: site de l'OTAN <www.nato.int/for/un/>

À ce titre, il demande au Secrétaire général «[...] d'examiner la faisabilité d'une protection des programmes internationaux d'assistance humanitaire [...]»⁴⁵, de même que la possibilité d'une mission de maintien de la paix en Bosnie⁴⁶.

Dans son rapport du 26 mai 1992⁴⁷, le Secrétaire général propose deux options principales, soit d'obtenir la libre circulation des convois d'aide humanitaire par la négociation d'accords dûment respectés ou encore, d'assurer la sécurité des convois humanitaires à l'aide d'une force de protection militaire, suggérant notamment d'utiliser la FORPRONU pour rouvrir l'aéroport de Sarajevo.

Dans un rapport subséquent en date du 6 juin 1992⁴⁸, le Secrétaire général recommande d'adopter la deuxième alternative. Le Conseil de sécurité a décidé, dans sa résolution 758, d'élargir le mandat de la FORPRONU conformément audit rapport de Boutros-Ghali. Notons immédiatement, sur un plan plus politique, que le Secrétaire général a souligné qu'une telle opération comportait des risques importants, mais que «the opportunity afforded by the willingness of the parties to conclude the present agreement should be seized»⁴⁹.

Il appert que les membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine de même la partie serbe de Bosnie, représentée par M. Radovan Karadzic, s'étaient entendus sur la réouverture de l'aéroport de Sarajevo sous contrôle onusien aux fins de réception de l'aide humanitaire⁵⁰. Boutros-Ghali soutient qu'en vertu du consentement des différentes parties, la FORPRONU pourrait «[...] ensure the immediate security of [the] airport and its installations, supervise the operation of the airport [...], control its facilities and organization, facilitate the unloading of humanitarian cargo and ensure the safe movement of humanitarian aid and [...] personnel»⁵¹. Le 29 juin 1992, le Conseil autorise le Secrétaire général à déployer les effectifs additionnels nécessaires afin d'assurer le fonctionnement sécuritaire de l'aéroport⁵².

Ainsi, la résolution 758 fait prendre un nouveau tournant à la FORPRONU: certains la désignent d'ailleurs FORPRONU II pour la distinguer de l'étape antérieure⁵³. Bien plus que de nature simplement géographique⁵⁴, l'extension de la

resol.htm>, du 20 mai 1992 du Conseil de sécurité recommandant à l'Assemblée générale d'admettre la Bosnie Herzégovine à titre de membre de l'ONU.

⁴⁵ *Nouveau rapport présenté par le Secrétaire Général en application de la résolution 749 (1992) du Conseil de Sécurité*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/47 (1992) 12, para. 9.

⁴⁶ *Ibid.*, para. 10.

⁴⁷ *Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 752 (1992) du Conseil de sécurité*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/24000 (1992).

⁴⁸ *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 757 (1992)*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/24075 (1992). L'auteur tient à souligner que l'usage de textes officiels anglais des Nations Unies ne vise qu'à combler le fait qu'il n'a pu avoir accès aux mêmes documents écrits en français.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 11.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 3 et annexe, *Agreement of 5 June 1992 on the Reopening of Sarajevo Airport for Humanitarian Purposes*, *ibid.* à la p. 5.

⁵¹ *Ibid.*, para. 4.

⁵² *Rapports présentés oralement par le Secrétaire général les 26 et 29 juin 1992 en application de la résolution 758 (1992) du Conseil de Sécurité*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/47 (1992) 19, para. 1.

⁵³ Voir le texte d'Olivier Corten et de Pierre Klein, *supra* note 11 à la p. 110, de même que le texte de Steinberg, *supra* note 23 à la p. 44.

mission des forces de l'ONU sur le terrain est remarquable sur le plan conceptuel. On déborde en effet du cadre classique des opérations de maintien de la paix: malgré qu'il y ait consentement des parties et qu'il y ait un fragile accord de trêve autour de Sarajevo⁵⁵, la mission principale n'est pas de faire respecter celui-ci. La nouvelle mission de la FORPRONU perd sa dimension passive au profit d'un mandat requérant de sa part une implication véritablement positive. Le Conseil demande en effet à la FORPRONU non pas d'assurer le *statu quo* d'une situation, mais bien de s'interposer pour transformer une situation qu'il refuse sur le terrain, i.e. la paralysie de l'aéroport de Sarajevo et, de façon plus globale, le blocage systématique de l'aide humanitaire.

La FORPRONU se démarque donc des missions classiques en ce que son mandat tombe dans le champ d'action de l'humanitaire. Pas ou peu de trêves à assurer, mais des bouches à nourrir et des gens à soigner!⁵⁶ Bien sûr, la mission de la FORPRONU est d'assurer la sécurité de l'aéroport afin que les convois d'aide humanitaire puissent parvenir à la population civile: elle n'est pas chargée d'assurer elle-même l'aide humanitaire. Notons que le déploiement de la FORPRONU II a eu lieu en vertu du consentement des différentes parties; c'est donc dire que les parties avaient acquiescé à l'extension du mandat de la force onusienne pour répondre à des préoccupations humanitaires.

Aussi il est intéressant de noter que l'aide humanitaire sera acheminée grâce à la technique des corridors. Il y a un premier corridor aérien qui permet aux convois de se rendre et de se poser à l'aéroport de Sarajevo en sûreté. Un second corridor, terrestre celui-là, est établi entre l'aéroport et la ville de Sarajevo pour assurer le transit de l'aide humanitaire et de son personnel; la FORPRONU est chargée de la sécurité dans ce corridor⁵⁷. On a notamment fait état de la possibilité, voire de l'intérêt d'ouvrir des corridors d'acheminement de l'aide humanitaire dans la résolution 45/100 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1990. Le recours à de tels corridors est cependant conditionné par certaines restrictions. Ainsi, selon Bettati, il importe que les corridors soient limités dans le temps, dans l'espace, dans l'objet, dans l'exercice de même que par une déontologie de l'humanitaire⁵⁸.

⁵⁴ Malgré que le quartier général de la FORPRONU était à Sarajevo (para. 20 du *Nouveau rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 721 (1991) du Conseil de Sécurité*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/23592 (1992), 1, para. 20) et que le Secrétaire général avait dépêché des observateurs militaires en Bosnie-Herzégovine (para. 9 du *Further Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 749 (1992)*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/23900 (1992) 1, para. 9), la FORPRONU n'avait pas proprement dit de mission à accomplir sur le territoire de la Bosnie.

⁵⁵ Voir Annexe, *supra* note 50.

⁵⁶ P. C. Szasz, «Peacekeeping in Operation: A Conflict Study of Bosnia» (1995) 28 *Cornell Int'l L.J.* 685 à la p. 686, nous dit à ce propos: «With respect to Bosnia and Herzegovina, the principal efforts do not really have a peacekeeping or even a peacemaking character, but merely amount to desperate efforts to mitigate the effects of the military conflicts that began during the spring of 1992 and are still continuing».

⁵⁷ Voir la résolution 764 du Conseil de sécurité, *Nouveau rapport présenté par le Secrétaire-général en application des résolutions 757 (1992), 758 (1992) et 761 (1992) du Conseil de Sécurité*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/47 (1992) 20.

⁵⁸ Pour un exposé détaillé des récents développements sur la question, voir M. Bettati, «L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit d'assistance?» dans *Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Bruxelles, Commission européenne, 1995, 13 aux pp. 35 à 45.

- Les résolutions 770 et 776:

Le *flirt* de la FORPRONU avec un nouveau rôle humanitaire ne s'est pas limité à celui que lui a confié le Conseil de sécurité dans la résolution 758. Alors que la FORPRONU travaillait à la réouverture de l'aéroport de Sarajevo⁵⁹, le Conseil de sécurité a jugé bon de renforcer la composante humanitaire dans le mandat de la FORPRONU en Bosnie.

Dans sa résolution 770, le Conseil de sécurité se déclare «consterné par la persistance des conditions qui empêchent l'acheminement des fournitures [...] humanitaires à leur lieu de destination en Bosnie-Herzégovine et par les souffrances qui en découlent pour la population [de ce] pays»⁶⁰. Sa préoccupation est telle à cet égard qu'il associe l'aide humanitaire au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région⁶¹. Aussi, agissant ouvertement en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés au chapitre VII⁶², le Conseil «exhorte les États à prendre, à titre national ou dans le cadre d'arrangement régionaux, toutes les mesures nécessaires pour faciliter [...] l'acheminement de l'assistance humanitaire» sur tout le territoire de la Bosnie.

À court terme, les États n'agiront pas sur la base de cette résolution⁶³. Elle demeure toutefois pertinente à deux égards relativement à notre propos. Tout d'abord, c'était la première fois dans ce conflit que le Conseil agissait ouvertement sur la base du chapitre VII en rapport avec la situation humanitaire qui prévalait là-bas. En effet, bien qu'il ait qualifié la situation de menace à la paix et à la sécurité internationales dès la résolution 713⁶⁴, le Conseil n'avait pas, du moins jusque là, permis aux États de prendre des actions positives de nature coercitive⁶⁵. Deuxièmement,

⁵⁹ Environ une semaine avant l'adoption de la résolution 770, Sarajevo était le théâtre de violents combats et le pont aérien avait été suspendu: voir Feron, *supra* note 22 à la p. 161.

⁶⁰ *Résolution 770 (1992)*, Rés. CS 770, Doc. off. CS NU, 3106^e sess., Doc. NU S/770 (1992) 26, para. 8 du préambule.

⁶¹ *Ibid.*, para. 5 du préambule.

⁶² La confirmation par le HCR, 10 jours avant l'adoption de la résolution 770, de l'existence de camps de détention de musulmans dans le Nord de la Bosnie pourrait avoir incité le Conseil de sécurité à prendre des mesures plus musclées à l'endroit des Serbes de Bosnie, notamment en prenant des mesures coercitives permettant aux États de recourir à la force pour la protection des convois.

⁶³ C'est ce qui justifie certains auteurs d'affirmer que la résolution 794 sur la Somalie est en fait la première à avoir imposé à un État une opération coercitive à des fins purement humanitaires en vertu du Chapitre VII: voir M.R. Hutchison, «Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention» (1993) 34 *Harv. Int'l L.J.* 624 à la p. 632; J.M. Sorel, «La Somalie et les Nations Unies» (1992) 38 *Ann. fran. dr. int.* 61 à la p. 74. Par contre, l'OTAN se prévaudra des pouvoirs conférés par la résolution 770 pour mener l'opération *Deliberate Force* à la fin de l'été 1995.

⁶⁴ *Résolution 713 (1991)*, Rés. CS 713, Doc. off. CS NU, 3009^e séance, Doc. NU S/713 (1991) 1, para. 4 du préambule, où le Conseil constate «que le prolongement de cette situation crée une menace contre la paix et la sécurité internationales».

⁶⁵ Une mesure coercitive non armée avait toutefois été prise auparavant par le Conseil de sécurité; la résolution 757 (*Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 752 (1992) du Conseil de Sécurité*, Doc. off. CS NU, 3082^e séance, Doc. NU S/757 (1992) 14) impose en effet un embargo sur les armes.

il faut voir la résolution 770 comme un prélude à la résolution 776⁶⁶ qui, elle, vise directement le mandat de la FORPRONU. C'est que, globalement, la résolution 776 confie à la FORPRONU ce que la résolution 770 confiait aux États, soit la protection des convois d'aide humanitaire. La résolution 776 prévoit en plus que la FORPRONU assurera la sécurité des convois de détenus libérés.

La décision de confier ces rôles à la FORPRONU semble avoir émané d'un pragmatisme de la part de certains États: pourquoi déployer d'autres militaires sur le terrain pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations alors qu'il y a déjà des militaires en place et qu'il suffirait simplement d'«amender» leur mandat pour leur permettre d'entreprendre cette mission ? Ce constat a reçu un écho favorable de la part du Secrétaire général comme du Conseil de sécurité. Ainsi, les Casques bleus se sont vus confier la tâche d'escorter les convois d'aide humanitaire et de protéger le personnel humanitaire sur l'ensemble du territoire de la Bosnie. Le HCR est demeuré l'instance décisionnelle sur le plan humanitaire, mais la FORPRONU conservait le dernier mot sur les questions de sécurité des convois.

Contrairement à la résolution 770, la résolution 776 n'a pas été directement adoptée en vertu du chapitre VII. On a confié à la FORPRONU le rôle que l'on avait confié aux États en se référant au paragraphe 2 de la résolution 770 dans lequel est exprimée l'autorisation pour les États de recourir à «tous les moyens nécessaires» pour assurer les fins visées. Peut-on en conclure que la FORPRONU se voyait dès lors habilitée à recourir à «tous les moyens nécessaires» ? L'opinion est défendable sur la base d'une analyse textuelle; cependant, certains commentaires de rapports du Secrétaire général laissent croire que l'on doit adopter l'opinion contraire⁶⁷. Corten et Klein soulignent que «le simple élargissement du mandat et des effectifs a été perçu comme un 'moyen nécessaire' au sens de la résolution 770 [...] sans que cela implique en soi une autorisation de recourir à la force»⁶⁸.

⁶⁶ *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, Doc. off. CS NU, 3114^e séance, Doc. NU S/776 (1992) 35.

⁶⁷ Dans le rapport du 12 mai 1992, *supra* note 54 au para. 16, il est affirmé que «given the parties' uncooperative attitude to the movement of relief convoys, they [the Force Commander and the Under-Secretary-General for Peace-keeping Operations] judged that unarmed United Nations peace-keepers would not be able to prevent trucks from being blocked and stolen and armed troops would be required to implement such mandate». Aussi, dans son *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Bosnie-Herzégovine*, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/24540 (1992) 1, le Secrétaire général parle d'une «expansion of strength». Cependant, il est précisé dans ce même rapport que la FORPRONU, sous son nouveau mandat, fonctionnerait «in accordance with the established principles and practices of United Nations peace-keeping operations». Plus loin, on affirme que la FORPRONU pourrait utiliser la force en légitime défense, ce qui inclut «situations in which armed persons attempt by force to prevent United Nations troops from carrying out their mandate». Malgré que le mandat soit désormais plus large, l'usage de la force est toujours limité à des situations de légitime défense; voir *infra* section II. A. 2. ce que ce concept implique.

⁶⁸ Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 126: voir principalement la note 135 où les auteurs concluent que «la FORPRONU n'a donc pas 'hérité' des moyens qui avaient été reconnus aux États dans la résolution 770 (1992)». K.A. Childers, «United Nations Peacekeeping Forces in the Balkan Wars and the Changing Role of Peacekeeping Forces in the Post-Cold War World» 8 *Temp. Int'l & Comp. L.J.* 117 aux pp. 138-139, soutient que l'on doit retenir une telle interprétation parce que la résolution 776 a été adoptée en vertu du Chapitre VI et non du Chapitre VII.

- Les résolutions 781 et 816:

Le Conseil de sécurité, dans la résolution 781, avait décidé d'interdire les vols militaires au-dessus du territoire bosniaque. Il confiait à la FORPRONU le rôle de superviser le respect de cette interdiction.

La résolution 816, adoptée près de huit mois plus tard, réaffirmait cette interdiction avec plus de conviction, soit en vertu du chapitre VII. Elle autorisait également les États membres à «prendre toutes les mesures nécessaires» pour appuyer la FORPRONU dans ce rôle. Ainsi la FORPRONU se voyait pour la seconde fois investie d'une mission en dépit du manque de consentement de certaines parties, les Serbes de Bosnie en l'espèce; c'était aussi la seconde fois que l'on permettait aux États membres d'utiliser la force pour appuyer la FORPRONU.

- La résolution 836:

Une autre composante humanitaire importante a été ajoutée au mandat de la FORPRONU par la résolution 836 du 4 juin 1993. Celle-ci prévoit que les Casques bleus seront amenés à surveiller les zones de sécurité, soit des zones démilitarisées où les combats sont interdits pour assurer la sécurité de la population civile.

Comme la condition du consentement des parties n'était dès lors plus remplie et qu'il n'y avait visiblement aucun accord de trêve à observer, l'essence même de l'opération se trouvait altérée. Le mandat initial a tellement évolué que parler de *peace-keeping* pour cette phase de la mission de la FORPRONU serait triturer le sens classique du terme⁶⁹. De par son caractère coercitif et étant donné sa composante principalement humanitaire, la mission de la FORPRONU entre dans une catégorie tout à fait particulière⁷⁰, entre le *peace-keeping*, le *peace-enforcing* et l'assistance humanitaire sans toutefois entrer complètement dans aucune de ces catégories.

Le fondement juridique de l'action des casques bleus en Bosnie est précisé dans la résolution 836. Le Conseil de sécurité a déclaré agir en vertu du chapitre VII. La résolution 836 permet ainsi de mettre fin aux méandres juridiques dans lesquels on semblait baigner suite à l'adoption de la résolution 776 quant au fondement de l'action de la FORPRONU. Comme le dit G.J. Tanja, puisque le courant doctrinal majoritaire est à l'effet que «in the pre-Charter period there was no customary norm

⁶⁹ G.J.F. van Hegelsom, *supra* note 36 à la p. 47, parlant du *peace-keeping* et du *peace-enforcing*, affirme que «it is obvious that grey areas occur between the two instances». Childers, *ibid.* aux pp. 133-134 affirme d'ailleurs que «Past peacekeeping experience has shown that peacekeeping does not exist in a civil war. When peacekeeping forces are drawn into internal disputes, their traditional neutral role is blurred by military enforcement which requires choosing a side. [...] This appears to be the situation in the Balkans» (notes de bas de page omises).

⁷⁰ Pour voir certaines difficultés de qualification de la FORPRONU II, voir G.J. Tanja, «Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future» dans *Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Bruxelles, Commission Européenne, 1995 67.

on humanitarian intervention [...], both humanitarian intervention and humanitarian assistance necessarily have to operate within the context of the UN Charter»⁷¹.

Le mandat de la FORPRONU a pris fin en décembre 1995. Elle fut remplacée, dans sa composante militaire, par la Force multinationale de mise en œuvre de la paix (IFOR)⁷², puis la SFOR⁷³, et dans sa composante civile, par la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH)⁷⁴. Comme leur ancêtre la FORPRONU II, l'IFOR et la SFOR ont été mises sur pied en vertu des pouvoirs dévolus au Conseil de sécurité par le chapitre VII. Cependant, ces déploiements, contrairement aux précédents, ne sont pas sous contrôle onusien, mais bien sous contrôle unifié des pays y participant. Il s'agit en quelque sorte d'une délégation par l'ONU de son rôle pacificateur dans le conflit en l'espèce. À partir de ce moment, l'OTAN a d'ailleurs joué un rôle, militaire comme politique, beaucoup plus important. Tel que précédemment mentionné, le cadre restreint de la présente étude ne nous permet malheureusement pas d'analyser en profondeur les aspects intrinsèques de ces missions, somme toute cousines des déploiements de casques bleus.

- Les casques bleus et l'humanitaire

À priori, l'idée d'assurer une plus grande effectivité de l'aide humanitaire est certes tout à fait souhaitable. Certaines réticences peuvent cependant être formulées quant à l'opportunité de faire jouer ce rôle à des casques bleus. Il faut bien voir l'ampleur des conséquences de cet élargissement conceptuel du champ d'action des Casques bleus. Sans se dire complètement opposé à l'idée, de Courten⁷⁵ soutient qu'il est dangereux de voir l'action humanitaire entreprise sous l'aile d'un acteur politique en ce que cette action devient un prétexte pour masquer l'absence ou l'inefficacité de la volonté politique de régler le conflit⁷⁶. Il souligne qu'un seul acteur ne devrait pas à lui seul jouer sur le plan du *jus ad bellum* et du *jus in bello*. En somme, il décrie une possible confusion des rôles. Yves Sandoz voit également la chose de façon problématique:

[...] although armed intervention for humanitarian purposes may be necessary at times, it is not the right answer and will never be more than the lesser of two evils in extreme circumstances. Indeed, it is the result of a twofold failure, which we should first try to analyse.

⁷¹ *Ibid.* à la p. 73.

⁷² *La situation en République de Bosnie-Herzégovine*, Rés. CS 1031, Doc. off. CS NU, 3607^e sess., Doc. NU S/1031 (1995) 20.

⁷³ *Resolution 1088 (1996)*, Rés. CS 1088, Doc. off. CS NU, 3723^e sess., Doc. NU S/1088 (1996) 1.

⁷⁴ Il est intéressant de noter que le mandat de la MINUBH s'est élargi au fil du temps et comprend même aujourd'hui la mise en place d'un programme de surveillance et d'évaluation de l'appareil judiciaire bosniaque: *Resolution 1184 (1998)*, Rés. CS 1184, Doc. off. CS NU, 3909^e séance, Doc. NU S/1184 (1998) 1.

⁷⁵ Voir J. de Courten, *Fulfillment of the Humanitarian Mandate in the Context of Peacekeeping*, Genève, Symposium on humanitarian action and peace-keeping operations, 22-24 juin 1994.

⁷⁶ Voir aussi Wedgwood, *supra* note 10 à la p. 640 qui affirme que «having peacekeepers on the ground too easily serves as an excuse to fail to intervene in other ways».

First, there is the failure to settle the dispute by peaceful means, which is the primary task of the United Nations. [...]

Secondly, there is the failure of international humanitarian law, whose goal is to ensure that humanitarian rules are applied in wartime by consensus, without the use of force⁷⁷.

D'un autre côté, s'ils ne s'opposent pas à donner du muscle à l'humanitaire, Corten et Klein en appellent à la prudence, notamment quant à une attribution trop rapide de moyens coercitifs pour mener à bien le *défi de l'humanitaire*⁷⁸. Le Secrétaire général des Nations Unies, alors sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, croit pour sa part que l'aspect humanitaire de la mission des Casques bleus peut parfois répondre à la réalité des conflits modernes. Constatant la nécessité de volonté politique pour en arriver à une paix durable, Annan voit un rôle pour les Casques bleus lorsqu'aucune trêve n'existe: «We must use the presence of peace-keepers like a form of chemotherapy, to contain the spread of the tumor and hopefully, to reduce it to an operable size. [...] Whatever happens, we cannot and must not, as some have suggested 'simply walk away'»⁷⁹. D'autres comme Fink voient de façon positive le lien pouvant être établi entre assistance humanitaire et mission de maintien de la paix⁸⁰.

Pour notre part, bien que conscient de ce risque de confusion des rôles, nous croyons qu'il serait néfaste de ne pas permettre aux casques bleus d'accomplir un mandat de nature humanitaire lorsqu'il en va de la sécurité des populations civiles. Les casques bleus représentent la volonté de la communauté internationale; en agissant sur le plan humanitaire, ils expriment son souci à cet égard. Bien entendu, il n'est pas toujours souhaitable que les opérations de maintien de la paix comportent un tel volet. Dans la mesure où l'action des parties sur le terrain met en péril les populations civiles, une intervention élargie des casques bleus s'avère une solution réaliste qui doit être sérieusement envisagée.

b) *L'expansion parallèle des moyens d'action de la FORPRONU*

La résolution 836 n'a pas simplement doté la FORPRONU d'une nouvelle mission, elle lui a également permis de recourir à une action coercitive. Dans sa mission de protection des zones de sécurité, la FORPRONU était autorisée «pour se

⁷⁷ Y. Sandoz, *The Right to Intervene on Humanitarian Grounds: Limits and Conditions. The Right to Intervene and International Law in the Humanitarian Field. Towards a New Concept of National Sovereignty*, Bruxelles, Committee of Foreign affairs and security of the European Parliament, 25 janvier 1994.

⁷⁸ Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 130.

⁷⁹ *Supra* note 3 à la p. 630.

⁸⁰ J.E. Fink, «From Peacekeeping to Peace Enforcement: The Blurring of the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security» 19 *Md. J. Int'l & Trade L* à la p. 42 (pagination informatique du banques de données LEXIS NEXIS).

défendre, à prendre les mesures nécessaires, y compris le recours à la force [...]»⁸¹. Cette autorisation a été accordée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII.

Sur la question de l'opportunité de permettre clairement le recours à la force, notons que la situation sur le terrain tendait à démontrer un flagrant «besoin de muscle» pour la FORPRONU⁸². En effet, l'aide humanitaire était bloquée et la collaboration devenait impossible. Forcer les Serbes de Bosnie à se plier devenait nécessaire pour éviter de prolonger inutilement ce drame humain; la contrainte était probablement inévitable. La possibilité d'utiliser la force est utile à deux niveaux: elle a d'abord un effet dissuasif sur la partie dont on cherche à obtenir la collaboration ou la sujétion, et à défaut, elle permet d'agir en dépit du manque de collaboration.

Rappelons aussi que la FORPRONU, pour des raisons de commodité, a hérité d'un rôle qui avait préalablement été confié aux États, à titre individuel ou régional. Si l'on avait permis à ceux-ci de recourir à la force pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, est-il raisonnable de croire que la FORPRONU aurait pu réussir sans cet instrument ?

2. USAGE DE LA FORCE: À QUELLES FINS ?

a) *Discussion de principe*

L'une des premières questions qui se posent est évidemment celle de l'étendue de la permission de l'usage de la force. Lors des missions instaurées durant la période classique du *peacekeeping*, l'usage de la force ne pouvait avoir lieu que pour des fins de légitime défense. D'importants changements dans la nature des missions laissent cependant croire que cette vision a été élargie.

Traditionnellement, on ne permettait aux Casques bleus d'avoir recours à la force qu'à des fins de légitime défense⁸³; il existait, tel que Hammarskjöld l'indiquait, «a prohibition against any initiative in the use of armed force»⁸⁴. Dans les cas où le mandat en était un classique d'interposition, cela devait signifier que les casques bleus ne pouvaient répliquer que si *eux-mêmes* étaient attaqués; la légitime défense prenait ainsi une connotation toute individuelle⁸⁵. S'il y avait rupture de la trêve entre les belligérants et que l'on ne les visait pas, les casques bleus ne pouvaient avoir recours à la force *même si la réussite de leur mission se trouvait en péril*.

⁸¹ *La situation en République de Bosnie-Herzégovine*, Rés. CS 836, Doc. off. CS NU, 3228^e séance, Doc. NU S/836 (1993) 13, para. 9.

⁸² Voir van Hegelsom, *supra* note 36 à la p. 57.

⁸³ Étant donné le sens que l'on donnait au concept de légitime défense, cela ne constituait pas une mesure coercitive au sens de la *Charte*: Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 122.

⁸⁴ *Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force*, Doc. NU A/3943 (9 octobre 1958), para. 179, cité dans van Hegelsom, *supra* note 36 à la p. 48 qui explique de façon détaillée l'évolution du concept.

⁸⁵ Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 121: «Les règles instituant un droit de légitime défense ont pour fonction première de protéger individuellement les membres des Forces des Nations Unies impliquées dans le règlement pacifique d'un conflit».

Van Hegelsom, tout comme d'ailleurs Corten et Klein, affirme que cette vision de la légitime défense a été élargie au fil du temps⁸⁶. Le document de référence témoignant de cet élargissement de la permission d'usage de la force par une opération classique de maintien de la paix est un rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité en date du 27 octobre 1973⁸⁷. Au paragraphe 4(d) dudit rapport, il est affirmé que la force ne pourra être employée par la FUNU qu'en cas de légitime défense, que l'on définit ainsi: «Self-defense would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council». Notons que la définition associe désormais l'usage de la force à l'idée de mener à bien la mission confiée: avant 1992, la pratique n'a cependant pas donné lieu à un usage courant de la légitime défense pour remplir le mandat assigné⁸⁸. Des raisons politiques expliquent sans doute le phénomène. Les conflits étant polarisés durant la guerre froide, toute escalade d'un conflit pouvait entraîner des conséquences désastreuses dans l'hypothèse où les superpuissances ou leurs alliées étaient impliquées. La prudence, se traduisant en une extrême retenue sur le terrain, était alors de mise.

Or il faut rappeler que les missions traditionnelles visent le *statu quo* d'une situation sur le terrain⁸⁹. Dans la mesure où l'opération entend remplir un rôle plus actif, i.e. poser des gestes positifs visant à briser le *statu quo* d'une situation (faire passer des convois humanitaires normalement bloqués), elle s'expose nécessairement à des risques plus importants. Le concept de *self-defense* couvre dès lors des situations à la fois plus nombreuses et plus larges.

b) *La FORPRONU en Bosnie*

Comme le souligne Bettati à propos de la FORPRONU, le mouvement doctrinal majoritaire semble pencher vers une interprétation élargie de la permission accordée à la FORPRONU en termes de recours à la force⁹⁰. On estime que la force peut aussi être utilisée de façon à accomplir la mission conformément au mandat confié. Le problème avec cette approche est que l'on applique de façon similaire le concept de légitime défense, à des situations toutes différentes, soit celle du *peace-keeping* d'une part et celle de la protection imposée de l'aide humanitaire d'autre part.

⁸⁶ Van Hegelsom, *supra* note 36 aux pp. 50-51 et Corten et Klein, *supra* note 11 aux pp. 121-122.

⁸⁷ *Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 340 (1973)*, Doc. off. CS NU S/11052 Rev. 1 (1973) 1.

⁸⁸ Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 124: «Auparavant, l'autorisation de recourir à la force en cas d'entrave militaire à l'accomplissement de la mission ne représentait en réalité qu'une hypothèse relativement théorique (à l'exception, bien sûr, de l'opération menée au Congo)» [Je souligne]. Aussi, S. Tharoor, «The Changing Face of Peace-keeping and Peace-enforcement» 19 *Fordham Int'l L.J.* 408 à la p. 409 affirme que lorsque les parties sont consentantes, «the risks are low, the use of force largely unnecessary».

⁸⁹ Childers, *supra* note 68 à la p. 120.

⁹⁰ Bettati, *supra* note 58 aux pp. 57 et ss. fait une analyse convaincante au support d'une vision élargie de la notion de recours à la force: il cite notamment plusieurs auteurs, les représentants de certains États de même que le rapport du Secrétaire général du 31 mai 1995. Voir aussi Steinberg, *supra* note 23.

Le danger est de créer une réelle confusion quant au mandat et aux moyens d'action des Forces au service des Nations Unies lors d'interventions futures.

La mention explicite à l'effet de laquelle le Conseil de sécurité agissait en vertu du chapitre VII en autorisant le recours à la force vient clarifier le débat⁹¹. Ainsi, les opérations de maintien de la paix continuent d'être régies par les mêmes règles qu'auparavant; les paramètres d'action des opérations coercitives sont plutôt définis par le Conseil de sécurité en vertu de ses pouvoirs sous le chapitre VII.

Si la FORPRONU s'est vue ouvrir la possibilité d'avoir recours à la force pour mener à bien sa mission, elle doit tout de même être prudente quant à l'usage effectif qu'elle en fait. Elle doit demeurer un élément d'un futur règlement global du conflit et non une part du problème; autrement dit, elle ne doit pas devenir partie au conflit⁹². La FORPRONU peut donc recourir à la force, mais seulement en ce qui concerne l'aspect humanitaire de sa mission; elle ne peut en soi s'opposer à une partie au conflit. L'usage de la force doit également être tempéré par les règles de proportionnalité et de nécessité⁹³.

3. SUR QUELLES BASES L'USAGE DE LA FORCE EST-IL PERMIS ?

a) *Discussion de principe*

Parmi les principes fondamentaux du droit international public est celui de la souveraineté étatique. L'un des corollaires importants de celui-ci est la notion de non-ingérence d'un État dans les affaires internes d'un autre⁹⁴: les Nations Unies sont soumises à un principe similaire exprimé à l'article 2(7) de la Charte⁹⁵. Bien entendu, les missions classiques de maintien de la paix ne contreviennent pas à ce principe puisqu'il y a consentement de la part de l'État; autrement, l'ONU ne peut intervenir

⁹¹ Corten et Klein, *supra* note 11 à la p. 127.

⁹² À ce sujet, voir van Hegelsom, *supra* note 36 aux pp. 56-57. Aussi, bien que je n'entende pas aborder le sujet, il y a une abondante littérature sur la question de savoir si les casques bleus doivent respecter le droit international humanitaire. Voir notamment C. Emanuelli, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995; U. Palwankar, *Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-keeping Forces*, 1993, RICR, vol. 57, n° 801 à la p. 245; et P. Benvenuti, «The Implementation of International Humanitarian Law in the Framework of United Nations Peace-keeping Operations» dans *Le droit face aux crises humanitaires*, vol. I, Bruxelles, Commission Européenne, 1995, 83.

⁹³ Voir van Hegelsom, *supra* note 36. Arbour soutient que la règle de la proportionnalité de la force utilisée en légitime défense a été établie au siècle dernier dans l'*Affaire de la Caroline*: voir R.Y. Jennings, *The Caroline and McLeod Cases*, (1938) 32 Am. J. Int. Law 82 cité dans Arbour, *supra* note 9 à la p. 470. Voir aussi J.G. Gardam, «Proportionality and Force in International Law», (1993) 87 Am. J. Int. Law 391.

⁹⁴ Rappelons à cet égard que la C.I.J. a expressément affirmé qu'«[I]l n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leur objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international». *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (Nicaragua v. États-Unis)*, [1986] C.I.J. Rec. 14 au para. 242.

⁹⁵ Pour une description plus poussée de ces principes, voir Y. Inoue, «United Nations's Peace-keeping Role in the Post-Cold War Era: The Conflict in Bosnia-Herzegovina» 16 Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J. 245 (pagination informatique du banques de données LEXIS NEXIS).

dans ce que l'on appelle le «domaine réservé» d'un État⁹⁶. Il existe par contre une exception importante à ce principe: malgré l'obligation de non-ingérence, des mesures de coercition adoptées en vertu du chapitre VII peuvent être prises à l'encontre d'un État.

Il semble donc y avoir deux situations où l'ONU, disons le Conseil de sécurité dans le cas qui nous préoccupe, peut se saisir de questions en esquivant le principe de non-ingérence dans les affaires internes d'un État. La première est celle où l'enjeu n'entrerait pas dans le domaine réservé de l'État; la compétence à cet égard est internationale⁹⁷ et le Conseil de sécurité peut se prononcer de façon non contraignante sur la question en jeu. Dans ce cas, il s'agit d'une simple non-application du principe à l'égard de l'enjeu en cause. La seconde situation qui permet au Conseil de se prononcer sur une question est celle où il le fait en vertu du chapitre VII, soit lorsque la situation, malgré sa dimension interne, constitue une menace ou une rupture de la paix et de la sécurité internationales⁹⁸. Notons que c'est le Conseil de sécurité lui-même qui a le pouvoir de qualification en vertu de l'article 39 de la *Charte*.

b) *La FORPRONU en Bosnie*

En ce qui concerne la guerre civile en Bosnie, il s'agissait d'un conflit essentiellement interne au départ, soit une lutte pour l'autodétermination des Serbes dans un nouvel État⁹⁹. Le Conseil de sécurité a d'abord agi avec le consentement des parties; on ne peut donc pas prétendre qu'il a enfreint le principe de non-ingérence. En adoptant la résolution 770 par la suite, le Conseil a ouvertement déclaré agir dans le cadre du chapitre VII. Ainsi, il a estimé que la guerre civile entre les populations serbes, croates et musulmanes de Bosnie rencontrait les critères de menace à la paix et à la sécurité internationales.

⁹⁶ Pour un exposé détaillé de cette notion, voir O. Corten et P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant-Université de Bruxelles, 1992 aux pp. 79-145.

⁹⁷ Fink, *supra* note 80 à la p. 10, exprime ainsi l'expansion de la compétence internationale aux dépens de la compétence étatique: «The large body of human rights law that has developed in conventional and customary law has also contributed to the development of Article 2(7), which indicates that violations of internationally recognized standards are not always matters completely within the international jurisdiction of a member-state. This erosion of the principle of non-intervention set forth by Article 2(7) has contributed, in part, to the increase in UN interventions in the post-Cold War world [...]».

⁹⁸ Inoue, *supra* note 95 à la p. 7, après avoir noté l'interdépendance grandissante des États et la perméabilité du concept de *domestic affairs* exprime ainsi le problème de la qualification: «Problems arise, however, when the affair has both domestic and international elements. The question becomes: under what circumstances, if any, does a matter essentially within 'domestic jurisdiction' nonetheless fall within the scope of permissible intervention because of the threat it poses to 'international peace and security?'». Voir aussi Fink, *supra* note 64, pour une explication plus exhaustive de la controverse doctrinale à cet égard, polémique ravivée par l'action du Conseil à l'endroit des Kurdes du Nord de l'Iraq. Voir aussi R. Provost, «Problems of Indeterminacy and Characterization in the Application of Humanitarian Law», dans M. Sellers, dir., *The New World Order. Sovereignty, Human Rights and Self-Determination of Peoples*, p. 177, particulièrement p. 203-210.

⁹⁹ Inoue, *ibid.* à la p. 9.

La dimension internationale peut être lue dans l'implication indirecte de républiques de l'ex-Yougoslavie telles que la Serbie (République Fédérale de Yougoslavie) et la Croatie. Les violations massives des droits de la personne semblent cependant avoir été le facteur déterminant dans la décision d'invoquer l'autorité du chapitre VII¹⁰⁰. Le Conseil a en effet précisé que l'«[...] aide humanitaire à la Bosnie-Herzégovine représente un élément important de l'effort qu'il déploie en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région [...]»¹⁰¹.

L'usage de la force par les Nations Unies pourrait être justifié autrement. À partir du moment où la Bosnie était vue comme un État souverain et où il pouvait être prouvé que l'armée yougoslave (JNA) aidait les Serbes de Bosnie ou que la Croatie était impliquée, on aurait pu considérer qu'il y avait agression au sens du droit international¹⁰². Dès lors, l'usage de force peut se justifier dans le cadre d'une action de légitime défense collective sous l'article 51 de la *Charte*¹⁰³. Cependant, étant donné le mandat qui a été confié à la FORPRONU, il est difficile de soutenir cette hypothèse.

B. Quel type de mission est la FORPRONU II ?

De toute cette analyse, il ressort clairement que la FORPRONU «bosniaque» ne répond plus aux critères des missions classiques de maintien de la paix. La possibilité d'avoir recours à la force est à la fois nettement plus claire et marquée, et plus étendue que lors des opérations traditionnelles. Aussi, l'absence de consentement et de coopération contraste sérieusement avec le ton antérieur.

Comment classer la FORPRONU après tous les changements qui l'ont affectée: est-ce une mission de *peacekeeping* ou de *peace enforcement* ? La réponse la plus réaliste est probablement que c'est une opération hybride. La FORPRONU II fut beaucoup trop complexe pour permettre une réponse catégorique et sans distinctions. L'idée de classer les missions des Nations Unies sur un spectre allant du *peacekeeping* au *peace enforcement* plutôt que dans des catégories distinctes et étanches semble être plus réaliste que celle de les classer dans l'une ou l'autre de deux catégories distinctes et étanches¹⁰⁴. La FORPRONU II n'a jamais été une véritable mission de maintien de la paix; depuis son envoi en Bosnie, elle n'a cessé de tendre de plus en plus vers le *peace enforcement*¹⁰⁵.

¹⁰⁰Inoue, *ibid.* à la p. 17.

¹⁰¹*Supra* note 60, para. 5 du préambule.

¹⁰²Voir Petrovic et Condorelli, «L'ONU et la crise Yougoslave» (1992) 38 Ann. fran. dr. int. 32 à la p. 36, qui soutiennent que la guerre en Bosnie pourrait être qualifiée d'agression au sens de la résolution sur la définition de l'agression, Rés. AG 3314, Doc. off. AG NU, 29^e sess., supp. n° 31, Doc. NU A/9631 (1975) 148.

¹⁰³Fink, *supra* note 80 à la p. 36.

¹⁰⁴La notion de spectre des opérations se retrouve notamment dans le texte de Fink, *ibid.* à la p. 16.

¹⁰⁵Fink, *ibid.* à la p. 37, prend une position plus catégorique en affirmant que «This lack of agreement and cooperation in Bosnia distinguishes the UNPROFOR mission from traditional peacekeeping duties and serves to redefine the operation as an enforcement action». Voir aussi Childers, *supra* note 68 à la p. 147. Nous croyons que la vision de Szasz, *supra* note 56 à la p. 686, colle mieux à la réalité. Celui-ci affirme que «with respect to Bosnia and Herzegovina, the principal efforts do not really have a

1. L'ONURC, DANS LA FOULÉE DE LA FORPRONU BOSNIAQUE

Le 31 mars 1995, l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie prend le relais de la défunte FORPRONU (dans son volet croate)¹⁰⁶. Redoutant les nombreux affronts qu'essuya la FORPRONU bosniaque, la résolution 981 du Conseil de sécurité, qui institue l'ONURC directement en vertu du chapitre VII, permet aux États d'utiliser la force aérienne pour soutenir l'ONURC dans l'accomplissement de son mandat.

En plus de veiller au respect d'un accord de cessez-le-feu, l'ONURC doit faciliter l'acheminement des convois d'aide humanitaire destinés à la Bosnie-Herzégovine en leur permettant d'emprunter des voies d'accès à partir de la Croatie. C'est donc là un autre moyen, indirect cette fois, de prêter main forte à la FORPRONU bosniaque dans l'accomplissement de son mandat. Instituée au départ comme dispositif transitoire, l'ONURC prit fin le 15 janvier 1996. Elle se solda par un échec suite à la reconquête de la Krajina par les Croates.

De par sa dimension humanitaire, l'ONURC entre dans la lignée de la FORPRONU bosniaque. Elle ne constitue toutefois pas une étape marquante du renouveau qui s'est réalisé dans certains déploiements dans la région, restant à l'intérieur du sillon que la FORPRONU II avait auparavant élargi. Aussi, l'ONURC ne s'est jamais vu directement autorisée, comme le fut la FORPRONU II, à recourir à la force pour mener à bien sa mission; le texte de la résolution 981 permet simplement le recours à la force par les États pour appuyer l'ONURC dans sa mission. L'ONURC est par conséquent une mission hybride: moderne de par sa composante humanitaire, mais traditionnelle sur tous les autres plans. En faire une étude plus approfondie n'est pas particulièrement pertinent à notre propos.

V. Les missions préventives: le *peace-ensuring* ou la dissuasion militaire onusienne

A. Déploiement onusien préventif en Macédoine

1. LE DÉPLOIEMENT PRÉVENTIF, UN NOUVEAU CONCEPT

Le conflit yougoslave a donné lieu à un nouveau type de mission pour les Casques bleus, soit le déploiement préventif. Cette forme révolutionnaire d'action onusienne consiste à envoyer des Casques bleus sur le terrain, à la demande de l'État-hôte, avant même l'éclatement d'un conflit (peut-être serait-il plus exact de dire avant qu'un conflit ne se transforme en un conflit armé). Ce nouvel instrument dont vient

peacekeeping or even a peacemaking character, but merely amount to desperate efforts to mitigate the effects of the military conflicts».

¹⁰⁶ *Force de protection des Nations Unies*, Rés. CS 981, Doc. off. CS NU, 3512^e séance, Doc. NU S/981 (1995) 25.

de se doter l'ONU dans son rôle crucial à l'égard du maintien de la paix internationale trouve une inspiration profonde dans *L'Agenda pour la paix* du Secrétaire Général Boutros-Ghali¹⁰⁷. On y traite, entre autres, de nouveaux concepts à développer pour prévenir ou stopper les conflits avant qu'ils n'éclatent ou qu'ils ne deviennent incontrôlables¹⁰⁸.

Étant donné l'absence d'une pratique abondante en ce domaine, il est difficile d'établir avec certitude les critères que doit rencontrer une situation pour donner lieu à un déploiement préventif. On peut cependant penser ces critères à la fois au regard de *l'Agenda pour la paix* et par analogie avec ceux requis pour une opération classique de maintien de la paix. Il semble assez clair que le consentement soit obligatoire: le rapport de Boutros-Ghali est clair à cet égard¹⁰⁹ et le principe de non-ingérence supporte amplement cette position. Aussi, il doit y avoir un conflit qui menace réellement de s'envenimer: probablement qu'un simple différend politique est insuffisant. Il y a fort à parier que dans la mesure où un État demandera au Conseil de sécurité de déployer des troupes à des fins préventives, la situation sera sérieuse.

Quant à l'usage de la force, cela est évidemment proscrit tant que le conflit n'éclate pas; prétendre autrement serait enlever à la mission à la fois ses attributs de neutre et de préventive. Dans la mesure où le déploiement préventif ne remplirait pas sa mission et si un conflit éclatait, la question reste ouverte à savoir si les forces onusiennes pourraient faire usage de la force. Sur le plan théorique, on pourrait argumenter que de répliquer aux attaques ne constitue que de la légitime défense visant à assurer l'accomplissement du mandat, mais l'argument contraire, à savoir qu'une autorisation du Conseil de sécurité à cet égard est essentielle, semble plus persuasif¹¹⁰.

2. LA PRÉSENCE ONUSIENNE EN EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE

Les autorités politiques de l'ex-République yougoslave de Macédoine¹¹¹ ont expressément demandé au Secrétaire général d'envoyer sur leur territoire un déploiement préventif pour dissuader toute agression à leur encontre de la part de la

¹⁰⁷ *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992*, Doc. off. AG NU, Doc. NU A/47/277-S/24111 (1992) 39, voir particulièrement la section sur la diplomatie préventive aux para. 23 à 33.

¹⁰⁸ On retrouve à l'article 1(1) de la *Charte des Nations Unies* la notion de prévention des menaces à la paix comme étant un moyen de rencontrer l'objectif du maintien de la paix et de la sécurité internationale que l'ONU se voit confier.

¹⁰⁹ *Supra*, note 108 aux para. 28 et 29.

¹¹⁰ Certains indices reliés à la mission entreprise en Macédoine nous permettent de soulever certaines pistes de réflexion permettant d'ébaucher une réponse; l'auteur entend cependant davantage soulever la question que d'y répondre catégoriquement. Cet aspect sera traité dans la sous-section suivante (b).

¹¹¹ C'est le nom provisoire sous lequel l'État a été reçu comme membre des Nations Unies. Pour des questions de commodité, nous la désignerons ensuite comme la Macédoine.

République fédérative de Yougoslavie (RFY) ou de l'Albanie¹¹². Le Président Gligorov craignait particulièrement que si un conflit éclatait au Kosovo, il ne se répande en Macédoine. De plus, il redoutait de futures ambitions territoriales de la RFY à l'égard de son pays. Dans les deux cas, il se voyait vulnérable étant donné la faiblesse de son armée¹¹³. Un éventuel flux de réfugiés en provenance du Kosovo était également appréhendé.

Le Conseil de sécurité a autorisé un envoi préventif de troupes par sa résolution 795, conformément au rapport du Secrétaire général. Celle-ci autorisait qu'un détachement de la FORPRONU soit affecté sur le territoire de la Macédoine. Le nom de la mission des troupes en Macédoine est par la suite devenu FORDEPRENU, en vertu de la résolution 983, afin de la distinguer des deux autres chapitres de la mission (bosniaque et croate).

Sa mission est de surveiller les frontières et de signaler toute menace contre la Macédoine, notamment en provenance de la République Fédérale de Yougoslavie. Les gouvernements des deux entités avaient conclu, le 8 avril 1996, un accord qui, entre autres, réglait la question du différend frontalier¹¹⁴. L'effet recherché est, de par la simple présence de la FORDEPRENU, de décourager toute menace ou affrontement et d'assurer ainsi le respect de l'accord précédemment conclu.

Sur la question d'usage de la force en cas d'éclatement des hostilités, les rapports du Secrétaire général nous donnent certains éléments desquels il importe de tenir compte dans l'élaboration d'une réponse. Soulignons d'abord que les casques bleus ont reçu une permission explicite de faire usage de la force pour assurer leur propre sécurité¹¹⁵. Il est fort douteux qu'ils puissent aller plus loin. Dans le Rapport de la mission de reconnaissance de la FORPRONU en Macédoine, il est affirmé que «[l]es autorités macédoniennes ne s'attendent pas à ce que l'ONU défende leurs frontières [...]»¹¹⁶. Cette constatation semble indiquer une conscience, de la part des dirigeants macédoniens, que le mandat n'est que préventif et que seule une décision du Conseil de sécurité peut en changer la nature. Le Secrétaire général épouse cette vision lorsqu'il affirme, dans un rapport subséquent, que:

Si les menaces, d'ordre soit externe soit interne, contre la paix et la stabilité de la République devaient augmenter sensiblement au point qu'un nouveau

¹¹²Rapport du Secrétaire général sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/24923, 1 para. 1 et Annexe, Rapport de la mission de reconnaissance de la FORPRONU en Macédoine, *ibid.* aux pp. 4 à 6, para. 6 à 10 et 16.

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴Lettre datée du 17 avril 1996, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le représentant permanent de l'Ex-République yougoslave de Macédoine auprès de l'Organisation des Nations Unies, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/291 (1996) 1, Annexe: Communiqué concernant la signature le 8 avril 1996 à Belgrade de l'Accord relatif à la réglementation des relations et à la promotion de la coopération entre la République de Macédoine et la République fédérative de Yougoslavie, *ibid.* à la p. 2.

¹¹⁵Nouveau rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 743 (1992) du Conseil de Sécurité, Doc. off. CS NU, 3174^e séance, Doc. NU S/807 (1993) 23.

¹¹⁶Ce rapport, sous sa forme résumée, est annexé au rapport du Secrétaire général du 9 décembre 1992, *supra* note 112; voir de façon particulière le para. 21 de cette annexe.

mandat et un renforcement des effectifs apparaîtraient nécessaires, je soumettrais des recommandations à cet effet au Conseil de sécurité¹¹⁷.

Actuellement, la tendance semble donc aller vers une lecture restrictive de l'usage de la force dans un tel type de mission. Rappelons que la force a été déployée pour prévenir l'éclatement d'un conflit et non pour constituer, en cas d'éclatement, une certaine forme de légitime défense collective. Étant donné que les craintes des autorités macédoniennes ne se sont pas matérialisées et vu les nombreuses prolongations de la mission par le Conseil de sécurité¹¹⁸, on peut certes en conclure que la mission remplit son rôle efficacement.

* * *

L'action onusienne en ex-Yougoslavie a donc eu un caractère plutôt hétéroclite. Est-ce un essai à oublier étant donné les nombreux échecs, ou est-ce au contraire le prélude à une nouvelle forme d'implication des Nations Unies pour mettre fin à des conflits ? Il est évident que des reproches sévères peuvent être adressés suite aux échecs répétitifs de cette opération d'envergure. Certains ont demandé un retour aux sources, plaidant que «UN peace-keeping does what it can do very well. It makes no sense to continue eroding its credibility by asking it to do what it cannot»¹¹⁹.

Si l'on examine de façon chronologique la suite des déploiements dans cette zone, l'on se rend compte que les missions proactives dites de *peace-enforcing* n'ont constitué qu'une parenthèse. En Croatie comme en Bosnie-Herzégovine, le rôle de l'ONU est revenu à un cadre plus traditionnel, moins expansif. Un tel état de fait nous semble davantage justifié par l'apaisement des conflits dans ces régions que par une prise de conscience d'une quelconque incompatibilité du rôle de soldat onusien avec la poursuite proactive d'un objectif à l'encontre de la volonté - manifestée dans les faits et plutôt que verbalement - des parties au conflit.

Il importe en effet de comprendre que le *peacekeeping* classique est un instrument mal adapté à la réalité des conflits modernes, souvent d'interminables guerres civiles entre factions ethniques. Ce qui importe est donc d'assimiler les leçons que l'on peut tirer de l'action de la FORPRONU et de ses cousines pour modifier à la fois les concepts et les outils du règlement, pacifique si possible, des conflits. Le conflit yougoslave est sans doute un cas d'école reflétant la réalité des conflits modernes: il peut nous aider à voir à quoi doit s'adapter l'action des Casques bleus.

¹¹⁷Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 947 (1994) du Conseil de Sécurité, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/222 (1995) 1, para. 81.

¹¹⁸Resolution 1082 (1996), Rés. CS 1082, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1082 (1996) 1; Resolution 1110 (1997), Rés. CS 1110, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1110 (1997) 1; Resolution 1140 (1997), Rés. CS 1140, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1140 (1997) 1; Resolution 1142 (1997), Rés. CS 1142, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/1142 (1997) 1.

¹¹⁹«The Future of U.N. Peacekeeping» *N.Y. Times* (8 janvier 1995) A24, cité dans Tharoor, *supra* note 88 à la p. 409.

Boutros-Ghali, dans un discours prononcé le 22 janvier 1993 à l'Université de New York¹²⁰, a évoqué des changements de trois ordres quant à la nature des conflits modernes et quant aux réponses que la communauté internationale peut apporter à ceux-ci. Ces changements sont d'ordre factuel, d'ordre structurel et d'ordre conceptuel.

Tout d'abord, nous devons composer avec certaines données qui sont graduellement apparues au tournant de la décennie. Mise à part l'augmentation phénoménale du nombre d'opérations onusiennes déployées, Boutros-Ghali souligne l'aspect changeant des conflits; la situation et les besoins sur le terrain varient assez rapidement. L'évolution des conflits modernes est donc marquée par une succession de phases auxquelles les déploiements onusiens doivent pouvoir et savoir s'adapter rapidement. Le conflit yougoslave cadre bien dans une telle catégorie: les phases ont été marquées à la fois sur le plan territorial, mais aussi (principalement pour la Bosnie) quant à la nature des besoins sur le terrain. Boutros-Ghali constate également que l'aide humanitaire requiert parfois une protection militaire¹²¹; la Bosnie est sans conteste devenue l'exemple classique à ce titre. On a énormément reproché à la FORPRONU son manque de muscle, son incapacité à faire pénétrer l'aide humanitaire sur le territoire bosniaque. L'attitude adoptée lors du déploiement de l'ATNUSO, à savoir une force musclée dès le départ, a eu l'avantage de permettre une obtention rapide de collaboration et d'éviter d'alimenter la confusion quant à ses capacités coercitives en cas d'insubordination. Toujours eu égard aux changements d'ordre factuel, le Secrétaire général souligne l'importance grandissante des aspects non-militaires du *peacekeeping* tels que les forces de police ou les observateurs électoraux.

Boutros-Ghali réclamait des changements au niveau des structures d'intervention. Il n'est pas particulièrement pertinent de discuter ici de l'opportunité de créer une force de réaction rapide au service des Nations Unies, l'une des nouvelles structures proposées dans *L'Agenda pour la paix*¹²². Par contre, l'idée d'une collaboration accrue entre l'ONU et les diverses organisations régionales a été mise en application en ex-Yougoslavie¹²³. Bien sûr, la Communauté européenne a joué un rôle important sur le plan politique et diplomatique, mais le *peacekeeping* a également goûté à ce changement. Par exemple, c'est l'IFOR, sous l'égide de l'OTAN, qui a pris la relève des Casques bleus en Bosnie¹²⁴. N'oublions pas également que l'OTAN leur avait auparavant fourni un support aérien.

¹²⁰H.E.B. Boutros-Ghali, «Beyond Peacekeeping» (1993) 25 *Int'l L. & P.* 113.

¹²¹Boutros-Ghali affirme au para. 43 de son *Agenda pour la paix*, *supra* note 107, que «While such [military] action should only be taken when all peaceful means have failed, the option of taking it is essential to the credibility of the United Nations as a guarantor of international security». Si l'on voulait se montrer cynique à l'extrême, l'on pourrait certes soutenir que la perte de crédibilité dont a souffert l'ONU de par son action en Bosnie a été tout au moins aussi importante que si elle avait eu une réaction plus «classique».

¹²²*Ibid.* au para. 43.

¹²³Voir Lee, *supra* note 6 aux pp. 624 et 625 pour une discussion plus poussée des cas récents de collaboration entre les missions de l'ONU et des organisations intergouvernementales.

¹²⁴*Supra* note 72 para. 14 à 21.

Les changements conceptuels de l'action des Casques bleus sont, à notre sens, le point marquant des activités tenues en ex-Yougoslavie. On peut noter deux changements d'envergure, soit l'expansion du champ d'action des *peacekeepers* et le développement du concept de diplomatie préventive. Sur le premier point, la FORPRONU II a vu son mandat graduellement prendre une importante composante humanitaire; parallèlement à ce changement de mission, les moyens d'exécution, notamment le recours à la force, ont été étendus. Aussi, le Conseil de sécurité a dû se réclamer du chapitre VII pour agir étant donné l'absence de consentement des parties au conflit. Ces raisons expliquent pourquoi la qualification de *conflict mitigation operation* utilisé par Tharoor¹²⁵ colle mieux à la FORPRONU II que celles de *peacekeeping* ou de *peacemaking operation*. Quant au second changement, il est véritablement incarné par la FORDEPRENU; celle-ci constitue en effet la première mission de type préventif, dissuasif pourrait-on dire, confiée à des Casques bleus. Étant donné le succès connu, c'est un concept qui est sans doute voué à être exploité davantage. Si «[...] [l]es mandats de maintien de la paix confiés à l'ONU s'étendent souvent aujourd'hui au rétablissement de la démocratie aussi bien qu'à la protection des droits de l'homme»¹²⁶, cela est d'autant plus vrai du rôle des Casques bleus dans le conflit yougoslave.

Face à tous ces changements, il importe de se demander dans quelle voie devrait s'engager l'ONU: celle du retour à l'orthodoxie ou celle de plonger plus à fond dans un renouveau conceptuel? Quand on connaît la valeur de l'enjeu, l'on hésite à avancer une réponse précipitée. Étant donné les limites du *peacekeeping* classique, la voie du *conflict mitigation* nous semble un instrument préférable en ce qu'elle permet, lorsque la situation y est propice, de briser un *statu quo* nécessairement dangereux et malsain. Seulement nous devons admettre que l'état actuel des choses entraîne énormément de confusion et d'hésitations sur le terrain, notamment quant aux moyens qui peuvent être utilisés pour réaliser les mandats conférés. C'est d'abord cette confusion, qui entraîne une perte de crédibilité, qui doit être la cible des «internationalistes». Comme le dit Fink:

In the end, The Security Council must either raise the threshold for considering whether appropriate conditions for peacekeeping exist, or devise formal rules of engagement for peacekeepers which are sufficiently tailored to the dynamic "spectrum of conflict" to which the forces are sent¹²⁷.

Une dernière considération entre en ligne de compte, à savoir la volonté des parties d'en arriver à un règlement. Le concept de diplomatie préventive est intéressant à cet égard: il affiche cette volonté de paix pour contrer une éventualité de conflit. Une fois qu'un conflit est né, aucun progrès véritable vers la paix ne peut être accompli sans une volonté politique de marcher dans cette direction. Le nouveau rôle des opérations coercitives pourrait bien être non seulement de forcer ou de provoquer

¹²⁵Tharoor, *supra* note 88 à la p. 415.

¹²⁶*Un agenda pour la démocratisation: appui du système des Nations-Unies aux efforts déployés par les Gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou établies*, Doc. off. AG NU, 51^e sess., Annexes, point 41, Doc. NU A/51/761 (1997) 1, para. 5.

¹²⁷Fink, *supra* note 80 à la p. 47.

la cessation matérielle du conflit, mais également de favoriser l'écllosion d'une volonté d'évoluer vers une paix durable. Le droit est non seulement limite de la volonté, mais il est également limité par celle-ci; c'est en ce sens qu'il convient d'affirmer qu'«il ne suffit pas [...] que la pensée tende à la réalisation, il faut encore que la réalité tende vers cette pensée»¹²⁸;

¹²⁸K. Marx et F. Engels, *Violence et constitution des États européens modernes*, traduits et présentés par Dangeville, Paris, Éditions de l'Herne, 1970 à la p. 179.