



Les opérations de consolidation de la paix

Mehdi Hamdi

► To cite this version:

Mehdi Hamdi. Les opérations de consolidation de la paix. Droit. Université d'Angers, 2009. Français.
NNT: . tel-00474193

HAL Id: tel-00474193

<https://theses.hal.science/tel-00474193>

Submitted on 19 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THESE DE DOCTORAT

Spécialité : droit public

ECOLE DOCTORALE PIERRE COUVRAT

Présentée et soutenue publiquement

Le 23 septembre 2009 à la Faculté de droit, d'économie et de gestion d'Angers

Par M. **Mehdi Hamdi**

Les opérations de consolidation de la paix

DIRECTEUR DE THESE

M. **Rahim Kherad**, Professeur à l'Université d'Angers

Jury

M. **Robert Charvin**, Doyen honoraire à l'Université de Nice Sophia-Antipolis

M. **Rahim Kherad**, Professeur à l'Université d'Angers

M. **Ahmed Mahiou**, Rapporteur, Directeur de recherche émérite au CNRS

M. **Yves Petit**, Rapporteur, Professeur à l'Université Nancy II

M^{me} **Bérangère Taxil**, Professeur à l'Université d'Angers

Centre Jean Bodin (recherche juridique et politique)

UPRES EA 4337

13, allée François Mitterrand BP 13633

49036 Angers cedex 01

ED

Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord le Professeur R. Kherad pour sa patience, sa disponibilité, ses nombreux et précieux conseils durant toutes ces années. Sans lui, ce travail de recherche n'aurait jamais pu aboutir. Il m'a transmis la passion d'une recherche qui dépasse les frontières. Par ces quelques lignes, je souhaite lui apporter ma plus grande reconnaissance.

Je remercie tous les membres du jury d'honorer de leur présence cette soutenance et de l'intérêt qu'ils ont apporté à cette thèse.

Je remercie particulièrement mes parents, ma sœur et mon frère pour leurs soutiens quotidiens durant ces longues années de travail.

Je remercie enfin tous mes amis pour leur aide et leurs encouragements permanents.

Sigles et abréviations

ABASA	Alliance burundo-africaine pour le salut	BACP	Petit bureau d'appui à la consolidation de la paix
AD	Alliance démocratique		
ADM	Arme de destruction massive	BANUGIS	Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau
AETNU	Autorité exécutive temporaire des Nations unies		
<i>AFDI</i>	Annuaire français de droit international	BINUB	Bureau intégré des Nations unies au Burundi
AFP	Agence France presse	BINUSIL	Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone
AJIL	American Journal of International Law		
AMUE	Administration de Mostar par l'Union européenne	BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
ANADDE	Alliance nationale pour le droit et le développement économique	BIRFA	Brigade internationale de réaction rapide des forces en attente des Nations unies
APC	All people's congress	BM	Banque mondiale
APD	Aide publique au développement	CAC	Comité administratif de coordination
APODETI	Association populaire démocratique timoraise	CAD	Comité d'aide au développement
APRONUC	Administration provisoire des Nations unies au Cambodge	CCP	Commission de consolidation de la paix
ASEAN	Association des nations du Sud-est asiatique	CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
ATNUTO	Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental	CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations

	unies pour la coordina- tion	CPC	Comité du programme et de la coordination
CEB	Conseil de coordination des administrateurs du système de l'ONU	CPI	Cour pénale internatio- nale
CEDEAO	Communauté écono- mique des Etats de l'Afrique de l'Ouest	CPJI	Cour permanente de justice internationale
CEDH	Convention de sauve- garde des droits de l'homme et des libertés fondamentales	CRV	Commission réconcilia- tion et vérité
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme	CSCP	Cadre stratégique pour la consolidation de la paix
CICR	Comité international de la Croix-Rouge	CVR	Commission vérité et réconciliation
CIJ	Cour internationale de justice	DAP	Département des af- faires politiques de l'ONU
CIRDRI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements	DSRP	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
CNRT	Conseil national de la résistance de Timor Oriental	DTS	Droit de tirage spécial
CNS	Conseil national su- prême	ECOMOG	Groupe de surveillance de la CEDEAO
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement	ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environne- ment et le développe- ment	FCP	Fonds permanent pour la consolidation de la paix
CPA	Cour permanente d'ar- bitrage	FINUL	Force intérimaire des Nations unies au Liban
		FMI	Fonds monétaire inter- national
		FNL	Front national de libé- ration
		FORPRONU	Force de protection des Nations unies
		FPR	Front patriotique rwan-

	dais		naire Rwagasore
FRETILIN	Association sociale démocratique timoraise	KFOR	Force pour le Kosovo de l'OTAN
FRODEBU	Front pour la démocratie au Burundi	IFOR	Force de mise en œuvre de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine
FUNU	Force d'urgence des Nations unies	LPA	Les Petites affiches
GANUPT	Groupe d'assistance des Nations unies pendant la période de transition	MANUI	Mission d'assistance des Nations unies en Irak
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat	MDE	Mémorandum d'entente
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés	MIAB	Mission africaine au Burundi
HLCM	Comité de haut niveau sur la gestion	MIGA	Agence multilatérale de garantie des investissements
HLCP	Comité de haut niveau chargé des programmes	MINUAR	Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda
HRBH	Haut représentant pour la Bosnie-Herzégovine	MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
IDA	Association internationale de développement	MINUSIL	Mission des Nations unies en Sierra Leone
IDH	Indicateur de développement humain	MINUTO	Mission des Nations unies au Timor Oriental
IFC	Société financière internationale	MIPRENUC	Mission préparatoire des Nations unies au Cambodge
INKINZO	« Le Bouclier » (parti politique burundais)	MIPROBU	Mission pour la protection et le rétablissement de la confiance au Burundi
INTERFET	Force internationale pour le Timor oriental	MONUC	Mission des Nations unies en République
J.-C.	Jésus-Christ		
JDI	Journal du droit international		
JRR	Jeunesse révolution-		

	démocratique du Congo		unies contre la drogue et le crime
MONUOR	Mission d'observation des Nations unies en Ouganda et au Rwanda	ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
MONUSIL	Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone	ONUSOM	Opération des Nations unies en Somalie
MPLA	Mouvement populaire de libération de l'Angola	ONUST	Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OCP	Opération de consolidation de la paix	OUA	Organisation de l'unité africaine
OEA	Organisation des Etats américains	PAIGC	Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert
OHCA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires	PALILPEHUTU-FNL	Parti pour la libération du peuple hutu - Front national de libération
OHR	Bureau du Haut représentant en Bosnie-Herzégovine	PAM	Programme alimentaire mondial
OIT	Organisation internationale du travail	PARENA	Parti pour le redressement national
OMP	Opération de maintien de la paix	PED	Pays en développement
ONG	Organisation non gouvernementale	PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
ONU	Organisation des Nations unies	PGD	Principes généraux du droit
ONUB	Opération des Nations unies au Burundi	PIB	Produit intérieur brut
ONUDC	Office des Nations	PIT	Parti indépendant pour les travailleurs

PKD	Parti du Kampuchéa démocratique (Khmers rouges)		international public
PL	Parti libéral	RIDC	Revue internationale de droit comparé
PMA	Pays les moins avancés	RIDI	Réseau internet pour le droit international
PNB	Produit national brut	RMCUE	Revue du marché commun de l'Union européenne
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement	RNB	Revenu national brut
PP	Parti du peuple	RPB	Rassemblement pour le peuple du Burundi
PPA	Parité du pouvoir d'achat	RPD	Règlement pacifique des différends
PRID	Parti républicain pour l'indépendance et le développement	RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
PRP	Parti pour la réconciliation du peuple	RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
PRS	Parti de la rénovation sociale	RUF	Front révolutionnaire uni
PSD	Parti pour la socio-démocratie	SdN	Société des Nations
RADDES	Rassemblement pour la démocratie, le développement économique et social	SFDI	Société française pour le droit international
RBDI	Revue belge de droit international	SFOR	Force de stabilisation en Bosnie - Herzégovine
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye	SHIRBRIG	Standby High Readiness Brigade
RDC	République démocratique du Congo	t.	Tome
RFY	République fédérale de Yougoslavie	SIAS	Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique
RGDIP	Revue générale de droit	SWAPO	South-West African People's Organization
		TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
		TPIY	Tribunal pénal interna-

	tional pour l'ex-Yougoslavie	UNFICYP	Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre
TSSL	Tribunal spécial pour la Sierra Leone	UNIDIR	Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement
UA	Union africaine	UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
UÇK	Armée de libération du Kosovo	UPRONA	Union pour le progrès national
UDT	Union démocratique timoraise	URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques
UE	Union européenne	VIH	Virus de l'immunodéficience humaine (SIDA)
UEO	Union de l'Europe occidentale	Vol.	Volume
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture		

Sommaire

Introduction

Partie I : La genèse des opérations de consolidation de la paix

Titre I : le rôle prédominant du Conseil de sécurité dans l'interaction entre le maintien et la consolidation de la paix

Chapitre I : Les compétences du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales

Chapitre II : Les caractéristiques établies par la doctrine des opérations de maintien de la paix

Titre II : Vers la consécration du concept de « consolidation de la paix »

Chapitre I : L'émergence de l'expression

Chapitre II : Identification des actions relevant d'une opération de consolidation de la paix

Partie II : Les implications des opérations de consolidation de la paix

Titre I : Le processus de formation de la Commission de consolidation de la paix

Chapitre I : Vers l'émergence d'un organe responsable de la consolidation de la paix

Chapitre II : La création de la Commission de consolidation de la paix

Titre II : La mise en œuvre de la CCP

Chapitre I : Le processus précédant la consolidation de la paix en Burundi et en Sierra Leone

Chapitre II : Les mesures prises par la Commission de consolidation de la paix

Conclusion générale

Introduction

Dans son *Agenda pour la paix*, B. Boutros-Ghali souligne que « la diplomatie préventive vise à régler les conflits avant que la violence n'éclate ; le rétablissement et le maintien de la paix ont pour objet de mettre fin aux conflits et de préserver la paix une fois qu'elle a été instaurée. En cas de succès, l'une et les autres débouchent sur la consolidation de la paix après les conflits, contribuant ainsi à empêcher que les actes de violence ne reprennent entre les nations et les peuples »¹.

Le mot paix vient du latin « pax » qui, lui-même, dérive de la racine indo-européenne « pag » que l'on peut traduire par « planter solidement »². L'étymologie latine recouvre plusieurs définitions. Si son sens premier est l'absence de guerre, il désigne également : affirmer, établir solidement, consolider. « Pax » signifie alors aussi bien faire la paix que la consolider. Sur le plan psychologique et spirituel, il renvoie à la tranquillité, au calme, à la sérénité. Aujourd'hui, dans le langage commun, le mot paix connaît trois sens. Il s'agit, tout d'abord, de « rapports entre personnes qui ne sont pas en conflit, en querelle »³. Il peut également traduire « l'état d'une personne que rien ne vient troubler »⁴. Ce dernier sens ressort de la philosophie et à la psychologie : nous l'écarterons donc comme étant étranger au droit international. Enfin, il se définit comme « la situation d'une nation, d'un Etat qui n'est pas en guerre ; rapports entre Etats qui jouissent de cette situation »⁵. Ainsi, la paix est l'absence de guerre, c'est-à-dire « la situation d'un Etat qui n'est en guerre avec aucun autre ou qui ne l'est pas avec un autre Etat déterminé »⁶. Cette situation est le résultat soit d'un fait, soit d'un texte juridique, comme, par exemple, un accord de paix. Il faut néanmoins actualiser cette première définition, car la paix s'opposait autrefois à la guerre. Or, on parlait de guerre uniquement pour qualifier la situation de deux Etats en situation de belligérance armée. Dès lors la paix ne pouvait qu'intéresser la situation entre deux Etats. Toutes les autres situations conflictuelles étaient

¹ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111, § 21.

² Cela donnera d'ailleurs le mot « pacte ».

³ A. Rey et J. Rey-Debove (sous les directions de), *Le nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2008, p. 1723.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ G. Cornu (sous la direction de), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, collection quadrige, dicos poche, 2007, p. 653.

qualifiées de troubles à l'ordre public qui nécessitaient une réponse relevant de la seule compétence de l'Etat touché. Son objectif était alors, ici, le maintien de l'ordre public. Toutefois, depuis le début du XX^e siècle, l'Etat doit faire face à de nouveaux dangers : guerre civile, terrorisme, nouvelles menaces hétéroclites (pauvreté, détérioration de l'environnement, catastrophes naturelles, maladies, épidémies...) qui ne sont pas toujours le fait d'Etats, mais de groupes privés. Si bien qu'il s'avère désormais impossible d'affirmer que la paix n'intéresse que les relations entre les Etats : la guerre interétatique ne constitue, aujourd'hui, qu'un des aspects des conflits existant au sein de la société internationale. Depuis 1945, l'ONU tente de lutter contre ces fléaux et de mettre en œuvre une paix durable. A cette fin, les opérations de consolidation de la paix (OCP) peuvent se définir comme les actions effectuées directement ou indirectement par l'ONU, dans le cadre très global des opérations de maintien de la paix (OMP) et dans le dessein de la consolider. Ainsi l'ONU a pour mission d'empêcher la reprise du conflit par le truchement, entre autres, de la (re)construction d'un Etat démocratique et de l'aide au développement durable.

Les définitions linguistiques et étymologiques des concepts de consolidation, de maintien et de rétablissement de la paix nous apportent des informations intéressantes.

Le terme de « consolidation » provient du mot latin « *consolidatio* »⁷, qui trouve sa source étymologique dans le latin « *consolidare* », « rendre plus solide »⁸. Il en découle que consolider, c'est « rendre solide »⁹ voire « plus solide, plus stable »¹⁰ ou bien « plus résistant, plus fort »¹¹. La consolidation de la paix serait donc un ensemble d'actions dont l'objectif serait de solidifier, de stabiliser et de renforcer la paix. Bien entendu, toute consolidation, au regard de sa définition, ne peut se réaliser qu'une fois le rétablissement ou le maintien de la paix obtenus¹². Ces trois concepts apparaissent comme étant interdépendants les uns des autres, idée confirmée par *l'Agenda pour la paix*. Il est donc intéressant de rapidement voir les définitions de ces termes afin de vérifier la précédente affirmation.

⁷ E. Baumgartner et P. Ménard, *Dictionnaire étymologique et historique de la langue française*, Paris, Le livre de poche, collection encyclopédies d'aujourd'hui, 1996, p. 195.

⁸ *Idem*.

⁹ C. Blum (sous la direction de), *Le Nouveau Littré*, Paris, Garnier, 2005, p. 351.

¹⁰ A. Rey et J. Rey-Debove, (sous les directions de), *op. cit.*, 2008, p. 516.

¹¹ I. Jeuge-Maynard (sous la direction de), *Le Petit Larousse 2009*, Paris, Larousse, 2008, p. 240.

¹² Pour le Secrétaire général de l'ONU de 1992, B. Boutros-Ghali, il peut être nécessaire de recourir à la diplomatie préventive et/ou à une action d'imposition de la paix également. La diplomatie préventive est assimilable au chapitre VI de la Charte et l'imposition de la paix est une action souhaitée par B. Boutros-Ghali dans le cadre plus général du rétablissement de la paix (voir *infra*). Par ailleurs, ces deux concepts ne posent pas de problème de traduction (voir *infra*).

Le maintien est l'action de maintenir¹³, c'est-à-dire de conserver dans le même état, d'entretenir, de faire durer. Il s'agit également d'entretenir, de défendre, de confirmer ou de soutenir. L'expression « maintien de la paix », en dehors du cadre onusien, s'approcherait donc de la conservation et de la défense de la paix. L'action de maintien précéderait alors la consolidation. Il faudrait ainsi que la paix soit d'abord confirmée avant d'être « solidifiée ».

Quant au mot « rétablissement »¹⁴, il peut se définir comme l'action de remettre en fonction ou en place une situation, de remettre en vigueur, de restaurer. L'omniprésence du préfixe « re » montre qu'il ne s'agit pas d'une construction nouvelle mais bien du retour à une situation déjà existante. Autrement dit, le rétablissement de la paix est le retour à une situation *ante*. Le rétablissement de la paix restaurerait cette dernière qui a été rompue. Or, la restauration « ce peut être la résurrection d'une situation ou d'une institution disparue. Ce peut être en second lieu la remise en état de marche d'une institution existante. Enfin, [...] ce peut être la remise en bon état et, pour une œuvre d'art, la réhabilitation pour lui donner tout son éclat initial »¹⁵. Par conséquent, le rétablissement de la paix doit précéder sa consolidation. Mieux, il doit y conduire, mais sans pour autant se substituer à la consolidation.

Par ailleurs, il nous paraît intéressant d'étudier les terminologies utilisées par les anglophones.

Le maintien de la paix est traduit en anglais par l'expression de « *peace-keeping* »¹⁶ qu'on peut traduire par garder ou maintenir la paix¹⁷. Il n'y a donc ici aucun problème de traduction entre l'anglais et le français. En revanche le passage d'une langue à l'autre pour la notion de rétablissement de la paix peut être sujet à débat. En effet, elle se traduit par « *peacemaking* »¹⁸, qui nous renvoie au verbe anglais « *to make* », « faire » ; il s'agit donc d'un acte qui suppose la nouveauté. On ne restaure pas la paix, mais on la fait. Cette différence de sens entre « rétablissement de la paix » et « *peacemaking* » se renforce lorsqu'il apparaît que rétablissement se traduit en anglais par « *restoring* », « *restoration* » ou « *re-establishment* ».

¹³ Selon A. Rey et J. Rey-Debove (sous les directions de), *op. cit.*, p. 1508 et C. Blum (sous la direction de), *op. cit.*, p. 995.

¹⁴ *Ibid.*, p. 2227 et *ibid.*, p. 1216. On peut remarquer que la doctrine et l'ONU utilisent parfois l'expression « imposition de la paix ». Celle-ci est assimilable à un rétablissement de la paix. La méthode utilisée à cette fin semble simplement précisée et elle exclurait la diplomatie.

¹⁵ G. Burdeau, « Conclusions » in Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, mars 1995, pp. 178 et s.

¹⁶ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), A/47/277 - S/24111, p. 6 de la version anglaise

¹⁷ La traduction exacte de « garder » est « *to keep* » alors que la traduction de « maintenir » est « *to keep up* ». Nous estimons que ces deux mots sont synonymes.

¹⁸ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 6.

Selon qu'il est fait usage du français ou de l'anglais, le constat apparaît différent, puisque dans le cas français on cherche à revenir à une situation antérieure, alors que, dans le cas anglais, on cherche à partir sur de nouvelles bases.

Une constatation similaire peut être faite sur la notion de « consolidation de la paix ». Elle est traduite de l'anglais « *peace-building* ». Elle renvoie au verbe « to build » qui se traduit par « construire ». Il apparaît ainsi de nouveau une divergence entre la version anglaise et la version française. Alors que la première crée une nouveauté, la seconde part d'un fait existant. D'ailleurs, peacemaking est synonyme de *peace-building*, alors que consolidation de la paix est plus proche du maintien de la paix que du rétablissement de la paix. Toutefois, dans certains documents de l'ONU, la version française utilise le mot « construction »¹⁹.

Aperçu historique de la paix

Historiquement, le désir de paix à l'échelle internationale est ancien et s'inscrit dans la philosophie du pacifisme. Ainsi, le pacifisme « est la volonté d'éviter la guerre »²⁰, mais cela n'exclut « ni la possession d'une force armée, ni le recours à la guerre pour la défense des intérêts légitimes »²¹. A un autre niveau, le pacifisme recherche à fonder une paix durable et à refuser absolument tout recours à la guerre. Il en résulte qu'il existe un lien nécessaire entre la recherche de la paix et le droit international public puisque la poursuite d'une paix universelle et perpétuelle est garantie par une obligation juridique dont la violation est sanctionnée.

L'idéologie pacifiste, depuis l'Antiquité, met en avant d'une part l'inutilité de la guerre – ou tout du moins, il s'agit du pire moyen pour parvenir à ses fins – et d'autre part son horreur avec ses destructions, ses morts, ses mutilés... Ainsi, dans les empires de Babylone et d'Egypte, « les besoins économiques eurent raison de l'autarcie et de la violence et obligèrent chaque Empire à entrer en relation pacifique avec le monde extérieur »²². Ces nouvelles relations s'établissent à partir de traités respectant les règles de *pacta sunt servanda* et de diplomatie.

¹⁹ Une étude des autres langues apporte aussi des éléments très intéressants, par exemple le rétablissement de la paix est traduite en espagnol par establecimiento de la paz qui signifie « établissement de la paix » et non rétablissement. Il faut cependant noter que les deux langues sources de *l'Agenda pour la paix* sont l'anglais et le français.

²⁰ J. Defrasne, *Le Pacifisme*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1983, pp. 3 et s.

²¹ *Idem*.

²² Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7^{ème} édition, 2002, p. 44.

L'Antiquité gréco-latine a été dans son ensemble traversée par les conflits et nourrie par le goût de la guerre. Il n'est que de citer l'*Illiade*, texte fondateur de la culture grecque, où de sauvages combats ont lieu, sans que l'aède ait l'air de s'en offusquer. Est, en effet, véritablement homme, héros, celui qui risque sa vie au combat. Les Guerres médiques contre les Perses, et la guerre du Péloponnèse occuperont le V^e siècle avant J.-C. ainsi que bien d'autres escarmouches entre Cités. L'invasion militaire de la Grèce par Philippe de Macédoine au IV^e siècle avant J.-C. témoigne de cette suite incessante de conflits.

Certains écrivains, cependant, feront entendre une voix pacifiste. Eschyle déplore les morts de la guerre de Troie dans sa pièce *Agamemnon*²³. Andocide déclara devant les Athéniens qu'« il vaut mieux conclure une paix équitable que faire la guerre »²⁴. Aristophane, au V^e siècle avant J.-C., n'a de cesse de défendre la paix avec hardiesse, au nom du bien vivre.

Pour des raisons économiques et pour ne pas épuiser leurs ressources en humains, des traités de paix sont signés entre ces différentes Cités, lesquelles recourent également à la diplomatie. Les Grecs vont donc développer la protection juridique de la paix et poser un cadre légal à la guerre. Ainsi, apparaissent « les premiers indices d'un droit de la guerre fondé sur des considérations d'humanité et posé par des traités »²⁵. De plus, les Grecs, en mettant en place l'arbitrage international pour traiter leurs différends, créent le premier outil de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

De même, sur la base d'alliances et d'assistances militaires, les Grecs élaborent un système de défense collective ou symmachies. La ligue de Délos, créée en 477 avant J.-C., est certainement la plus célèbre. Après avoir battu les Perses, les Cités grecques se regroupent au sein de cette ligue pour se protéger d'une nouvelle invasion possible. Chacune apporte une contribution en nature ou en espèce. Elle devient peu à peu l'organe de l'hégémonie d'Athènes : une paix apparente est alors maintenue au prix de répressions féroces contre les Cités qui refusaient de payer le tribut et de se soumettre à Athènes. Les fonds recueillis sont progressivement consacrés non plus à l'armement de guerre, mais à l'embellissement de l'Acropole... Cette domination, où la paix est préservée par la crainte, signe le début de l'impérialisme athénien installé par Périclès.

A Rome, la guerre est une institution comprenant des aspects militaires, politiques, religieux et juridiques. L'armée romaine est admirablement bien organisée et elle permettra

²³ Eschyle, « Agamemnon » in E. Chambry (éditeur scientifique), *Théâtre complet*, Paris, GF-Flammarion, 1964, p. 143.

²⁴ Andocide, *discours sur la paix avec les Lacédémoniens*, - 391,

http://remacle.org/bloodwolf/orateurs/andocide/paix.htm#_ftn1

²⁵ *Idem*.

l'extension progressive du territoire important que sera l'Empire romain qui s'étend de la Gaule, l'Espagne, la Grande-Bretagne à la Bithynie, de la Dacie au limes de l'Afrique du nord. La reddition de l'ennemi est considérée comme un contrat réglant les rapports des vaincus et des vainqueurs. Peu à peu, les sujets vaincus accèdent à des droits dont celui de pouvoir devenir citoyen romain. Ainsi avec l'Empire romain des deux premiers siècles après J.-C., malgré quelques conflits, s'installe « la paix romaine » symbolisée par l'*ara pacis*²⁶ élevé par Auguste.

Un idéal de paix s'affirme surtout chez les premiers Chrétiens. Il s'agit à la fois d'une paix de l'au-delà et d'une paix sur Terre. En effet, la Bible demande de tendre l'autre joue au lieu de répondre²⁷ ; même si plus tard les rois chrétiens et les papes n'hésiteront pas à faire ou soutenir la guerre.

Malgré sa volonté déclarée d'une paix universelle, l'Eglise admet que la guerre est parfois nécessaire : la notion de « guerre juste » apparaît alors. Ainsi, Saint Augustin estime que « pour jouir de ces biens terrestres, [la cité] désire une certaine paix et ce n'est que pour cela qu'elle fait la guerre. [...] C'est cette paix qui est le but de toutes les guerres et qu'obtient celui qui remporte la victoire. Or ceux qui combattaient pour la cause la plus juste demeurent vainqueurs »²⁸. Autrement dit, « le seul but légitime de la guerre est le maintien ou le rétablissement de la paix »²⁹. Cette idée de guerre juste est une notion qui ne faiblira jamais. En effet, il convient de prendre conscience qu'il est impossible de supprimer totalement la guerre de la société internationale. Si la guerre ne peut donc être supprimée, l'idée de la guerre juste est de lui imposer des limites, car elle seule se révèle être légitime. Toutefois ces limites varient d'un penseur à un autre et selon le lieu et le moment. Les premiers acteurs sur le terrain de cette école de pensée sont le Pape et les différents monarques. Ces derniers cherchent à limiter la guerre et à garantir la paix, à travers le principe de la trêve de Dieu ou bien le recours à une politique non guerrière³⁰. A partir de l'an mil, on entend donc encadrer et limiter le recours aux armes grâce au concept de guerre juste. Ainsi Saint Thomas précise qu'elle doit servir à défendre l'Etat pour une cause légitime, c'est-à-dire lorsqu'elle est faite « par amour de la paix, et en vue de réprimer les méchants et de secourir les bons ».

²⁶ L'*ara pacis Augustae* est l'autel de la paix élevé par Auguste à Rome et consacré en 13 avant J.-C.

²⁷ *Nouveau Testament*, Evangile selon Saint Mathieu, chapitre V, 39.

²⁸ Saint Augustin, *La Cité de Dieu*, traduit par Emile Saisset, Paris, éditions Charpentier, 1855, p. 128.

²⁹ T. Ruyssen, *Les sources doctrinales de l'internationalisme : des origines à la paix de Westphalie*, Grenoble, PUF, 1954, t. 1, p. 192.

³⁰ Voir le Traité de Paris entre la France et l'Angleterre du 13 octobre 1259 qui met fin à la Guerre de 100 ans.

La recherche d'une paix durable, on le sait, n'est pas propre à la seule religion chrétienne. Ainsi, pour le judaïsme, « la paix [...] constitue le critère ultime d'une vie vécue « en Dieu » »³¹. Pour atteindre cet ultime critère, l'homme doit rechercher la paix avec les autres hommes en recourant à la justice et à la vérité. L'Ancien Testament ordonne, à cet égard, de ne point tuer³², de ne point voler³³ ou de ne point faire de faux témoignage³⁴, mais au contraire d'aimer son prochain comme soi-même³⁵. Toutefois, il peut être nécessaire de recourir aux armes, si aucune solution pacifique n'est trouvée ; de même que celui qui violerait une loi divine serait puni³⁶. Quant à l'islam, il a une vision large de la paix. Il s'agit non seulement de l'absence de guerre entre les Etats, mais aussi de garantir à chacun l'ordre public, ainsi que la paix entre soi-même et Dieu : il entend mener les hommes vers le « séjour de la Paix et [...] vers la voie droite »³⁷. Par conséquent, la paix doit d'abord se trouver au sein de son foyer et de sa famille, car elle est d'abord une paix de chacun avant d'être une paix entre les Etats. Pour y parvenir, il faut respecter les droits fondamentaux des autres, car les « nier ou [les] violer [...] revient à nous dégrader nous-mêmes comme être humains et à dénigrer Dieu qui a élaboré ces droits comme devant être universellement reconnus »³⁸. La religion musulmane ne parle pas de guerre juste mais de justice afin de sanctionner les personnes qui nient et violent les droits fondamentaux des autres. Enfin, il importe de noter que chacune des trois religions monothéistes est interprétée par certains comme autorisant le recours à toutes les atrocités.

D'autres religions non issues de l'Ancien Testament s'intéressent également à la recherche d'une paix universelle. Ainsi, les enseignements fondamentaux de Bouddha³⁹ sont la non-violence, la compassion, la bienveillance universelle. « L'idéal de paix bouddhiste consiste donc en un appel pour transformer le monde, [mais] sans spécificité spatio-temporelle »⁴⁰. Pour le bouddhisme, la guerre « est [donc] une volonté de toute puissance (ac-

³¹ M. Dion « L'idéal de paix et le concept de guerre juste : entre la méta-norme, la dialectique et la recherche de solutions humanistes », *Archives de philosophie du droit*, n° 47, 2003, p. 263.

³² *La Bible de Jérusalem : la Sainte Bible*, Paris, les éditions du Cerf, 1973, Ancien Testament, le Pentateuque, Exode, chapitre XX, 13.

³³ *Ibid.*, 15.

³⁴ *Ibid.*, 16.

³⁵ *Ibid.*, le Pentateuque, Lévitique, chapitre XIX, 18.

³⁶ Par exemple, « Quiconque frappe quelqu'un et cause sa mort sera mis à mort » (*Ibid.*, le Pentateuque, Exode, chapitre XXI, 12).

³⁷ *Le Coran*, Paris, Folio, 1967, Sourate X, 25.

³⁸ M. Dion, *op cit.*, p. 265.

³⁹ Le bouddhisme influence plus ou moins l'hindouisme, le shintoïsme et le confucianisme. Le confucianisme, philosophie chinoise née au V^e siècle avant J.-C., parfois assimilée à une religion, entend ainsi mettre en place un système de relations sociales universelles dans le but d'une paix perpétuelle. Dans l'hindouisme, on retrouve l'idée de guerre juste chrétienne. L'homme ne doit pas être violent, bien au contraire, il doit rechercher soit la prospérité et le plaisir, soit la droiture et la libération spirituelle – tout dépend de la conception de l'hindouisme. Toutefois le système de castes autorise le recours à la violence et donc à la guerre.

⁴⁰ M. Dion, *op cit.*, p. 266.

quérir plus de pouvoir), ou de protéger ce qui nous semble être nos « intérêts vitaux » d'une menace réelle ou imaginaire (éliminer les menaces nuisibles à notre sécurité). Dans les deux cas, la guerre fera naître nécessairement la haine de l'ennemi, haine qui ne peut que susciter plus de violence encore. De telles actions nous assurent d'une réincarnation en une nature inférieure, dans la prochaine vie »⁴¹. Par conséquent, l'enseignement de Bouddha demande de demeurer non-violent en pensée, en parole ou en acte, dans toutes les situations. Toute forme de guerre, y compris une guerre juste, est prohibée.

La Renaissance place l'homme au cœur de sa pensée. La paix apparaît aussi comme une donnée importante de cette époque qui est toutefois abordée de façon différente selon les uns ou les autres. Pour certains, la guerre est l'ultime moyen pour défendre le pays ou libérer le peuple d'un tyran, mais la paix est toujours préférable à la guerre⁴². En revanche, pour d'autres, la paix est liée au maintien de l'ordre public et de l'Etat par tous les moyens⁴³.

Par ailleurs, d'autres penseurs vont avoir l'ambition de créer une organisation de sécurité collective. Ainsi, P. Dubois propose, en 1307, le premier projet de paix perpétuelle entre tous les Etats chrétiens. Profitant de la passion que connaît l'Europe pour la « Terre Sancte », il propose de créer une assemblée des Souverains chrétiens, avec, à sa tête le Pape. Les éventuels contrevenants devront combattre tous les autres souverains, car « nullus catholicus contra catholicos currat ad arma, nullus sanguinem baptizatum effundat »⁴⁴. En 1460, Marini reprend cette idée en l'améliorant : un tribunal supranational arbitrera les différends entre les Etats⁴⁵.

En 1623, E. de la Croix propose un projet pour établir une paix durable et la liberté de commerce pour tous. L'expression « tous » a ici un sens restrictif puisqu'elle ne vise que les Européens et les Turcs⁴⁶. Nous sommes alors devant un projet qui tente non seulement de préserver la paix, mais aussi de la consolider. Il tente ainsi de montrer aux différents souverains qu'en étant un roi de paix et non un roi guerrier, leurs « auras » seraient plus grandes.

⁴¹ *Idem.*

⁴² Voir Erasme, *The Education of christian Prince*, Cambridge, Cambridge university press, collection Cambridge texts in the history of political thoughts, 1997, 150 pages ou Saint Thomas More, *L'Utopie ou la meilleure des Républiques*, Paris, Albin Michel, 1935, 252 pages.

⁴³ Voir N. Machiavel, *De Principatibus : Le Prince*, Paris, PUF, collection fondements de la politique, 2000, 641 pages ou T. Hobbes, *Léviathan : traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, Dalloz, 1999, 780 pages.

⁴⁴ P. Dubois, *De recuperatione Terre Sancte*, Paris, éditions A. Picard, collection de textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire, 1891, p. 7.

⁴⁵ T. Ruyssen, *op cit.*, pp. 177 et s.

⁴⁶ E. de la Croix, *Le Nouveau Cynée ou discours des occasions et moyens d'établir une paix générale, & la liberté de commerce par tout le monde*, Milan, édition Edhis, mars 1976, 226 pages.

Etablir et maintenir la paix seraient les premières missions de tout Roi. Pour y parvenir, E. de la Croix conseille d'établir des frontières sûres, afin de protéger le Royaume d'une menace extérieure. Il est par ailleurs nécessaire de sauvegarder la paix en leur sein respectif, car il existe une relation entre la paix de chaque Royaume et la paix entre les Rois. En effet, une paix intérieure rompue finira par avoir des conséquences internationales. En conséquence de quoi, au niveau interne, E. de la Croix recommande, d'une part, d'assurer l'enseignement « notable » de la paix par des philosophes et, d'autre part, de maintenir l'ordre public par le biais des soldats. Le renforcement de la sécurité publique doit s'accompagner d'une refonte du droit. Toutefois, la paix au sein d'un Royaume sera continuellement en danger si la guerre frappe ses voisins. Il faut donc « établir la paix universelle, & duquel tous les autres dépendent. C'est par là qu'on doit commencer. Car tant que les Souverains feront bande à part, qu'ils n'auront aucune communication ensemble par l'entremise de leurs ambassadeurs, ils tâcheront de s'agrandir à quelque prix que ce soit & trouveront assez de prétexte pour empiéter les uns sur les autres »⁴⁷. A cette fin, E. de la Croix reprend l'idée de réunir les Rois au sein d'une assemblée développée par P. Dubois et Marini.

En sus du système de sécurité collective, le projet d'E. de la Croix est remarquable dans le sens où il préconise des mesures concrètes afin de consolider la paix et qui sont, aujourd'hui encore, recommandées.

La philosophie des Lumières du XVIII^e siècle doit faire face à un antagonisme entre la paix et la guerre. En effet, « le XVIII^e siècle exalte les valeurs de paix : Raison, Nature, Progrès, Bonheur, Liberté »⁴⁸. Ainsi Diderot affirme que « si la raison gouvernait les hommes, [que] si elle avait sur les chefs des nations l'empire qui lui est dû, on ne les verrait point se livrer inconsidérément aux fureurs de la guerre... »⁴⁹. La guerre, critiquée avec plus ou moins de véhémence, est alors condamnée, par les philosophes des Lumières, « soit au nom de la raison, soit par amour de l'humanité »⁵⁰. La guerre apparaît néanmoins, aux yeux de leurs contemporains, comme un outil nécessaire dans les relations internationales. Elle permet, par ailleurs, l'exaltation de la fibre patriotique. On est alors devant une situation paradoxale où le patriote est l'ennemi de tous les hommes. Or les Français, les Anglais, les Prussiens, les Perses, les Turcs... ont tous en commun d'être hommes. Toutefois Rousseau inverse le pro-

⁴⁷ E. de la Croix, *op. cit.*, p. 79.

⁴⁸ J. Defrasne, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁹ D. Diderot et J. le Rond d'Alembert (sous les directions de), *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers par une société de gens de lettres*, Paris, Briasson, 1751-1765, t. 11, p. 768.

⁵⁰ J. Defrasne, *op. cit.*, p. 32.

blème : la guerre est une affaire entre Etats où chacun est d'abord un citoyen qui doit remplir ses devoirs avant d'être un homme. On va alors rechercher, à côté de la diffusion des valeurs de paix, à encadrer et limiter le recours à la guerre. Montesquieu confirme ainsi, dans les *Lettres persanes*⁵¹, que la guerre ne peut être juste que si elle sert à se défendre soi-même ou un allié.

Au lendemain de la Révolution française, E. Kant publie son *projet de paix perpétuelle*⁵². Il constitue certainement la pensée philosophique la plus aboutie en matière de pacifisme, avant la création de la première organisation internationale universelle. D'ailleurs, le Président américain T. Woodrow Wilson, auteur du Pacte de la Société des Nations (SdN), s'inspira du livre de Kant.

Ainsi, ce dernier propose une série de mesures concrètes afin de mettre en pratique la paix perpétuelle. Ces mesures constituent aujourd'hui les fondements du droit international public. Il précise ainsi qu'il est nécessaire de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale de chaque Etat et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. En effet, on ne peut pas disposer de l'Etat et donc de son peuple à son gré. A partir de ces principes, l'immixtion d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat est prohibée. Toutefois, dès lors qu'il y a l'anarchie, Kant admet que les autres Etats interviennent et donc il autorise une certaine ingérence dans les affaires internes de ce pays. A ce sujet, la qualification kantienne de l'anarchie apparaît très étendue, puisque l'exercice du pouvoir par un gouvernement irrégulier est assimilé à l'anarchie autorisant l'intervention des autres Etats. Or, l'histoire nous l'a déjà montré, il peut exister un gouvernement irrégulier sans pour autant que le pays soit plongé dans l'anarchie. On parlera de gouvernement de fait⁵³. Ces concepts développés par Kant constituent toujours les fondements des relations internationales dont le respect garantit théoriquement une paix interétatique. De plus, le refus de toute anarchie au sein de la société internationale est un des objectifs poursuivis par n'importe quelle opération de consolidation de la paix. Cette idée de consolider la paix est déjà présente chez le philosophe allemand, même si l'expression est absente. Ainsi, on en retrouve le concept lorsqu'il distingue entre le « traité de paix » et « l'accord de cessez-le-feu » : lorsque des Etats signent un traité de paix, il ne peut y avoir de réserves secrètes permettant la réapparition d'une guerre. Si c'est le cas, il ne s'agit pas d'un traité de paix mais d'un armistice ou d'un accord de cessez-le-feu. Ainsi « le

⁵¹ Montesquieu, *Lettres persanes*, Paris, Livre de poche, collection classique, 2006, pp. 249-251.

⁵² E. Kant, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Paris, G. Fishbasher, 1880, 65 pages.

⁵³ Dans les faits, lorsqu'un gouvernement assure *de facto* la gouvernance d'un pays, les autres pays le reconnaissent. Il peut cependant exister une certaine période entre ces deux étapes.

traité de paix doit anéantir tous sujets de guerre connus ou inconnus des parties contractantes »⁵⁴. Pour y parvenir, des efforts sont nécessaires. En effet, s'il est possible de résoudre les problèmes connus pour éviter un retour de la guerre, il faut bien admettre qu'il est particulièrement difficile de négocier un traité de paix sur des points de rupture qui n'existent pas encore⁵⁵ ; il est impossible de prévoir l'évolution des circonstances factuelles à très long terme. Il est donc très difficile d'assurer qu'un pays n'entrera pas en conflit avec un autre au vu de faits et de mentalités ayant évolués⁵⁶. A cette fin, Kant recommande de ne pas trouver de nouvelles causes au conflit et d'abandonner l'idée selon laquelle seules les victoires militaires font la grandeur d'un Etat. De même, durant le conflit, il faut prohiber le recours à certaines méthodes. Ainsi on maintiendrait une certaine confiance entre les belligérants qui permette de réaliser la paix ultérieurement. Par ailleurs, le philosophe de Königsberg préconise de faire disparaître l'armée permanente puisqu'il n'existe plus aucun conflit. Ainsi, les dépenses militaires pourrait être réaffectées à d'autres fins, pacifiques (construction de routes, amélioration des services publics...) et s'inscrire dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix. A vrai dire, c'est l'ensemble des ressources du pays qui doit être réorienté dans le but de développer le pays. Toutefois, le développement ne peut être réalisé que si l'état de droit règne tant au niveau interne qu'au niveau international, d'où la nécessité de lutter contre l'anarchie : « un état parfaitement de droit [est la] condition nécessaire de la paix perpétuelle »⁵⁷.

La paix par la SdN

Le projet de Kant jouera un rôle important dans la construction de la Société des Nations (SdN) puis de l'ONU dans le dessein de la paix perpétuelle et donc d'une paix consolidée. Toutefois, au XIX^e siècle, la guerre est toujours admise, mais elle doit s'exercer dans le cadre du *jus in bello* qui se précise alors. Ce droit n'est pas né au XIX^e. Il est issu de coutumes qui se sont forgées durant les siècles précédents. D'ailleurs, deux siècles auparavant, Grotius en avait déjà établi une codification. La coutume et les principes généraux du droit (PGD) demeurent encore aujourd'hui une source de ce droit. C'est donc à partir de 1856 que va

⁵⁴ E. Kant, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁵ Le droit international public apporte une aide précieuse ici en prohibant la dénonciation d'un traité de paix.

⁵⁶ Le meilleur exemple est certainement l'intervention au sein d'un Etat pour protéger une catégorie de la population persécutée. Le principe de la responsabilité de protéger en est l'illustration.

⁵⁷ M. Pécharman, « Etude : La paix dans le projet de paix perpétuelle. Esquisse Philosophique de Kant » in *La Paix*, Paris, Belin, collection lettres sup, 2002, p. 152.

commencer cette codification du droit de la guerre avec la ratification de nombreux traités⁵⁸. Il s'ensuit que la guerre est « réglementée » par les deux traités de La Haye et les quatre conventions de Genève. Les premiers intéressent les relations entre les belligérants⁵⁹, alors que les secondes concernent la protection des non-combattants dans les conflits⁶⁰. Outre le fait qu'il a réglementé la guerre, ce droit a élargi la notion afin que le *jus in bello* et le droit humanitaire s'appliquent à des situations qu'on ne qualifiait pas de guerre.

Dès lors la paix ne se définit plus comme une simple absence de guerre, mais, comme le précise J. Salmon, elle est par extension l'« objectif de la société internationale tendant au maintien d'une situation internationale sans guerre. [...] Les projets de « paix perpétuelle » au cours de l'histoire en sont le signe »⁶¹. Cette extension de la définition de paix est reprise par S. Sur la qualifiant de « véritable mythe fondateur de la société internationale régularisée »⁶².

Cette idée d'une paix universelle et perpétuelle qui passerait d'un mode européen-centré à une vision totalement mondiale commence au début du XX^e siècle. Toutefois, le refus des Etats-Unis de participer à la Société des Nations va avoir raison de cette ambition⁶³. Ce n'est qu'à la sortie de la Seconde Guerre mondiale que va se mettre en place un outil pour promouvoir une paix universelle et perpétuelle, et ce n'est que depuis les années 1990 que cet outil semble commencé à être exploité.

⁵⁸ La déclaration de Paris (16 avril 1856) sur la guerre maritime, la convention de Genève de 1864 sur la protection des blessés, des malades et du personnel sanitaire, la déclaration de Saint-Petersbourg (29 novembre 1868) interdisant l'usage de certaines munitions, la résolution de Madrid (22 avril 1911) sur la guerre aérienne, le protocole de Genève (17 juin 1925) sur l'interdiction des armes bactériologiques et des gaz asphyxiants ou toxiques, le protocole de Londres (6 novembre 1936) sur l'emploi des sous-marins, la convention de Genève (27 juillet 1929) sur le traitement des blessés, des malades et des prisonniers, les deux conventions de Washington (6 février 1922) et de Londres (22 avril 1930) sur la guerre sous-marine, la convention de Genève (10 octobre 1980) sur l'interdiction de certaines armes, la convention d'Ottawa (3 décembre 1997) sur l'interdiction des mines antipersonnel, la convention d'Oslo (3 décembre 2008) sur les armes à sous-munitions.

⁵⁹ Ainsi, en 1899, les Etats mirent par écrit les coutumes de la guerre maritime, afin de protéger les navires hôpitaux tout en garantissant leur neutralité lors des combats. Cette première convention sera étendue aux combats terrestres en 1907. Par ailleurs, elle précisera de nouveaux points comme le fait de ne pas viser délibérément des civils ou ne pas recourir à certains matériels militaires.

⁶⁰ Elaborées sous l'égide du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), suite aux horreurs des actes et des crimes commis pendant la Seconde Guerre mondiale, les Conventions du 12 août 1949 présentent des spécificités qui leur sont propres. Mais elles tournent toutes autour de principes et articles communs : elles posent le principe du respect de la personne humaine, qu'elle soit civile, blessée, malade ou bien encore prisonnière de guerre, ainsi que des biens. Elles entendent également protéger les personnes et biens sanitaires et spirituels.

⁶¹ J. Salmon (sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, collection universités francophones, 2001, p. 799.

⁶² S. Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, collection Domat politique, 2009, 5^{ème} édition, p. 425.

⁶³ Cette théorie doit toutefois être relativisée par l'existence du Pacte Briand-Kellogg entre la France et les Etats-Unis et selon lequel la guerre est illégale. Néanmoins, il ne s'agit que d'une convention multilatérale n'engageant que les Etats l'ayant ratifiée.

La SdN⁶⁴ est la première organisation mondiale qui a le mérite de mettre en place un système de règlements pacifiques des différends et elle a donc un rôle de prévention important. A ce titre, il convient tout de suite de faire remarquer que le rôle de la SdN dans le cadre de la consolidation de la paix est pratiquement inexistant. Dans son rôle de prévention des conflits, les Etats parties peuvent avoir recours au Conseil⁶⁵, soit à l'Assemblée⁶⁶, soit à la Cour permanente de justice internationale (CPJI)⁶⁷. La SdN n'interdit pas la guerre mais elle la réglemente. C'est ainsi qu'au titre de l'article 12 du Pacte, les Etats ont le choix entre la voie juridique et la voie politique. Dans le premier cas, les parties peuvent, soit recourir à l'arbitrage, soit à la CPJI. Dans le second, le Conseil recommande aux parties les solutions pacifiques adéquates. Pendant l'instruction de leurs différends par les organismes compétents et durant les trois mois qui suivent la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil, les parties s'engagent à ne pas recourir à la guerre⁶⁸.

Si les parties ont reconnu la compétence arbitrale, l'article 13 se met en œuvre. Dès lors qu'il y a recours à une instance arbitrale, les Etats y jouent un rôle primordial tout au long du processus. Le premier point à vérifier est le consentement suffisamment clair et précis⁶⁹

⁶⁴ Le Pacte de la SdN est consultable, en anglais, sur le site de l'université de Yale, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>

⁶⁵ Article 12 et suivants du pacte de la SdN.

⁶⁶ Article 11 du pacte de la SdN.

⁶⁷ Article 14 du pacte de la SdN.

⁶⁸ Article 12 al. 2 du pacte de la SdN. Il est à noter, à ce propos, que la question s'est posée de préciser cette notion de guerre : est-ce que les représailles armées doivent être considérées comme un acte de guerre ? Avant le XX^e siècle, on distinguait la guerre des représailles armées exercées par l'Etat – il existe aussi les représailles privées. Il s'agissait d'actes « de violences exercées par l'Etat lui-même, mais avec une extension moindre que la guerre proprement dite » (N. Politis, « Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations », *RGDIP*, 1924, p. 7). La pratique a posé trois conditions pour que l'utilisation des représailles soit conforme à la légalité internationale. Tout d'abord la cause des représailles doit être juste. C'est-à-dire qu'il doit exister un fait contraire au droit international qui cause un préjudice à l'Etat invoquant le droit d'user des représailles. Ensuite, ce dernier doit avoir réclamé réparation, en vain, de son préjudice. Enfin, le pays doit avoir utilisé tous les autres moyens avant de recourir aux représailles qui doivent être proportionnelles au but recherché. La pratique du Conseil n'apporte malheureusement aucune réponse précise. Les représailles peuvent, en effet, être vues comme un acte de légitime défense ou bien comme une vengeance. Lorsque la question s'est posée, en 1923, le Conseil a demandé à un Comité de juristes de répondre à la question suivante : « des mesures de coercition, qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, quand elles sont prises par un membre de la Société des Nations contre un autre membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles ? » (N. Politis, *op. cit.*, 1924, p. 6). On notera l'ambiguïté de la question posée puisque le Conseil affirme déjà que les représailles armées peuvent constituer des actes de guerre. Il demanderait au Comité de préciser les conditions dans lesquelles des représailles peuvent être considérées comme un acte de guerre. Le Comité spécial préconisait au Conseil de la SdN d'étudier les circonstances de l'espèce et la nature des mesures prises afin d'apprécier « s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation des mesures de coercition » (A. N. Mandelstam, « La conciliation internationale d'après le pacte et la jurisprudence du Conseil de la Société des Nations », *RCADI*, 1926, vol. IV, p. 348). Néanmoins, l'interprétation du Pacte relève de la compétence des Etats membres et par conséquent la résolution du Conseil ne clôt pas le débat.

⁶⁹ A ce propos, « les parties fixent librement le contenu du compromis. [...] La volonté des Etats s'impose à l'organe arbitral qu'ils mettent en place. Le compromis est donc la « loi de l'arbitrage » : on y trouvera la définition de l'objet du litige, les conditions de désignation des arbitres, les pouvoirs de ces derniers, les règles de

des deux parties étatiques à recourir à l'arbitrage pour le litige en question⁷⁰. Une fois le compromis d'arbitrage signé, son exécution dépend de la bonne volonté des parties⁷¹. Par ailleurs, même si l'organe arbitral est mis en place et prêt à fonctionner, il n'est toujours pas certain qu'il ait un litige à arbitrer si chaque partie se donne compétence exclusive pour qualifier les litiges visés par le compromis. La chose pourrait se résumer ainsi : les parties demeurent compétentes pour saisir ou non l'arbitre et donc juger si l'affaire en cause relève de sa compétence. Par conséquent cette limitation peut être une source de difficulté pour résoudre un différend par la voie arbitrale. La sentence rendue par l'arbitre est obligatoire et dotée de l'autorité de la chose jugée. Seule la bonne foi des Etats garantit l'exécution de la sentence⁷². Le recours à l'arbitrage constitue donc une méthode de règlement pacifique des différends. Il s'agit d'une méthode très ancienne qui « n'a pris des traits encore reconnaissables dans le droit actuel qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle et ne s'est affirmée sous sa forme contemporaine que près d'un siècle plus tard »⁷³. Son efficacité fut démontrée à plusieurs reprises par la pratique pour résoudre des litiges pacifiquement⁷⁴. Toutefois, le succès de toute procédure arbitrale dépend avant tout de la bonne volonté des parties et cela durant toute la procédure, c'est-à-dire de la négociation du compromis d'arbitrage à l'exécution de la sentence. Par conséquent, dès lors que les Etats ont décidé de recourir à la guerre, la méthode de l'arbitrage est totalement inutile. Autrement dit, le recours à l'arbitrage ne se révèle un moyen de règlement pacifique des différends que parce que les Etats ont décidé de régler pacifiquement leurs dif-

procédures, éventuellement le droit applicables par les arbitres » (Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p. 870). La pratique distingue entre l'arbitrage facultatif et l'arbitrage obligatoire. Dans ce dernier cas, les Etats ont simplement prévu de recourir à l'arbitrage pour d'éventuels futurs litiges. Un compromis d'arbitrage demeure nécessaire afin de préciser la procédure.

⁷⁰ On notera que la même recherche de consentement doit être effectuée dans le cadre de la saisine d'une juridiction permanente.

⁷¹ Certaines conventions d'arbitrages prévoient le recours à un tiers en cas d'inertie d'une des parties soit pour rédiger le compromis d'arbitrage (exemple : accord de Paris du 21 mai 1996 sur les Îles Hanish entre l'Erythrée et le Yémen), soit pour saisir l'organe arbitral (convention européenne pour le règlement pacifique des différends, 29 avril 1957).

⁷² L'article 13 § 4 du pacte de la SdN prévoyait le recours au Conseil afin qu'il propose des mesures pour assurer l'exécution de la sentence. Toutefois il ne s'agit que d'une esquisse, pour reprendre les termes de Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, qui ne fut jamais menée à son terme.

⁷³ J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, collection domat droit public, 2008, 8^{ème} édition, p. 573.

⁷⁴ On peut citer plusieurs exemples. Tribunal arbitral, Genève, 15 septembre 1872, Royaume-Uni c/ Etats-Unis, affaire de « l'Alabama » : condamnation du Royaume-Uni à verser une somme importante aux Etats-Unis pour avoir permis la livraison de bateaux d'armes aux rebelles sudistes durant la guerre de sécession. Cour permanente d'arbitrage (CPA) de La Haye, 4 avril 1928, Pays-Bas c/ Etats-Unis, affaire de « l'île de Palmas » : suite à un accord, l'Espagne cédait l'archipel des Philippines aux Etats-Unis. A mi-distance de ces îles et des Indes néerlandaises, se trouve l'île de Palmas. Les deux pays revendiquèrent la souveraineté de l'île et saisirent la CPA. Elle estima que ce territoire relevait de la souveraineté néerlandaise (cf. <http://www.pca-cpa.org/>). CPA, 9 octobre 1998, Erythrée c/ Yémen, à propos de la délimitation de la frontière. Tribunal arbitral, Genève, 29 septembre 1988, Egypte c/ Israël : suite à l'accord de paix entre ces deux pays, une difficulté se présenta sur le tracé de la frontière près du village de Taba. La sentence déclare que la souveraineté de ce lieu relève de l'Egypte.

férends. Finalement, « les arbitres contribuent plus à la formation de la jurisprudence internationale qu'au règlement du contentieux entre les Etats »⁷⁵. L'obligation d'y recourir, exprimée par le Pacte de la SdN, peut se révéler inefficace alors, d'autant plus que cette obligation n'existe qu'en cas d'impossibilité d'utiliser une des deux autres solutions proposées en son article 12.

L'article 14 est relatif à l'autre solution juridique de règlement pacifique des différends, à savoir la CPJI⁷⁶. A l'image de l'arbitrage, il est nécessaire que les Etats aient préalablement accepté la compétence de la Cour. Aussitôt qu'ils ont choisi la CPJI, ils doivent se soumettre au Statut de celle-ci et ne peuvent donc pas imposer à la Cour des règles spécifiques de procédure, une composition particulière ou des affaires distinctes. La CPJI a toutefois limité sa compétence « uniquement [aux] différends, c'est-à-dire des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des normes de droit international »⁷⁷. En conséquence de quoi, si on replace cette analyse au sein des articles 12 à 15 du pacte de la SdN et contrairement à la liberté de choix décrite à l'article 12, les parties ne pourraient saisir la CPJI d'un différend menaçant la paix que s'il s'agit d'un différend juridique international. Pour les autres situations, les Etats n'auraient finalement le choix qu'entre recourir à l'arbitrage ou bien saisir le Conseil de la SdN. Il ne faudrait toutefois pas en conclure hâtivement que la Cour ne participe pas à la prévention de la guerre et à la résolution pacifique des différends menaçant la paix et, dès lors, elle constitue un outil indispensable à la consolidation de la paix. D'ailleurs cela ne fait pas de doute puisqu'aujourd'hui la Communauté internationale, où les opérations de consolidation de la paix sont de plus en plus présentes, recourt quasi-automatiquement aux juges internationaux – soit à travers l'héritière de la CPJI, la Cour internationale de justice, soit par le truchement d'une juridiction *ad hoc* spécialement créée pour l'affaire en cause – dans le dessein de désigner les responsables des différends et d'évaluer le montant nécessaire à la réparation du préjudice subi, et ainsi d'apporter une réponse judiciaire afin de renforcer et pérenniser la situation de paix nouvellement établie. Au final, l'action de la CPJI dans le domaine de la paix peut être assimilée aux conclusions que nous avons faites à propos de l'arbitrage : le recours à la juridiction permanente s'avéra efficace seulement parce que les Etats en litige ont décidé de la saisir plutôt que de prendre les armes. Ainsi, lorsque J. Combacau et S. Sur déclarent que « les arbitres contribuent plus à la formation de la jurispru-

⁷⁵ J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, p. 573.

⁷⁶ Il convient de remarquer que son statut ne fut adopté qu'en 1920 et qu'elle ne devint fonctionnelle qu'à partir de 1922.

⁷⁷ V. Bruns, « La Cour permanente de justice internationale : son organisation et sa compétence », *RCADI*, 1937-IV, vol. 62, p. 632.

dence internationale qu'au règlement du contentieux entre les Etats »⁷⁸, on pourrait étendre l'affirmation à la CPJI, et ce, pour trois raisons. Tout d'abord la Cour est un organe de droit international qu'elle doit appliquer. Elle le reconnaît elle-même et la doctrine aussi. Ensuite, malgré le fait qu'un certain nombre de points tels que la permanence ou son statut prédéfini qui la caractérise par rapport à un organe arbitral, la compétence de la CPJI – et donc son éventuelle action – demeure soumise à la volonté des Etats en litige, comme devant l'arbitre. Enfin, au regard des arrêts de la Cour, il est permis de se demander si les Etats étaient vraiment dans une position pré-conflictuelle. Ainsi, pour conclure, « pas plus qu'on ne l'a fait pour le règlement arbitral, on n'exagéra la place du règlement judiciaire dans le traitement du contentieux interétatique [...]. On constate que la CPJI a connu une trentaine d'affaires contentieuses (total établi compte tenu de la connexité de plusieurs d'entre elles) [...]. Toutefois, on notera que, à moins de confondre règlement des différends et réalisation du droit, [...] la conclusion s'impose [...] : même si la Cour joue un rôle éminent dans la formation de la jurisprudence internationale, le règlement judiciaire n'est pas plus que le règlement arbitral un mode ordinaire [...] de solution des différends entre les Etats ; ils y recourent avec moins d'empressement encore »⁷⁹. Finalement, si les Etats sont réticents à recourir à l'arbitrage ou à saisir la CPJI pour (tenter de) résoudre leurs différends menaçant la paix internationale, il ne demeure plus que la voie politique du Conseil de la SdN.

Le Pacte déclare, en son article 15 alinéa 1, que la saisine du Conseil en place et lieu d'un arbitre ou de la CPJI n'est ainsi possible que dans le cas où la situation en question est susceptible de conduire vers une rupture. D'après H. Rauchberg, « la notion de « rupture » sans être identique à celle du « recours à la guerre », mentionné dans la première phase de l'article 16, vise tout de même ce danger »⁸⁰. La rupture serait donc la situation entre le différend et la guerre, c'est-à-dire le différend qui se transforme en un conflit ou autrement dit d'une manière plus contemporaine, il s'agit d'une menace contre la paix internationale. De plus, la qualification de rupture d'une situation relève du seul Etat car il est le mieux placé pour juger de la dangerosité d'une situation. Le Conseil a néanmoins la possibilité, « à tout moment, [d'] apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action ». Par ailleurs, la saisine du Conseil semble être subsidiaire des autres voies possibles puisque l'article 15 précise « *[the dispute] which is not submitted to arbitration or judicial settlement in accordance with Article 13* ». Alors que la saisine d'un arbitre ou le recours à la

⁷⁸ Voir, J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, p. 573.

⁷⁹ J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, pp. 574 et s.

⁸⁰ H. Rauchberg, « Les obligations juridiques des membres de la Société des Nations pour le maintien de la paix », *RCADI*, 1931, vol. III, p. 106.

juridiction internationale de La Haye nécessite l'accord de tous les protagonistes du litige, le choix de la voie du Conseil demande qu'il ne soit saisi que d'une des parties au différend. Enfin, les décisions du Conseil, en la matière, se prennent à l'unanimité. Ce principe connaissait deux exceptions : l'abstention de quelques Etats n'empêchait pas l'adoption d'un texte et les Etats, dont le litige était l'objet du vote de la SdN, étaient écartés du scrutin. Mais, « malgré ces atténuations, le mécanisme s'est révélé trop rigide et a été tenu pour l'une des causes de l'échec de l'Organisation »⁸¹. De plus, les parties au litige n'ont aucune obligation d'accepter la solution proposée par le Conseil et peuvent tout à fait adopter une autre solution pacifique de règlement de leur différend⁸². Le seul devoir qui leur est imposé est de ne pas entrer en guerre contre un Etat membre qui se conforme à la proposition du Conseil. Si les membres du Conseil, en revanche, ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une proposition de solution, les Etats membres ont alors le droit de prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires au maintien du droit et de la justice. Toutefois leur liberté d'action est limitée puisque « les sanctions de l'article 16 ne seront pas applicables à un Etat qui profite de cette liberté apparente pour entamer une guerre »⁸³. En effet, aussitôt qu'une menace de guerre ou la guerre s'abat sur un des membres de l'Organisation, elle devient un sujet de préoccupation pour tous les autres Etats membres. Cette solidarité se retrouve à l'occasion des sanctions contre l'Etat fautif – c'est-à-dire ayant ouvert le conflit. Ainsi, l'Etat membre qui aurait eu recours à la guerre déclarerait automatiquement la guerre à tous les autres membres de la SdN. Ces derniers sont alors tenus, au titre de l'article 16, de rompre leurs relations diplomatiques et commerciales avec le fautif. Ces mesures ne constituent pas une mesure collective, mais individuelle, propre à chaque Etat et les mesures plus graves, comme l'exclusion de la SdN ou l'intervention militaire, ne peuvent être légalement décidées que par le Conseil.

De ces analyses, on peut en conclure que la règle de l'unanimité rend très difficile l'adoption d'une solution. Lorsqu'elle est trouvée – et parce qu'elle a été adoptée à l'unanimité, on doit tenir pour acquis que toute la Société se trouve derrière cette proposition – il paraît tout à fait incongru d'offrir le droit⁸⁴ aux parties de la rejeter. Si le recours à la règle

⁸¹ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p.627.

⁸² Sur ce point, il est intéressant de remarquer que H. Rauchberg écrit que les Etats en question peuvent aussi laisser la question sans réponse. Une telle option et vision nous paraît étrange. En effet comment serait-il possible de laisser une telle question sans réponse alors que pour recourir au Conseil de la SdN, la question doit présenter le risque de mener vers une rupture ? La seule réponse envisageable et conforme au Pacte serait que l'Etat ait exagéré le risque de la question. Mis à part cette option, le fait de laisser une telle question sans réponse ne peut que faire supposer que les Etats vont recourir aux armes et à la guerre.

⁸³ H. Rauchberg, *op. cit.*, p. 107.

⁸⁴ Nous écrivons bien le droit et non le pouvoir. Et par là le Pacte légalise tout refus d'exécuter de la proposition du Conseil. Une telle position ne peut se justifier qu'au regard du respect de la souveraineté étatique : le Conseil ne fait qu'émettre une proposition et dès lors on ne saurait obliger les Etats à l'accepter. Néanmoins, c'est en

de l'unanimité justifie en partie l'échec de la SdN à maintenir la paix, il faut admettre que le droit de refuser d'exécuter la proposition du Conseil constitue une autre explication de l'échec de l'Organisation.

La Société des Nations constitua ainsi la première organisation universelle dont la mission fut le maintien de la paix internationale. Ce premier pas vers la paix universelle constitue un immense succès en soi. Néanmoins la grave crise économique de 1929 et des années qui suivent, la montée et l'arrivée au pouvoir des partis fascistes et nazis, l'invasion de la région chinoise de la Mandchourie par le Japon en 1931 ou les guerres italo-éthiopiennes de 1935 sont autant d'obstacles que la SdN franchit avec beaucoup de difficultés ou ne fut pas en mesure de passer. Cette organisation était essentiellement fondée sur la prévention du conflit mais, aussitôt que ce dernier commençait, elle devenait totalement inefficace, s'en remettant aux Etats membres pour rétablir la paix. La Seconde Guerre mondiale consacra finalement l'échec de cette Organisation. En tirant les raisons de cet échec que les Alliés ont adopté la Charte des Nations unies.

L'ONU et la paix

Cette dernière s'inspire du Pacte de la SdN en l'améliorant afin d'éviter de refaire les mêmes erreurs, comme ce fut le cas pour le système de sécurité collective. En effet, en sus de la non ratification du Pacte par le Congrès américain, les Etats fondateurs de l'ONU ont mis en avant trois raisons de l'échec de la SdN dans le domaine du maintien de la paix internationale et de la mise en œuvre de la sécurité collective. D'abord, ils constatent que le Pacte ne comportait aucune obligation explicite envers les Etats membres afin que ceux-ci participent à la répression d'un acte d'agression. Ensuite, l'organisation elle-même ne disposait d'aucun moyen de coercition armée lui permettant d'intervenir à l'encontre des fautifs dans le but de faire pression. Enfin, la règle de l'unanimité qui était alors en vigueur au sein même du Conseil et de la SdN fut sans conteste un frein à la prise de certaines décisions cruciales. Désormais, la branche de la sécurité collective de l'ONU s'appuie sur les grandes puissances et sur une gamme de mesures, de la rupture de certaines relations commerciales au recours à la force armée. Et à partir du moment où la sécurité collective fonctionne et que la paix est plus ou moins bien maintenue, il est alors possible d'envisager sérieusement la mise en œuvre des opérations de consolidation de la paix. Finalement, « cette expérience de la SdN fut une pé-

toute souveraineté que les Etats ont adhéré ou non au Pacte – l'exemple des Etats-Unis le prouve – et par conséquent, n'aurait été-t-il pas possible de rendre obligatoire l'exécution de la proposition du Conseil ?

riode d'apprentissage sans laquelle l'Organisation des Nations Unies n'aurait pu être établie comme elle le fut, ni se développer comme elle le fit pendant les premières années de son fonctionnement, en dépit de circonstances particulièrement défavorables »⁸⁵.

La Charte ainsi adoptée est faite de cent-onze articles regroupés en dix-neuf chapitres et d'un préambule. Parmi ces chapitres, on soulignera que le premier chapitre pose les buts et principes de l'Organisation dont le tout premier dessein est de maintenir la paix et la sécurité internationales et le premier principe est le respect de l'égalité souveraine de tous les membres de l'ONU. Le chapitre V intéresse le fonctionnement du Conseil de sécurité. Enfin les chapitres VI à VIII établissent les règles d'intervention du Conseil de sécurité et des organisations régionales lorsqu'un différend qui se prolongerait risque de menacer la paix et la sécurité internationales ou pour répondre à une menace contre la paix, une rupture de la paix ou une agression. Une annexe de soixante-dix articles portant Statut de la Cour internationale de justice est intégrée à la Charte dès l'entrée en vigueur de celle-ci, le 24 octobre 1945, après la ratification des cinq membres permanents et plus de la moitié des membres de la future Organisation.

Sur le sujet plus particulier du maintien de la paix, les rédacteurs de la Charte, à travers les chapitres VI et VII, avaient mis en place un système de sécurité collective qui ne devait pas reprendre les défauts de la SdN. Toutefois, la guerre froide bloquant le fonctionnement du Conseil de sécurité pendant quarante ans, ce système ne fut point mis en œuvre. La pratique trouva alors un palliatif à ce blocage dans le système des opérations de maintien de la paix. Elles ne sont pas prévues par la Charte et constituent donc une structure informelle propre à chaque affaire. Elles possèdent néanmoins des caractéristiques communes permettant d'en établir une définition et un schéma directeur.

Les opérations de maintien de la paix s'inscrivent dans un schéma commun qui fut écrit par D. Hammarskjöld avant les années 1960. Néanmoins ce schéma a évolué depuis la fin de la guerre froide : on parle maintenant d'opérations de maintien de la paix de première génération, de seconde génération, de troisième génération, voire de quatrième génération⁸⁶.

La première opération de maintien de la paix (OMP) fut créée en 1948 et est toujours en vigueur : il s'agit de l'ONUST (Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve), dont la mission est d'observer le respect des différents cessez-le-feu au Moyen-Orient. Le concept fut cependant créé et dénommé à l'occasion de l'affaire du canal de Suez,

⁸⁵ M. Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, collection U, 1972, p. 46.

⁸⁶ La doctrine est divisée sur la question.

en 1956. En effet, devant le blocage du Conseil de sécurité, en raison du veto français et britannique, le Secrétaire général des Nations unies, D. Hammarskjöld, créa le principe de l'opération de maintien de la paix ou OMP. Il fut alors mis à exécution par l'envoi de soldats afin de s'interposer entre les Israéliens et les Egyptiens. L'OMP est donc « née [...] de la carence du Conseil de sécurité, qui ne pouvait agir en raison de l'utilisation du veto »⁸⁷. Si la paternité d'un tel concept revient à D. Hammarskjöld, en revanche, la genèse plus générale du concept est l'œuvre de l'Assemblée générale. De cette « parentalité », il est possible de définir l'OMP de première génération comme « une opération internationale non-coercitive des Nations Unies réalisée par des contingents nationaux volontaires, décidée par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale, et consistant en l'observation ou l'interposition lors d'un différend, pour sauvegarder ou garantir la paix sur le territoire d'un Etat qui a donné son consentement à l'opération »⁸⁸. De cette définition, on tire aussi des caractéristiques communes à ces OMP de première génération, lesquelles furent mises par écrit par le Secrétaire général de l'ONU, le 9 octobre 1958⁸⁹. « Bien que l'Assemblée générale ne se soit pas prononcée sur eux, ces principes allaient, en fait, guider les opérations engagées par l'Organisation au cours des années suivantes, même si certains d'entre eux ont été parfois écartés pour tenir compte de situations particulières »⁹⁰. Il est donc important de mettre en avant ces caractéristiques fondamentales des OMP de première génération. Répondant à des caractéristiques communes, ces opérations ont également des objectifs similaires.

Ainsi, le consentement constitue la première et certainement la plus fondamentale des caractéristiques de ces OMP. Ce consentement se retrouve à tous les niveaux et fonde le système tout entier. Il faut tout d'abord le consentement ou plus précisément l'autorisation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale agissant sous l'empire de la résolution Dean Acheson⁹¹. En effet, par sa résolution, le Conseil de sécurité va créer l'opération de maintien de la paix et lui assigner une mission. Sans cette étape, soumise à la possibilité du veto, il ne peut pas y avoir d'opération. Les auteurs écartent toutefois cette condition de la caractéristique de consentement, parce que, même en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité

⁸⁷ B. Stern (sous la direction de), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, Montchrestien, collection l'ONU et les opérations de maintien de la paix, 1996, p. 16.

⁸⁸ J. Salmon, *op. cit.*, p. 779.

⁸⁹ D. Hammarskjöld, *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*, report of Secretary-general of United Nations, 9th October 1958, A/3943.

⁹⁰ M. Virally, *op. cit.*, p. 486.

⁹¹ Résolution 377 (V) « Union pour le maintien de la paix » dite « résolution Dean Acheson » de l'Assemblée générale des Nations unies, 3 novembre 1950, A/RES/377(V).

ou de l'Assemblée générale⁹², si l'ensemble des parties sont consentantes, l'OMP pourra être mise en place⁹³.

On comprend dès lors que le consentement de tous les Etats parties au conflit est nécessaire. L'OMP ne peut être imposée à l'un d'eux puisque cette opération se fonde sur le chapitre VI de la Charte des Nations unies, lequel n'est pas coercitif. Par conséquent, si un des Etats refuse de donner son assentiment, l'opération demeurera à l'état de projet. De plus et d'une façon générale, on ne recherche que le consentement des Etats et non des groupes non étatiques. Toutefois, la pratique a montré que la recherche d'un tel consentement n'était pas contraire au principe de l'OMP⁹⁴. Par ailleurs, l'accord doit être signé par une personne habilitée à engager l'Etat et qui devra s'y conformer comme n'importe quel autre accord international. De même, il faut également récupérer le consentement de l'Etat hôte, c'est-à-dire l'Etat sur le territoire duquel l'opération se déroulera. Cet accord est tout aussi important que le consentement des Etats parties au différend dans le sens où il peut à tout moment et librement retirer son consentement entraînant ainsi le départ de toutes les troupes et matériel de son territoire⁹⁵. Ce consentement s'accompagne de la conclusion d'accords pratiques entre cet Etat hôte et l'ONU relatifs à la liberté de mouvement et de communication des membres de l'OMP ou à leur protection contre toute poursuite engagée par la justice de l'Etat hôte, *etc.* Aujourd'hui une trame d'accord précise tous ces points pratiques.

D'ailleurs, comme les Nations unies ne possèdent ni troupe ni matériel militaire, les besoins pour une opération sont fournis par les Etats membres. Le consentement est là encore nécessaire. Il en découle une série de conséquences : aucun Etat membre de l'Organisation ne peut être obligé de participer matériellement ou humainement à une OMP. S'il participe, on ne peut pas l'obliger à renforcer sa participation par un accroissement d'hommes ou de matériel. Enfin, tout comme l'Etat hôte, l'Etat fournisseur peut à tout moment retirer les moyens qu'il fournit pour l'opération. De même, ce n'est pas parce qu'un Etat accepte de fournir des hommes ou du matériel que le Secrétaire général doit accepter. En effet, il ne prendra que les Etats n'ayant aucun intérêt dans le différend, hormis la paix mondiale et rejettera les contributions humaines des membres permanents du Conseil de sécurité. En revanche, tous les Etats membres doivent participer au financement des opérations de maintien de la paix, dès lors

⁹² L'URSS et dans une moindre mesure la France soutenaient la thèse selon laquelle « le Secrétaire général [était] obligé d'obtenir une autorisation préalable du Conseil de sécurité » (M. Virally, *op. cit.*, p.488).

⁹³ Voir notamment l'argumentation de M. Virally se demandant s'il ne s'agit pas d'un prolongement des bons offices du Secrétaire général.

⁹⁴ Dans le cadre de la création de l'UNFICYP, on rechercha le consentement des Chypriotes turcs qui ne constituaient pas un Etat reconnu par la Communauté internationale.

⁹⁵ Voir le retrait de la FUNU d'Egypte, à la demande de ce dernier, en 1967.

qu'elles résultent d'une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. A cet égard, la Cour internationale de justice a jugé que l'ensemble des Etats membres devait participer au financement de l'opération car elle constitue des dépenses de l'Organisation au sens de l'article 17 § 2 de la Charte⁹⁶.

Une importante conséquence, dont découle une seconde, peut être tirée de cette première caractéristique de l'OMP de première génération. La principale d'entre elles est que, si l'un des consentements nécessaires fait défaut, il est alors tout simplement impossible de mettre en œuvre l'opération. Dans le cas de la fourniture en biens et en hommes, l'opération ne sera compromise que si aucun Etat ne souhaite en fournir pour cette opération ou que le niveau de fourniture est jugé trop bas. Il en résulte que, même si l'OMP résulte d'une résolution du Conseil de sécurité, le consentement de tous les Etats intéressés demeure nécessaire. En effet, l'autorisation du Conseil constitue non pas une décision, mais une recommandation. Pour la doctrine, le fondement juridique des OMP est alors le fameux chapitre VI *bis* ou VI et demi⁹⁷.

La seconde caractéristique de l'OMP est la présence physique de l'ONU, notamment par le truchement des casques bleus. Il faut remarquer, avant de poursuivre, que cette caractéristique n'apparaît pas clairement auprès de toute la doctrine. Certains d'entre eux, sans la rejeter, ne la mettent pas en avant. Ainsi la Documentation française ne précise à aucun moment que ces opérations doivent être composées de personnels relevant de l'ONU uniquement ou autrement dit que l'action de troupes nationales sous la bannière bleue ne constitue pas une opération de maintien de la paix de première génération. La présence physique de l'ONU demeure néanmoins fondamentale. Ainsi, les opérations faites par un état-major national ou multinational ne peuvent donc pas se prévaloir de la qualité d'OMP de première génération, même s'ils ont obtenu l'aval de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. L'opération de Corée, entre 1950 et 1953 ne constitue pas, par exemple, une OMP de première génération en raison de l'absence de cette seconde caractéristique. En revanche, la présence de l'ONU peut s'exprimer d'une multitude de manières puisqu'il ne semble pas nécessaire que l'ensemble des hommes sur le terrain dépende directement de l'ONU : si « le contingent [des OMP de première génération] est essentiellement composé de personnel militaire [...] légè-

⁹⁶ CIJ, avis, 20 juillet 1962, Certaines dépenses des Nations unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte).

⁹⁷ F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, la Découverte, 2006, 3^{ème} édition, p. 325.

rement armé [... et...] fourni par des Etats de petite ou moyenne puissance, »⁹⁸ le personnel d'une opération peut être composé aussi de personnel civil, voire seulement du représentant spécial du Secrétaire général. Ainsi « la présence physique de l'Organisation peut revêtir les formes les plus diverses, en fonction des circonstances, et [...] elle peut aussi bien être civile que militaire »⁹⁹. Enfin, la présence physique est toujours le fait d'un organe intégré des Nations unies, car l'OMP constitue un organe subsidiaire du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale.

L'aspect temporel et provisoire de l'opération de première génération constitue un autre critère fondamental de ces opérations informelles de l'ONU. En effet, aucune OMP n'a vocation à demeurer éternellement en fonctionnement et installée sur le territoire d'un Etat. Toute opération a la mission de garantir la paix physique sur le terrain aussi longtemps que cela est nécessaire, mais pas davantage. Par conséquent, dès la réapparition de la paix, sa mission est terminée. Elle peut, par ailleurs, s'achever avec le retrait du consentement de l'Etat hôte, car celui-ci demeure souverain et peut donc mettre fin à tout moment au stationnement de l'OMP sur son territoire¹⁰⁰.

Une OMP de première génération se caractérise également par son aspect non coercitif. Plus précisément, il s'agit d' « une opération qui est fondée sur le principe de non utilisation de la force armée, sauf en cas de légitime défense »¹⁰¹. Pour M. Virally, « c'est un point essentiel »¹⁰², car elle est l'un des pendants du consentement des Etats parties au différend ou à la situation. Ainsi, sur le plan juridique, une OMP ne peut être alors vue comme dirigée contre un Etat désigné comme l'agresseur par le reste des membres de l'Organisation. D'ailleurs, l'Etat en question n'aurait pas donné son consentement à une telle opération et dès lors il aurait été tout simplement impossible de la créer. Sur le plan militaire, les casques bleus ne peuvent faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense et, en aucun cas, pour atteindre leurs objectifs. La définition des conditions de la mise en œuvre de la légitime défense est certainement une des questions les plus complexes à résoudre. A cet égard, M. Viral-

⁹⁸ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/omp1.shtml>

⁹⁹ M. Virally, *op. cit.*, p. 487.

¹⁰⁰ Voir la note de bas de page 95.

¹⁰¹ B. Stern (sous la direction de), *op. cit.*, p. 16.

¹⁰² M. Virally, *op. cit.*, p. 491.

ly en a une vision extensive, alors que la pratique peut parfois montrer une tendance contraire¹⁰³.

Enfin, la neutralité apparaît comme une caractéristique tout aussi fondamentale et liée au critère de la non coercition. C'est parce que l'opération ne peut pas prendre fait et cause pour ou contre l'une des parties qu'elle est neutre et donc non coercitive. En effet, si le consentement de toutes les parties au différend est la condition préalable la plus fondamentale à la création d'une OMP, il ne pourrait être question alors que cette opération prenne position pour l'une ou l'autre des parties ou bien impose une solution au différend. L'opération est donc neutre. A partir de là, on en tire la conséquence du caractère conservatoire des OMP : « elles n'ont d'autre objet que de faciliter la cessation d'hostilités, la préservation d'une trêve ou d'un cessez-le-feu et la baisse de tension dans la région considérée : bref, d'apporter la paix physique [...]. Mais elles ne sont pas destinées à modifier juridiquement ou politiquement la situation existante, ou même à amorcer un règlement du différend qui l'a provoquée »¹⁰⁴. En conclusion, les OMP n'ont qu'une mission : celle d'empêcher la reprise des combats sur le terrain et il appartient aux différentes parties de se réunir autour de la table des négociations afin de trouver une solution politique au conflit.

Cet objectif sans envergure pour une organisation qui se voulait meilleure que la SdN est commun à toutes les opérations de première génération. Jusqu'à la fin de la guerre froide, ce système « se trouve donc aux antipodes du système de la sécurité collective et du mécanisme des sanctions »¹⁰⁵.

La fin de la guerre froide a entraîné la renaissance du Conseil de sécurité. Durant quarante ans, l'opposition entre l'Est et l'Ouest bloquait le fonctionnement du Conseil de sécurité du fait d'un usage important du droit de veto par les membres permanents¹⁰⁶. Le système de sécurité collective prévu par la Charte a donc été remplacé par la procédure d'OMP de pre-

¹⁰³ En prévision de l'avancée des troupes américaines vers l'Irak, en 2003, l'ONU préféra se retirer de la zone démilitarisée entre l'Irak et le Koweït. La question de la légitime défense des casques bleus ne se posa pas ainsi (« Irak/Koweït-Les observateurs de l'ONU cessent leurs opérations », *Reuters*, 17 mars 2003). Le problème de l'utilisation des armes par les casques bleus se posa aussi pendant la guerre civile en ex-Yougoslavie ou au Liban.

¹⁰⁴ M. Virally, *op. cit.*, p. 491. L'ancien Secrétaire général D. Hammarskjöld fait le même constat : « it was explicitly stated that the Force should not be used to enforce any specific political solution of pending problems or to influence the political balance decisive to such a solution » (*Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*, *op. cit.*, § 167).

¹⁰⁵ M. Virally, *op. cit.*, p. 491.

¹⁰⁶ Il serait trop simpliste de réduire l'usage du veto à la simple opposition entre Soviétiques et Américains. La Chine n'a pas été constamment l'allié de Moscou. De même Washington n'a pas toujours été l'allié de la France ou du Royaume-Uni (ex : l'affaire de Suez).

mière génération. La renaissance du Conseil de sécurité a ainsi permis une évolution des opérations de maintien de la paix. En effet, moins souvent bloqué par les vetos des membres permanents¹⁰⁷, le Conseil peut mettre en place des missions plus ambitieuses et recourir aux mesures issues du chapitre VII de la Charte. On parle alors d'opérations de maintien de la paix de seconde, puis de troisième génération, lesquelles incluent un processus de consolidation de la paix. Cette évolution s'accompagne d'une extension de la notion de menace contre la paix internationale qui est traduite à travers le document *l'Agenda pour la paix*¹⁰⁸. Dans ce même texte, l'ancien Secrétaire général va systématiser et tenter de cerner et définir les différents concepts que l'ONU devra maintenant utiliser afin de remplir sa mission de paix : la diplomatie préventive, le maintien de la paix, son rétablissement, son imposition et sa consolidation afin de pérenniser la paix. Selon E. Decaux, pour B. Boutros-Ghali, le « *peace-building* [...] combin[e] un volet militaire [...] et une composante civile »¹⁰⁹. Ce *peace-building* serait alors traduit, dans l'expression française par « opération de maintien de la paix complexe ou de seconde génération, » mais il n'en n'est rien sur les documents de l'ONU. Une telle divergence dans la traduction ne peut qu'être une source de quiproquos, d'autant plus que la construction est une étape de la consolidation de la paix.

Une chronologie semble donc se dégager. Ainsi, le Conseil de sécurité commencerait par prendre des mesures afin de maintenir la paix. En cas d'échec, si l'on est devant une rupture, le Conseil prendrait des actes de rétablissement de la paix. Enfin, lorsque la paix est maintenue ou rétablie, cet organe des Nations unies lancerait la phase de consolidation de la paix. Cette consolidation ne doit donc être exécutée qu'après le maintien ou le rétablissement de la paix. Or, la pratique de l'ONU montre que cette phase de consolidation commence alors que la paix n'est pas assurée sur l'ensemble du territoire en question¹¹⁰. La consolidation de la paix semble apporter la paix tout en la consolidant.

Aujourd'hui, la possibilité d'action du Conseil de sécurité et de l'ONU est devenue plus importante et plus large, parallèlement à l'extension de la notion de menace contre la

¹⁰⁷ Entre 1946 et 1988, le veto était utilisé environ quatre fois et demi par an alors qu'entre 1989 et 2004, on y recourait moins de deux fois par an (Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité*, 1^{er} janvier 2004, A/58/47).

¹⁰⁸ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111.

¹⁰⁹ E. Decaux, « Les caractéristiques de l'administration internationale dans les zones de crise », *RIDC*, 2-2006, p. 536.

¹¹⁰ L'idée de « *peace-building* » de la version anglaise serait alors plus adéquate.

paix. En effet, il ne s'agit plus d'assurer le seul maintien de la paix internationale, mais de jouer aussi un rôle décisif dans le rétablissement et l'imposition de la paix. Dans ce contexte, il apparaissait comme nécessaire que la consolidation de la paix soit vue comme un des objectifs poursuivis par toutes nouvelles opérations de maintien de la paix. La création récente de la Commission de consolidation de la paix ne peut que renforcer cette idée.

Il apparaît alors nécessaire de cerner la notion de consolidation de la paix afin de savoir ce qu'elle englobe et ce qu'elle exclut. Sachant que cette dernière fut forgée par B. Boutros-Ghali dans *l'Agenda pour la paix*, en 1992, on peut se demander si cette élaboration est concomitante ou antérieure à la première opération de consolidation de la paix ou si B. Boutros-Ghali ne fait que dénommer une pratique déjà existante. A propos de *l'Agenda pour la paix*, il paraît indispensable d'évaluer son apport à la consolidation de la paix.

Une fois ce concept défini, on doit connaître les différents éléments ou actions qui forment une opération de consolidation de la paix. A cette occasion, les objectifs poursuivis par ce type d'opération de l'ONU doivent apparaître afin qu'on puisse savoir quels sont les buts qu'on doit atteindre pour réussir la consolidation de la paix. Outre les objectifs de la consolidation de la paix, il faut, par ailleurs, se demander quel est le fondement juridique de la consolidation de la paix. Etant donné que les chapitres VI et VII de la Charte des Nations unies traitent du règlement des différends, la question se pose de savoir s'il existe un lien entre ces dispositions et la consolidation de la paix. Autrement dit, il s'agit de préciser les relations entre, d'une part, le maintien, le rétablissement, l'imposition et, d'autre part, la consolidation de la paix. Connaître le fondement juridique des opérations de consolidation de la paix permettra, de plus, de savoir si une telle opération doit être qualifiée en tant qu'action en tout ou partie coercitive. Dans ce cas et connaissant les prérogatives du Conseil de sécurité dans le domaine de la coercition, il faudra alors se demander quelle est la part de responsabilité de cet organe dans les opérations de consolidation.

Par ailleurs, si l'on cherche à connaître le rôle tenu par le Conseil de sécurité, on est amené à déterminer les différents protagonistes et leurs rôles dans les opérations de consolidation de la paix. A cet égard, il faudra évaluer le rôle joué par chaque organe des Nations unies, notamment à la lumière de la pratique des opérations de maintien de la paix. Dans cette perspective, on devra alors rechercher un éventuel parallèle entre les OMP et les opérations de consolidation de la paix : est-ce que les rôles tenus par chacun dans le cadre du maintien de la paix sont le reflet de ceux joués sous la consolidation de la paix ? De plus, l'étendue des actions et la responsabilité des Etats dans cette tâche de consolidation devront être appréciées.

D'ailleurs, il semble indispensable d'établir une distinction entre les Etats qui étaient, auparavant, parties à un différend, les Etats ayant un intérêt direct à la consolidation de la paix, comme par exemple les Etats frontaliers, et les autres Etats, parce qu'il est évident que les actions et les responsabilités de chaque groupe seront différentes. De même, il apparaît indispensable de vérifier et d'apprécier le rôle joué par les organisations régionales dans le processus de consolidation de la paix. Il est d'autant plus intéressant de se poser cette question que les années 1990 montrent une concomitance entre le développement des opérations de consolidation de la paix et le recours accru aux organisations régionales dans le cadre des nouvelles OMP. On peut alors se demander si cette simultanéité n'est qu'un pur hasard. A partir de 2005, une étape importante est réalisée dans la consolidation de la paix puisqu'un nouvel organe de l'ONU est créé, la Commission de consolidation de la paix (CCP). De nombreuses questions se posent alors.

Ainsi, on peut se demander quelle est la nature de cette Commission. Si on peut d'ores et déjà affirmer qu'il ne s'agit pas d'un nouvel organe principal des Nations unies, il peut tout à fait s'agir d'un organe subsidiaire. Dans ce cas, il serait intéressant de déterminer l'organe principal de tutelle. En effet, cela permet d'apprécier l'étendue possible des pouvoirs de la Commission. Outre la nature de cet organe, sa composition doit être également examinée. On peut ainsi se demander si la CCP n'intègre que des éléments propres à l'ONU ou bien si elle se compose aussi d'entités extérieures à l'Organisation. De plus, on peut s'interroger sur le fait de savoir si cette composition a été définitivement arrêtée ou si elle est propre à chaque affaire. Il faut également analyser l'éventualité d'une inégalité entre les membres de la Commission. Si tel est le cas, il faudra déterminer lesquels, l'étendue de leur supériorité et la raison d'une telle inégalité.

La question du fonctionnement de la CCP se pose également. Il faut en effet préciser comment et par qui elle peut être saisie ou si elle peut s'autosaisir, à l'image du Conseil de sécurité dans le cadre d'une menace contre la paix internationale par exemple. De même, il est nécessaire de préciser les modalités d'adoption de l'ordre du jour de la Commission. Une fois qu'elle est saisie et que l'ordre du jour est établi, on est amené à s'interroger à propos des mesures prises. En sus de la question de la procédure suivie pour les adopter, se pose la question de la qualification de ces mesures : ainsi, doit-on parler de décisions s'imposant à tous ou de simples recommandations ? Il faut également préciser à qui ces mesures s'adressent. Par ailleurs, il apparaît comme indispensable de placer la CCP par rapport aux autres acteurs de la consolidation de la paix et se demander, plus particulièrement, si elle en est désormais la principale responsable. Enfin, parmi les premières affaires traitées par la Commission de consoli-

dation de la paix, un premier bilan doit être établi. La question est alors de savoir s'il est positif ou négatif, sur quels aspects et pourquoi.

Une partie des réponses à ces différentes questions est apportée par la théorie établie à l'occasion de la genèse des opérations de consolidation de la paix (partie I). On précisera et cernera leur fondement juridique et tout ce qui en découle, ainsi que le concept de « consolidation de la paix ». Les moyens institutionnels et les différents outils se dégagent alors déjà, dont le Conseil de sécurité en tant qu'organe principal chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Toutefois, la pratique de la consolidation de la paix antérieure à la conception de l'expression révèle que le Conseil n'est ni l'unique ni le principal organe qui intervient pour renforcer la paix. Cette tâche revient principalement à l'Etat sortant du conflit en question. Ce dernier et le Conseil de sécurité ne constituent néanmoins qu'une infime partie des différents acteurs qui peuvent être amenés à intervenir dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix. Dès lors, le besoin d'un nouvel outil chargé de la coordination entre tous les protagonistes de l'opération est constaté : il s'agit de la nouvelle Commission de consolidation de la paix, organe cosubsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, à l'égard de laquelle un premier bilan peut déjà être établi (partie II).

Partie I : La genèse des opérations de consolidation de la paix

S'il est vrai que l'Etat est le principal responsable de l'opération de *peace-building* qui se déroule sur son territoire, la responsabilité principale du maintien de la paix demeure une prérogative du Conseil de sécurité. Par conséquent, ce dernier est amené à jouer un rôle majeur, à côté de l'Etat, dans toute action de *peace-building* au lendemain d'un conflit. En effet, peut-on envisager de consolider une paix qui n'est point maintenue ? Dès lors, il existe nécessairement une interaction entre la consolidation et le maintien de la paix où le Conseil occupe une place prépondérante (titre I). Une telle interaction ne saurait intervenir dans un monde bipolaire marqué par l'antagonisme des deux blocs, paralysant le Conseil de sécurité. Elle suppose, en effet, d'élargir le travail du Conseil, et plus généralement de l'ONU, au-delà du simple maintien d'une paix physique entre des protagonistes étatiques. Cet élargissement ne pouvait intervenir qu'à partir de l'instant où le Conseil n'était plus immobilisé. La guerre du Golfe assoit ce fait et conduit les membres du Conseil à demander au Secrétaire général d'étudier « le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte »¹¹¹. A l'occasion du rapport qui en a résulté, l'ancien Secrétaire général a dénommé l'ensemble des actions réalisées en vue d'éviter un retour au conflit dans les pays qui viennent d'en sortir. Il consacre ainsi l'expression de « la consolidation de la paix après les conflits » (titre II).

¹¹¹ Note du Président du Conseil de sécurité, 11 février 1992 (faisant suite à la réunion du Conseil de sécurité au niveau des Chefs d'Etats et de Gouvernements du 31 janvier 1992, S/PV.3046), S/23500, p. 3.

Titre I : le rôle prédominant du Conseil de sécurité dans l'interaction entre le maintien et la consolidation de la paix

La Charte des Nations unies donne compétence au Conseil de sécurité pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, au titre de l'article 24 de la Charte. Afin de remplir correctement cette mission, le Conseil de sécurité se voit confier un très large éventail de compétences. Pour mettre en œuvre une de ces actions, la poursuite d'un processus est nécessaire. Celui-ci débute par la saisine du Conseil par un Etat ou par un des organes des Nations unies. Cette saisine ne le lie aucunement. Il demeure totalement libre de ne pas l'inscrire à son ordre du jour et donc de ne pas la traiter, de requalifier les faits, d'enquêter, ou bien de prendre les mesures qu'il juge adéquates. Dans ce dernier cas, il apprécie, dans une totale liberté, s'il convient davantage de recourir aux dispositions du chapitre VI ou VII de la Charte. Au sein même de chacun d'eux, il évalue la mesure, mentionnée ou non, la plus adéquate à prendre pour maintenir, rétablir et/ou consolider la paix (chapitre I). Toutefois, en raison de l'immobilisation par le veto des membres permanents, le Conseil de sécurité fut dans l'incapacité de mettre en application le système de sécurité collective. Pour remédier à cette incapacité, D. Hammarskjöld créa les opérations de maintien de la paix. Lorsque le Conseil recouvra sa pleine capacité, les OMP ne furent pas pour autant supprimées ; on les adapta afin qu'elles intègrent les nouveaux acteurs et les missions inédites tirés de l'élargissement de la notion de paix. On se retrouve alors devant les opérations de deuxième puis de troisième génération qui intègrent la consolidation de la paix (chapitre II).

Chapitre I : Les compétences du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales

Selon la Charte des Nations unies, la mise en œuvre de la sécurité collective suit un schéma prédéfini : d'abord, il sera fait des recommandations de mesures non contraignantes (section I), ensuite des mesures sans recours à la force armée, puis avec l'usage de la force

armée seront imposées (section II). Pendant toute la durée du processus, il faudra apprécier les moyens de la Charte au regard de l'objectif poursuivi de la consolidation de la paix.

Section I : Les moyens non coercitifs du chapitre VI de la Charte des Nations unies

L'article 33 § 1 de la Charte des Nations unies concrétise l'obligation faite aux Etats membres de l'Organisation de régler pacifiquement leurs différends : « les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution [...] par [...] les] moyens pacifiques de leur choix ». Cette obligation est la symétrie de l'interdiction de recourir à la force armée posée par la Charte des Nations unies.

Les différends visés par l'article 33 doivent posséder un certain nombre de caractéristiques pour relever de la compétence du chapitre VI et éventuellement du chapitre VII de la Charte. En effet, quel que soit le système dans lequel nous nous trouvons, l'existence de relations entre des entités donnera lieu à des crises, des tensions ou des différends. La même règle s'applique aux relations entre les Etats. Toutefois, tous les différends ne se transforment pas en un conflit armé conduisant à l'intervention du Conseil de sécurité. Trois étapes doivent donc être suivies. Il faut d'abord définir la notion de « différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Bien que la Charte pose la liberté de choix des moyens de règlement pacifique des différends, il apparaît nécessaire d'établir la distinction entre le différend politique et le différend juridique. Il s'agit là de la seconde étape. Une liste non limitative de moyens va alors s'ouvrir aux Etats qui auront l'obligation d'essayer, de bonne foi, de résoudre pacifiquement leur différend. Selon H. Ascensio¹¹², J. Combacau et S. Sur¹¹³, il s'agit d'une obligation de moyens, et non d'une obligation de résultat, par laquelle une des parties ou un tiers contraindrait l'une ou l'autre partie au différend à adopter une solution plutôt qu'une autre. Il faut cependant rappeler que les Etats ont l'interdiction de recourir à la force et de ce fait, ils sont condamnés à trouver une solution pacifique à tout différend¹¹⁴. Dès lors, nous sommes devant une obligation de résul-

¹¹² H. Ascensio, « Article 33 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, t. 1, p. 1054.

¹¹³ J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, p. 561.

¹¹⁴ « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », résolution de l'Assemblée générale 2625(XXV), 24 octobre 1970, A/RES/2625(XXV), p. 133, repris par E. Decaux, « Règlement des différends » in Denis Al-

tat. En cas d'échec de cette troisième étape, le Conseil de sécurité prendra alors l'initiative au détriment des Etats en belligérance.

Dès 1924, la CPJI nous donnait une définition du différend, comme étant « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes »¹¹⁵. Cette définition fut reprise par la Cour internationale de justice en 1995¹¹⁶. Toutefois, tout désaccord n'est pas synonyme d'un différend. Ainsi, L. Caflisch¹¹⁷ précise que le différend est un désaccord que les consultations et les négociations n'ont pas réussi à résorber. Un différend est donc un désaccord qui évolue vers un conflit. Néanmoins, il faut encore distinguer les deux notions parce que si le différend a bien une dimension de contestation, celui-ci n'évoluera pas nécessairement vers une crise ou une tension. Nous pouvons alors en conclure qu'un différend se définit, « au sens large, [comme un] synonyme de « conflit » [... et plus précisément comme une] contestation entre deux sujets de droit provenant d'une opposition entre des prétentions ou des intérêts et susceptibles de faire naître entre eux un conflit armé. [D'une façon encore plus précise, il s'agit] d'un désaccord sur un point de droit ou de fait, contradiction, opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux sujets de droit international »¹¹⁸.

Le différend est donc défini et qualifié : l'Organisation des Nations unies ne s'intéresse qu'aux différends dont la poursuite pourrait conduire à menacer la paix et la sécurité internationales. Le critère de l'internationalisation du différend ne pose aucune difficulté lorsque deux Etats s'opposent. Il faudra simplement vérifier que les Etats en question soient parties à la Charte ou, s'ils ne le sont pas, s'assurer qu'ils aient accepté la compétence de l'ONU. En revanche, lorsque le différend se déroule à l'intérieur du territoire d'un Etat, l'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies voudrait que ce différend ne relève pas de la compétence de l'ONU. Néanmoins, la pratique a montré à plusieurs reprises que le Conseil de sécurité pouvait internationaliser une telle situation. Cette qualification par le Conseil demeure complètement discrétionnaire. Par conséquent, le critère de l'internationalité de la situation ou du différend¹¹⁹, dès lors que ce dernier acquiert une certaine importance, apparaît comme étant de pure forme. En revanche, l'autre critère se révèle comme plus important

land (sous la direction de) *Droit international public*, Paris, PUF, collection droit fondamental, 1^{ère} édition, 2000, p. 457.

¹¹⁵ CPJI, 30 août 1924, Grèce c/ Royaume-Uni, affaire « Concessions Mavrommatis en Palestine », Série A, n° 2, p. 11.

¹¹⁶ CIJ, 30 juin 1995, Portugal c/ Australie, Recueil 1995, p. 90.

¹¹⁷ L. Caflisch, « Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques », *RCADI*, 2001, vol. 288, pp. 245 et s.

¹¹⁸ J. Salmon, *op. cit.*, pp. 337 et s.

¹¹⁹ Bien que la Charte utilise parfois le mot « situation » et parfois « différend », la pratique les assimile.

puisque'il constitue le cœur même de la raison d'être de l'ONU : la prolongation du différend doit menacer la paix. Plusieurs remarques doivent être faites à propos de ce deuxième critère. On remarquera d'abord que l'article 33 de la Charte des Nations unies – et donc le Conseil de sécurité – intervient à un moment précis de l'évolution du différend. En effet, « l'article 33 place l'ensemble du chapitre VI au-delà du différend ordinaire et en deçà du chapitre VII »¹²⁰. La situation pourrait se résumer de la façon suivante : si rien n'est fait pour trouver une solution pacifique à ce différend, il risque de devenir une menace contre la paix. Il ne s'agit donc plus d'un simple différend, mais il ne constitue pas non plus une menace contre la paix. Sur ce dernier point, l'utilisation de l'expression « est susceptible » renforce cette idée que la prolongation du différend n'est point encore certaine. Se pose ensuite le problème de la qualification du différend comme étant un potentiel risque pour la paix internationale. On ne saurait contester cette qualification lorsque celle-ci provient des parties au différend. Il arrive toutefois qu'une ou plusieurs des parties refusent de donner cette qualification au différend. Le Conseil de sécurité, par le biais de l'article 33 § 2 de la Charte des Nations unies va alors le qualifier et si celui-ci risque d'être une future menace contre la paix, il invitera les parties à le résoudre pacifiquement. Dans le cas où l'une d'elles refuserait, le Conseil de sécurité sera dans l'obligation d'intervenir. Or « le meilleur règlement sera souvent celui arrêté par les parties elles-mêmes, sans interférence extérieure »¹²¹. Cette double qualification nécessaire au différend nous apparaît comme une remise en cause de la thèse avancée par H. Ascensio, selon laquelle l'article 33 vise tous les différends. En effet, et il le reconnaît implicitement, il ne s'agit que des différends internationaux dont la prolongation pourrait menacer la paix. Tous les différends ne sont donc pas visés par l'article 33 de la Charte des Nations unies. Les différends qui nous intéressent sont donc tous ceux dont la prolongation est susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales.

Le différend défini, il s'agit désormais de le classer dans la catégorie des différends politiques ou dans celle des différends juridiques. La question peut paraître anecdotique et relever d'un débat doctrinal sans intérêt pour la pratique et effectivement, c'est le cas lorsque les parties au différend s'entendent sur la classification du différend. Néanmoins, le plus souvent, il existe un désaccord. Or, selon que le différend soit politique ou juridique, les moyens de règlement du différend sont distincts. A cette première difficulté, s'en rajoute une deuxième : la plupart des différends sont composés d'éléments politiques et juridiques à la fois. Plusieurs courants doctrinaux du XIX^e siècle ont alors proposé les critères objectifs et scienti-

¹²⁰ H. Ascensio, *op. cit.*, p. 1051.

¹²¹ L. Caflisch, *op. cit.*, p. 262.

fiques de distinction entre le différend politique et le différend juridique. Ainsi, l'école de Vattel¹²² pose la subdivision sur l'importance du litige : un litige important serait politique tandis que les différends mineurs seraient confiés à une juridiction. Une analyse de cette théorie en montre rapidement les limites. La question de la détermination de l'importance ou non du différend se pose tout d'abord : que faire en cas de désaccord des parties sur l'importance ou non du différend, l'un voulant saisir une juridiction tandis que l'autre préférerait une solution politique de l'affaire ? Actuellement, les différends mineurs ne relèvent pas de la Charte. Or elle prévoit des moyens politiques et des moyens juridiques de résolution des différends sur un même socle d'égalité. Il faut donc déterminer un autre critère de distinction. Pour H. Lauterpacht¹²³ et C. de Visscher¹²⁴, seule la volonté de l'Etat permet d'établir une distinction. Ainsi, en saisissant la Cour internationale de justice, le différend serait classifié comme étant juridique. Ce critère montre aussi rapidement ses limites dans le sens où tous les différends sont à la fois politiques et juridiques et le défendeur auprès du juge international aura tôt fait de mettre en avant le côté politique du différend afin de montrer l'incompétence du juge. La définition donnée par J. Combacau et S. Sur montre d'ailleurs que les deux concepts sont relativement proches. Ainsi « un différend est juridique [...] lorsque les parties se contestent réciproquement un droit ; il est politique lorsque l'une d'elles exige la modification de l'état du droit existant entre les parties »¹²⁵. Ces derniers préfèrent alors parler de différends justiciables et non justiciables : « un litige est justiciable s'il peut, au moins virtuellement, être porté par la volonté des deux parties devant un organe ayant les pouvoirs et les obligations d'un organe juridictionnel »¹²⁶. La distinction entre différend politique et différend juridique doit donc se faire en deux temps. Il faut d'abord vérifier la présence ou non d'un accord sur la question entre les parties, à l'occasion d'une consultation. En cas d'absence d'accord, il appartiendra alors à la Cour ou au Conseil de sécurité d'apprécier sa propre compétence¹²⁷.

¹²² E. de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Paris, Librairie de Guillaumin et C^{ie}, 1863, nouvelle édition, livre II, chapitre XVIII, §§ 332 et s.

¹²³ H. Lauterpacht, « La théorie des différends non justiciables en droit international », *RCADI*, 1930-IV, vol. 34, pp. 551 et s.

¹²⁴ C. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, A. Pedone, 4^{ème} édition, 1970, p. 371.

¹²⁵ J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, p. 557.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 558.

¹²⁷ Dans l'affaire « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci » (arrêt de la CIJ du 26 novembre 1984), les Etats-Unis, défendeur, estimait la CIJ incompétente pour connaître de l'affaire. La Cour s'est néanmoins appréciée compétente et a jugé au fond le litige. De cette affaire, il en est résulté que Washington s'est retiré de la clause de juridiction obligatoire et n'a point exécuté l'arrêt. Devant le Conseil de sécurité, la question se pose également et il peut être refusé d'inscrire à l'ordre du jour une affaire. Toutefois, la partie qui saisit le Conseil recherchera la qualification de menace contre la paix pour ledit différend.

« Ainsi, plutôt que de différends politiques et de différends juridiques, il faut parler de moyens politiques et de moyens juridiques de règlement »¹²⁸.

Par ailleurs, qu'il s'agisse d'un différend politique ou d'un différend juridique, une même interdiction est faite aux Etats : le recours à la force. Cette interdiction s'accompagne de l'obligation de régler par des moyens pacifiques les différends. Ce principe est posé par l'article 33 de la Charte et il est rappelé tout au long de ce texte. Enfin, il est régulièrement mis en avant à l'occasion des textes adoptés par les organes principaux de l'ONU¹²⁹. Le règlement pacifique des différends présente un double intérêt : d'une part, il évite le recours à la force et, d'autre part, lorsqu'il est mis en œuvre après le déclenchement du conflit, il en évite la propagation¹³⁰. Pour que ce règlement pacifique des différends soit efficace, la présence de six conditions doit être vérifiée¹³¹ : le consentement des Etats, les outils nécessaires à la récolte et analyse des informations, la possession des outils adaptés à chaque situation, le fait que les Etats acceptent les recommandations ou la décision de l'organe des Nations unies en charge de leur différend¹³², un soutien politique sans faille par les autres membres en faveur de la solution préconisée et, enfin, le fait de convaincre les Etats membres de fournir les moyens nécessaires pour la réussite de la mission¹³³.

Le dernier principe commun est la liberté de choix. En effet, les Etats choisissent librement le moyen de règlement pacifique : recours à un arbitre, négociation, bons offices... Sur ce point, la liste de l'article 33 de la Charte des Nations unies n'est point exhaustive, il représente néanmoins les principaux moyens à la disposition des parties au différend.

Bien qu'établis dans le dessein de résoudre pacifiquement les différends susceptibles de devenir une menace contre la paix internationale, les moyens issus de cette liste peuvent être utilisés en vue de consolider la paix. Tout agissement en ce sens est aussi une action de prévention. B. Boutros-Ghali le notait d'ailleurs déjà dans son *Agenda pour la paix* : « la no-

¹²⁸ J. A. Pastor Ridruejo, « Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs », *RCADI*, 1998, vol. 274, p. 97.

¹²⁹ Résolutions 2625 (XXV) de l'Assemblée générale portant « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations unies », 24 octobre 1970, A/RES/2625(XXV) ; 43/51 « Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationale et sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine de l'Assemblée générale », 5 décembre 1988, A/RES/43/51 ; *L'Agenda pour la paix*, les différentes réunions du Conseil de sécurité...

¹³⁰ K. Annan, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, A/59/2005.

¹³¹ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111.

¹³² B. Boutros-Ghali voit cela sous le seul angle du Secrétaire général, mais il existe aussi l'Assemblée générale, la CIJ ou le Conseil de sécurité

¹³³ Par exemple, la mise à disposition d'un spécialiste sur la situation ou bien une contribution financière.

tion de consolidation de la paix, en tant qu'instauration d'un environnement nouveau, doit être considérée comme faisant pendant à la diplomatie préventive, qui vise à éviter une rupture des conditions de paix »¹³⁴. Même si cette démarche de prévention devrait alors être exécutée avant l'existence d'un différend relevant de l'article 33, les moyens diplomatiques et juridiques qui y sont inscrits peuvent aussi bien servir à régler pacifiquement les différends susceptibles de se transformer en une hypothétique menace contre la paix qu'à prévenir leurs survenues et donc à consolider la paix. Cette possible double action des moyens inscrits dans l'article 33 est implicitement confirmée par la définition du concept de diplomatie préventive par B. Boutros-Ghali comme ayant « pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible »¹³⁵.

I- L'action diplomatique du Conseil de sécurité

Avant d'aborder l'étude des principaux outils de l'action diplomatique que sont la négociation, l'enquête, la médiation et la conciliation, il est nécessaire de faire quelques remarques préalables. Tout d'abord, nous rappelons que le règlement pacifique des différends est une obligation pour les Etats membres de l'ONU. Ils conservent cependant une entière liberté quant aux moyens utilisés. Ce principe s'applique à l'action diplomatique. Quel que soit le moyen adopté, elle répond à des caractéristiques communes. De même, dans tous les cas, le Conseil de sécurité conserve intacte sa possibilité d'intervention.

De par la très grande liberté offerte aux Etats, la voie diplomatique ne peut se définir que par rapport à la voie juridique. Ainsi, « le règlement diplomatique se caractérise, et s'oppose au règlement juridictionnel, par la soustraction de principe à toute exigence légale qui affranchit les Etats parties »¹³⁶. On pourrait donc définir la voie diplomatique de règlement des différends comme étant une solution acceptable par toutes les parties et pour lesquelles la supériorité légale d'une thèse sur l'autre n'est point décisive. De ce fait, il faut noter que la plupart des résolutions de différends se font par cette voie diplomatique. L'article 33 de la Charte des Nations unies établit ainsi la liste des principaux moyens diplomatiques¹³⁷. Ils

¹³⁴ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, § 57.

¹³⁵ *Ibid*, § 20.

¹³⁶ J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, p. 563.

¹³⁷ Ces moyens sont classés selon le niveau d'intervention d'un tiers et de bilatéralisme.

ont cependant tous les mêmes caractéristiques¹³⁸. D'abord, sauf dans le cas de la négociation, l'intervention d'un tiers est nécessaire. Cela implique que les parties au différend s'entendent sur ce tiers qui peut-être le représentant d'un Etat, d'une organisation régionale ou de l'ONU. Ensuite, le recours aux outils diplomatiques se caractérise par une très grande liberté des Etats. Ils ne sont limités que par la prohibition de recourir à la force et l'obligation de tout mettre en œuvre pour trouver une solution pacifique à leur différend. Les Etats sont donc libres de choisir le moyen qu'ils souhaitent. Ils sont également libres d'accepter ou non, ou de modifier la solution proposée. Lorsqu'une solution est trouvée, elle est concrétisée par un accord international qui, lui, est obligatoire, au même titre que n'importe quel traité international ratifié par les Etats. Enfin, contrairement à la voie juridique, la solution diplomatique peut s'écarter du droit international. Elle devra néanmoins respecter les normes du *jus cogens*.

Ces moyens diplomatiques se caractérisent, par ailleurs, par l'intervention du Conseil de sécurité. Celle-ci demeure à la libre appréciation de l'organe, ainsi que la qualification de la question. Ses pouvoirs demeurent, cependant, très limités puisqu'il ne peut qu'inviter les parties à faire ce qu'elles doivent faire.

Depuis la fin de la guerre froide, la pratique montre une confusion entre les chapitres VI et VII au profit de ce dernier. Par conséquent, l'usage du chapitre VI relève de moins en moins de la résolution des différends et davantage de la diplomatie préventive et donc aussi de la consolidation de la paix.

A- La négociation

La négociation est le premier moyen utilisé car il est le plus simple. Il se caractérise par une absence de formalités et de modalités. En effet, la négociation peut être orale ou écrite, elle peut être bilatérale, multilatérale ou se dérouler au sein d'une instance telle que l'ONU. Elle peut être secrète ou médiatisée. Elle peut se dérouler au niveau des ambassades ou au niveau des chefs d'Etats et de Gouvernements. Bref, la négociation se caractérise par une liberté formelle absolue. Toutefois, elle suppose l'existence d'une communication directe entre les Etats. En son absence, on recourt aux bons offices d'un tiers. Il va alors intervenir pour conduire à la table des négociations les parties. L'étendue du mandat de ce tiers pose toutefois une divergence doctrinale. Selon L. Caflisch, le tiers qui, à l'occasion d'un mandat de bons offices, proposerait une solution au différend, dépasserait son mandat. Or, pour J.

¹³⁸ J. A. Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 97 et L. Caflisch, *op. cit.*, p. 275.

Combacau et S. Sur, les bons offices servent à suggérer un moyen de règlement des différends. Par conséquent, les bons offices ne conduiront pas nécessairement à la négociation.

Si la négociation est d'une forme libre, dans certains cas, elle peut constituer une obligation préalable avant d'envisager un autre moyen ou de saisir une juridiction. La CIJ a précisé la portée de cette obligation¹³⁹ : il ne s'agit pas simplement d'entrer en négociation, mais aussi « d'engager de bonne foi des pourparlers sérieux [...] dans le but de parvenir à un règlement. [...] Cette] obligation en question persiste pendant un laps de temps raisonnable compte tenu des circonstances concrètes de l'affaire »¹⁴⁰. Cet engagement n'impose aucune forme particulière de négociation et ni d'obligation de résultat. P. Pazartzis¹⁴¹ relève, à cet égard, que la seule obligation en question est difficile à contrôler, sauf cas extrême. La sanction serait alors le recours à un autre moyen diplomatique ou à la saisine d'une juridiction.

Dans le cadre plus particulier de la consolidation de la paix, la négociation est certainement l'un des outils les plus utilisés par les différents acteurs. Contrairement à la voie judiciaire¹⁴², ce moyen n'est pas réservé aux seuls Etats ou organes de l'ONU. Mieux, il s'offre aussi bien à des intervenants internationaux que nationaux, à des institutions qu'à des particuliers. Or, une des principales caractéristiques des opérations de consolidation de la paix est la très grande diversité des acteurs qui y jouent un rôle plus ou moins important mais nécessaire. De même, grâce à sa totale absence de formalité, la négociation peut se mettre en œuvre en tout lieu, en tout moment, sur n'importe quel sujet. Ainsi, on négociera tant sur la future Constitution ou la composition du gouvernement que sur la distribution d'indemnités au sein d'un village... Bref, tout peut être sujet à une négociation mais, en l'absence de formalités, seules les négociations médiatisées seront peut-être retenues par l'histoire. Enfin, au sens de l'article 33 de la Charte des Nations unies, la présence de négociations doit être vue comme une avancée vers une paix durable. En effet, la négociation est un dialogue sans intermédiaire en vue d'arriver à une solution acceptable par tous : on ne rentre en négociation qu'en ayant un minimum de confiance en son interlocuteur. Or, un des objectifs poursuivis par toute OCP est de rétablir la confiance entre les anciens ennemis. Par conséquent, la négociation est en soi une progression sur la voie d'une paix consolidée.

¹³⁹ CIJ, 20 février 1969, plateau continental de la Mer du Nord.

¹⁴⁰ L. Caflisch, *op. cit.*, pp. 275 et s.

¹⁴¹ P. Pazartzis, *Les engagements internationaux en matière de règlement pacifique des différends entre Etats*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international, t. 104, 1992, pp. 68 et s.

¹⁴² Voir *infra*, p. 54.

B- L'enquête

L'enquête, encore appelée l'établissement des faits, est le second moyen cité par l'article 33 de la Charte des Nations unies. Elle ne doit pas, cependant, être confondue avec l'enquête de l'article 34 mise à la disposition du Conseil de sécurité. Cette dernière lui offre la possibilité d'obtenir des informations afin d'être à même de mieux apprécier un différend ou une situation et sa potentialité de risques envers la paix et la sécurité internationales. Elle constitue donc le premier maillon de la chaîne pouvant conduire à la prise de mesures coercitives par le Conseil de sécurité. Toutefois, en raison de ses limitations, l'enquête prévue à l'article 34 est de plus en plus écartée, au profit des pouvoirs implicites de l'article 39 largement reconnus par la jurisprudence.

L'enquête de l'article 33 est donc citée comme étant un moyen, parmi d'autres, de règlement pacifique des différends. Elle était largement instituée dans les différentes conventions de la fin du XIX^e siècle et au début du siècle suivant : l'affaire de l'incident du Dogger Bank¹⁴³ constitue le meilleur exemple de la possibilité de résoudre pacifiquement un différend, par une enquête sur les faits. Il faut cependant remarquer que l'enquête « n'est en aucune manière un mode de règlement mais seulement [...] un des moyens destinés à tirer au clair les circonstances qui lui ont donné naissance »¹⁴⁴. D'ailleurs, cela ne peut faire aucun doute puisque les conclusions de l'enquête ne s'imposent pas aux Etats qui sont libres ou non de les accepter. Par conséquent, une fois l'enquête achevée, le différend peut demeurer.

Ce mode de règlement répond à des caractéristiques communes. D'abord, l'enquête est confiée à un tiers ou, le plus souvent, à une commission dont la composition assure sa neutralité politique, son indépendance et son impartialité. Ensuite, son mandat est limité à la seule recherche des faits. Elle ne doit donc pas être une source de proposition. Enfin, la commission d'enquête est constituée pour chaque affaire et nécessite le consentement conjoint des parties. De ce fait, sa saisine ne saurait être unilatérale. Ces caractéristiques peuvent néanmoins être écartées conventionnellement par les parties.

L'enquête de l'article 33 est un moyen de la consolidation de la paix dans le cadre de la prévention des conflits, lequel s'intègre dans la diplomatie préventive. En dehors de cet article, elle est un outil de cette consolidation au même titre que la négociation. En effet, on y recourt afin de rechercher la vérité et de déterminer les responsabilités de chacun au lende-

¹⁴³ En 1904, pendant la guerre russo-japonaise, des navires russes coulèrent plusieurs navires de pêche britanniques près de Dogger Bank. Ils les avaient pris pour des navires japonais. Une commission d'enquête démontra l'absence de tels navires et la Russie versa un dédommagement financier.

¹⁴⁴ J. Combacau et S. Sur, *op. cit.*, p. 569.

main de la crise ou du conflit, dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une commission « vérité et réconciliation ». Cette étape judiciaire, avec la restauration de l'Etat et l'aide au développement, est l'une des phases absolument nécessaires à toute OCP. L'enquête doit donc être vue comme un outil de consolidation de la paix.

C- La médiation

La médiation est le principal outil ayant recours à un tiers de règlement des différends. Elle a été codifiée par la Convention de La Haye de 1907, mais elle existait déjà auparavant. Elle se définit comme la recherche de la conciliation des prétentions opposées et l'apaisement des ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit¹⁴⁵. La médiation, citée par l'article 33 de la Charte des Nations unies, constitue encore aujourd'hui un des principaux outils du chapitre VI. On peut ainsi citer quelques exemples de médiation de ces dernières années : celle de l'Algérie dans la crise des otages américains en Iran, celle des Etats-Unis, de l'Union européenne et de la Russie dans la guerre du Kosovo ou des Balkans, celle de la Norvège qui se conclut par la signature des accords d'Oslo de 1993 entre les Israéliens et les Palestiniens. Toutefois, toute médiation n'est pas toujours un succès. Ainsi, celle de l'ancien Secrétaire général des Nations unies dans la crise chypriote demeure un échec.

Bien que chaque médiation soit unique et réponde à des circonstances propres, la doctrine a fait ressortir plusieurs caractéristiques communes. D'abord, il convient de définir l'identité du médiateur et les critères auxquels il doit répondre. Il peut s'agir soit d'un Etat, soit d'une organisation internationale ou régionale. La médiation doit être neutre, impartiale et indépendante. Elle peut émaner aussi bien du médiateur, d'une des parties ou des deux, mais dans tous les cas, les parties doivent donner leur consentement tant à la médiation qu'au mandataire. Ensuite, il n'existe pas de règles spécifiques de travail ou une quelconque procédure à suivre. En effet, le médiateur va fixer lui-même sa propre procédure. Cela se justifie pleinement puisque chaque affaire est unique et par conséquent, il convient de s'adapter à chacune d'elle. Enfin, le médiateur rend un rapport où il présente ses recommandations pour le règlement du différend. Il peut s'agir de mesures de forme par lesquelles il conseille la voie à suivre pour régler le différend ou de recommandations par lesquelles il propose un plan de résolution du différend. Ces propositions constituent la principale différence avec l'enquête

¹⁴⁵ Article 4 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de guerre.

précédemment étudiée. Dans tous les cas, le rapport ne s'impose point aux parties. Celles-ci peuvent le rejeter en bloc ou bien l'accepter. Elles peuvent aussi l'amender en tout ou partie.

Le premier avantage de la médiation est son caractère informel. Il est, à ce propos, fort intéressant de remarquer qu'elle partage ce caractère avec la négociation. Or ces deux moyens sont les principaux outils de règlements des différends. Le caractère informel pourrait donc jouer un rôle essentiel dans la prévention ou dans la résolution d'un différend ou d'un conflit ainsi que dans la consolidation de la paix. La médiation présente un autre avantage : le rôle que peut exercer le médiateur sur les parties, notamment d'éventuelles pressions. Cet élément peut d'ailleurs expliquer les échecs de certaines médiations, par le manque de moyens de pression. Toutefois, et cela doit être vu comme un inconvénient, la pression peut aussi conduire à détourner la volonté des parties. Il va alors de soi qu'aussitôt la pression terminée, l'accord sera dénoncé. Finalement la médiation, dans certaines circonstances, peut apparaître comme contre-productive à la recherche d'une paix durable. L. Caflisch précise enfin que le médiateur a toujours un intérêt politique derrière sa médiation, car il ne fait pas un acte de charité. On peut penser à la conclusion d'accords commerciaux, par exemple. Il faut cependant se demander si une telle critique peut être faite à l'égard du Secrétaire général des Nations unies.

L'ensemble de ces avantages et inconvénients permet d'établir le schéma que doit suivre tout médiateur afin de réussir sa mission. Elle se base sur trois piliers.

Le premier point est la recherche continuelle du consentement des parties au différend¹⁴⁶. Cet accord est recherché aussitôt que l'idée de la médiation est lancée, puisque le choix d'une médiation plutôt qu'un autre moyen de règlement en dépend. De même, il est recherché pour choisir la personne du médiateur, ainsi que son mandat et l'étendue de ses pouvoirs. Enfin, ce consentement est d'une obligation absolue pour la mise en œuvre les conclusions, amendées ou non, du médiateur.

Ensuite, le second point est la recherche des faits véridiques, le *cold fact-finding* en anglais. Cette recherche doit être objective et servir de base aux négociations. En effet, il n'est pas recommandé, voire impossible de négocier sur ces éléments. Sur cet aspect, la médiation est similaire à la méthode de l'enquête. Il existe cependant une divergence doctrinale sur un aspect particulier de la question. Contrairement à l'enquête, la médiation va plus loin et elle

¹⁴⁶ En raison de l'intervention de plus en plus fréquente du Conseil de sécurité dans les différends et conflits internes, on peut légitimement se demander si on doit limiter la notion de « parties au différend » aux seuls Etats.

peut donc conduire à interpréter les faits. Pour F. L. de la Barra, cela inclut la critique des faits également¹⁴⁷.

Enfin, le troisième point est l'empressement et la bonne volonté du médiateur à soumettre des propositions de résolution du conflit. En effet, le médiateur doit avoir un rôle positif. Son vrai travail est de trouver un compromis, si bien qu'une médiation qui proposerait tout de suite de trancher le litige selon la règle arbitrale de l'*exequatur bono*, ne pourrait être qu'une mauvaise médiation. En revanche, parvenir à ce résultat après le long processus de travail n'en serait pas le signe. Finalement la médiation est « *the way of patience and perseverance and of continuous consultation with the parties offers a more fruitful path for the Mediator. But it takes time, a long time* »¹⁴⁸.

En 1945, la médiation internationale ne visait que les Etats dans leurs différends et seule une personne relevant du droit des gens pouvait être désigné comme médiateur. Aujourd'hui, la médiation se trouve au sein d'une phase importante de changement. Ainsi, elle s'ouvre à de nouveaux champs tels que le dialogue interculturel ou la bioéthique. De même, la société civile est désormais associée au processus, au point que la fonction de médiation n'est plus réservée aux seuls sujets du droit international public¹⁴⁹. Ces nouveautés participent à la consolidation de la paix, car la médiation vise à rétablir la confiance et le respect de tous envers chacun.

D- La conciliation

Dans un premier temps, au début du XX^e siècle, la conciliation est très régulièrement confondue avec la médiation, au point d'être synonyme. Ainsi, A. N. Mandelstam¹⁵⁰, à propos des pouvoirs du Conseil susmentionné, établit une confusion entre conciliation et médiation, tout au long de son étude. J. Efremoff fera de même un an plus tard en déclarant, notamment, que « la médiation **ou** la conciliation **est une** des fonctions principales du Conseil de la Société des Nations »¹⁵¹ ou encore en déclarant que la conciliation est une nouvelle forme de la médiation¹⁵². La similitude entre les deux notions est telle que les caractéristiques de la mé-

¹⁴⁷ F. L. de la Barra, « La médiation et la conciliation internationales », *RCADI*, 1923-I, vol. 1, p. 558.

¹⁴⁸ Victor H. Umbricht, « Principles of international mediation: the case of the East African Community », *RCA-DI*, 1984-IV, vol. 187, p. 381 and f.

¹⁴⁹ M. Guillaume-Hofnung, *La médiation*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 4^{ème} édition, 2007, p. 19.

¹⁵⁰ A. N. Mandelstam, « La conciliation internationale d'après le pacte et la jurisprudence du conseil de la Société des Nations », *RCADI*, 1926-IV, vol. 14, p. 333.

¹⁵¹ J. Efremoff, « La conciliation internationale », *RCADI*, 1927-III, vol. 18, p. 6 (mis en gras par nous).

¹⁵² *Ibid.*, p. 8.

diation sont reprises jusque dans les termes par l'auteur. Le seul élément qui semble différencier les deux expressions est la désignation d'une commission par les parties au différend dans le cadre d'une conciliation. Avant le début de la Seconde Guerre mondiale, on assiste à une évolution puisque les auteurs commencent à faire la distinction entre la conciliation et les autres modes de règlement des différends¹⁵³. La confusion ou l'association avec les procédures arbitrales demeurent toutefois encore présentes.

Aujourd'hui, « la conciliation internationale peut être définie comme l'intervention dans le règlement d'un différend international d'un organe sans autorité politique propre, jouissant de la confiance des parties en litiges, chargé d'examiner tous les aspects et de proposer une solution qui n'est pas obligatoire pour les parties »¹⁵⁴. Elle doit donc répondre à trois spécificités : posséder la confiance des parties, examiner tous les aspects du problème et enfin ne pas imposer la solution préconisée. On remarquera que ces caractéristiques correspondent à celles de la médiation. La distinction avec la conciliation se trouve dans l'absence d'autorité propre de l'organe de conciliation, ce qui supprime le moyen de pression. En 1968, J.-P. Cot remarque qu'il existe toujours une divergence doctrinale sur une définition précise de la conciliation et en conclut qu'« il faut donc se résigner à abandonner les définitions nettes »¹⁵⁵. Cette confusion se retrouve au sein même de l'ONU puisque la conciliation de l'Organisation est proche de la médiation. En effet, les commissions de conciliation sont composées d'Etats et notamment ceux qui sont membres du Conseil de sécurité. De ce fait, ces commissions exercent une pression sur les parties au différend alors que cela est le propre de la médiation. Nous pouvons donc en conclure qu'en raison de cette confusion, tout élément qui établit un lien entre médiation et consolidation de la paix, se retrouve aussi dans le cadre de la conciliation.

Au même titre que le reste des outils précédemment observés, la conciliation et la médiation participent à la diplomatie préventive et donc à la consolidation de la paix. Proche de la négociation, elles peuvent être utilisées à tout moment dans une société post-confliktuelle, afin d'essayer de régler les différents problèmes. Le seul point qui pourrait être interprété comme négatif est la présence d'une tierce personne, preuve d'un manque éventuel de confiance entre les parties.

¹⁵³ F. L. de la Barra, *op. cit.*, pp. 561 et s.

¹⁵⁴ J.-P. Cot, *La conciliation internationale*, thèse soutenue à Paris en 1965, Paris, Pedone, 1968, collection Publications de la Revue générale de droit international public, nouvelle série n° 11, p. 8.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 10.

D'une manière plus générale, les moyens diplomatiques inscrits à l'article 33 de la Charte constituent des outils de la consolidation de la paix, d'abord par le truchement de la diplomatie préventive et, ensuite, dans le cadre plus précis de l'action post-conflictuelle. La voie juridictionnelle constitue une autre approche de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

II- La voie juridictionnelle

Lorsque la diplomatie a échoué, ou ne peut être envisagée pour diverses raisons, les belligérants peuvent recourir à la voie juridique. Celle-ci se subdivise entre l'arbitrage et la voie judiciaire. Par rapport aux outils diplomatiques, ils ont en commun de se fonder sur le droit et, de ce fait, ils désignent nécessairement un vainqueur et un perdant. Par conséquent, il faudra recourir à bon escient à la voie juridique plutôt qu'à la diplomatie.

A- L'arbitrage

Ce moyen de règlement des différends était déjà mis en avant dans le Pacte de la SdN, lequel lui consacra un article entier. Il constituait le seul mode de règlement judiciaire des différends avant la création de la Cour permanente de justice internationale (CPJI). Les principes qui furent alors posés à cette occasion demeurent inchangés au sein du système postérieur à 1945. Mieux, une évolution de certains éléments peut être constatée tels que, par exemple, un renforcement de la juridictionnalisation de l'organe arbitral.

Ainsi, parmi les autres modes de règlements, l'article 33 de la Charte des Nations unies cite l'arbitrage. A ce propos, il faut remarquer qu'il n'est pas différencié des autres moyens de règlements précédemment abordés. Or, il est clair que, pour l'ensemble de la doctrine, l'arbitrage n'est pas en soi un moyen diplomatique mais un moyen juridique de règlement des différends¹⁵⁶. Par conséquent, l'article 33 de la Charte n'établit aucune préférence. En effet, les parties peuvent tout aussi bien choisir le recours à l'arbitrage qu'un moyen diplomatique de règlement pacifique des différends, bien que parfois il soit plus avantageux de choisir une des solutions plutôt que l'autre.

Un certain nombre d'éléments permet donc de mettre en avant les avantages et les inconvénients de l'arbitrage par rapport aux solutions diplomatiques. Il est toutefois nécessaire,

¹⁵⁶ En certains aspects, l'arbitrage relève de la diplomatie comme le choix de l'arbitre ou sa saisine.

avant d'aborder ce point, de noter le caractère subsidiaire de l'arbitrage. Sauf exception, le recours à l'arbitre est le résultat d'une absence de solution diplomatique. En effet, et même si un traité prévoit la saisine de l'arbitre en cas de différends, les Etats préfèrent d'abord essayer de résoudre le problème par la voie de la négociation. En ce sens, l'arbitrage est un moyen subsidiaire de règlement des différends. Cette caractéristique se retrouve aussi dans la procédure qui régit l'organe arbitral : en principe, la procédure est régie par la volonté des parties au différend, à défaut par les règles régissant la CIJ. L'arbitrage se caractérise donc par quatre éléments par rapport aux solutions diplomatiques. Tout d'abord, il s'agit d'une procédure contradictoire écrite et orale, gérée par un organe composé de personnes indépendantes. Ensuite, la mission de l'arbitre est de régler au fond le différend et non de trouver le moyen d'y parvenir. Par ailleurs, sauf exception, la solution ainsi trouvée se fonde sur le droit international. Enfin, la décision doit être motivée par l'arbitre. Elle est définitive et contraignante pour les parties. On conclura facilement que cette voie se caractérise donc par sa rigidité par rapport à la souplesse de la diplomatie. Cela constitue à la fois les avantages et les inconvénients. C'est un avantage dans le sens où d'une part, la solution est contraignante et définitive, réglant définitivement le litige et, d'autre part, elle est fondée sur le droit, permettant ainsi de renforcer la juridictionnalisation des rapports entre les sujets du droit international public. C'est un inconvénient dans le sens où il existe un perdant et un gagnant. Une telle dichotomie peut conduire au refus de la décision par le perdant et le rejet de toute solution par voie judiciaire¹⁵⁷. Un tel inconvénient peut alors expliquer la subsidiarité de ce moyen. En effet, il est préférable d'obtenir quelque chose que d'être déclaré dans son bon droit et de ne rien obtenir.

L'ensemble de ces avantages et inconvénients intéresse indifféremment l'arbitrage ou le recours à la voie judiciaire. Il existe cependant là aussi des différences entre l'arbitre et le juge comme, notamment, la permanence du juge ou la liberté de choix de l'arbitre pour chaque affaire, ou bien encore le choix de la procédure et du droit applicable par un accord des parties. De plus, l'arbitre peut statuer *exequatur bono* contrairement à la CIJ. Dès lors, l'arbitrage peut être vu, sous un certain angle, comme un outil diplomatique. Par ailleurs, “[it] is the only means for settling disputes between States and companies [...] as the International Court of Justice is not open to entities other than States”¹⁵⁸. L'arbitrage, très actif aujourd'hui dans le commerce international, a en effet déjà permis de régler des affaires oppo-

¹⁵⁷ Voir l'attitude des Etats-Unis après l'affaire les opposant au Nicaragua (CIJ, 27 juin 1986, activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/ Etats-Unis d'Amérique)).

¹⁵⁸ L. B. Sohn, “The function of international arbitration today”, *RCADI*, 1963-I, vol. 108, p. 84.

sant des Etats à des entreprises¹⁵⁹. Or le développement économique constitue un des aspects essentiels de toute opération de consolidation de la paix : alors que le pays visé par l'opération en question vient juste de sortir du conflit, il est fortement possible d'avoir une absence d'une organisation judiciaire nationale et la présence de nombreuses sociétés étrangères. Le risque de la survenue d'un différend entre le pays et/ou les organisations chargées de l'OCP (organisation régionale, ONU, Banque mondiale...) et ces sociétés n'est pas nul. L'arbitre jouera alors un rôle clé ici. Par conséquent, la voie de règlement des différends par l'arbitrage participe, voire se distingue des autres modes de règlement, dans le cadre de la consolidation de la paix.

B- La voie judiciaire

La première juridiction internationale permanente est apparue en 1922. Son objectif était, d'une part, de résoudre les litiges que lui soumettaient les Etats et les opposants et, d'autre part, donner des avis sur des questions que lui soumettaient l'Assemblée ou le Conseil de la SdN. Aujourd'hui, ces mêmes attributions relèvent de la compétence de la CIJ.

Deuxième élément à côté de l'arbitrage dans la catégorie des modes judiciaires de règlement pacifique des différends, la Cour internationale de justice partage de nombreuses caractéristiques avec l'arbitrage. Ainsi, le recours au juge ne peut se faire qu'avec l'accord préalable des parties – ici l'adhésion au Statut de la CIJ. De même, la décision se fonde sur le *jus gentium*. Elle doit être motivée et est obligatoire. Le recours à un juge n'est toutefois pas absolument identique au recours à un arbitre. Tout d'abord, dès lors que les Etats ont ratifié le Statut de la Cour, ils ne peuvent préciser le droit ou la procédure qui sera applicable. Il leur est impossible également de choisir la composition de la Cour. Au mieux peuvent-ils choisir un juge *ad hoc* qui siégera avec les autres magistrats. D'autre part, l'accès au prétoire de la CIJ est réservé aux seuls Etats, à l'Assemblée et au Conseil de sécurité des Nations unies.

La procédure devant la CIJ apparaît donc encore plus rigide que la procédure arbitrale. Par conséquent, lorsqu'il est nécessaire d'affirmer un principe avec force, un arrêt ou un avis de la CIJ, associé à une médiatisation importante, sera recherché. La grande rigidité apparaît aussi comme un inconvénient dans le sens où la procédure devant la Cour est plus lente que devant un arbitre. Or cela peut apparaître comme un problème devant une situation conflic-

¹⁵⁹ Sentence arbitrale, 19 janvier 1977, Texaco c/ Gouvernement libyen ou sentence arbitrale, 24 mars 1982, Aminoil c/ Koweït.

tuelle ou proche d'un conflit. Si bien qu'il serait intéressant que les Etats membres des Nations unies étudient avec intérêt la proposition de L. B. Sohn¹⁶⁰ de fusionner les avantages de la CIJ et du recours devant un arbitre. On aurait un renforcement et une meilleure exécution des décisions de l'arbitre¹⁶¹ et la saisine de la Cour serait élargie aux sociétés commerciales internationales et aux ONG. Une telle modification s'inscrirait d'ailleurs totalement dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, permettant de régler les éventuels litiges judiciaires qui en résulteraient.

Enfin, il faut relever que le recours à une procédure judiciaire occupe une place bien particulière. Or l'article 33 de la Charte des Nations unies ne mentionne que l'action des Etats parties au différend et la possibilité de recommandation du Conseil de sécurité. Se pose alors une première difficulté car, au-delà du problème de la compétence entre le Conseil de sécurité et la Cour internationale de justice, c'est le choix entre un moyen politique et un moyen juridique qui se pose, à l'image de la distinction entre le différend politique et le différend juridique précédemment vue. En effet, malgré la liberté de choix affichée par l'article 33 de la Charte, est-ce que la Cour, saisie par une requête conjointe, accepterait d'examiner une affaire purement politique ? Malgré la définition donnée par la CPJI¹⁶², les parties peuvent tout à fait demander aux juges de trancher un litige politique parce que, finalement, il n'existe pas de questions purement juridiques ou purement politiques. Elles sont nécessairement un mélange issu de ces deux domaines, incluant plus ou moins de l'un ou de l'autre. « Le Conseil de sécurité [ayant] des attributions purement politiques [et] la Cour exer[çant] des fonctions purement judiciaires, les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements »¹⁶³. Ainsi, « face à un différend quel qu'il soit, chaque organe le traite selon des fonctions politiques ou judiciaires »¹⁶⁴.

La difficulté ne vient donc pas de la nature du différend mais plutôt de l'attitude des parties et de la pratique du Conseil de sécurité et de la Cour internationale : ils apprécient souverainement leurs propres compétences. Toutefois, dès que le Conseil de sécurité se place sous le chapitre VII de la Charte¹⁶⁵, en vertu des articles 25 et 103, ses décisions s'imposent à

¹⁶⁰ L. B. Sohn, *op. cit.*, p. 84.

¹⁶¹ En théorie, une décision de la CIJ pourrait faire l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité, mais il est bien évident que les membres permanents s'en dispenseraient du fait de leur droit de veto.

¹⁶² « Un désaccord sur un point de droit ou de fait, un conflit de vues juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (CPJI, 30 août 1924, Concessions Mavrommatis en Palestine, série A, n° 2).

¹⁶³ CIJ, 26 novembre 1984, activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/ Etats-Unis d'Amérique), § 95, p. 435.

¹⁶⁴ P. M. Martin, « Règlement politique et règlement judiciaire : l'éternel retour », *LPA*, 15 mai 1998, n° 58, p. 11.

¹⁶⁵ Résolution 748 du Conseil de sécurité, 31 mars 1992, S/RES/748(1992).

tous, y compris à la CIJ¹⁶⁶. Par conséquent, la Cour et le Conseil ont une activité parallèle pour la résolution des différends, tant que la paix et la sécurité internationales ne sont point menacées. Il faut d'ailleurs remarquer que, dans le cadre du chapitre VI de la Charte, les recommandations du Conseil de sécurité ne s'imposent pas aux parties alors que les arrêts de la Cour sont obligatoires dans tous leurs éléments à leurs égards. Par ailleurs, l'article 36 § 3 de la Charte donne pouvoir au Conseil de sécurité de recommander aux parties de saisir la Cour internationale de justice. La pratique montre toutefois la réticence du Conseil à faire une telle recommandation : il ne la fit qu'à propos de l'affaire du détroit de Corfou opposant le Royaume-Uni à l'Albanie, en 1946. Trois raisons peuvent justifier cette réticence. D'abord, le chapitre VI est placé sous le signe de la liberté de choix des moyens par les parties. Ainsi le Conseil entend donner plus de liberté aux protagonistes. Ensuite, s'agissant d'une recommandation, elle ne s'impose pas aux parties. Or son irrespect mettrait à mal la crédibilité du Conseil de sécurité. D'ailleurs, les juges Basdevant, Alvarez, Winiarski, Zoritic, De Visscher, Badawi Pacha et Krylov, dans leurs opinions individuelles, ont déclaré qu'il n'est pas « possible d'admettre que [la recommandation] « aurait introduit, sans le dire, d'une manière en quelque sorte subreptice, un cas nouveau de juridiction obligatoire »¹⁶⁷. La doctrine unanime a appuyé ce point de vue »¹⁶⁸. La Cour, quant à elle, ne s'est jamais prononcée sur la question. Enfin les membres permanents sont aussi réticents à saisir la CIJ pour la résolution de leurs différends.

¹⁶⁶ Le Conseil de sécurité fut saisi par le Royaume-Uni et les Etats-Unis en invoquant la lutte contre le terrorisme. Ils exigèrent l'extradition de deux suspects libyens. Or la Lybie ne peut extradier ses ressortissants, comme la majorité des Etats. La Cour fut saisie par la Lybie en mettant en avant la convention de Montréal du 23 septembre 1971 sur la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. En cas de différend entre les Etats parties, la convention précise qu'ils devront d'abord essayer de le résoudre par négociations, puis par arbitrage dans un délai de six mois, enfin, en cas d'échec des deux précédents moyens, la CIJ devra être saisie. Respectant cette procédure, la Lybie demanda à la Cour de prendre de mesures conservatoires afin de protéger sa souveraineté, ce qu'elle rejeta, eu égard « aux circonstances de l'espèce » (CIJ, ordonnances, 14 avril 1992, *Libye c/ Etats-Unis et Royaume-Uni*, sur les mesures conservatoires). Or, entre le moment de la demande et le prononcé de la décision, le Conseil avait pris une résolution fondée sur le chapitre VII de la Charte. La Cour le constata et déclara que les décisions du Conseil s'imposent aux Etats sur les autres conventions, y compris celle de Montréal. A ce propos, il est intéressant de noter que la Cour n'exerce qu'un contrôle de forme sur la résolution du Conseil de sécurité : est-ce que la majorité requise a accepté la résolution et est-ce que la résolution précise qu'elle est basée sur le chapitre VII de la Charte ? Elle ne contrôle donc pas la réalité de la menace contre la paix. De ce fait, l'affaire Lockerbie semble montrer une hiérarchie entre la Cour et le Conseil, dans le cadre du chapitre VII et uniquement dans celui-ci. Cela fut dénoncé par la doctrine et les juges, dans leurs rapports individuels. Le Conseil mettait en défaut la Cour et la décision de cette dernière, bien que fondée juridiquement comme le précise J.-M. Sorel à propos de l'opinion individuelle du vice-président Oda (J.-M. Sorel, « Les ordonnances de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétations et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (*Libye c/ Royaume-Uni et Libye c/ Etats-Unis*) », *RGDIP*, 1993, p. 717), apparaît comme un arrêt d'opportunité et/ou imposé par la résolution du Conseil de sécurité.

¹⁶⁷ CIJ, 25 mars 1948, *Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Albanie)*, *Rec.* p. 32.

¹⁶⁸ D. Momtaz, « Article 36 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, t. 1, pp. 1104 et s.

Nous pouvons finalement dire que le rôle de la CIJ dans la consolidation de la paix est ambigu. En effet, de par ses arrêts et ses avis, elle peut résoudre des conflits internationaux ou éviter qu'ils ne dégénèrent, même s'il est vrai que la saisine de la Cour par les deux parties d'une affaire contentieuse montre déjà une volonté de résolution pacifique du différend. Mais, nous avons vu que la Cour avait aussi une compétence limitée aux seuls Etats. Or, ce ne sont pas les seuls acteurs de la consolidation de la paix. Par ailleurs, malgré le fait que l'exécution des arrêts de la Cour soit obligatoire pour les protagonistes de l'affaire, il n'est pas rare de constater un refus d'exécution de la part de l'Etat perdant. Par conséquent, les autres juridictions internationales, telles que l'arbitrage ou les juridictions pénales internationales jouent un rôle plus important dans la recherche d'une paix consolidée après les conflits.

Avant de conclure, il faut rappeler que l'article 33 permet de faire appel aux organisations régionales, mais ces dernières utilisent les mêmes moyens que ceux précédemment vus : la médiation, les enquêtes, le recours devant une juridiction régionale¹⁶⁹... « Ainsi les activités des organisations intergouvernementales dans le domaine du RPD (règlement pacifique des différends) ne sont que des modalités particulières de certains moyens diplomatiques de règlement »¹⁷⁰.

Pour la doctrine, « le système du règlement des différends présente encore des faiblesses et des imperfections qui restent très préoccupantes »¹⁷¹. En effet, il est toujours nécessaire d'obtenir le consentement de toutes les parties au différend tout au long du processus. Or ce n'est que très rarement le cas. De plus, de nouveaux acteurs (organisations économiques, particuliers et ONG internationales), de nouvelles menaces à la paix (pollution, épidémie...) et une nouvelle mission (la consolidation de la paix) apparaissent. A cette fin, certains auteurs¹⁷² préconisent un renforcement du système pour parvenir à une obligation de résultat à l'encontre des Etats, alors que d'autres supportent la thèse d'un « règlement aussi simple et efficace que possible des litiges interétatiques [...parce que...] ce n'est pas en accumulant les exigences, en prenant les Etats par la main comme des enfants pour les guider à travers un labyrinthe de procédures successives imposées, qu'on aboutira à ce résultat »¹⁷³. Sans qu'il

¹⁶⁹ La CJCE ou la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ou bien la Cour de justice de l'UA.

¹⁷⁰ L. Caflisch, *op. cit.*, p. 283.

¹⁷¹ Constantin P. Economidès, « L'obligation de règlement pacifique des différends internationaux : une norme fondamentale tenue à l'écart » in *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber : paix, développement, démocratie / peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1999, vol. I, p. 411.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 405 et s.

¹⁷³ L. Caflisch, *op. cit.*, p. 458.

soit nécessaire de prendre position pour l'une ou l'autre thèse, il faut bien remarquer que la consolidation de la paix s'inscrit dans la seconde. En effet, la consolidation ne peut être efficace qu'avec le consentement et la coopération, durant tout le processus, de tous les protagonistes.

Section II : Les moyens coercitifs du chapitre VII

La mise en œuvre du chapitre VII suppose l'existence « d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression »¹⁷⁴. Il n'établit un lien avec les OCP qu'au regard de la recherche de la sécurité – elle s'obtient aussi bien du maintien de la paix que du maintien de l'ordre public – et de l'opposabilité des décisions prises par consensus, dans le domaine de la consolidation de la paix.

Dans le cadre de cette mise en œuvre, le Conseil de sécurité établit d'abord les faits. A cet égard, il dispose d'une multitude de moyens. Ainsi peut-il faire une enquête soit sur le fondement de l'article 34, soit sur le fondement des pouvoirs implicites de l'article 39 de la Charte. Il peut également être informé par différents rapports du Secrétaire général ou de ses représentants, de l'Assemblée générale, du Comité de sanctions, ou des ONG sur le terrain... Ces informations peuvent également provenir des différents protagonistes à l'occasion de sa saisine ou bien encore des médias – dans ce dernier cas, le Conseil de sécurité procédera à une enquête pour vérifier ces dires médiatiques. Le *rapport Brahimi*¹⁷⁵ demandait au Secrétaire général de renforcer les moyens d'établissement des faits dans une perspective de prévention des conflits. A cette fin, il est « encourag[é] [...] à dépêcher plus fréquemment des missions d'établissement des faits dans les zones de tension »¹⁷⁶. En effet, la connaissance de l'exactitude des faits sert aussi bien à désamorcer une crise qu'à mettre le Conseil de sécurité à même de prendre les mesures adéquates à la situation réelle et de les faire accepter par tous. Ce premier examen ne pose aucune difficulté particulière pour la doctrine.

Une fois que le Conseil de sécurité dispose de suffisamment d'éléments, il lui faut qualifier la situation. Ce travail est essentiel car il ouvre ou non la voie au chapitre VII. Ainsi, doit-il « apprécier les faits, les qualifier. Il lui faut, en particulier, déterminer s'ils font ou non

¹⁷⁴ Article 39 de la Charte des Nations unies.

¹⁷⁵ *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, dit « rapport Brahimi », 21 août 2000, A/55/305 – S/2000/809.

¹⁷⁶ *Ibid.*, § 34 b.

apparaître une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression »¹⁷⁷. En effet, selon l'article 39, seuls les faits qualifiés d'agression, rupture de la paix et de la sécurité internationales, ou menace contre celles-ci peuvent se voir infliger une mesure issue du chapitre VII de la Charte. Les auteurs ont alors essayé de définir ces trois notions ainsi que celle de paix au regard de la Charte.

Le Conseil de sécurité qualifie donc, dans un premier temps, discrétionnairement la situation et, à cet égard, la Charte ne prévoit aucun contrôle *a posteriori* de l'acte de qualification. Bien entendu, la doctrine serait désireuse de mettre en place un tel contrôle, mais pour y parvenir, il est nécessaire de définir les notions. Or ni la Charte, ni le Conseil de sécurité ne les définissent. De ce fait, le pouvoir discrétionnaire du Conseil en la matière demeure intact. D'ailleurs, le traité de San Francisco n'établit aucun lien entre une menace contre la paix et une violation du droit international ou de la Charte ; ce que la Cour internationale de justice a confirmé en 1984¹⁷⁸ : le Conseil est un organe politique avec les fonctions qui s'y rattachent alors que la Cour, parallèlement, est chargée d'apprécier la légalité de chaque situation qui lui est présentée. Néanmoins, la pratique du Conseil montre qu'il recherche toujours à rattacher une situation à un comportement illicite d'un ou des protagonistes¹⁷⁹. De fait, toute menace contre la paix ou rupture de celle-ci ne constitue-t-elle pas une violation des buts et principes de la Charte et par conséquent une violation de la règle *pacta sunt servanda* ? Enfin, pour la mise en œuvre du chapitre VII de la Charte des Nations unies et lorsque la situation relève de l'article 39, il n'est absolument pas utile que le Conseil de sécurité précise qu'elle relève d'une menace, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Il suffit juste de spécifier que la situation relève du chapitre VII.

Malgré cela, il apparaît comme indispensable de définir les notions de la paix, d'agression, de rupture de la paix et de menace contre la paix.

La notion de paix a ainsi évolué au cours des années. Si autrefois elle était synonyme d'absence de guerre, aujourd'hui elle entend promouvoir une culture de consolidation de la paix¹⁸⁰.

L'agression semble, quant à elle, constituer l'acte le plus grave, si on se fie à une hiérarchie d'apparitions au sein de l'article 39 de la Charte. Elle n'est cependant ni définie par la

¹⁷⁷ M. Virally, *op. cit.*, pp. 452 et s.

¹⁷⁸ CIJ, 26 novembre 1984, activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/ Etats-Unis d'Amérique), § 95, p. 435.

¹⁷⁹ J. Combacau, *Le Pouvoir de sanction de l'O.N.U. : étude théorique de la coercition non militaire*, thèse soutenue sous le titre : *Les Sanctions sans emploi de la force armée des Nations unies*, Paris, A. Pedone, collection publication de la RGDIP nouvelle série, n° 23, 1974.

¹⁸⁰ Note du Président du Conseil de sécurité, 11 février 1992, S/23500.

Charte ni par le Conseil de sécurité. On peut d'ailleurs observer que le Statut de Rome instituant la CPI demeure également silencieux sur ce point alors que l'agression est une des compétences *rationae materiae* de la Cour pénale internationale¹⁸¹. De ce fait, seul le Conseil de sécurité dispose de la prééminence de la définition d'un fait comme étant une agression, liant ainsi la CPI¹⁸². En 1974, l'Assemblée générale l'a définie comme « l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale, ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies »¹⁸³. Le texte de la résolution précise cependant que le Conseil de sécurité n'est point lié par cette définition qui n'a qu'une valeur de recommandation. D'ailleurs, la doctrine note, à juste titre, que la définition donnée par la résolution 3314 est plus restrictive que celle de l'article 39. En effet, dans le premier cas, il est question d'agression armée alors que, dans le second, l'agression n'est point qualifiée, ce qui permet d'élargir les possibilités. Ensuite, le Conseil de sécurité a toujours été très réticent à recourir à la notion d'agression, malgré la clarté de certaines situations telles que l'invasion du Koweït par l'Irak ou la guerre dans l'ex-Yougoslavie. A. Pellet et P. Daillier notent que le Conseil recourt alors à certaines expressions approchantes : « action militaire »¹⁸⁴, « attaques militaires »¹⁸⁵, « attaques armées »¹⁸⁶. Toutefois, « dans quelques rares cas, le Conseil est parvenu à constater l'agression ou l'acte d'agression »¹⁸⁷. Il condamna ainsi l'« acte d'agression » de l'Afrique du Sud contre l'Angola¹⁸⁸ ou son « acte agressif » contre le Lesotho¹⁸⁹. De même, il qualifia d'« acte d'agression armée » les attaques perpétrées contre le Bénin¹⁹⁰.

A l'image de la notion d'agression, la rupture de la paix n'est ni définie par la Charte des Nations unies, ni par le Conseil de sécurité. Il s'agit d'une « notion [...] aussi floue que possible »¹⁹¹, difficile à définir pour la doctrine. Ainsi, lorsque N. Thomé essaye de proposer une définition, cette dernière demeure aussi floue puisqu'elle déclare que la rupture de la paix

¹⁸¹ Article 5 § 2 du Statut de la CPI.

¹⁸² R. Kherad, « La question de la définition du crime d'agression dans le Statut de Rome entre pouvoir politique du Conseil de sécurité et compétence judiciaire de la Cour pénale internationale », *RGDIP*, 2005, pp. 331 et s.

¹⁸³ Résolution de l'Assemblée générale, portant définition de l'agression, 14 décembre 1974, A/RES/3314(XXIX), annexe, article 1.

¹⁸⁴ Résolution 248 du Conseil de sécurité, 24 mars 1968, S/RES/248(1968).

¹⁸⁵ Résolution 332 du Conseil de sécurité, 21 avril 1973, S/RES/332(1973).

¹⁸⁶ Résolution 393 du Conseil de sécurité, 30 juillet 1976, S/RES/393(1976).

¹⁸⁷ R. Kherad, *op. cit.*, p. 347.

¹⁸⁸ Résolution 387 du Conseil de sécurité, 31 mars 1976, S/RES/387(1976).

¹⁸⁹ Résolution 527 du Conseil de sécurité, 15 décembre 1982, S/RES/527(1982).

¹⁹⁰ Résolution 405 du Conseil de sécurité, 14 avril 1977, S/RES/405(1977).

¹⁹¹ J. Combacau, *op. cit.*, p. 94.

est toute situation qui met fin à la paix¹⁹². Certes auparavant, elle avait précisé ce qu'elle entendait par paix, mais elle avait aussi écrit qu'une autre définition était possible en ayant recours à la conjonction de subordination, « si »¹⁹³. La tentative de N. Thomé montre alors un état général de la doctrine autour de cette notion de « rupture de la paix ». Le fait qu'elle puisse aussi bien résulter d'un acte que d'une situation renforce ce flou. Dans le premier cas, on fait référence à toute action par laquelle la paix serait rompue. Selon le droit international classique, un tel acte correspondrait à une guerre qui exigerait donc une déclaration préalable claire. Or, aujourd'hui, cette règle est méconnue et la Communauté internationale se retrouve devant une multitude d'actions qui marque la rupture de la paix¹⁹⁴. Cette tendance actuelle ne peut que rendre encore plus difficile la possibilité de cerner cette notion de rupture de la paix. La qualification peut aussi résulter d'une situation. En effet, le Conseil de sécurité va constater l'existence d'une situation et la qualifier de « rupture de la paix ». Tous les auteurs établissent alors un lien étroit entre l'agression et la rupture de la paix. Dans les deux cas, la paix est rompue. De plus, la pratique montre que la rupture de la paix provient toujours d'un acte d'agression. Les deux notions sont donc très proches, sans pour autant être synonymes parce que, selon la doctrine, la notion de rupture de la paix possède un élément de neutralité que ne possède pas la notion d'agression. En effet, cette dernière suppose la désignation de l'agresseur. Or, le recours à la notion de rupture de la paix, qui inclut l'aspect de neutralité, permet de ne pas fermer la voie à une solution diplomatique, chose impossible si un des protagonistes est désigné, aux yeux des autres, comme l'agresseur. Par conséquent et afin d'avoir tous les moyens disponibles pour rétablir la paix, à notre avis, le Conseil de sécurité préférera toujours recourir à la notion de « rupture de la paix », plutôt qu'à celle d'« agression ». Faut-il alors s'en offusquer ? La réponse est nécessairement mitigée ; d'un côté, le retour de la paix pourrait revenir plus rapidement si l'agresseur n'est pas mis au banc des accusés ; d'un autre côté, son absence de désignation pourrait être vue comme une injustice et une incompréhension par la victime, ce qui peut conduire à de nouvelles tensions. Or une telle situation serait contraire à toute idée de consolidation de la paix. La pratique de l'ONU montre qu'elle adopte alors une attitude d'équilibriste : certes, le Conseil de sécurité n'utilise point la notion d'agression, mais il suffit de regarder le destinataire des résolutions et des sanctions pour

¹⁹² N. Thomé, *Les Pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la charte des Nations unies*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, p. 57.

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ Voir à ce propos M. Vœlckel, « Faut-il encore déclarer la guerre ? », *AFDI*, 1991, pp. 7 et s.

trouver l'agresseur¹⁹⁵. D'ailleurs, ces dernières années, sa désignation devient plus précise, puisque que les résolutions du Conseil visent désormais les dirigeants de l'Etat – gel des fonds personnels à l'étranger, refus de visas, poursuite et jugement des personnes responsables. Cette attitude s'inscrit parfaitement dans le cadre d'une future OCP.

Si le Conseil de sécurité ne recourt pas à la notion d'agression et semble utiliser avec parcimonie celle de rupture de la paix, en revanche, la menace contre la paix a connu une expansion impressionnante, notamment depuis la fin de la guerre froide.

Les travaux préparatoires de la Charte nous apprennent que c'est d'une manière totalement délibérée que les rédacteurs n'ont pas précisé cette notion de « menace contre la paix et la sécurité internationales », laissant ainsi au Conseil de sécurité une grande liberté dans la qualification d'un tel fait. Contrairement à la notion d'agression, l'ONU n'a jamais recherché à la définir ou la préciser. Le texte de la Charte peut, tout au plus, donner quelques renseignements. Ainsi, la menace vise-t-elle seulement la paix et la sécurité internationales et, de ce fait, toute situation menaçant la paix à l'intérieur du territoire d'un Etat est hors de la compétence des Nations unies. Toutefois, la pratique montre qu'il est toujours possible d'établir un lien entre une menace interne et une situation internationale. Par ailleurs, une situation qui relèverait de « l'agression » ou d'une « rupture de la paix » serait qualifiée de « menace contre la paix » à des fins diplomatiques. La menace contre la paix doit donc se définir comme étant « au sens de l'article 39 [...] une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanction déclare qu'elle menace effectivement la paix »¹⁹⁶. En effet, le Conseil de sécurité dispose de la compétence pour qualifier telle situation ou tel acte de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression. Il ne jouit pas, cependant, d'une compétence exclusive mais d'une compétence prééminente, si bien que les autres organes de l'Organisation ou les autres entités de droit international peuvent tout à fait qualifier de menace contre la paix ou non une situation ou un acte. La qualification du Conseil prévaut néanmoins sur toutes les autres. De par cette qualité, il faut en déduire que seul ce dernier peut élargir ou restreindre les menaces contre la paix.

C'est ainsi, qu'à l'occasion de la réunion de ses membres, au niveau des chefs d'Etats et de gouvernements, le Conseil de sécurité a officialisé l'élargissement de la notion de maintien de la paix. La guerre internationale demeure l'*ultima ratio* et constitue la première menace contre la paix. Toutefois, le Conseil de sécurité a étendu cette notion au-delà du conflit

¹⁹⁵ Résolutions du Conseil de sécurité 598, 20 juillet 1987, S/RES/598(1987) et 660, 2 août 1990, S/RES/660(1990).

¹⁹⁶ J. Combacau, *op. cit.*, p. 100.

international. En sus de cette première menace, il a qualifié également d'autres actes ou situations ayant en commun l'usage de la force armée comme une menace, au sens de l'article 39 de la Charte. Ainsi, le régime de l'apartheid de l'Afrique du Sud¹⁹⁷, l'entrave au principe des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁹⁸, la violation des droits de l'homme dans les conflits internes ou les violations du droit humanitaire ou l'obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire¹⁹⁹, le terrorisme²⁰⁰, la volonté de se procurer ou bien de produire des armes de destruction massive²⁰¹, ou l'exercice d'un coup d'Etat contre un gouvernement nouvellement et démocratiquement élu²⁰² constituent des menaces contre la paix. Il faut néanmoins préciser qu'en raison de la nature politique du Conseil de sécurité et de la présence de membres permanents dotés d'un droit de veto, une situation similaire pourrait advenir, sans que, pour autant, ne soit constatée une quelconque menace contre la paix.

A côté de cette première catégorie de menace, le Conseil de sécurité en a créée une deuxième. Ainsi, le 31 janvier 1992, il déclarait que « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces, de nature non militaire, à la paix et à la sécurité internationales trouvent leurs sources dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique »²⁰³. Le Secrétaire général développera cette idée en mettant en avant le triptyque « paix – démocratie – développement durable », car chacun de ces éléments est lié aux autres : aucune paix ne peut être durablement maintenue sans démocratie puisque son absence est source de tensions. Or une démocratie ne peut être pérenne qu'avec un développement durable. Et ce dernier ne peut se réaliser que dans un cadre pacifique... Et ainsi de suite. Désormais, l'action en vue de maintenir la paix doit avancer sur ces trois fronts. Néanmoins, la pratique montre que le Conseil de sécurité préfère se concentrer sur le maintien de la paix, déléguant aux institutions spécialisées telles que les organismes de Bretton Woods ou le PNUD (Programme des

¹⁹⁷ Résolution 418 du Conseil de sécurité, 4 novembre 1977, S/RES/418(1977).

¹⁹⁸ Résolution 217 du Conseil de sécurité, 20 novembre 1965, à propos de la Rhodésie du Sud, S/RES/217(1965).

¹⁹⁹ Malheureusement, ce ne sont pas les exemples qui manquent : résolutions du Conseil de sécurité 161 du 21 février 1961 (S/RES/161(1961)) ; 713 du 25 septembre 1991 (S/RES/713(1991)) ; 688 du 5 avril 1991 (S/RES/688(1991)) ; 1132 du 8 octobre 1997 (S/RES/1132(1997)) ou bien encore 1572 du 15 novembre 2004 (S/RES/1572(2004))...

²⁰⁰ Résolutions du Conseil de sécurité 731 du 21 janvier 1992 (S/RES/731(1992)), 1267 du 15 octobre 1999 (S/RES/1267(1999)), 1214 du 9 décembre 1998 (S/RES/1214(1998)) et 1566 du 30 juillet 2004 (S/RES/1566(2004)).

²⁰¹ Résolutions du Conseil de sécurité 1521 du 22 décembre 2003 (S/RES/1521(2003)) et 1540 du 28 avril 2004 (S/RES/1540(2004)).

²⁰² Résolutions du Conseil de sécurité 841 du 16 juin 1993 (S/RES/841(1993)) et 1132 du 8 octobre 1997 (S/RES/1132(1997)).

²⁰³ La « réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etats et de Gouvernements » (3046^{ème} séance du Conseil de sécurité, 31 janvier 1992 (S/PV.3046)).

Nations unies pour le développement), entre autres, la poursuite des objectifs de développement durable et de démocratisation.

Ces nouvelles menaces ont en commun de présenter le risque d'un recours à la force armée ; ce qui conduit J.-M. Sorel à s'interroger sur la réalité de la nouveauté de ces menaces et à se demander si elles ne sont pas que les différentes sources d'une menace contre la paix que le Conseil de sécurité aurait déjà relevée. Par ailleurs, il faut bien remarquer que ces nouvelles menaces existent souvent depuis longtemps. Par exemple, la guerre civile en Sierra Leone trouve sa source, entre autres, dans l'importante ressource diamantifère du pays. Ces conflits sont accompagnés d'une grande pauvreté et d'une paupérisation de la population. La tension peut, également, provenir des répercussions d'utilisation du territoire national, notamment avec les essais nucléaires atmosphériques²⁰⁴. Enfin, l'exemple des fleuves transfrontaliers ou traversant plusieurs pays constitue un cas intéressant en raison de sa polyvalence : il s'agit d'une question écologique, économique, sociale, humaine et sanitaire²⁰⁵.

Le prix Nobel de la paix décerné à Al Gore et au GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) pour leurs travaux sur le réchauffement climatique est d'ailleurs une preuve supplémentaire du lien important qui se crée entre la protection de l'environnement et la paix internationale²⁰⁶. Aussi, s'envisage l'émergence de réfugiés climatiques pour les prochaines années, source de conflit entre les Etats²⁰⁷. Cette relation n'est toutefois pas nouvelle. Un exemple ancien, mais toujours d'actualité, est celui de la gestion de l'eau²⁰⁸ entre différents pays qui est une source potentielle de conflits. Toutefois la guerre de l'eau n'a jamais eu lieu.

La gestion des eaux frontalières est ainsi un vieux problème dans les relations internationales puisque les premières règles régissant la navigation ont plus de deux mille ans²⁰⁹. L'industrialisation rapide des XIX^e et XX^e siècles a rendu nécessaire la conclusion d'accords

²⁰⁴ CIJ, 20 décembre 1974, essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c/ France et Australie c/ France (deux arrêts)) : au moment de statuer, la Cour constata la disparition du différend et de ce fait n'a pas délivré d'arrêt sur le fond de l'affaire.

²⁰⁵ « Les 214 plus grands bassins fluviaux de la planète, où vivent environ 40 % de la population mondiale, sont tous utilisés par plusieurs pays » (J. W. Dalpé, « Eaux sans frontières : le marché ou la coutume », *Courrier de l'UNESCO*, 1999-2. (http://www.unesco.org/courier/1999_02/fr/dossier/txt41.htm)).

²⁰⁶ En 1991, D. Momtaz mettait en avant ce problème dans le conflit irako-koweïtien, à propos, notamment de la destruction par incendie des puits de pétrole lors de la retraite irakienne (D. Momtaz, « Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït », *AF-DI*, 1991, pp. 203 et s.).

²⁰⁷ François Gemenne (propos recueillis par Chine Labbé), « Réfugiés climatiques : un défi majeur pour le XXI^e siècle », *le monde.fr*, 20 juin 2008.

²⁰⁸ Il faut entendre par là non seulement la répartition des ressources aquatiques et leur utilisation, mais aussi les éventuelles pollutions qui affecteraient le pays en aval.

²⁰⁹ Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis*, Lib. II, Cap. II, XII et Barbeyrac, *Histoire des anciens traités ou Recueil historique et diplomatique des traités*, La Haye, 1734, p. 75, repris par J.J. Baskin, « Questions de droit international relatives à la pollution des eaux », *RGDIP*, 1969, p. 421.

réglant les autres domaines d'utilisation de l'eau et ses conséquences. C'est pourquoi de nombreux accords furent signés après la Seconde Guerre mondiale. Ils entendent gérer tous les aspects des eaux frontalières et/ou traversant plusieurs Etats et notamment le problème du prélèvement de la ressource et de sa pollution. Il ne s'agit pas d'un problème anecdotique car de là dépendent non seulement l'environnement, mais aussi l'économie d'une région et la santé de plusieurs milliers ou millions d'hommes. Par ailleurs, le fleuve ou le lac frontalier et/ou transétatique ne constitue que la partie visible de l'iceberg. En effet, tout accord sur le sujet suppose la résolution préalable de trois difficultés : la délimitation précise des frontières afin que chacun puisse connaître ses droits et devoirs²¹⁰, la définition de la notion de pollution²¹¹ et la délimitation du bassin hydrographique du fleuve ou du lac²¹². S'il existe, dans le monde, des fleuves et lacs transfrontaliers paisibles, en revanche, dans d'autres lieux, comme aux bords de l'Indus²¹³, du Jourdain²¹⁴, de l'Uruguay²¹⁵, se sont déroulés des dissensions au-

²¹⁰ Elle est indispensable afin de préciser la zone ou la portion de fleuve qui relève de l'autorité de tel ou tel gouvernement. Sur la zone relevant de sa souveraineté, il doit prendre les mesures nécessaires pour éviter les pollutions et lutter contre celles-ci. De plus, le tracé des frontières peut également permettre de déterminer la quote-part d'eau et de ses ressources (pêches) qu'un Etat pourrait prélever. Or la délimitation précise des frontières est une source potentielle de menace contre la paix.

²¹¹ Apporter une définition précise de la notion de pollution est très difficile. En effet, la notion peut s'entendre très largement : en sus des classiques pollutions chimiques, il faut rajouter les pollutions bactériologiques, virologiques avec la dégradation du paysage ou par débris... Dans tous les cas, la pollution doit provenir d'une activité humaine. Ainsi l'accord entre la Finlande et l'URSS du 24 avril 1964 estime que le flottage des bois de coupe est une pollution (J.J. Baskin, *op. cit.*, p. 425). Nous pouvons alors compléter ce point en précisant que les troncs et branches arrachés par une tempête ne constitue pas une pollution. Effectivement, « on entend par pollution, l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'environnement, qui entraînent des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux systèmes écologiques, à porter atteinte aux agréments ou à gêner les autres utilisations légitimes de l'environnement. » (Recommandation du Conseil de l'OCDE du 14 novembre 1974 (C(74)224), in J.-P. Beurrier et Alexandre Charles Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2004, 3^{ème} édition, p. 112). A côté du problème de la définition de la notion de pollution, se pose une autre difficulté : la détermination du degré de pollution. Il permet de fixer le montant des dommages-intérêts.

²¹² Le « bassin-versant ou bassin d'alimentation ou bassin hydrographique [est l'] espace géographique alimentant un cours d'eau et drainé par lui » (P. George et F. Verger (sous les directions de), *Dictionnaire de la géographie*, Paris, PUF, collection Quadrige dicos poche, 2006, p. 37). Dans le cadre de notre étude, sa délimitation se révèle très importante dans le sens où une affectation sur un affluent, une rivière souterraine ou une nappe phréatique alimentant le fleuve et/ou le lac aurait des conséquences en domino sur non seulement ce fleuve ou lac, mais sur l'ensemble du bassin hydrographique en aval.

²¹³ Lors de l'accession à l'indépendance du Pakistan et de l'Inde, le système d'irrigation et le bassin hydrographique de l'Indus furent scindés en deux. Après la dénonciation et la non reconduction des accords de 1947 et 1948, la BIRD proposa une médiation. Elle aboutit aux accords de Karachi du 19 septembre 1960. Sans entrer dans les détails techniques, ils peuvent se résumer ainsi : la partie orientale du bassin hydrographique est à l'usage exclusif de l'Inde et la partie occidentale à celui du Pakistan. Si une des parties souhaite réaliser des travaux ou une intervention sur le bassin, elle doit en informer l'autre partie. Chacun doit mettre en œuvre tous les moyens pour empêcher une pollution de l'eau. L'accord prévoit la mise en place d'une commission mixte indo-pakistanaise chargée des différends. A défaut d'accord, le litige technique est tranché par un expert neutre alors que les autres cas de litiges sont traités par négociation ou à défaut par arbitrage. La BIRD est signataire de ces accords dans le sens où elle assure le financement des travaux nécessaires à leur réalisation et peut participer à la désignation de l'expert neutre (G. Fischer, « La Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'utilisation des eaux du bassin de l'Indus », *AFDI*, 1960, p. 669 et J. Clemens, « La paix au travers de la gestion transfrontalière de l'eau ? Le Traité des eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan », *Agriculture et développement rural*, 2005, vol. 12, n° 1, pp. 60 et s.).

tour de la question de l'eau. Par conséquent un problème écologique et ses répercussions peuvent devenir une menace contre la paix.

Lorsqu'une situation relève du chapitre VII de la Charte selon le Conseil de sécurité, il peut ne prendre aucune mesure, parce qu'il aurait, par exemple, une négociation en cours, ou bien décider de mesures soit n'impliquant pas l'usage de la force armée (article 41) et/ou l'impliquant (article 42). Il peut aussi faire des recommandations (chapitre VI). Enfin, il faut noter que la liste des mesures indiquées aux articles 41 et 42 ne sont qu'indicatives.

I- Les moyens coercitifs non militaires

Aux termes de l'article 41 de la Charte, « le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures ». Leur objectif est de mettre fin à la menace contre la paix ou à sa rupture. La question est alors de savoir s'il faut établir un lien entre l'adoption de telles mesures et des opérations de consolidation de la paix. A première vue, il semble difficile de voir en quoi un embargo peut favoriser notamment le développement du pays. Toutefois avant d'étudier cela, il faut rapidement rap-

²¹⁴ Haut lieu de l'histoire, le Jourdain est l'unique fleuve et la frontière entre Israël et la Jordanie d'où la nécessité que sa question ait été abordée dans le traité de paix entre les deux pays du 26 octobre 1994. En raison de l'occupation du plateau du Golan et du sud-Liban en l'amont du fleuve, Israël surprélevait l'eau. Par conséquent, « il ne peut y avoir de paix sans que soient réglés les problèmes de l'eau et vice-versa [...] c'est elle qui déterminera l'avenir des territoires occupés et au-delà, la paix ou la guerre » (rapporté par R. Kuete Minga « Le traité de paix du 26 octobre 1994 entre l'Etat d'Israël et le Royaume Hachémite de Jordanie », *RGDIP*, 1997, p. 408, note de bas de page 49). L'article 6 du traité précité pose deux principes, issus du droit coutumier. Selon le premier principe, la jouissance des eaux du bassin hydrographique doit être équitablement répartie entre eux, c'est-à-dire d'une manière qui ne cause aucun dommage aux autres Etats riverains. Selon le second principe, les parties doivent coopérer afin de réaliser les travaux et activités nécessaires pour une utilisation optimale du bassin hydrographique du Jourdain. Une Commission mixte pour l'eau israélo-jordanienne a été par ailleurs instituée. Sa mission est d'assurer le bon fonctionnement des installations souterraines de la vallée d'Arava, de prévenir la pollution, de transmettre les informations... Si le problème de l'eau est résolu entre Israël et la Jordanie, une paix consolidée nécessite un accord sur la question avec tous les Etats du bassin hydrographique du Jourdain.

²¹⁵ Le long de la frontière entre l'Argentine et l'Uruguay coule le fleuve du même éponyme. En 1975, les deux pays ont signé un traité sur sa gestion. Pour l'Argentine, la région est une zone touristique, tandis que l'Uruguay entend y assurer son développement socio-économique. A cet égard, il a autorisé, en 2006, la construction d'usines de cellulose le long du fleuve. Or, ce type d'installation est réputée polluante. Après l'échec de négociations entre les deux pays, l'Argentine a saisi la CIJ. Ses demandes conservatoires en vue d'un arrêt des travaux ainsi que de la mise en service des usines furent rejetées par la Cour. Selon cette dernière, l'Argentine n'a pas démontré le caractère irréversible, et notamment de la pollution, de la construction et de la mise en service des usines uruguayennes. Aujourd'hui, la Cour n'a toujours pas statué au fond. La décision de la Cour sera regardée avec attention par les deux parties. En effet, si la Cour accède à la demande argentine, l'Uruguay y verra un frein à son développement économique. Si la Cour rejette la demande, le fleuve sera nécessairement pollué, portant un préjudice à l'Argentine. Dans les deux cas, cette région est une potentielle zone de menaces contre la paix (P. Weckel (sous la direction de), « Chronique de jurisprudence internationale », *RGDIP*, 2006, p. 935 et L. Vales, « Le torchon brûle entre l'Argentine et l'Uruguay », *Courrier international*, 26 janvier 2006, n° 795, p. 58).

peler les caractéristiques de l'article 41, ainsi que des exemples de sanctions prises sous ce régime.

Cet article 41 a fait l'objet d'un vaste débat doctrinal²¹⁶ autour des caractéristiques de ces moyens. On notera, tout d'abord, que ces décisions sont *erga omnes*. En effet, le Conseil de sécurité combine les articles 25 et 41, donnant ainsi une force obligatoire pour tous les Etats membres à ses décisions fondées sur l'article 41 de la Charte. Il faut toutefois préciser que la décision vise un ou plusieurs Etats ou toute autre entité clairement définie. Pour les autres Etats, si la décision ne les vise pas, ils ont l'obligation d'en assurer l'exécution. Une deuxième question apparaît alors : est-ce que cette décision prise par le Conseil de sécurité est une sanction ou une mesure de police ? Soit il s'agit d'une sanction, en raison de la violation d'une obligation, soit il est question d'un retour à une situation normale, dans le cadre d'une mesure de police. Sur ce point, la doctrine ne semble pas donner de réponse très claire, si bien que les mesures de l'article 41 auraient une double nature. En effet, l'un des objectifs de la Charte, et par conséquent de l'article 41, est la paix. Dès lors qu'elle est menacée, la mission du Conseil de sécurité est d'y mettre un terme. Il est alors possible de faire un parallèle avec le droit interne et le rétablissement de l'ordre public, relevant de la police. Les moyens de l'article 41 seraient donc, sous cet angle, des mesures de police. Sous un autre angle, une menace contre la paix pourrait être vue comme une violation de l'obligation du non recours à la force. Les moyens de l'article 41 apparaîtraient ainsi comme une sanction pour cette violation. Cette théorie est renforcée par le fait que le Conseil de sécurité ait mis en place, dans plusieurs affaires, un comité de sanctions. De plus, s'il est vrai que « *the purpose of the enforcement action under Article 39 is not to maintain or restore the law, but to maintain or restore peace, which is not necessarily identical with the law* »²¹⁷, le Conseil de sécurité rattache toujours son action à la violation d'une obligation légale. Les mesures de l'article 41, obligatoires pour tous les membres de l'Organisation, sont donc à la fois des sanctions et des mesures de polices parce qu'elles ont un double objectif.

Ces mesures ne peuvent être prises que par le Conseil de sécurité, « cependant l'Assemblée générale des Nations Unies, interprétant à son bénéfice l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, se reconnaît le pouvoir de recommander aux Etats membres l'adoption de mesures n'impliquant pas l'emploi de la force »²¹⁸. On notera qu'il s'agit ici de recommandations et, par conséquent, elles ne sont pas obligatoires, ce qui constitue une différence avec les

²¹⁶ Débat repris par E. Lagrange et P.-M. Eisemann, « Article 41 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *op. cit.*, pp. 1199 et s.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 1200, note 1.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 1203.

mesures obligatoires de l'article 41. Il est également possible aux Etats de prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires s'ils s'estiment lésés par un acte illicite d'un autre Etat. Mais, là encore, il n'existe aucune obligation juridique²¹⁹ à l'égard des tiers qui ne sont donc point tenus d'exécuter ou d'assurer l'exécution de ces mesures. Ainsi, seul le Conseil de sécurité peut prendre des mesures ayant un caractère *erga omnes*. A cet égard, « il [...] apprécie librement l'opportunité de prendre des décisions ou des mesures [...], choisit librement le contenu de ces dispositions [...] et [...] décide enfin librement de l'entrée en vigueur, de la suspension »²²⁰. On peut dès lors remarquer que les mesures citées par l'article 41 appartiennent à une liste non exhaustive de moyens à la disposition du Conseil de sécurité. De même il a la possibilité de décider d'une mesure plus dure que d'autres, voire d'un recours à la force. La guerre du Golfe de 1991 est une parfaite illustration²²¹ du schéma suivi pour l'exécution des sanctions : après avoir constaté qu'un Etat menaçait la paix, le Conseil lui adresse une injonction afin de faire cesser le trouble – dans le cas irakien, il s'agissait du retrait de ses troupes hors des frontières du Koweït. S'il refuse de s'exécuter de lui-même, le Conseil peut alors décider l'adoption de mesures qui seront mises en œuvre par les autres Etats membres. A chaque nouvelle situation, la voie choisie est identique. De plus, la pratique montre que le Conseil préfère suivre une gradation dans les sanctions. Elle suit souvent un schéma similaire, à savoir que le Conseil va commencer par imposer un embargo sur les armes. Cet embargo pourra alors être durci en l'élargissant à d'autres produits, sans jamais y inclure les produits de première nécessité. Depuis quelques années, cette première mesure peut s'accompagner du gel des avoirs personnels des dirigeants, placés à l'étranger²²². A côté de ces mesures, le Conseil peut décider, entre autres, d'une rupture des relations commerciales, sportives, financières... Elles sont prises soit pour une durée indéterminée, soit pour une durée prédéterminée, renouvelable par décision du Conseil de sécurité. Dans tous les cas, la prise de ces sanctions l'oblige à suivre l'évolution de la situation : s'il est nécessaire de les durcir en cas de non exécution, il serait tout à fait contre-productif pour la paix de les maintenir alors que le pays fait des efforts sur la bonne voie. La principale difficulté peut alors se révéler être le droit de veto des membres permanents, puisque leur consentement est nécessaire pour défaire ce qu'ils avaient autorisé.

Il est donc possible de classer, en trois catégories, les différentes sanctions prises sur le fondement de l'article 41 de la Charte des Nations unies : les sanctions économiques, la rup-

²¹⁹ Sauf en présence d'une convention entre deux ou plusieurs Etats.

²²⁰ E. Lagrange et P.-M. Eisemann, *op. cit.*, pp. 1204 et s.

²²¹ Résolution 661, en date du 6 août 1990, du Conseil de sécurité, S/RES/660(1990).

²²² Voir, par exemple, la résolution 1452 du 20 décembre 2002 (S/RES/1452(2002)) ou bien la résolution 1572 du 15 novembre 2004 (S/RES/1572(2004)) du Conseil de sécurité.

ture des relations diplomatiques et toutes les autres sanctions qui n'entrent pas dans les deux autres catégories.

A- Les sanctions économiques

Ce sont donc les premières sanctions adoptées. Elles possèdent un très large spectre puisqu'on peut y inclure, outre les aspects purement économiques, les relations commerciales et les finances et, de ce fait, un embargo sur les armes ou sur la compagnie aérienne nationale engendre nécessairement des conséquences économiques. Si ces mesures peuvent s'avérer utiles pour retrouver la paix – il s'agit de leur objectif –, elles peuvent, *a contrario*, avoir des conséquences négatives sur les opérations de consolidation de la paix. Il faut, par ailleurs, les distinguer du blocus, lequel s'accompagne d'un usage de la force armée²²³. Après une présentation des différentes sanctions économiques envisagées, nous nous attacherons à établir un lien entre ces sanctions économiques et les opérations de consolidation de la paix.

Il est possible de subdiviser en trois les sanctions économiques. Il y a d'abord l'embargo total, puis l'embargo sélectif ne visant que certains produits. Toutefois, devant les difficultés humanitaires provoquées par ces types d'embargos, une troisième sorte est apparue : les sanctions intelligentes. Leurs objectifs recherchés ne visent que certaines personnes.

Quelle que soit la sanction économique choisie, elle nécessite l'accord des cinq membres permanents et la mise en place d'un Comité des sanctions. Ce dernier constitue un organe subsidiaire du Conseil de sécurité. La résolution par laquelle des sanctions économiques sont adoptées peut prévoir la création de ce Comité²²⁴. Dans le cas contraire, il est créé par une autre résolution²²⁵. Il demeure en place aussi longtemps que des sanctions sont présentes, si bien que lorsque les sanctions sont supprimées, le Comité correspondant n'a plus lieu d'être et est donc dissous. De même, il est mis en sommeil lorsque les sanctions sont suspendues. En effet, les objectifs sont de surveiller la mise en œuvre des sanctions²²⁶ et, plus précisément de superviser les mesures prises par les Etats, de réagir aux violations des sanc-

²²³ J. Salmon, « Introduction » in Association européenne pour le droit bancaire et financier, *L'embargo : actes de la Journée d'études du 1^{er} décembre 1995*, Bruxelles, Bruylant, collection Cahiers AEDBF n° 2, 1996, p. 7.

²²⁴ Par exemple, la résolution 864 du Conseil de sécurité, 15 septembre 1993 (S/RES/864(1993)), ou bien la résolution 1132 du 8 octobre 1997 (S/RES/1132(1997)).

²²⁵ Exemple de la Somalie : sanctions adoptées par la résolution 733 du 23 janvier 1992 (S/RES/733(1992)) et comité créé par la résolution 751 du 24 avril 1992 (S/RES/751(1992)).

²²⁶ F. Alabrune, « La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI* 1999, pp. 226 et s.

tions et de rechercher des moyens supplémentaires de surveillance. Ce sont également ces organes subsidiaires qui sont chargés de contrôler les dérogations prévues aux sanctions. Ils ont par ailleurs pour mission d'identifier les cibles des sanctions et de répondre aux demandes des Etats tiers affectés par ces sanctions. La composition de ces Comités est prévue par les résolutions qui les créent et ils sont toujours constitués de tous les membres du Conseil de sécurité. Chaque Comité est doté d'un bureau, c'est-à-dire d'un président élu à titre personnel pour un an et de deux vice-présidents. Selon son activité, chaque Comité se réunira plus ou moins fréquemment. Les réunions se déroulent à huis-clos le plus fréquemment, il peut être néanmoins décidé d'inviter des personnes ou organisations afin de les entendre sur des (supposées) violations. Toute décision ou recommandation à destination du Conseil est prise par consensus.

1- L'embargo total

L'embargo total est une sanction en désuétude en raison de ses conséquences humanitaires sur la population civile. Il demeure toutefois toujours possible car « de toute façon, le préjudice subi sera moindre que l'alternative de l'intervention armée »²²⁷. A travers les cas de l'Irak et de la Yougoslavie, ce type d'embargo sera examiné.

Le 6 août 1990, constatant que l'Irak n'avait point exécuté la résolution 660²²⁸, le Conseil de sécurité prononce un embargo sur « tous les produits de base et de toutes les marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays », ainsi que sur les activités, services et transactions qui auraient pour objet de favoriser le commerce de ces produits et marchandises. Il s'agit donc d'un « boycott pratiquement complet des relations commerciales, économiques et financières avec l'Irak »²²⁹. La résolution 670 va préciser que cet embargo touche l'ensemble des transports y compris aérien. Seuls les produits alimentaires et les fournitures à usage strictement médical sont exemptés d'embargo²³⁰, après appréciation d'un Comité de surveillance. Par ailleurs, bien qu'il s'agisse d'une mesure *erga omnes*, « c'est aux Etats [...] qu'il appartient en principe de décider non seulement des mesures d'exécutions requises pour donner effet aux sanctions mais aussi de celles qui sont ap-

²²⁷ M. Bennouna, « Les sanctions économiques des Nations Unies », *RCADI* 2002, volume 300, p. 41.

²²⁸ Résolution 660 du Conseil de sécurité, 6 août 1990, § 3 a, S/RES/660(1990).

²²⁹ J. Verhoeven, « Etats alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït », *AFDI*, 1990, p. 160.

²³⁰ Résolution 661 du Conseil de sécurité, 6 août 1990, S/RES/661(1990).

pelées à prévenir et à en réprimer les violations »²³¹. Autrement dit, les Etats peuvent recourir à la force navale pour assurer l'exécution de l'embargo²³².

Lorsque le Koweït fut libéré, les sanctions économiques ne furent maintenues qu'à l'encontre de l'Irak²³³. En revanche le dessein poursuivi n'était plus le même. En effet, le premier objectif avait été clairement défini par la résolution 660 : l'Irak devait retirer ses troupes du Koweït et entamer des « négociations intensives » pour régler ses différends avec ce dernier. La résolution 687 fixait un nouvel objectif. Désormais, l'Irak devait « se soumettre à des mesures de désarmement partiel sous contrôle international »²³⁴ et plus précisément à la destruction des armes balistiques à longue portée et des armes de destruction massive (ADM) – armes biologiques, chimiques et nucléaires – ainsi que leurs unités de production. De même, le Comité des sanctions vit sa mission s'étendre au contrôle de l'embargo sur les armes et autres sanctions économiques contre l'Irak, à l'étude des demandes de dérogations de l'embargo et à la participation de la mise au point d'un futur mécanisme de contrôle continu des ventes d'armes et de matériels connexes à cet Etat²³⁵.

Il apparaît alors que les sanctions économiques à l'encontre de l'Irak adoptées par le Conseil de sécurité ont eu deux objectifs bien distincts. Le premier consistait dans le rétablissement de la paix, tandis que le second visait le maintien d'une fragile paix retrouvée. En effet, le premier but des sanctions était de faire pression sur le gouvernement irakien afin qu'il retire ses troupes du Koweït, tandis que le deuxième dessein, après la libération dudit pays, était de faire accepter un plan de désarmement de l'Irak dans l'objectif de maintenir durablement la paix. Cette accumulation se caractérise par « le triste record de la durée »²³⁶ et par une efficacité tout à fait relative. Certes, l'Irak fut désarmé, mais la paix ne put être maintenue et donc encore moins consolidée²³⁷, parce que l'embargo total fut maintenu jusqu'en 2003 et il ne fut allégé que dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture »²³⁸, en 1995. Aujourd'hui, après treize ans de sanctions économiques²³⁹ et cinq ans de « reconstruction », il faut constater qu'il est impossible de consolider la paix dans le cadre d'une sanction économique totale.

²³¹ J. Verhoeven, *op. cit.*, p. 166

²³² Résolution 665 du Conseil de sécurité, 25 août 1990, S/RES/665(1990).

²³³ Résolution 687 du Conseil de sécurité, 3 avril 1991, S/RES/687(1991).

²³⁴ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p. 1005.

²³⁵ Résolution 715 du Conseil de sécurité, 11 octobre 1991, § 7, S/RES/715(1991).

²³⁶ M. Bennouna, *op. cit.*, p. 37.

²³⁷ Les attentats en Irak sont quasi quotidiens (voir, par exemple, parmi d'autres, C. Hennion, « Un triple attentat endeuille Amara, ville chiite du sud de l'Irak », *Le Monde*, 14 décembre 2007).

²³⁸ Résolution 986 du Conseil de sécurité, 14 avril 1995, S/RES/986(1995).

²³⁹ Résolution 1483 du Conseil de sécurité, 23 mai 2003, S/RES/1483(2003), §10.

De la crise yougoslave, nous parvenons à un constat identique car, bien qu'elles²⁴⁰ aient été adoptées au fur et à mesure de l'évolution de la situation et qu'elles furent suspendues après la signature des accords de Dayton²⁴¹, « il s'agit là des sanctions économiques les plus larges qui n'aient jamais été adoptées par les Nations Unies »²⁴². Ainsi, malgré la brièveté de la période, il faut constater que l'économie yougoslave a reculé de vingt ans²⁴³.

Il est donc difficile de voir un quelconque aspect positif en faveur de la consolidation de la paix quant on recourt à des sanctions économiques totales.

2- L'embargo partiel

À côté des boycotts généraux et totaux, le Conseil de sécurité peut décider d'un embargo ne visant que certains produits ou services. Il peut être classé en trois catégories : contre les armes, contre l'utilisation des moyens de transports et leurs structures et contre l'exportation des matières premières du pays. Ce n'est toutefois pas une « sanction intelligente » car, bien que ne ciblant que certains produits, elle touche toute la population du pays.

C'est ainsi que le Conseil de sécurité prononça un embargo sur le transport maritime et sur l'exportation des productions de Rhodésie du Sud²⁴⁴. De même, le Conseil de sécurité a imposé un embargo aérien à la Libye, au Soudan et à l'Afghanistan.

Après l'incident au-dessus de Lockerbie, un embargo aérien et l'interdiction de toute coopération aéronautique avec la Libye sont décidés²⁴⁵. Quatre ans plus tard, c'est la compagnie aérienne soudanaise qui est visée par un embargo²⁴⁶ : « les Etats devront refuser à tout

²⁴⁰ Résolutions 713, 724, 727, 752, 757, 781, 787 et 820 du Conseil de sécurité, 25 septembre et 15 décembre 1991, 8 janvier, 15 et 30 mai, 9 octobre et 16 novembre 1992 et 17 avril 1993 (S/RES/713(1991), S/RES/724(1991), S/RES/727(1992), S/RES/752(1992), S/RES/757(1992), S/RES/781(1992) et S/RES/820(1993)).

²⁴¹ Accords de paix Dayton du 14 décembre 1995, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

²⁴² M. Bennouna, *op. cit.*, p. 38.

²⁴³ Entre 1989 et 2005, le PIB de la Yougoslavie est passé de 129,5 à 65,53 milliards de dollars, soit une récession de 49 %.

²⁴⁴ La résolution 232 du Conseil de sécurité en date du 16 décembre 1966 (S/RES/232(1966)) prohibe le commerce des armes, du matériel militaire et de certains produits (amiante, fer, chrome, fonte, sucre, tabac, cuivre, viande, produits carnés, cuirs et peaux). Par la suite, la résolution 253 du 29 mai 1968 interdit tout commerce avec la Rhodésie du Sud. « Des exceptions sont cependant prévues pour les fournitures à objet strictement médical, le matériel d'enseignement et le matériel destiné à être utilisé dans les écoles et autres établissements d'éducation, les publications, les matériaux d'information, et enfin, dans des circonstances humanitaires spéciales, les denrées alimentaires. » (P.-M. Eisemann, *Les sanctions contre la Rhodésie*, Paris, A. Pedone, 1972, pp. 72 et s.).

²⁴⁵ Résolution 748 du Conseil de sécurité, 31 mars 1992, S/RES/748(1992).

²⁴⁶ Résolution 1070 du Conseil de sécurité, 16 août 1996, S/RES/1070(1996).

aéronef l'autorisation de décoller de leur territoire, d'y atterrir ou de le survoler si cet aéronef est immatriculé au Soudan »²⁴⁷. Le but recherché ici est de faire pression sur le gouvernement soudanais afin qu'il se conforme aux demandes de l'OUA (aujourd'hui l'Union africaine) relatives à l'extradition vers l'Éthiopie de trois suspects accusés de la tentative d'assassinat du président égyptien à Addis-Abeba, le 26 juin 1995²⁴⁸. Une mesure similaire sera prise par le Conseil de sécurité contre le régime des Taliban en Afghanistan²⁴⁹ : il s'agissait de faire pression sur ces derniers afin que leur territoire ne serve plus de refuge aux personnes accusées de terrorisme, dont Oussama Ben Laden, et qu'ils les extradent en vue de les juger.

Concernant les embargos contre les armes, il existe de nombreux exemples tels que l'Angola. Aussitôt après son accession à l'indépendance, le pays, sous l'ombre de la guerre froide, sombre dans la guerre civile opposant le MPLA (Mouvement populaire de libération de l'Angola) contre l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola). Après l'accord de paix signé en 1991, l'ONU envoie des casques bleus dans l'objectif de faire respecter le cessez-le-feu entre les belligérants. L'accord prévoit également l'organisation d'élections générales qui auront lieu sous le contrôle des Nations unies, en 1992. Ces élections sont remportées par le MPLA, mais l'UNITA refuse de reconnaître sa défaite et décide donc de reprendre les armes. Cette action de l'UNITA est condamnée par le Conseil de sécurité qui décide l'application d'un embargo sur le commerce des armes et sur le pétrole, ainsi que sur leurs matériels connexes respectifs à l'encontre des troupes de l'UNITA, aussi longtemps « qu'un cessez-le-feu effectif [n'aura pas] été instauré et un accord conclu sur l'application intégrale des "Acordos de Paz" »²⁵⁰.

Il est intéressant de noter que cet embargo est sélectif à double titre. D'abord, il ne vise que deux catégories de produits : les armes et le pétrole. Ensuite, le boycott ne s'exerce qu'à l'égard d'un des protagonistes du conflit, à savoir l'UNITA²⁵¹, si bien qu'aucune dérogation n'est prévue. Elles ne seront envisagées, dans un but humanitaire, qu'avec l'imposition de nouvelles restrictions par le Conseil de sécurité²⁵². En ne visant qu'un des protagonistes, le Conseil de sécurité commence à tracer la voie vers les sanctions « intelligentes ».

²⁴⁷ P. Tavernier, « Organisation des Nations unies et autres organisations internationales : l'année des Nations unies 24 décembre 1995 – 19 décembre 1996. Questions juridiques », *AFDI*, 1996, p. 564.

²⁴⁸ Résolution 1044 du Conseil de sécurité, 31 janvier 1996, S/RES/1044(1996).

²⁴⁹ Résolution 1267 du Conseil de sécurité, 15 octobre 1999, S/RES/1267(1999).

²⁵⁰ Résolution 864 du Conseil de sécurité, 15 septembre 1993, § 26, S/RES/864(1993).

²⁵¹ *Ibid.*, § 19.

²⁵² Résolution 1127 du Conseil de sécurité, 28 août 1997, S/RES/1127(1997).

A priori, face à ce type d'embargo, la population civile devrait moins souffrir puisque seuls certains produits sont visés par l'embargo et, de ce fait, la réconciliation nationale ne peut qu'être facilitée, ce qui est un aspect de la consolidation de la paix. On ne saurait toutefois réduire la consolidation de paix à la seule réconciliation nationale. La reconstruction du pays occupe une place importante. Or, il apparaît que des produits dont le commerce est prohibé ont aussi une utilisation civile nécessaire à la reconstruction²⁵³. Par conséquent, nous parvenons à la même conclusion défavorable que dans le cas de l'embargo total au regard des opérations de consolidation de la paix et ce, d'autant plus qu'il est admis qu'il faut commencer la consolidation de la paix presque en même temps que l'opération de maintien de la paix.

Seules les sanctions intelligentes ou *smart sanctions* apparaissent alors comme compatibles avec les OCP.

3- Les sanctions intelligentes

Dans son rapport annuel sur les activités de l'ONU, l'ancien Secrétaire général K. Annan encouragea « l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à envisager les moyens permettant de faire en sorte que les sanctions constituent un moyen moins brutal et plus efficace »²⁵⁴. Le but ainsi recherché est « un renforcement de l'efficacité des sanctions à un moindre coût humain, [... c'est-à-dire... les] cibler [...pour...] concentrer leurs effets sur les dirigeants et les régimes politiques concernés [... et...] de limiter au minimum leurs effets négatifs sur les populations »²⁵⁵. Le Conseil de sécurité n'avait cependant point attendu ces encouragements pour commencer à exploiter cette voie : dès 1993, il décidait de sanctions intelligentes. En effet, dans la guerre civile angolaise, il n'imposa un embargo qu'à l'encontre des rebelles et demandait au Secrétaire général de mettre en place la fourniture des produits sous embargo au gouvernement, en des lieux précis²⁵⁶. En revanche, il n'est pas possible d'y inclure les premières années du programme « pétrole contre nourriture »²⁵⁷ puisqu'il ne cherchait qu'à éviter la survenue d'un drame humanitaire. A vrai dire, les *smart sanctions* n'apparaissent réellement et pleinement qu'au début des années 2000. C'est ainsi, par

²⁵³ L'essence, le fer,...

²⁵⁴ *Rapport annuel du Secrétaire général sur les activités de l'Organisation*, 3 septembre 1997, § 89 (A/52/1).

²⁵⁵ M. Bennouna, *op. cit.*, p. 60

²⁵⁶ Résolution 864 du Conseil de sécurité, 15 septembre 1993, § 19, S/RES/864(1993).

²⁵⁷ Résolution 986 du Conseil de sécurité, 14 avril 1995, S/RES/986(1995). Dès 1991 (résolution 706 du Conseil de sécurité, 15 août 1991 (S/RES/706(1991))), il y eut des tentatives de mise en place du programme, mais l'Irak les rejeta en raison des conditions trop restrictives.

exemple²⁵⁸, que le Conseil de sécurité décida en 1998²⁵⁹ la mise en place d'un embargo sur le commerce des armes à destination des entités non étatiques armées, agissant en Sierra Leone. A cette même occasion, le Conseil interdit également le voyage à l'étranger des chefs de l'ancienne junte militaire. Un autre exemple similaire est fourni par la situation au Libéria : outre l'embargo sur les armes, le Conseil de sécurité a décidé de le frapper d'une interdiction de voyage et du gel des avoirs de certaines personnes²⁶⁰.

Au même moment, une série de conférences était organisée sur ce thème des sanctions intelligentes. Ainsi la Suisse organisa une conférence autour du sujet des sanctions financières, du 17 au 19 mars 1998. L'objectif recherché de ce type de sanctions est de cibler certaines personnes tout en préservant au maximum la population civile et les Etats tiers. Néanmoins, pour que le processus réussisse, il est nécessaire que certaines conditions soient réunies. Tout d'abord, il est absolument indispensable de définir les fondements d'une coopération entre l'ONU, les autorités nationales et tous les autres acteurs et notamment les institutions économiques et financières. A vrai dire, cette première condition est commune à toutes les actions de consolidation de la paix : cette coopération est un point essentiel de la réussite des OCP. Il s'avère ensuite impératif que l'ONU, et plus particulièrement le Conseil de sécurité, connaisse le fonctionnement des institutions et des marchés financiers, avant de prononcer une sanction en la matière, parce qu' « a knowledge which is absolutely essential for all of us dealing with issues related to financial markets »²⁶¹. Dès lors que ces conditions sont remplies, il est alors possible de mettre en marche le processus conduisant à une sanction financière. Celui-ci se déroule alors en trois étapes : identifier la cible, identifier et contrôler les flux financiers et renforcer les sanctions financières au cas par cas. Chaque situation étant unique, l'identification de la cible nécessite la prise en compte d'un certain nombre d'éléments que sont le niveau d'autosuffisance, la taille des partenaires commerciaux, ses ressources financières, la nature du système politique, la taille et la complexité de son économie et l'attitude de la population. Si l'identification de la cible peut se révéler difficile, la deuxième étape apparaît être une tâche encore plus difficile et complexe au point que R. Jeker

²⁵⁸ Les deux exemples qui suivent ne constituent point une liste exhaustive.

²⁵⁹ Résolution 1171 du Conseil de sécurité, 5 juin 1998, S/RES/1171(1998).

²⁶⁰ Résolution 1521 du Conseil de sécurité, 22 décembre 2003, S/RES/1521(2003).

²⁶¹ R. Jeker, "Chairman's conclusions" in Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs Department of Economy, *Expert seminar on targeting UN financial sanctions*, Interlaken, Switzerland, 17-19th march 1998, <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/00641/index.html?lang=fr&download=NHZLpZig7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2IZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIJ4gmym162dpYbUzd,Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19XI2IdvoaCVZ,s->

reconnait, sans toutefois perdre espoir, que la conférence d'Interlaken n'a pas trouvé de solution. En effet, « solutions can be found, notwithstanding the complexity of the task and the obstacles that lie ahead »²⁶². Enfin, il faut proportionner la sanction à la taille du pays visé.

La mise en place d'une sanction intelligente dans le domaine économique et financier se révèle donc être complexe, raison pour laquelle la conférence d'Interlaken a écrit un manuel sur le sujet pour les Nations unies²⁶³.

En 2000, l'Allemagne organisa à son tour une série de conférences sur ces sanctions intelligentes et plus particulièrement sur les armes et le transport aérien. C'est en raison d'un dénominateur commun des embargos sur les armes et sur le transport aérien que le processus Bonn-Berlin décida de les traiter ensemble. En effet, avec les sanctions financières, elles constituent les premières sanctions généralement prises. Ensuite, elles autorisent le ciblage de certaines personnes, sans avoir aucune ou quasi aucune conséquence sur la population civile. La pratique a cependant révélé leur faible efficacité : « the objective was to help improve the design and implementation of UN-mandated arms embargoes and travel sanctions in order to make better use of their potential »²⁶⁴.

Dans un premier temps, le processus Bonn-Berlin va identifier les déficiences des embargos sur les armes et sur le transport aérien. Ainsi, les échecs des embargos sur les armes peuvent s'expliquer par une mauvaise surveillance des frontières ou par un contrôle inefficace de la production et de l'exportation de la production locale. Dans un deuxième temps, il va être recherché les moyens de pallier ces déficiences et d'améliorer l'effectivité des sanctions en question. Il s'agit notamment d'améliorer la surveillance des embargos ou d'accroître les ressources pour disposer de moyens plus efficaces. Enfin, alors que le processus d'Interlaken produisit un manuel à destination des Nations unies, les intervenants de Bonn-Berlin écriront plusieurs modèles de résolutions pour le Conseil de sécurité, accompagnés de suggestions.

²⁶² *Idem.*

²⁶³ T. J. Biersteker, S. E. Eckert, P. Romaniuk, A. Halegua, N. Reid, *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation, Contributions from the Interlaken Process*, Providence (Rhode Island, USA), The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Brown University, 2001, 114 pages, (<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/00641/index.html?lang=fr>)

²⁶⁴ M. Brzoska, "A brief background to the "Bonn-Berlin process" in Bonn International Center for Conversion in cooperation with the Auswärtiges Amt (German Foreign Office) and the United Nations Secretariat, *Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions. Results of the "Bonn-Berlin Process"*, Bonn, BICC, 200, p. 10, <http://www.bicc.de/events/unsanc/>

Intervenant en 2003, après les conférences d'Interlaken et de Bonn-Berlin, le processus de Stockholm apparaît comme l'aboutissement des études théoriques sur les sanctions intelligentes. En effet, il ne vise pas une catégorie particulière de sanctions ou une entité précise. Bien au contraire, les recommandations se veulent étendues, touchant à toutes les matières intéressant le sujet des *smart sanctions*. Certes, ces recommandations conservent la caractéristique de ne pas être abstraites et théoriques, c'est-à-dire qu'elles peuvent être mises en œuvre presque immédiatement. Tels les douze travaux d'Hercule, des mesures sont proposées dans douze matières subdivisées en plusieurs points, une série de mesures à destination du Conseil de sécurité, et une autre série pour les Comités de sanctions. Par exemple, le processus de Stockholm renforce le rôle des Comités de sanctions. Cela passe par l'accroissement de leurs capacités, l'amélioration de la coordination entre ces Comités et les autres acteurs des Nations unies, la promotion du partenariat et de la transparence, l'utilisation des pratiques innovatrices du Comité contre le terrorisme. Cela met donc en avant le président du Comité de sanctions²⁶⁵.

Plusieurs des recommandations faites à l'occasion de ce processus intéressent la consolidation de la paix. Elles peuvent être classées en trois catégories : tout d'abord, il s'agit d'intégrer les sanctions dans un large programme incluant la résolution du conflit et sa prévention. Ensuite, il faut coordonner et assurer la coopération et participation des différents acteurs intervenants, y compris les acteurs privés, notamment par le biais de la formule Arria²⁶⁶. Enfin, il est nécessaire d'informer le public sur les sanctions prises. Cette trame de programme à propos des sanctions intelligentes est identique à celles des OCP : intégrer la consolidation de la paix, puis réaliser la coordination et coopération entre les différents acteurs et enfin assurer une information objective du public.

Si bien que les sanctions intelligentes s'intègrent dans le long processus conduisant à une paix consolidée. En effet, les OCP débutent quasiment au même moment que l'opération de maintien de la paix, à laquelle participent ces sanctions économiques. Or, elles peuvent avoir des conséquences dommageables à l'encontre de la population civile. Associées à un manque d'informations objectives de cette même population, elles provoquent le nationalisme et le soutien au gouvernement ou aux rebelles. Les sanctions intelligentes permettent alors de

²⁶⁵ Uppsala University and Department of Peace and Conflict Research, "Making Targeted Sanctions Effective Guidelines for the Implementation of UN Policy Options" in *Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala, P. Wallensteen, C. Staibano and M. Eriksson, 2003, pp. 24 et s. (http://www.smartsanctions.se/stockholm_process/reports/Final%20report%20complete.pdf).

²⁶⁶ Dans le cadre de la consolidation de la paix, le Conseil de sécurité entend désormais travailler avec les entreprises et les ONG, par le biais des réunions Arria (voir, à ce propos 4993^{ème} séance du Conseil de sécurité, 22 juin 2004, S/PV.4993).

limiter au maximum ces conséquences négatives en ciblant des personnes précises, accusées de ne pas travailler pleinement et totalement à la recherche de la paix. Par conséquent, ces *smart sanctions* apparaissent comme les seules sanctions s'intégrant dans le long processus permettant la future réussite de la consolidation de la paix. Toutefois, les sanctions économiques intelligentes ne constituent qu'un des éléments parmi d'autres actions pour la réussite de l'OMP et donc, à terme, de l'OCP.

B- La rupture des relations diplomatiques

La rupture des relations diplomatiques ne fait l'objet que de quelques études doctrinales et de quelques lignes dans les conventions internationales²⁶⁷. Ainsi, la Convention de Vienne²⁶⁸ ne prévoit que les conséquences de la rupture²⁶⁹. De même, l'article 41 de la Charte ne fait que mentionner la rupture comme une sanction parmi les autres, sans autre précision. Malgré la pauvreté des textes sur le sujet, les auteurs ont une définition très semblable : « la rupture des relations diplomatiques est un acte unilatéral, expression d'une compétence discrétionnaire des Etats dont le sens et les formes sont variables selon les causes et les intentions des Parties, qui aboutit à la fin de la mission diplomatique permanente et qui entraîne certains effets juridiques précis »²⁷⁰. Il faut préciser que la rupture des relations diplomatiques n'est qu'un des moyens connus pour mettre fin à une mission diplomatique permanente et à cette dernière exclusivement. Les auteurs citent unanimement à ce propos la liste de Sir E. Satow : « *The mission of a diplomatic agent may come to an end during his lifetime in any one of the following ways: (1) by the expiration of the period for which he has been appointed [...]. (2) When the object of the mission has been attained [...]. (3) By his recall on his appointment elsewhere, or by his resignation and its acceptance by his own government [...]. (4) By his recall, owing to the dissatisfaction of his own government, or at the request of the*

²⁶⁷ Par exemple, dans son article, C.-A. Colliard n'y consacre aucun développement (C.-A. Colliard, « La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *AFDI* 1961, pp. 1 et s.).

²⁶⁸ Convention de Vienne du 18 avril 1861 sur les relations diplomatiques.

²⁶⁹ L'article 45 de la Convention précise : « En cas de rupture des relations diplomatiques entre deux Etats, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement : a) L'Etat accréditaire est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et ses archives ; b) L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire ; c) L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts et ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire ».

²⁷⁰ L. Sfez, « La rupture des relations diplomatiques », *RGDIP*, 1966, p. 361. Cette définition est similaire à celle Roberto Panini et G. Cortese : « la rupture des relations diplomatiques est, généralement, un acte discrétionnaire et unilatéral de l'Etat souverain qui décide de rompre quand bon lui semble. » (R. Papini et G. Cortese, *La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, Paris, A. Pedone, 1972, p. 21).

government to which he is accredited [...]. (5) By the decease of his own sovereign or of the sovereign to whom he is accredited [...]. (6) If for some violation of international law with regard to himself, or on account of some unexpected incident of serious gravity, the agent assumes the responsibility of breaking off relations [...]. (7) When the government, to which he is accredited, for any reason, sends him his passports without waiting for his recall [...]. (8) By a change in the rank of the minister [...]. (9) By the outbreak of war between the two states. (10) By the deposition or abdication of the sovereign of either state. (11) By the replacement of a monarchy by a republic, or a republic by a monarchy, in either state. (12) By the extinction of either state »²⁷¹. A cette liste, il faut rajouter le cas prévu par la Charte des Nations unies : la rupture des relations diplomatiques suite à une résolution du Conseil de sécurité, fondée sur l'article 41 de la Charte.

Quelques précisions sur la liste d'Ernest Satow doivent néanmoins être apportées. En effet, les autres moyens peuvent aussi mettre fin aux autres modes de relations diplomatiques, alors que la rupture des relations diplomatiques ne met fin qu'à la seule mission diplomatique permanente. Par conséquent, il est nécessaire de distinguer la rupture des relations diplomatiques de leur suspension ou du départ du chef de la mission diplomatique permanente ou bien encore de la non-reconnaissance d'un Etat. Selon L. Sfez, la rupture se différencie de la suspension dans la non-réciprocité de la rupture. Certes, lorsque les relations diplomatiques ont été rompues, il est toujours possible de les rétablir par la suite et de ce fait, la rupture et la suspension seraient identiques, mais « dans le cas de la suspension, une des deux missions continue d'exister »²⁷². De plus, la suspension n'entraîne pas la clôture de la mission permanente et, par conséquent, la présentation de nouvelles lettres de créance n'est pas nécessaire, sauf si la suspension est le fait de la décision de rappeler *sine die* le chef de la mission. Mais, il en serait de même pour tout changement du chef de la mission diplomatique permanente. Cela nous amène à confirmer la différence entre la rupture des relations diplomatiques et le congé du chef de la mission diplomatique permanente. En effet, dans ce dernier cas, les relations ne sont point interrompues, elles sont tout au plus suspendues. Par ailleurs, R. Papini et G. Cortese apportent quelques précisions sur la relation entre la rupture et la non-reconnaissance : « la reconnaissance est une des conditions des relations diplomatiques, condition nécessaire mais non suffisante ; la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas en effet le retrait de la reconnaissance. [... Ainsi...] la reconnaissance est la condition nécessaire

²⁷¹ Sir E. Satow, *A guide to diplomatic practice*, London – New-York – Toronto, Longmans, Green and Co., 3rd edition, 1932, § 487.

²⁷² L. Sfez, *op. cit.*, p. 363.

des relations diplomatiques, le refus de reconnaissance du nouveau gouvernement entraîne nécessairement la rupture des relations diplomatiques »²⁷³.

La rupture des relations diplomatiques est donc un acte unilatéral et discrétionnaire conduisant à la fermeture réciproque des missions diplomatiques permanentes entre l'Etat auteur de la rupture et son destinataire. La raison de la rupture peut être à la fois vue comme un acte de protestation et comme une sanction dans le but de faire pression sur le gouvernement. Ces raisons se retrouvent au sein de l'article 41 de la Charte : étant une des mesures coercitives ne nécessitant pas l'usage de la force, la rupture des relations diplomatiques est alors une sanction, au même titre que l'embargo, contre une entité menaçant la paix, mais elle est également un moyen de pression pour parvenir au retour d'une situation pacifique.

Si nous écartons les situations, peu nombreuses, où l'ONU a demandé aux Etats membres de ne pas reconnaître un Etat²⁷⁴ et donc de ne point établir des relations diplomatiques avec celui-ci, les cas de rupture des relations diplomatiques, en conservant la reconnaissance de l'Etat, établis dans le cadre de l'article 41, sont inexistants. Ainsi, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 757 demande aux Etats membres de réduire leurs personnels diplomatiques, mais en aucun cas de rompre leurs relations diplomatiques avec la Yougoslavie²⁷⁵.

La question est alors de savoir si une telle mesure peut avoir une quelconque conséquence sur les OCP et si oui, comment. A cet effet, il est tout d'abord évident qu'étant une mesure prévue pour rétablir la paix, elle participe indirectement à la consolidation de la paix car, bien évidemment, la consolidation de la paix ne peut réussir que s'il y a la paix. La pratique semble toutefois montrer une certaine réticence des Etats à rompre l'ensemble des relations diplomatiques avec un Etat fautif. Cette rupture serait cependant une sanction prise dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, et par conséquent *erga omnes*. Par ailleurs, une telle rupture signifie la fin de la seule mission diplomatique permanente. Or, les autres modes de relations diplomatiques étant toujours présents, l'Etat fautif aurait toujours la possibilité de communiquer diplomatiquement avec les autres Etats. Il apparaît néanmoins difficile d'apprécier si le maintien de ces voies de communication diplomatiques peut avoir un effet sur la consolidation de la paix. La question est d'autant plus pertinente qu'il existe une probabilité non négligeable d'assister à un changement radical de gouvernement. C'est

²⁷³ R. Papini et G. Cortese, *op. cit.*, p. 42.

²⁷⁴ Il s'agit de tout Etat né de l'usage illicite de la force. Ainsi en est-il question dans le cas de l'Etat Chypriote turc ou bien pour la Rhodésie du Sud. Sa reconnaissance peut aussi être conditionnée au respect de certaines normes telles que la garantie des droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques (pays issus de l'ex-Yougoslavie).

²⁷⁵ Résolution 757 du Conseil de sécurité, 30 mai 1992, § 8 a, S/RES/757(1992).

donc, au cas par cas, et *a posteriori*, qu'il serait possible de juger si la rupture des relations diplomatiques est un acte positif pour la consolidation de la paix.

C- Les autres cas

A côté de l'embargo et de la rupture des relations diplomatiques, le Conseil de sécurité peut prendre d'autres mesures ne nécessitant pas l'usage de la force. On peut ainsi citer la non reconnaissance d'un Etat ou bien encore la rupture des relations sportives, culturelles, scientifiques et techniques²⁷⁶. Toutes ces mesures ont en commun de ne pas pouvoir consolider la paix. Alors que l'opération de *peace-building* a pour objectif entre autres de rétablir la confiance, est-il possible de penser que la suspension des relations sportives, culturelles, scientifiques et techniques favorise cette confiance ? Le seul et unique objectif direct ici est le retour de la paix. Par conséquent, la conclusion est la même que précédemment : l'ensemble de ces mesures ne servira la consolidation de la paix que dans le sens où elle permettra un retour de la paix. Néanmoins, selon les situations et selon les mesures prises par le Conseil de sécurité, la consolidation de la paix sera une opération plus ou moins rapide et facile.

Il existe, enfin, une mesure qui est issue de la pratique très récente du Conseil de sécurité. Elle n'est point inscrite dans le texte de la Charte des Nations unies et fait l'objet de critiques unanimes de la doctrine. En effet, dans le cadre de sa résolution 1373, le Conseil déclare que les « Etats doivent [...] prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme »²⁷⁷. Dans ce dessein, ils doivent « ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme »²⁷⁸. Il est alors tout à fait clair que « le Conseil [y] édicte des obligations générales, abstraites, à vocation permanente et, surtout, de portée obligatoire pour l'ensemble des Etats en matière de prévention et de répression du financement des activités terroristes »²⁷⁹. Or, jusqu'à présent, ses résolutions visaient un Etat ou un groupe de rebelles, dans des circonstances précises, et laissaient aux Etats le choix des moyens pour mettre en œuvre ces résolutions mais, en aucun cas, il n'imposait aux Etats membres l'adoption

²⁷⁶ *Idem.*

²⁷⁷ Résolution 1373 du Conseil de sécurité, 28 septembre 2001, § 1 a), S/RES/1373(2001).

²⁷⁸ *Ibid.*, § 1 b).

²⁷⁹ N. Thomé, *op. cit.*, pp. 180 et s.

d'une loi générale et abstraite. Par exemple, la résolution 661²⁸⁰ ne prohibe que le commerce entre les Etats membres et l'Irak, si bien que ce texte ne saurait servir de fondement pour interdire le commerce avec un Etat violant un territoire tiers. Or, pour la première fois, le Conseil impose aux Etats membres d'adopter une mesure législative permanente. On doit s'en offusquer, mais il ne faudrait pas oublier le large pouvoir discrétionnaire dont dispose le Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix. Bref, l'adage latin *dura lex sed lex* convient parfaitement à la situation. En revanche, ce qui est plus intéressant, c'est qu'il est toujours possible au Conseil d'imposer aux Etats l'adoption de lois abstraites et générales dans le domaine de la consolidation de la paix.

Malgré toutes ces premières données qui nous montrent que la consolidation de la paix ne relèverait pas du chapitre VII de la Charte des Nations unies, les actions fondées sur l'article 41 ont nécessairement des conséquences sur les opérations de consolidation de la paix.

Qu'en est-il des mesures nécessitant le recours à la force armée ? *A priori* la réponse devrait être identique. Néanmoins, il est intéressant de rappeler que P. Daillier considère dans un même ensemble les opérations de rétablissement de la paix et les opérations de consolidation de la paix²⁸¹. Rappelons, par ailleurs, que certaines actions des OMP sont très proches de celles des OCP, comme le respect d'un cessez-le-feu et le maintien de l'ordre public.

II- Les moyens coercitifs militaires

La Charte reprend le principe du pacte Briand-Kellogg de l'illégalité du recours à la guerre. Aux termes de l'article 2 § 4 de la Charte, il est en effet interdit aux Etats de recourir à la force armée dans leurs relations. Le texte de San Francisco prévoit toutefois deux exceptions qui sont la légitime défense et l'autorisation délivrée par le Conseil de sécurité aux termes de l'article 42 de la Charte des Nations unies. Dans les deux cas, l'objectif poursuivi est le retour à la paix et à plus forte raison sa consolidation. *A priori*, il semble difficile d'établir un lien direct entre une opération de consolidation de la paix et une action militaire. Il faut néanmoins vérifier s'il n'existe pas un rapport plus ou moins lointain entre de telles actions et le *peace-building*.

²⁸⁰ Résolution 661 du Conseil de sécurité, 6 août 1990, S/RES/661(1990).

²⁸¹ P. Daillier, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, 2005, vol. 314, pp. 233 et s.

A- La légitime défense

La reconnaissance du droit de la légitime défense est l'avant-dernier acte de l'encadrement juridique de la guerre. En effet, selon un schéma classique, on va d'abord chercher à encadrer le recours à la guerre. Puis, on va limiter ses outils. Enfin, le droit va prohiber la guerre. Cette dernière étape ne peut toutefois intervenir qu'en présence d'un système efficace permettant de sauvegarder les Etats de l'agression d'autrui. Or, même dans le meilleur système possible, cette garantie est impossible à apporter. Dès lors, la possibilité reconnue de recourir à la légitime défense permet de pallier un éventuel échec du système.

La mise en œuvre de la légitime défense répond alors à la réunion d'un certain nombre de conditions, lesquelles furent précisées par la CIJ²⁸². La première est une agression armée et seulement armée contre un membre de l'ONU. Elle sera vérifiée *a posteriori* par le Conseil de sécurité. La seconde condition est l'information de ce dernier : les mesures de légitime défense prises doivent être immédiatement portées à la connaissance du Conseil. Enfin, les actes peuvent être pris « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». A propos de ces conditions, on fera trois remarques. Tout d'abord, le texte précise bien l'agression armée et non l'agression sans adjectif qualificatif. Ensuite, les mesures de légitime défense demeurent jusqu'à ce que le Conseil de sécurité se saisisse de la question. Enfin, contrairement à la doctrine avancée par les Etats-Unis en 2003, le recours à la légitime défense suppose l'existence d'une agression armée et non le risque d'une agression armée : la légitime défense préventive est donc illégale. Elle peut, de plus, être individuelle ou collective. Dans ce dernier cas, elle résulte d'un accord d'assistance militaire signé entre deux ou plusieurs Etats.

Les conditions de la légitime défense posées par la Charte apparaissent ainsi comme restrictives. Or, si le système de sécurité collective devient défaillant, seule une interprétation extensive de la légitime défense pourrait apporter une réponse, mais elle dénaturerait par la même occasion la légitime défense. En pratique, la relation entre la légitime défense et la sécurité collective est plus complexe, car elle est à la fois positive et négative. En effet, elle offre une réponse aux éventuelles carences du système, mais elle est aussi une épée de Damo-

²⁸² CIJ, 27 juin 1986, affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/ Etats Unis) et CIJ, avis, 8 juillet 1996, licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires.

clès entre les mains des Etats : dès lors que le système de la sécurité collective ne répond pas aux exigences d'un Etat, il invoquera la légitime défense²⁸³.

Il faut donc remarquer que pour justifier l'intervention armée, le Conseil de sécurité peut se fonder sur la légitime défense²⁸⁴ ou sur la demande d'assistance militaire demandée par un gouvernement²⁸⁵. Toutefois, il s'agit, ni plus ni moins, d'une autorisation de faire usage de la force militaire délivrée par le Conseil de sécurité.

Par conséquent, il n'est pas nécessaire de développer davantage ce paragraphe car il ne joue aucun rôle dans une quelconque phase de l'OCP. En effet, s'il est déjà difficile d'établir un lien entre la consolidation de la paix et les mesures relevant des articles 41 et 42, ce lien devient dérisoire dès lors que la légitime défense intervient, puisque cela se situe avant la phase de rétablissement de la paix.

B- L'article 42 de la Charte

Selon l'article 42 de la Charte, « si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies ». La réunion de deux conditions est donc nécessaire pour mettre en œuvre le recours à la force armée. A l'image de l'article 41, il faut, tout d'abord, que la situation en question soit qualifiée de menace contre la paix, rupture de la paix ou d'agression par le seul Conseil de sécurité. Si cette première condition est remplie, cet organe apprécie alors les mesures qui sont nécessaires pour rétablir la paix. La deuxième condition intervient alors ici : « si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles ». Il apprécie ainsi l'efficacité des mesures coercitives n'impliquant pas l'usage de la force. Si ces mesures sont jugées inefficaces, il peut recourir alors à la force armée. A ce propos, on peut faire deux observations. D'abord, il n'est pas nécessaire que les mesures de l'article 41 aient

²⁸³ N. Megherbi, « La légitime défense : un palliatif aux carences du système de sécurité collective ? » in R. Kherad (sous la direction de), *Légitimes défenses*, Actes du colloque organisé par le LARAJ, en collaboration avec le CECOJI, 5 et 6 octobre 2006, Poitiers, LGDJ, 2007, pp. 189 et s.

²⁸⁴ Résolutions 661 ou 1368 du Conseil de sécurité, 6 août 1990 (S/RES/660(1990) et 12 septembre 2001 (S/RES/1368(2001)).

²⁸⁵ Résolution 143 du Conseil de sécurité, 14 juillet 1960, S/RES/143(1960).

été réellement adoptées par une résolution, car il suffit que le Conseil de sécurité ait pris le soin d'apprécier leur efficacité. Ensuite, le recours à la force n'est encore là qu'une possibilité et non une obligation. Ainsi, « le Conseil peut préférer n'adopter que des recommandations : le recours à des décisions n'est qu'une faculté »²⁸⁶.

Les Nations unies ne disposant pas, par ailleurs, d'une force militaire propre, le Conseil de sécurité doit recourir aux armées nationales pour mettre en œuvre l'article 42 de la Charte. En effet, l'article 43 prévoit que les Etats membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil, les forces armées nécessaires pour le maintien de la paix, selon un accord spécial ou des accords spéciaux. Or, si le Comité d'état-major a bien été créé²⁸⁷, en revanche, la signature de ces accords n'est jamais intervenue²⁸⁸. La pratique qui semble désormais suivie est la signature d'accords pour chaque nouvelle situation exigeant une force armée²⁸⁹. Toutefois cela demeure parfois insuffisant et par conséquent, pour pallier ce manque, le Conseil va autoriser les Etats à recourir à la force, si la situation l'exige.

A cet égard, B. Boutros-Ghali avait recommandé la création d'une force d'imposition de la paix²⁹⁰. Dans le *Supplément à l'Agenda pour la paix*²⁹¹, il appelait à la création d'une « force de réaction rapide ». Cette proposition fut rejetée ; elle vit néanmoins le jour en dehors de l'ONU, en 1996, « sous la forme d'une Brigade internationale de réaction rapide des forces en attente des Nations unies (BIRFA ou SHIRBRIG, *Standby High Readiness Brigade*) à l'initiative du Canada et de plusieurs pays nordiques. Se met donc en place un système mi-onusien, mi-interétatique tendant au déploiement rapide »²⁹². Le rapport Brahimi²⁹³ fera, par ailleurs, des recommandations pour améliorer ce système. Si ce dernier a progressé, il n'est pas encore parfait aujourd'hui.

²⁸⁶ Nguyen Quoc Dinh, A. Pellet et P. Daillier, *op.cit.*, p. 1002.

²⁸⁷ Résolution 1 du Conseil de sécurité, 25 janvier 1946, S/RES/1(1946).

²⁸⁸ « Article 43 », *Répertoire de la pratique des Nations Unies*, 1979-1984, n° 6, vol. 3, chap. 11.

²⁸⁹ « Repertoire of the practice of the Security Council », supplement 2000-2003, advance version, chap. 11, p. 132.

²⁹⁰ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111, § 44.

²⁹¹ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 25 janvier 1995, A/50/60 - S/1995/1.

²⁹² J. Tercinet, « Force de réaction rapide de l'ONU », *Opération de paix*, Université de Montréal, Centre d'études et de recherches internationales, <http://www.operationspaix.net/-Force-de-reaction-rapide-de-l-ONU->

²⁹³ Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, dit « rapport Brahimi », 21 août 2000, A/55/305 - S/2000/809.

Malgré l'absence d'accords spéciaux de l'article 43, la Cour internationale de justice note que le Conseil de sécurité ne demeure pas sans moyens²⁹⁴. En effet, il peut habiliter les Etats à recourir à la force. Il a également la possibilité de recourir aux accords régionaux sur le fondement de l'article 53 de la Charte. Le recours à des forces sous la bannière et sous le commandement de l'ONU constitue aussi un autre choix. Certes, « ces structures et ces mécanismes ne sont pas prévus par la Charte »²⁹⁵, mais, quel que soit le moyen choisi par le Conseil, le recours à la force armée, en raison de sa gravité, ne doit faire l'objet d'aucune contestation. Il est donc nécessaire, d'abord, de s'appuyer sur une résolution claire et sans aucune ambiguïté. Ensuite, le Conseil de sécurité doit conserver un contrôle permanent sur l'exécution de l'opération armée. Enfin, il faut que le recours à la force armée soit efficace. Or la pratique montre que cela n'est pas toujours respecté.

Ainsi, dès 1950, le recours à l'article 42 se fait dans des circonstances ambiguës. Tout d'abord, l'absence de l'URSS, membre permanent du Conseil de sécurité, a permis l'adoption des résolutions autorisant le recours à la force dans l'affaire de Corée, car l'absence est assimilée à une abstention. Outre cette première remarque, cette affaire coréenne demeure équivoque sur d'autres points. Tout d'abord, il faut noter que la résolution 82 n'autorise pas expressément le recours à la force armée puisqu'elle « invite tous les Etats membres à prêter leur entier concours à l'Organisation des Nations Unies pour l'exécution de la présente résolution »²⁹⁶. Il faut attendre les résolutions 83²⁹⁷ et 84²⁹⁸ pour que le recours à la force ne soit plus ambigu. Toutefois, le Conseil de sécurité n'a fait que légaliser *a posteriori* une action armée²⁹⁹ : si l'action armée se déroule sur le fondement d'une de ses résolutions et sous la bannière des Nations unies, il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une opération menée par les Etats-Unis³⁰⁰.

Mise à part l'absence d'un membre permanent qui ne sera plus jamais répétée, les remarques faites à propos de la guerre de Corée se retrouvent par la suite dans les autres affaires où il y eut un recours à la force.

Ainsi, si l'affaire de l'invasion armée du Koweït par l'Irak est souvent montrée comme un exemple de la procédure à suivre dans le cadre de la sécurité collective, il faut observer

²⁹⁴ CIJ, avis, 20 juillet 1962, certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte).

²⁹⁵ M. Vœlckel, « La coordination des forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », in Société française pour le droit international (SFDI), *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Actes du colloque de Rennes du 2 au 4 juin 1994, Paris, A. Pedone, 1995, p. 172.

²⁹⁶ Résolution 82 du Conseil de sécurité, 25 juin 1950, S/RES/82(1950).

²⁹⁷ Résolution 83 du Conseil de sécurité, 27 juin 1950, S/RES/83(1950).

²⁹⁸ Résolution 84 du Conseil de sécurité, 7 juillet 1950, S/RES/84(1950).

²⁹⁹ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p. 1003.

³⁰⁰ Résolution 84 du Conseil de sécurité, 7 juillet 1950, S/RES/84(1950).

l'absence totale du Conseil de sécurité durant la phase de l'intervention armée. Ce n'est que trois mois après la fin des opérations que le Conseil s'est ressaisi de la question³⁰¹. Par ailleurs, étant un organe politique dont les textes adoptés ont presque toujours fait l'objet d'âpres négociations, l'autorisation de recourir à la force peut être équivoque. Dans l'affaire de l'ex-Yougoslavie, le Conseil recourt, par exemple, à une longue périphrase pour autoriser le recours à la force. Malgré cette périphrase, les auteurs ne remettent pas en question l'autorisation en question. En revanche, l'opération « Renard du désert »³⁰² de 1998 ou bien celle de 2003, « *Iraqi freedom* »³⁰³, se fondent sur une supposée autorisation implicite du Conseil de sécurité, source de division parmi même les membres permanents et rejetée par la majorité des auteurs³⁰⁴.

Dans d'autres affaires, le Conseil de sécurité est intervenu *a posteriori* dans le but de légaliser une intervention armée d'un Etat sur le territoire d'un autre sans son autorisation. Ainsi, la résolution 1132³⁰⁵ légalise l'intervention débutée à partir du 25 mai 1997 par la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), autorisée par l'OUA (Organisation de l'Unité Africaine) en Sierra Leone³⁰⁶. A ce propos, il est intéressant de noter que c'est une organisation subrégionale qui intervient et de ce fait l'action du Conseil se base sur le chapitre VIII de la Charte. Toutefois, afin d'imposer les mesures à l'ensemble des Etats membres, la résolution se fonde aussi en partie sur le chapitre VII.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité peut « accept[er] d'organiser les conséquences d'une action militaire dont il avait été tenu à l'écart »³⁰⁷ ; telle est le cas au Kosovo³⁰⁸ ou bien en Irak³⁰⁹, sans pour autant avaliser *a posteriori* l'intervention armée.

³⁰¹ Résolution 686 du Conseil de sécurité, 2 mars 1991, S/RES/686(1991).

³⁰² Sans autorisation expresse du Conseil de sécurité, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont effectué des frappes aériennes contre l'Irak. Pour justifier leur action, ils se fondèrent sur « une interprétation très controversée » de la résolution 1154 du 2 mars 1998 (S/RES/1154(1998)) (S. Albert, « Les représailles armées et « l'ingérence démocratique » des Etats-Unis en Irak », *Actualité et droit international*, janvier 1999, <http://www.ridi.org/adi>).

³⁰³ En 2003, une coalition menée par les Etats-Unis a décidé d'intervenir en Irak, sans une autorisation expresse du Conseil de sécurité. Elle se fonda, encore une fois, sur une lecture très controversée de la résolution 1441 du 8 novembre 2002 (S/RES/1441(2002)).

³⁰⁴ R. Kherad, « Rapport introductif : quelques observations à propos de la guerre en Irak » in R. Kherad (sous la direction de) *Les implications de la guerre en Irak*, Actes du colloque international de la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Angers, 12 et 13 mai 2004, Paris, A. Pedone, 2005, p. 19.

³⁰⁵ Résolution 1132 du Conseil de sécurité, 8 octobre 1997 (S/RES/1132(1997), soit quatre mois après le début de l'intervention armée de la CEDEAO.

³⁰⁶ F. Kampa, « Menace contre la paix : pas de recours à la force sans autorisation expresse du Conseil », *Le Débat Stratégique* n° 66, janvier 2003, <http://www.ehess.fr/cirpes/ds/ds66/conseil.html>.

³⁰⁷ S. Sur, *Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international*, Paris, Institut français de relations internationales, collection notes de l'IFRI, juin 2001, 44 pages, § 22, http://www.afri-ct.org/article.php3?id_article=214.

³⁰⁸ Résolution 1244 du Conseil de sécurité, 10 juin 1999, S/RES/1244(1999).

³⁰⁹ Résolutions 1483 et 1511 du Conseil de sécurité, 23 mai 2003 et 16 octobre 2003, S/RES/1483(2003) et S/RES/1511(2003).

Enfin, l'intervention armée en elle-même est une source de quiproquos, en raison notamment de l'absence des accords spéciaux. Si bien que, quel que soit le moyen choisi par le Conseil pour recourir à la force, il est apparu qu'il fallait, dans tous les cas, que le mandat de la force soit clair et sans ambiguïté. En effet, si le recours à la force est souvent le synonyme de l'échec des autres mesures pour retrouver la paix, il n'en demeure pas moins que l'échec d'une action coercitive militaire constitue toujours un très grave revers pour l'ensemble du système de sécurité collective. Par conséquent, la résolution du Conseil de sécurité doit résoudre un dilemme : d'un côté, elle doit être suffisamment précise pour que l'ensemble de l'action soit légalisée, afin de ne pas donner un blanc-seing qui en permettrait trop ; d'un autre côté, elle ne doit pas être non plus trop précise au point que toute action militaire devienne nécessairement illégale, car non autorisée par le Conseil. A cet égard, les années 1990 furent marquées par les échecs de plusieurs opérations de maintien de la paix³¹⁰ et par le détournement de plusieurs autres résolutions³¹¹. Si bien qu'aujourd'hui, avant de lancer une nouvelle opération de maintien de la paix sur la base du chapitre VII de la Charte, la Communauté internationale s'assure de son efficacité et de son succès. Ainsi, après la guerre entre Israël et le Hezbollah libanais, en juillet 2006, « les États européens (France en tête) n'acceptèrent [...] de constituer l'épine dorsale de la FINUL II³¹² qu'après avoir reçu des garanties sur la participation de pays dits « musulmans » mais aussi, sur la sécurité et la liberté d'action des casques bleus : clarification du mandat, envoi de troupes suffisamment armées et équipées *etc.* Cette prudence était justifiée au regard des nombreux précédents où les Nations Unies se sont avérées incapables d'intervenir militairement au plus fort d'un conflit violent »³¹³. La même prudence, dans le même dessein, a été effectuée à propos de la création de la force mixte ONU-UA pour la région soudanaise du Darfour³¹⁴.

Une opération de maintien de la paix ne peut être un succès que si la paix dure. Cela nécessite de la consolider le plus tôt possible, si bien que, dans la pratique, la consolidation et le maintien de la paix se confondent. Le désarmement, par exemple, relève-t-il du maintien de la paix en tant qu'il évitera la reprise des combats ou relève-t-il plutôt de la consolidation de la paix parce que ces armes ne serviront pas à des desseins criminels ?

³¹⁰ ONUSOM II est certainement l'exemple de l'échec des Nations unies. La MINUAR et l'opération « turquoise » de la France qui n'ont pas pu empêcher le génocide rwandais, pareille observation peut aussi être faite à la FORPRONU.

³¹¹ Voir les « interventions » en Irak en 1998 et 2003 ou celle au Kosovo en 1999.

³¹² Résolution 1701 du Conseil de sécurité, 11 août 2006, S/RES/1701(2006).

³¹³ S. Pfister, « La FINUL II à l'ombre de la crise libanaise et moyen-orientale », *Opération de paix*, 16 octobre 2007, <http://www.operationspaix.net/La-FINUL-II-a-l-ombre-de-la-crise>.

³¹⁴ Résolution 1769 du Conseil de sécurité, 31 août 2007, S/RES/1769(2007).

En conclusion, on voit qu'il est difficile de voir une action de consolidation de la paix dans le cadre de l'article 42 de la Charte. Il faut néanmoins faire deux observations. D'abord, à l'image de ce qu'il a été conclu précédemment, il ne peut y avoir de paix consolidée sans maintien de la paix. Il existe donc un lien indirect entre l'article 42 et la consolidation de la paix. Par ailleurs, certaines actions militaires faites dans le cadre d'un mandat autorisant le recours à la force peuvent aussi être qualifiées d'opérations de consolidation de la paix, car tout dépend du mandat de chaque opération. Il ne faudrait pas oublier que durant une quarantaine d'années, les dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations unies sont demeurées silencieuses, si bien que pour répondre aux différents conflits, une pratique s'est établie et a conduit à la création des « opérations de maintien de la paix ». Or le recours à ces dernières n'a pas disparu avec la fin de la guerre froide. Il apparaît donc indispensable d'aborder cette question des opérations de maintien de la paix dans le cadre d'une étude sur la consolidation de la paix.

Chapitre II : Les caractéristiques établies par la doctrine des opérations de maintien de la paix

Devant le blocage du Conseil de sécurité par le droit de veto, il apparaît nécessaire d'apporter une réponse aux diverses menaces contre la paix qui frappent le monde. Cette réponse prendra la forme d' « opération de maintien de la paix ». Afin de ne pas remettre en cause le droit de veto, l'opération se base sur le consentement des Etats qui interviennent. Elles poursuivent un objectif unique qui est le respect d'un cessez-le-feu entre les belligérants. En revanche, elles n'interviennent à aucun moment, sauf à la demande des parties, dans le règlement politique du différend ou du conflit. Il en résulte que la consolidation de la paix est absente des opérations de maintien de la paix de première génération (section I). La décommunisation, à la fin des années 1980, marqua un virage important dans l'Organisation des Nations unies. Le Conseil de sécurité, n'étant plus bloqué par le droit de veto, peut désormais utiliser tous les outils de la Charte : une nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix, plus ambitieuses et dotées de moyens plus importants apparaît alors. Toutefois, devant leur efficacité relative et leurs coûts importants, il est rapidement apparu une troisième génération d'opérations de maintien de la paix. Ces nouvelles générations d'opérations, et plus

particulièrement la dernière, marquent le début la consécration de la consolidation de la paix (section II).

Section I : Les opérations de maintien de la paix de première génération : l'absence de consolidation de la paix

L'objectif commun à toute opération de maintien de la paix de première génération est, pour reprendre l'expression de M. Virally, de garantir une paix physique entre les belligérants, c'est-à-dire de s'assurer du silence des armes. *A priori*, il n'existe donc pas de lien entre la consolidation de la paix et ces opérations. Autrement dit, les opérations de maintien de la paix de première génération ne peuvent être considérées comme des opérations de consolidation de la paix. En effet, la consolidation de la paix ou *peace-building* va consister à garantir, sur le long terme, la non reprise d'un conflit et afin d'y parvenir, il apparaît absolument nécessaire de dépasser le stade de la paix physique pour agir au niveau politique. Pourtant, pendant la période de 1946 à 1989, des opérations de consolidation de la paix existaient déjà. On peut ainsi penser à l'Irian occidental ou à la Namibie³¹⁵. Mais peut-on parler dans ces cas d'opérations de maintien de la paix ou ne s'agit-il pas d'une opération de décolonisation plus difficile que les autres ? De plus, au regard des conclusions tirées précédemment dans le cadre de l'étude d'une relation entre la consolidation de la paix et les dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations unies, il est tout à fait possible d'envisager des liens entre le *peace-building* et les OMP de première génération.

³¹⁵ A ce propos, il faut remarquer que la mise en œuvre de l'indépendance de la Namibie est intervenue à la fin des années 1980. Or, cette date marque le début des opérations de maintien de la paix de deuxième génération. En fait, théoriquement, l'opération débuta en 1978 mais, en raison de diverses circonstances, elle ne put être lancée à cette date.

I- Les opérations de maintien de la paix de première génération et les opérations de consolidation de la paix : des caractères communs mais des buts divergents

A vrai dire, la plupart des caractéristiques³¹⁶ de ces opérations correspondent aux caractères d'une action de consolidation de la paix.

Ainsi, dans les deux situations, la recherche du consentement des parties est un principe fondamental. Toutefois, le fondement de cette obligation diverge, de même que ses créanciers. En effet, une OMP de première génération est fondée sur le chapitre VI *bis*, lequel n'est pas contraignant à l'égard des Etats membres. En revanche, concernant la consolidation de la paix, la recherche du consentement se fonde davantage sur le chapitre VI et sur le principe général de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat sans son consentement préalable. Par ailleurs, dans le cas de la consolidation de la paix, le consentement ne visera pas nécessairement un Etat mais aussi tout groupe non étatique tel qu'un mouvement armé, par exemple.

Ce caractère qu'on retrouve dans le cadre des deux types d'opérations doit être observé à la lumière du principe de la souveraineté de l'Etat sur son territoire, précepte ancré dans le droit international public et reconnu tant par la jurisprudence³¹⁷ que par l'ONU³¹⁸. Il n'est alors pas possible d'engager l'Etat sans son consentement. Ce dernier s'acquiert soit lors de la ratification de la Charte, soit à l'occasion de l'opération en question – à ce propos, il faut noter que le consentement de l'Etat n'est pas nécessaire lorsque l'ONU agit sous l'empire du chapitre VII de la Charte puisqu'il lui a été fourni à l'occasion de la ratification. La Charte pose, en effet, le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat. Si on associe ce principe à la théorie, posée par l'arrêt Wimbledon, selon laquelle la faculté que possède un Etat de s'engager est un acte de souveraineté, l'Etat pourrait alors autoriser l'ONU à agir sur son territoire. Cette mesure demeure toutefois temporaire, car l'Etat demeure souverain tant dans le cadre d'une opération de maintien de la paix de première génération³¹⁹ que

³¹⁶ Voir *supra*, p. 27.

³¹⁷ CPJI, 17 août 1923, Vapeur Wimbledon, Série, A, n° 1, Chambre d'appel du TPIY, 29 octobre 1997, le Procureur c/ Tihomir Blaškić (arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997, IT-95-14-AR 108 bis), § 26.

³¹⁸ Article 2 § 1 de la Charte des Nations unies.

³¹⁹ Dans son document du 9 octobre 1958, le Secrétaire général met déjà en avant le besoin de trouver une solution permettant l'adéquation entre la souveraineté de l'Egypte, Etat hôte et la présence de la FUNU (*Summary*

dans celui de la consolidation de la paix³²⁰. De plus, l'OMP de première génération et l'OCP ont un objectif – le maintien de la paix pour l'un, la consolidation de la paix pour l'autre – et qui, aussitôt atteint, voit sa raison d'être disparaître.

Par conséquent, le recherche du consentement d'un Etat pour une opération temporaire des Nations unies, et durant laquelle la souveraineté dudit Etat sera continuellement respectée, offre des caractéristiques identiques entre les opérations de maintien de la paix de première génération et les opérations de consolidation de la paix.

Pour autant, il ne faudrait pas en conclure que les OCP sont des opérations de maintien de la paix de première génération. D'ailleurs, les objectifs de la consolidation de la paix ne se retrouvent pas parmi ceux des opérations de maintien de la paix de première génération. Cette dernière n'a en effet qu'un but : maintenir la paix, dans une conception restrictive puisqu'elle ne vise qu'au simple silence des armes, comme le font remarquer D. Hammarskjöld et M. Virally³²¹.

Au regard de ces différents éléments, il apparaît alors impossible qu'une OMP puisse avoir pour objectif de consolider la paix dès lors que sa mission est le strict maintien de la paix physique. Il paraît en effet évident que n'importe quelle opération de consolidation de la paix, de par sa nature politique, demande un investissement plus important de l'ONU, des moyens plus grands et éventuellement le recours au chapitre VII de la Charte. Effectivement, les opérations de consolidation de la paix peuvent amener à faire appel à des actes nécessitant l'utilisation du chapitre VII – recours à la force ou pour rendre opposable aux autres Etats des décisions de consolidation de la paix telles que, par exemple, la poursuite et le jugement des criminels de guerre. De plus, la consolidation de la paix et le maintien de la paix sont liés, sinon comment pourrait-on consolider une paix qui n'est point maintenue ? Il est donc nécessaire d'avoir une conception plus large de la paix, ce qu'apportent les opérations de maintien de la paix de deuxième génération.

study of the experience derived from the establishment and operation of the Force, op. cit., § 157). En 1967, l'Egypte demandera le retrait des troupes de la FUNU de son territoire. Le Secrétaire ne pouvait que s'exécuter.

³²⁰ Par exemple, dans le cadre d'une administration internationale, l'Etat demeure souverain. L'exercice de sa souveraineté a été temporairement confié à un administrateur international.

³²¹ Voir *supra*, p. 32.

II- L'exemple de l'Irian occidental

Au début des années 1960, les tensions entre l'Indonésie et les Pays-Bas s'accroissent sur le sujet de la décolonisation de l'Irian Occidental³²², territoire alors sous administration néerlandaise. Cela va amener l'Organisation des Nations unies à intervenir, tant pour aider au retour durable de la paix dans la région que pour assister le peuple papou dans son action d'autodétermination.

A- Exposé des faits

Selon la thèse indonésienne, la Papouasie occidentale fait partie intégrante du territoire national, par conséquent, elle aurait dû être décolonisée en même temps que les Indes néerlandaises, c'est-à-dire le territoire indonésien. Ainsi pour Djakarta, le maintien des Pays-Bas est avant tout une survivance de colonialisme. Amsterdam contre-argumente alors sur la différence ethnique importante entre les Indonésiens et les Papous : ces derniers sont un peuple nomade vivant en tribus repliées sur elles-mêmes et n'ont pas de contact avec le monde extérieur. Leur sort doit donc être différent. Aussi, dès que la population locale aura atteint la maturité (sic) politique, elle pourra exprimer librement son choix politique, selon le principe des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Au début, la violence n'est que verbale puisque le président indonésien ne fait que menacer d'employer la force et saisit les Nations unies de cette affaire de décolonisation³²³. Les Pays-Bas renforcent alors leur présence militaire sur ce territoire et avancent l'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies : la Papouasie occidentale étant un territoire néerlandais, l'Assemblée générale est incompétente pour en connaître les affaires intérieures et par conséquent le gouvernement néerlandais peut renforcer la présence de ses troupes sur tout ou partie de son territoire national.

Sous la pression des Etats-Unis et des Nations unies, les négociations débutent pour l'obtention d'un accord de décolonisation. Cependant la guerre entre l'Indonésie et les Pays-Bas se poursuit et s'aggrave : des tentatives de débarquement indonésien échouent, des accrochages ont lieu entre les navires des deux protagonistes...

³²² Ce territoire connaît plusieurs dénominations, selon les époques et les personnes : Irian occidental, Nouvelle-Guinée occidentale, Nouvelle-Guinée néerlandaise, Papouasie occidentale et Irian Jaya.

³²³ Voir la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, 14 décembre 1960, A/RES/1514(XV).

B- Ambiguïté entre décolonisation et consolidation de la paix

C'est ainsi que l'Assemblée générale intervint dans le domaine du maintien de la paix, en Papouasie occidentale. Par la résolution 1752³²⁴, elle se réfère expressément à l'accord entre l'Indonésie et les Pays-Bas sur l'Irian occidental et elle prend acte de l'existence d'une convention bilatérale entre ces deux Etats relative au règlement de leur différend sur ce territoire. Si le rôle joué par le Secrétaire général afin d'obtenir cet accord est reconnu, en revanche, elle ne dit aucun mot sur l'absence de consultation de la population papoue. Or la non participation d'une population à une question l'intéressant rappelle de tristes souvenirs liés à la question des germanophones des Sudètes entre Hitler, Daladier et Chamberlain. Il s'agit donc d'un accord bilatéral, signé le 15 août 1962, à New-York, entre deux Etats souverains, obtenu grâce aux bons offices du Secrétaire général et portant sur l'Irian occidental. Cet accord établit un cessez-le-feu et entend qu'il soit respecté. Il règle également tout l'aspect financier de cette opération à venir, ainsi que les questions consulaires et diplomatiques entre les Néerlandais et les Indonésiens. Par ailleurs, il est prévu que l'entrée en vigueur de cet accord n'intervienne qu'après sa ratification par les deux protagonistes et sa reconnaissance par l'Assemblée générale des Nations unies. De ce fait il est rendu obligatoire pour l'ensemble de la Communauté internationale. C'est l'objet de la résolution 1752 susmentionnée. A cet égard, l'Assemblée prend alors trois décisions. Tout d'abord, « elle prend acte de l'Accord »³²⁵. Par cet acte, elle met, d'une part, officiellement à la connaissance de la Communauté internationale l'existence de cet accord et, d'autre part, elle l'officialise : elle le rend donc obligatoire tant pour l'Indonésie et les Pays-Bas que pour les autres membres de l'Organisation. Les propos tenus, à ce sujet, devant l'Assemblée, par le représentant néerlandais ne sauraient être plus clairs : « la question intéresse le monde tout entier et chaque membre des Nations unies y a une part de responsabilité au même titre que les parties intéressées elles-mêmes »³²⁶. Ensuite, elle reconnaît que l'accord confère un rôle au Secrétaire général et par la même occasion l'autorise à l'accomplir. Il a donc pour mission d'administrer, de contrôler la tutelle de l'Indonésie afin de conduire la population locale de Papouasie occidentale à s'autodéterminer.

³²⁴ Résolution 1752 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 21 septembre 1962, A/RES/1752(XVII).

³²⁵ *Ibid.*, § 1.

³²⁶ M. Schurmann, représentant néerlandais devant l'Assemblée générale, 1962, rapporté par F. Monconduit, « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *AFDI* 1962, pp. 508 et s.

Jusqu'au 1^{er} mai 1963 et pendant huit mois et demi, l'Irian occidental est sous administration exclusivement internationale, c'est-à-dire des Nations unies. Le Secrétaire général y joue un rôle central, comme le reconnaît la résolution 1752, dans ses deux derniers paragraphes : il installe l'autorité exécutive temporaire des Nations unies (AETNU) qui succède directement aux Néerlandais dans l'administration du territoire. A sa tête, il nomme un administrateur, avec l'accord préalable d'Amsterdam et de Djakarta. Par ailleurs, au regard de la chaîne de contrôle, les deux gouvernements continuent à être informés de l'administration du territoire. Les troupes et les fonctionnaires internationaux déployés envoient leurs rapports à l'administrateur et ce dernier reçoit les informations du Secrétaire général. Un rapport est alors établi pour l'Indonésie et les Pays-Bas et peut en informer l'Assemblée générale³²⁷.

En raison des circonstances particulières de la région, l'Organisation des Nations unies exerce l'ensemble des pouvoirs qu'implique l'exercice de la souveraineté. Néanmoins, elle n'est pas titulaire de la souveraineté du territoire de Nouvelle-Guinée occidentale.

Section II : Des OMP de deuxième génération aux OMP de troisième génération : l'inscription de la consolidation de la paix

Certaines actions³²⁸ des Nations unies peuvent aujourd'hui être qualifiées d' « opérations de consolidation de la paix ». Sous l'angle de la diplomatie préventive, il même possible d'affirmer que le *peace-building* est apparue avant la fin du XX^e siècle. A la fin des années 1980, la consolidation de la paix est le résultat d'un processus et de la réunion de circonstances qui, à la fin des années 1980, se traduisent par l'apparition d'une nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix avec des nouvelles caractéristiques.

³²⁷ Il faut bien voir que le rapport du Secrétaire général transmis à l'Indonésie et aux Pays-Bas est obligatoire, contrairement à l'information de l'Assemblée générale. Cela ne relativise-t-il donc pas la déclaration affirmant que le problème papou est celui de tous les membres de la société internationale ? Non, la paix est l'affaire de tous.

³²⁸ Le cas de l'Irian occidental ou de la Namibie où l'ONU exerça une administration internationale.

I- L'apparition de nouvelles générations d'opérations de maintien de la paix

Sans établir une liste exhaustive des circonstances ayant conduit à la naissance de la deuxième génération puis de la troisième génération d'opérations de maintien de la paix et, par la même occasion, à l'apparition des opérations de consolidation de la paix, certaines d'entre elles peuvent être mises en avant.

Ainsi la décommunisation associée à la fin de la guerre froide a eu pour conséquence de diminuer l'usage du veto. Dès lors, le Conseil de sécurité retrouve la quasi-plénitude de ses moyens, alors que le rôle croissant que le Secrétaire général a acquis par la pratique ne diminue pas. A ces premiers éléments, on peut ajouter l'élargissement de la notion de la paix au-delà de la simple « paix physique ». Enfin, l'évolution des mentalités des dirigeants et des citoyens a également joué un rôle puisqu'elle est à l'origine de la thèse du droit d'ingérence humanitaire. Tout cela a conduit à la création empirique des opérations de maintien de la paix de deuxième génération et très rapidement de troisième génération.

Cette évolution empirique des OMP est constatée tant par l'ONU³²⁹, que par la doctrine. M. Vœlckel constate, par exemple, que ces opérations se dénomment maintenant « opérations de deuxième génération »³³⁰. Pour B. Stern, la fin de la Guerre froide libère le Conseil de sécurité du blocage par le veto, puisque « désormais, [il] a les coudées franches et peut à tout instant décider de lancer soit une opération de maintien de la paix soit une opération d'imposition de la paix »³³¹. De son côté, B. Soccol estime qu'« après la guerre froide et la disparition du bloc de l'Est, la société internationale s'est transformée, provoquant la multiplication des crises, des conflits régionaux et l'effondrement interne de nombreux Etats »³³². De plus, pour tous, l'OMP de deuxième génération apparaît comme la conséquence de la fin de la guerre froide et offre une renaissance au Conseil de sécurité. Cette régénération doit lui

³²⁹ Le Conseil de sécurité (« réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etats et de Gouvernements » (3046^{ème} séance du Conseil de sécurité, 31 janvier 1992 (S/PV.3046))) et l'ancien Secrétaire général B. Boutros-Ghali (*L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111) constatent cette évolution assez rapidement et vont tenter de la normaliser (voir *infra*).

³³⁰ M. Vœlckel, « Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1993, p. 65.

³³¹ B. Stern (sous la direction de), *op. cit.*, p. 16.

³³² B. Soccol, *Relations internationales*, Orléans, Paradigme, collection manuel, 12^{ème} édition, 2007, p. 119.

permettre de répondre aux nouveaux défis du monde³³³, conduisant à la multiplication des opérations de deuxième génération et des suivantes.

II- Les caractéristiques des opérations de nouvelles générations

L'apparition d'un nouveau type d'opération de maintien de la paix implique obligatoirement la survenue de nouvelles caractéristiques. Celles-ci peuvent être classées en quatre parties.

La notion de paix étant maintenant élargie, la mission des OMP est désormais plus large, plus ambitieuse – ce qui explique en partie la multiplication de ces opérations. Ensuite, leur fondement est fait d'un mélange entre recherche théorique du consentement des Etats et application pratique de l'article 25 de la Charte des Nations unies. Ces opérations sont par ailleurs devenues multifonctionnelles : dépassant le stade du maintien de la paix physique, elles participent à la recherche d'une solution politique par le biais d'activités relevant de la compétence nationale de l'Etat. Les OMP ne constituent plus, enfin, un monopole de l'ONU, puisque cette dernière délègue largement tant auprès des organisations régionales ou subrégionales que des Etats membres. Les opérations sont donc multifonctionnelles et multipartites.

A- Une notion de paix élargie

La fin de la guerre froide a donc libéré le Conseil de sécurité et notamment son pouvoir de qualification issu de l'article 39 de la Charte des Nations unies. Si bien qu'aujourd'hui, il s'intéresse à tous les conflits armés – conflits ethniques, conflits religieux, terrorisme... –, et aux nouveaux concepts pouvant avoir une influence directe sur la paix internationale. Par conséquent, le Conseil de sécurité a retrouvé sa pleine capacité et liberté de qualifier une situation comme étant une menace contre la paix, une rupture de celle-ci ou une agression. Les Etats membres établissent ce même constat, le 31 janvier 1992³³⁴ et montrent que cette notion de menace contre la paix s'en trouve élargie. Ainsi, « la paix et la sécurité

³³³ Voir *l'Agenda pour la paix* et la « réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etats et de Gouvernements » précités.

³³⁴ La « réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etats et de Gouvernements », 31 janvier 1992, *op. cit.*

internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre [...] de conflits armés » et de l'existence de régimes racistes et coloniaux³³⁵, mais également de « l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique »³³⁶ : guerres civiles³³⁷, actes de terrorisme³³⁸, le refus de procéder à une extradition dans un dessein judiciaire (à propos d'auteurs d'attentats)³³⁹, le renversement d'un gouvernement légitime et démocratique³⁴⁰, la prolifération des armes de destruction massive³⁴¹, la violation d'une norme de droit international ou celle de droit humanitaire (génocide, crime contre l'humanité, etc.)³⁴². Les auteurs sont néanmoins méfiants sur le fait que la violation d'une norme juridique peut constituer une menace contre la paix³⁴³, car la Charte ne lie pas ces deux faits. En effet, il peut exister des situations légales pouvant menacer la paix internationale³⁴⁴. Par ailleurs, la Cour internationale de justice est compétente pour lutter contre ces violations du droit international.

B- Le fondement

Les opérations de maintien de la paix de deuxième génération et des générations suivantes se fondent, d'une manière générale, sur une combinaison entre consentement et coercition, sur la base du chapitre VII de la Charte. Il existe toutefois des divergences doctrinales

³³⁵ Résolution 217 du Conseil de sécurité, 20 novembre 1965, S/RES/217(1965).

³³⁶ E. Lagrange, *Les Opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte*, Paris, Montchrestien, collection perspectives internationales n° 16, 1999, p. 39.

³³⁷ Résolution 145 du Conseil de sécurité, 22 juillet 1960, S/RES/145(1960).

³³⁸ Résolution 1368 du Conseil de sécurité, 12 septembre 2001, S/RES/1368(2001).

³³⁹ Résolution 731, 21 janvier 1992, S/RES/731(1992).

³⁴⁰ Résolution 841, 16 juin 1993, S/RES/841(1993).

³⁴¹ Résolution 1540, 28 avril 2004, S/RES/1540(2004).

³⁴² Résolutions 771, 13 août 1992 (S/RES/771(1992)), 812, 12 mars 1993 (S/RES/812(1993)) et 392, 19 juin 1976 (S/RES/392(1976)), § 3.

³⁴³ Pour J. Combacau, le Conseil de sécurité doit distinguer entre une situation dangereuse pour la paix internationale et une violation d'une norme de droit international parce qu'en voulant associer ces deux éléments, il « ajoute[...] un élément de droit : la reconnaissance du comportement illicite de l'une au moins des parties protagonistes » (J. Combacau, *Le Pouvoir de sanction de l'O.N.U. : étude théorique de la coercition non militaire*, thèse soutenue sous le titre : *Les sanctions sans emploi de la force armée des Nations unies*, Paris, A. Pedone, publication de la *RGDIP*, nouvelle série, n° 23, 1974, p. 106). Une telle association pervertirait le système de l'article 39 et pourrait conduire le Conseil de sécurité à devenir un législateur universel (P. d'Argent, J. d'Aspremont Lynden, F. Dopagne et R. Van Steenberghe « Article 39 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, t. 1, pp. 1137 et s.). En revanche, pour G. Gaja, la notion de menace contre la paix et de violation de la norme internationale sont nécessairement liées. Mais il reconnaît que se pose alors le problème du contrôle des actes du Conseil de sécurité (G. Gaja, « Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial », *RGDIP*, 1993, p. 297). En effet, le juge international et l'arbitre sont compétents pour juger de l'existence ou non d'une violation du droit international. Or, le Conseil de sécurité se caractérise par sa grande liberté de qualification. Cela se traduit soit par une perte d'indépendance du juge, soit par la mise sous contrôle du pouvoir de qualification du Conseil de sécurité – ce qui est peu probable à notre avis.

³⁴⁴ Se pose ainsi le problème de l'ingérence du Conseil de sécurité dans la législation interne de chaque Etat, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (résolution 1373 du Conseil de sécurité, 28 septembre 2001, S/RES/1373(2001)).

sur le sujet. Pour certains, elles se fondent sur la coercition et le recours au chapitre VII de la Charte que le Conseil de sécurité a redécouvert à l'occasion de sa « renaissance ». Ainsi M. Vœlckel constate désormais l'utilisation de chars et d'avions de combat dans le cadre de ces opérations de maintien de la paix. Ces outils n'étant point, de son point de vue, adaptés à l'utilisation de la légitime défense³⁴⁵, il en conclut que maintenant les opérations de maintien de la paix se basent sur l'usage de la coercition et du chapitre VII de la Charte. Toutefois, selon Y. Daudet³⁴⁶, la coercition n'est que le fondement de la troisième génération et par conséquent la deuxième génération serait toujours régie par le consentement. Mais il reconnaît en même temps que la frontière entre ces deux générations est très floue. Ces deux auteurs et T. Paulmier³⁴⁷ ne sont toutefois pas aussi catégoriques que B. Soccol lorsqu'il écrit que « ces opérations [...] sont qualifiées d'opérations de paix de la seconde génération. Cette nouvelle catégorie d'opérations [...] repose sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies »³⁴⁸. A *contrario*, d'autres auteurs estiment que les fondements des premières opérations de maintien de la paix sont toujours en vigueur. Ainsi, J.-J. Roche³⁴⁹ et M. Gounelle³⁵⁰ reconnaissent que certes nous ne sommes plus sous le régime des premières opérations de maintien de la paix car elles ont vu leurs objectifs s'élargir au-delà du simple maintien de la paix physique³⁵¹, mais le recours à la force militaire ne demeure possible que dans le cadre de la légitime défense. Ces nouvelles opérations sont donc toujours basées sur le consentement de l'ensemble des Etats³⁵². Cette thèse est également soutenue par une troisième catégorie d'auteurs³⁵³, majoritaire. Il apparaît toutefois, pour ces derniers, que ces nouvelles générations d'opérations trouvent leurs fondements autant dans le consentement des belligérants que dans le recours au chapitre VII de la Charte des Nations unies. En effet, malgré le succès de l'opération menée

³⁴⁵ A notre avis le recours à ces outils peut tout à fait s'inscrire dans le cadre de la légitime défense accompagnée de neutralité. En effet, comment répondre efficacement à une attaque contre une position onusienne face à des chars ou des bombardements ? Mais il est vrai que la pratique montre que l'ONU est plutôt réticente à faire usage de la force. Par ailleurs, ces outils peuvent aussi avoir un effet dissuasif.

³⁴⁶ Y. Daudet, M.-C. Smouts, P. Morillon et B. Stern (directrice de la publication), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, Montchrestien, collection l'ONU et les opérations de maintien de la paix, 1996, 196 pages.

³⁴⁷ T. Paulmier, *L'armée française et les opérations de maintien de la paix*, mémoire de DEA, Paris II, 1996, Paris, LGDJ, collection Travaux et recherche Panthéon-Assas, Paris II. Sciences politiques, 1997, 154 pages.

³⁴⁸ B. Soccol, *op. cit.*, p. 117.

³⁴⁹ J.-J. Roche, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, collection manuel, 3^{ème} édition, 2005, p. 152.

³⁵⁰ M. Gounelle, *Relations internationales*, Paris, Dalloz, collection mémentos, 8^{ème} édition, 2008, p. 162.

³⁵¹ F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, la Découverte, 3^{ème} édition 2006.

³⁵² V. Abellán Honrubia, « 4. Les opérations de maintien de la paix », in Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Les Organisations internationales*, Paris, Economica, collection droit international, 2002, p. 243.

³⁵³ J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, collection université francophone, 2001, p. 780 ; D. Battistella, M.C. Smouts et P. Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2006, 2^{ème} édition, p. 327 ; J. Tercinet, *Relations internationales : les principaux acteurs et leur encadrement juridique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, collection le droit en plus, 2006, t. II, p. 200.

contre l'Irak qui avait envahi le Koweït, les opérations coercitives qui en ont découlé sont des échecs. Les OMP qui suivent marquent alors un retour aux fondements originels, c'est-à-dire à la recherche des consentements des parties au conflit. On peut donc conclure que les opérations de deuxième génération et des générations suivantes sont basées sur le consentement et exceptionnellement sur la coercition, parce que le consentement est toujours nécessaire pour parvenir à une paix négociée³⁵⁴. Le Conseil de sécurité appréciera ainsi au cas par cas le besoin ou non de recourir aux outils coercitifs issus du chapitre VII de la Charte. Ce double fondement des nouvelles OMP s'inscrit parfaitement dans la logique qui veut que, d'une part, l'expression d'« opération de maintien de la paix » soit la désignation générique de l'ensemble des actions menées par l'ONU sur le terrain en vue de la résolution durable d'un conflit et que, d'autre part, chaque nouveau changement important – un nouveau dessein ou de nouveaux acteurs – soit marqué par l'apparition d'une nouvelle génération d'opérations. Par conséquent, les opérations de consolidation de la paix sont d'abord basées sur le consentement pour être un succès. Toutefois, pour parvenir à certains objectifs, notamment sécuritaire, il peut s'avérer nécessaire de recourir au chapitre VII de la Charte des Nations unies, car la frontière entre maintien, rétablissement et consolidation de la paix est plus ou moins floue.

C- Les objectifs

On doit observer que les nouvelles opérations de maintien de la paix poursuivent des objectifs différents mais complémentaires les uns des autres, dont la consolidation de la paix. En effet ces opérations « se voient confier une mission beaucoup plus large, bien que souvent étroitement liée à la paix à reconstruire après qu'ait pris fin une situation conflictuelle »³⁵⁵. Il s'agit ainsi de non seulement aider à la reconstruction au sens propre du terme, mais aussi de restaurer l'Etat et d'aller jusqu'à garantir la protection écologique ou sanitaire. Dès lors, on peut se demander s'il y a une confusion entre maintien, rétablissement, imposition et consolidation de la paix. Pour Y. Daudet, il ne peut y avoir de confusion ; néanmoins, la frontière entre les différentes fonctions des nouvelles opérations disparaît. Ainsi la consolidation de la paix se confondrait avec le maintien ou le rétablissement de la paix, car chaque échec ou réussite d'un objectif aura des conséquences sur les autres desseins de l'OMP, bien que les outils nécessaires pour parvenir à ces objectifs s'avèrent différents. Il y a donc lieu de distinguer

³⁵⁴ Société française pour le droit international (SFDI), *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, op. cit., p. 143.

³⁵⁵ B. Stern (sous la direction de), op. cit., p. 15.

chaque fonction et objectif de l'opération, mais le tout constitue un continuum³⁵⁶. En revanche, pour T. Paulmier, il y a confusion entre les différentes fonctions et il est vrai que la pratique semble lui donner raison. D'ailleurs, F. L. Kirgis Jr, le constate et déplore à ce propos la dispersion du Conseil de sécurité dans ses objectifs : « *often the problem seems to be the Security Council's lack of a clear goal, consistently pursued. It may be questioned whether the Security Council could ever be expected to formulate a clear policy at the beginning and follow it over any substantial period of time. In any event, failure to do so does not, of itself, raises serious legal questions* »³⁵⁷. Bien que la multiplication des objectifs constitue une source d'inefficacité, il ne peut pas être envisagé de revenir au système antérieur, parce que le Conseil de sécurité et l'ONU entendent assumer leurs rôles pour la promotion de la paix.

D- De nombreux intervenants

Les nouvelles opérations de maintien de la paix se caractérisent enfin par l'intervention de nombreux acteurs. Devant l'éclatement des fonctions, il est très rapidement apparu nécessaire de les confier à des organisations spécialisées, voire à des entreprises ou associations. Elles peuvent, en effet, s'avérer plus efficaces que l'ONU, dans leur propre domaine respectif. De même, les organisations régionales participent de plus en plus à la résolution des conflits régionaux et, du fait de leur proximité, interviennent avant que le Conseil de sécurité ne soit saisi de la question ou ait pris une décision – décision qui consistera à approuver l'action des organisations régionales. Aujourd'hui, c'est donc une multitude d'acteurs – régionaux, spécialisés, étatiques, privés, *etc.* – qui intervient dans un même conflit. Il est alors nécessaire d'assurer une bonne coordination et coopération entre ceux-ci. Pour réussir cette coordination, l'ONU peut certes se référer au Chapitre VIII de la Charte des Nations unies³⁵⁸, mais on arrive très rapidement à ses limites. En effet, il ne vise que les organisations régionales, ce qui a pour conséquence de poser le problème de la définition d'une organisation ré-

³⁵⁶ Cf. D. Ruzié "Maintaining, Building and Enforcing Peace: A Legal Perspective", *UNIDIR Newsletter*, 1993, n° 28, pp. 12 and f.

³⁵⁷ F. L. Kirgis Jr, "The Security Council's first fifty years", *AJIL*, July 1995, vol. 89, p. 535.

³⁵⁸ Il faut distinguer les accords et organisations régionaux dont l'activité concerne le maintien de la paix et les autres organisations. Pour ces dernières, la Charte demeure silencieuse, tandis qu'elle ne s'oppose pas aux accords et aux organisations régionales dès lors que leurs activités et eux-mêmes sont compatibles avec « les buts et principes des Nations Unies » (article 52 § 1 de la Charte des Nations unies). Cela va encore plus loin puisque le Conseil de sécurité encourage les Etats membres de ces organisations et accords régionaux à tenter de résoudre leurs différends devant ces organisations avant de le saisir. Le Conseil demeure néanmoins au-dessus de ces organisations. En effet, le Conseil de sécurité peut les utiliser pour l'application de ses résolutions. En revanche, ces organisations doivent obtenir l'autorisation préalable du Conseil avant toute action coercitive. De plus, il pèse en faveur du Conseil de sécurité une obligation d'information. Bref, la Charte établit un schéma de coopération entre les organisations régionales et attribue la coordination au Conseil de sécurité.

gionale³⁵⁹ mais surtout d'exclure de cette coopération un certain nombre d'autres organisations qui, bien que n'étant pas qualifiées comme « régionales », participent au maintien, rétablissement et consolidation de la paix. Cependant, depuis l'avènement des nouvelles générations d'OMP, des acteurs locaux institutionnalisés³⁶⁰ ou non³⁶¹ et des organisations internationales spécialisées³⁶² participent de plus en plus à la phase de consolidation de la paix. Il apparaît alors indispensable de définir un nouveau schéma directeur de coordination et de coopération entre l'ONU et ces acteurs très diversifiés. A cette fin, plusieurs études ont été rédigées sur la question de la révision de la Charte et des méthodes de travail au sein de l'ONU. Parmi celles-ci, on peut citer *l'Agenda pour la paix* ou bien le rapport du groupe de personnalités de haut niveau de 2003, *Un Monde plus sûr : notre affaire à tous*.

³⁵⁹ Si au départ, les accords et organismes régionaux répondant aux critères du chapitre VIII étaient très restrictivement, aujourd'hui, ces organisations s'en auto-proclament (D. Momtaz, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, p. 110).

³⁶⁰ I.e. les collectivités territoriales (cf. l'administration internationale de la ville de Mostar).

³⁶¹ I.e. les entreprises, les associations, les ONG, les partis politiques, etc.

³⁶² I.e. le FMI, la Banque mondiale...

Conclusion du titre I

Dès l'introduction, nous avons démontré l'existence d'un lien, plus ou moins ténu, entre la consolidation et le maintien de la paix. A partir de ce postulat, le Conseil de sécurité, principal responsable du maintien de la paix selon la lettre de la Charte des Nations unies, joue nécessairement un rôle dans la consolidation de la paix.

En effet, il ne saurait y avoir de paix consolidée sans qu'elle soit préalablement rétablie et maintenue. Toutefois, les mesures coercitives du chapitre VII peuvent s'avérer contre-productives pour la consolidation de la paix. Ainsi, les embargos contre la Yougoslavie et contre l'Irak ont appauvri une population civile déjà durement touchée par la guerre. Pour résoudre ce dilemme, les sanctions intelligentes ont été développées : même si leur principal objectif n'est pas de consolider la paix, elles n'aggravent pas la situation du pays. Par conséquent, la mise en œuvre des outils du chapitre VII ne consolide pas la paix mais y contribue plus ou moins.

En revanche, la résolution pacifique des différends a inéluctablement des conséquences sur la consolidation de la paix : « dans la gamme des efforts de paix, la notion de consolidation de la paix, en tant qu'instauration d'un environnement nouveau, doit être considérée comme faisant pendant à la diplomatie préventive, qui vise à éviter une rupture des conditions de paix »³⁶³. Mieux, certains de ces outils peuvent s'avérer être aussi des instruments à part entière du *peace-building*. En est-il ainsi des moyens indiqués à l'article 33 de la Charte. La négociation, les bons offices, la médiation, l'arbitrage ou le recours au juge peuvent donc aussi bien éviter l'apparition d'un différend – dans le cadre de la diplomatie préventive – que consolider la paix.

Parallèlement aux moyens de la Charte, les opérations de maintien de la paix furent créées afin de pallier le blocage du Conseil de sécurité en raison de l'usage important du droit de veto par les membres permanents. A la fin de la guerre froide, le conflit armé ne constituait plus l'unique menace contre la paix. La pratique des OMP fut alors non seulement maintenue, mais elle évolua de la première génération à la deuxième, puis à la troisième. Cette nouvelle génération intègre la consolidation de la paix. Néanmoins, les OCP possèdent des caractéristiques communes avec les OMP de première génération. Ces deux sortes d'opérations ne peu-

³⁶³ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111, § 57.

vent ainsi être mises en œuvre qu'avec le consentement de tous les acteurs y compris ceux non étatiques. Elles ont également vocation à durer seulement le temps nécessaire à l'accomplissement de leurs objectifs respectifs. Mais les desseins poursuivis par ces deux opérations étant différents, leurs caractéristiques ne sauraient être identiques : les OCP ne bénéficient pas d'un financement obligatoire par le truchement de l'article 17 § 2 de la Charte.

Les opérations de consolidation de la paix partagent aussi des outils avec les nouvelles générations d'OMP. Par exemple, la multiplication des acteurs intéresse autant la consolidation que le maintien de la paix. Cette convergence peut encore se retrouver dans les actions menées dans le cadre de ces nouvelles OMP.

Il faut alors en conclure que tant les outils de la Charte que les OMP sont désormais utilisés pour atteindre ce nouvel objectif qu'est la consolidation de la paix.

Titre II : Vers la consécration du concept de « consolidation de la paix »

Lors de la crise du canal de Suez, le Secrétaire général des Nations unies Dag Hammarskjöld installa une opération de maintien de la paix de première génération. A cette occasion, il en posa, pour la première fois, les principes directeurs tels que la neutralité ou le non recours à la force sauf en cas de légitime défense. L'ONU n'avait toutefois pas attendu 1958 puisque la première OMP des Nations unies est l'ONUST, laquelle fut créée en 1948. Lorsque les circonstances internationales le permirent et que le bloc de l'Est s'effondra, la pratique des OMP évoluèrent.

La consolidation de la paix suit un schéma identique à l'opération de maintien de la paix. D'ailleurs, pourrait-il en être autrement puisque les deux sont liés et se confondent parfois.

Précédemment, nous avons identifié des opérations de l'ONU que nous pouvons qualifier aujourd'hui d'opérations de « consolidation de la paix » alors que l'expression n'existait pas encore. Lorsque cette expression ait apparu dans *l'Agenda pour la paix*, les principes directeurs et les objectifs poursuivis par ces nouvelles opérations des Nations unies furent posés (chapitre I). Dès lors, au regard des précédentes expériences de consolidation de la paix et des différents rapports de B. Boutros-Ghali s'y intéressant, les auteurs commencèrent à identifier les actions relevant de cette matière inédite (chapitre II). Ces dernières se précisèrent au fur et à mesure que la pratique s'étoffait.

Aujourd'hui, tous les éléments d'une opération de consolidation de la paix sont connus. Il n'en demeure pas moins qu'étant lié au maintien de la paix, certaines actions sont communes aux OMP et aux OCP. De même, chaque opération étant unique, on ne saurait cloner une opération de *peace-building* d'une affaire à une autre.

Chapitre I : L'émergence de l'expression

Si les notions « maintien de la paix » et « restauration de la paix » sont présentes dans le texte de la Charte, l'idée de « consolidation de la paix » ne l'est pas. Elle n'apparaîtra que plus tard, puisqu'au début du fonctionnement de l'ONU, la mission du Conseil de sécurité est contrariée par la guerre froide. Sa fonction est alors d'assurer la paix par l'absence de conflit

international. Néanmoins, l'idée de consolidation de la paix apparaît implicitement à la lecture du chapitre VI de la Charte et notamment l'article 33³⁶⁴ : les parties doivent rechercher une solution pacifique au différend qui les oppose et dont la prolongation pourrait menacer la paix internationale. La consolidation de la paix est également partie intégrante de la prévention des conflits. Elle intervient avant même que le différend naisse, en éliminant les possibles causes de conflit. Si, au début des années 1990, la consolidation de la paix existe donc déjà, l'expression « consolidation de la paix après les conflits » fut néanmoins créée sous la plume de l'ancien Secrétaire général B. Boutros-Ghali, en 1992, dans son *Agenda pour la paix* (section I). Bien qu'il donnât déjà une définition de cette expression, c'est à l'occasion des publications successives du *Supplément à l'Agenda pour la paix*³⁶⁵, de *l'Agenda pour le développement*³⁶⁶ et de *l'Agenda pour la démocratisation*³⁶⁷ qu'il précisera le sens et le contenu de l'expression (section II).

Section I : L' « Agenda pour la paix »

Dans son *Agenda pour la paix*, B. Boutros-Ghali définit la consolidation de la paix comme l'action menée après les conflits en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des conflits et des hostilités. Elle débute avec les actions en faveur du maintien de la paix et se termine par la reconstruction et l'aide au développement.

Durant une vingtaine d'années, la consolidation de la paix était l'apanage des organisations régionales. Elle consistait à gérer la crise, objectif suffisamment flou et souple pour être poursuivi par une organisation régionale du tiers-monde³⁶⁸. De plus, la définition et la délimitation d'une opération de la paix sont difficiles à cerner. En effet, l'opération de rétablissement de la paix comporte deux phases, selon P. Daillier³⁶⁹ : une phase de recours à la force et un effort collectif pour le rétablissement d'une paix durable. Cette dernière phase cor-

³⁶⁴ Il faut rappeler que les actions de consolidation de la paix se réalisent alors même que l'action du Conseil de sécurité peut se placer sous le régime du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

³⁶⁵ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 25 janvier 1995, A/50/60 - S/1995/1.

³⁶⁶ B. Boutros-Ghali, *Agenda pour le développement : développement et coopération internationale économique*, rapport du Secrétaire général, 6 mai 1994, A/48/935.

³⁶⁷ B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, rapport du Secrétaire général, dit « Agenda pour la démocratisation », 18 octobre 1996, A/51/512.

³⁶⁸ P. Daillier, « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, vol. 314, 2005, pp. 247 et s.

³⁶⁹ *Ibid.*, pp. 245 et s.

respond à la consolidation de la paix alors que la première étape se rapproche du rétablissement de la paix *stricto sensu*. P. Daillier s'interroge à ce propos : quelle est la limite entre les deux phases ? Se chevauchent-elles ? Aujourd'hui, les organisations régionales distinguent entre la gestion de la crise et la consolidation de la paix. Dans le cas où la situation se détériore, le passage de relais se fait sous les auspices du chapitre VII mais sans les moyens de contrainte. Ce passage ne peut se réaliser que si les instruments de la souveraineté ont été transférés au pouvoir politique local. Il y a donc une différence conceptuelle entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix et ce n'est pas du seul fait de l'ONU.

Le concept de consolidation de la paix inclut des moyens tels que l'aide au développement économique, la mise en place d'institutions démocratiques par le biais d'élections, le respect des droits des minorités, le jugement des responsables de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité, *etc.* Bref il s'agit de l'ensemble des actions indispensables à la construction ou reconstruction d'une entité démocratique, viable économiquement et respectueuse des droits de l'homme³⁷⁰. Ces actions, très nombreuses, sont interdépendantes les unes des autres³⁷¹, mais elles se situent toutes après le conflit. Elles se distinguent de la diplomatie préventive qui intervient avant qu'un différend ne se transforme en conflit. S'il y a un conflit, la diplomatie préventive doit faire en sorte qu'il s'étende le moins possible³⁷².

I- Les causes de la consolidation de la paix

Pourquoi est-il apparu nécessaire de développer la consolidation de la paix ? Est-ce que ce développement est le fait de circonstances particulières ou d'un mouvement de fond ?

Apparaissant après la guerre du Golfe de 1991, marquant le début du renouveau de l'ONU, l'*Agenda pour la paix* est rédigé à la suite de la réunion des chefs d'Etats et de gouvernements du Conseil de sécurité³⁷³. Au cours de cette réunion, les dirigeants des quinze membres du Conseil de sécurité, ainsi que le nouveau Secrétaire général de l'Organisation ont exposé les éléments à modifier dans la politique du Conseil de sécurité et de l'ONU.

On commencera par préciser que l'expression « consolidation de la paix » n'apparaît pas dans le procès verbal. Toutefois les éléments de ce concept sont déjà présents. En effet, ils

³⁷⁰ *Stricto sensu*, on entend par démocratie est le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple. Pour éviter toute déviance totalitaire, la démocratisation de l'Etat doit donc s'accompagner de l'état de droit afin de poser des limites à l'action du gouvernement.

³⁷¹ Par exemple, la tenue d'élections libres et indépendantes dépend de l'infrastructure, de la sécurité...

³⁷² Voir les définitions écrites par B. Boutros-Ghali dans l'*Agenda pour la paix*.

³⁷³ La « réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etats et de Gouvernements » (3046^{ème} réunion du Conseil de sécurité, 31 janvier 1992, S/PV.3046).

admettent tous qu'il est nécessaire de faire évoluer les moyens à la disposition de l'ONU afin qu'elle puisse répondre aux nouveaux défis qui suivent la chute de l'URSS, et assurer la paix et la sécurité internationales. Dans cette perspective, ils conviennent qu'il est préférable de prévenir le conflit en usant de moyens pacifiques et en créant les conditions d'une paix durable. Ces conditions non exhaustives sont, d'après les participants à la réunion, la démocratisation, le développement économique et social, le respect des droits de l'homme, un recours plus efficace aux juges internationaux³⁷⁴.

S'ils sont tous d'accord sur les objectifs, chaque Etat développe des priorités. Certains mettent en avant la réforme des institutions, d'autres les droits de l'homme ou bien la coopération régionale... Ainsi François Mitterrand insiste sur le besoin d'assurer un développement humain et social : « On peut désormais alléger les budgets militaires au profit du développement. [...] Je souhaite vraiment [...] la convocation d'un sommet mondial sur le développement social, qui permettra de renouveler notre réflexion sur le développement lui-même et de mettre en valeur la dimension humaine des choses »³⁷⁵. Le Président équatorien soutient également cette idée que « le défi à relever actuellement est celui que pose la justice sociale internationale et le développement humain. La responsabilité principale de l'Organisation mondiale est de contribuer à le relever. Sa mission fondamentale, à l'avenir, doit être d'instaurer un nouvel ordre qui rende justice aux pays pauvres, qui leur permette de participer équitablement aux revenus mondiaux et qui répartisse avec justice les bénéfices du progrès »³⁷⁶. Les Présidents américain et russe soulignent la nécessité d'assurer la liberté, la démocratie et le respect des droits de l'homme. En effet, selon George Bush, « il faut favoriser le formidable élan vers la démocratie et la liberté »³⁷⁷. Il s'agit de « principes [...] clairs et simples : primauté de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés, des normes juridiques et morales »³⁷⁸. Le Président vénézuélien Pérez et le Roi marocain Hassan II préfèrent mettre l'accent sur la réforme du droit de veto des cinq membres permanents et du Conseil de sécurité. Enfin le Chancelier autrichien affirme l'existence d'un « rapport direct entre les processus démocratiques à l'intérieur des pays et l'évolution d'une culture politique propice au règlement pacifique des différends »³⁷⁹. Il ne faut toutefois pas oublier que l'ensemble de ces dirigeants inscrivent leurs propos dans le cadre de l'amélioration du Conseil de sécurité et de

³⁷⁴ Il s'agit aussi bien de la Cour internationale de justice que des tribunaux pénaux ad-hoc, entre autres, c'est-à-dire qu'on vise les Etats et les hommes.

³⁷⁵ Déclaration de François Mitterrand, au nom de la France, devant le Conseil de sécurité, le 31 janvier 1992, S/PV.3046, pp. 17 et 22.

³⁷⁶ Déclaration de Rodrigo Borja Cevallos, au nom de l'Equateur, *ibid.*, p. 28.

³⁷⁷ Déclaration de George Bush, au nom des Etats-Unis, *ibid.*, p. 49.

³⁷⁸ Déclaration de Boris Eltsine, au nom de la Fédération de Russie, *ibid.*, p. 44.

³⁷⁹ Déclaration de Franz Vranitzkyn, au nom de l'Autriche, *ibid.*, p. 66.

l'ONU afin de favoriser le maintien durable de la paix. Ils conviennent alors tous de la nécessité d'améliorer le fonctionnement du Conseil de sécurité, ainsi que de s'engager résolument vers la réduction des armements et tout d'abord des armes de destruction massive³⁸⁰. Tous ces différents principes sont regroupés au sein du concept de la diplomatie préventive, expression utilisée à l'occasion de la réunion du Conseil de sécurité. Par conséquent, les Chefs d'Etats et de Gouvernements demandent au Secrétaire général de leur présenter « ses recommandations pour assurer un maintien de la paix, une pacification³⁸¹ et une diplomatie préventive qui soient pratiques et efficaces »³⁸². Quelques mois plus tard, B. Boutros-Ghali présentera son *Agenda pour la paix*.

Bien qu'absente dans la demande du Conseil de sécurité, l'expression « consolidation de la paix » consacrée dans *l'Agenda*, sera définie comme « l'action menée après les conflits en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités »³⁸³. Il sera également précisé en quoi, dans ce même document, consistent les actions de consolidation de la paix. On peut les regrouper en plusieurs catégories. Il s'agit d'abord d'assurer la sécurité de la population et du territoire. Ces actions doivent également garantir l'aide humanitaire et, très rapidement, le respect des droits de l'homme. Dans ce dessein, il sera nécessaire, aux agents intervenants, de démocratiser le pays. Enfin, il faudra mettre en œuvre le développement socio-économique du pays. En résumé, la consolidation de la paix consiste à établir ou rétablir la confiance entre les anciens belligérants.

Mais auparavant, on peut se demander si cette notion de consolidation de la paix se rattache aux questions formulées lors de la réunion précitée du Conseil de sécurité, puisque les membres du Conseil avaient expressément précisé au Secrétaire général d'étudier les notions de diplomatie préventive, maintien de la paix et rétablissement de la paix. Bref, il s'agit de savoir si « la consolidation de la paix après les conflits » est une invention de B. Boutros-

³⁸⁰ Par exemple, à la sortie de la guerre du Golfe, on exige de l'Irak qu'il suive un programme de démantèlement des armes de destruction massive

³⁸¹ On peut remarquer qu'on ne mentionne pas le « rétablissement de la paix » mais la pacification. D'ailleurs est-ce que les deux notions sont exactement synonymes sachant la connotation négative de « pacification » (la pacification du pays colonisateur face aux velléités indépendantistes des colonies). Le doute ne peut qu'être renforcé lorsqu'on lit la définition qui sera donnée par B. Boutros-Ghali, dans *l'Agenda pour la paix*, à la notion de rétablissement de la paix : « Vise à rapprocher des parties hostiles essentiellement par moyens pacifiques tels que ceux prévus par le chapitre VI de la Charte des Nations unies » (p. 6).

³⁸² Déclaration de George Bush, *op. cit.* p. 50

³⁸³ B. Boutros Ghali, *op. cit.*, pp. 6 et s.

Ghali ou une création implicite du Conseil de sécurité que l'ancien Secrétaire général n'aurait fait que mettre en lumière.

Ce dernier reconnaît que le Conseil ne lui a pas demandé d'étudier la « consolidation de la paix après les conflits » mais il estime que cette étude s'impose car « étroitement apparentée »³⁸⁴. En effet, « la diplomatie préventive vise à éviter une crise ; la consolidation de la paix après les conflits vise à éviter qu'elle ne se reproduise »³⁸⁵. La consolidation de la paix serait donc apparentée à la diplomatie préventive puisque la première est le pendant de la seconde.³⁸⁶ Or la diplomatie préventive fait partie des notions dont l'étude a été explicitement demandée par le Conseil de sécurité. Ainsi le Roi du Maroc entend que l'ONU permette « au Secrétaire général de disposer de tous les moyens de la diplomatie préventive »³⁸⁷.

Par ailleurs, les membres du Conseil ont exprimé la volonté de favoriser le recours aux outils pacifiques de règlement des différends³⁸⁸. La consolidation de la paix peut s'inscrire aussi dans cette voie puisqu'elle entend éviter le retour aux actes de violence sans recourir à la force. Si les membres du Conseil ont en effet entendu favoriser l'action de la diplomatie préventive avant les conflits, il serait incompréhensible qu'ils n'aient pas un souhait semblable afin d'éviter une réapparition du conflit. La consolidation de la paix après les conflits s'inscrit donc bien dans la volonté du Conseil de sécurité, lors de sa réunion susmentionnée.

Enfin, en lisant les différentes interventions des chefs d'Etats et de Gouvernements, on s'aperçoit qu'ils font référence à certaines actions de consolidation de la paix. Ils désirent que soient mise en œuvre la démocratisation, le désarmement, le développement économique et le respect des droits de l'homme. Or, ces différentes actions s'inscrivent dans le long processus de la consolidation, puisque, selon les termes de *l'Agenda pour la paix*, « il peut s'agir notamment de désarmer les adversaires, de rétablir l'ordre, de recueillir les armes et éventuellement de les détruire, de rapatrier les réfugiés, de fournir un appui consultatif et une formation au personnel de sécurité, de surveiller les élections, de soutenir les efforts de protections des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales, et de promouvoir des processus formels ou informels, de participation politique, [...] de contribuer au développement économique et social [et] de renforcer la confiance »³⁸⁹.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 2

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 18

³⁸⁶ *Idem.*

³⁸⁷ Déclaration de Hassan II, au nom du Maroc, devant le Conseil de sécurité, le 31 janvier 1992 (S/PV.3046, p.36). Le souhait de recourir à la diplomatie préventive est pareillement repris par George Bush (p. 50) et par le chancelier autrichien (p. 62).

³⁸⁸ Le Maroc demande ainsi de privilégier le recours à la médiation et au dialogue (p. 36). La Russie souhaite un renforcement de l'autorité de la Cour internationale de justice (p. 47).

³⁸⁹ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 18.

Il est donc clair que le Secrétaire général se devait d'aborder, d'étudier et de proposer des recommandations au sujet de la consolidation de la paix après les conflits d'autant plus qu'elle (la consolidation) apparaît déjà dans le mandat de certaines opérations de maintien de la paix, dites de seconde génération³⁹⁰. A partir de 1992, la consolidation de la paix prendra une place de plus en plus importante dans le mandat des opérations de maintien de la paix et, aujourd'hui, l'ONU ne saurait concevoir une action sur le terrain sans y avoir recours.

La raison de ce recours systématique est double. Il s'agit d'abord d'une volonté du Conseil de sécurité. Or on sait son importance au sein des Nations unies. Ce concept s'inscrit ensuite dans les objectifs et le préambule de la Charte. En effet, aux termes de celle-ci, les Nations unies doivent « préserver les générations futures du fléau de la guerre ». Elles « proclament [... leur] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes » et doivent « créer les conditions nécessaires au maintien de la justice [...] favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie ». De plus, selon l'article premier exposant les buts de l'ONU, l'Organisation doit maintenir la paix et la sécurité internationales, développer les relations amicales entre les nations ainsi que « la coopération sociale, économique, intellectuelle ou humanitaire en développant et encourageant les droits de l'homme ». Or les différentes tâches de consolidation de la paix vues par le Secrétaire général, dans ses recommandations de *l'Agenda pour la paix*, répondent aux buts de l'Organisation des Nations unies.

Par conséquent, la consolidation de la paix après les conflits doit être entendue comme faisant partie des moyens mis en œuvre par l'Organisation afin d'atteindre ses objectifs.

Certes entre 1945 et 1988, la guerre froide a bloqué les possibilités d'action de l'ONU, mais à partir de 1988, les opérations de maintien de la paix se sont multipliées, diversifiées et complexifiées³⁹¹, poursuivant déjà en partie un dessein de consolidation de la paix.

³⁹⁰ Il suffit de penser à la résolution 687 du Conseil de sécurité par laquelle la Communauté internationale organise le désarmement de l'Irak et dont il est fait mention lors de la réunion du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992. Il y a également la mission des Nations unies en Namibie (GANUPT (résolution 435 du Conseil de sécurité du 29 septembre 1978), S/RES/435(1978)) qui est une opération de consolidation de la paix. Elle prévoyait entre autres l'organisation d'élections libres, la cessation de tous les actes d'agression, le cantonnement des troupes, le retour des réfugiés.

³⁹¹ R. Ben Achour, « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix » in SFDI et Association tunisienne de science politique, *Les métamorphoses de la sécurité collective : Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Actes des journées d'études de Hammamet (Tunisie) organisées les 24 et 25 juin 2004, Paris, A. Pedone, septembre 2005, pp. 123 et s.

II- Les premières mises en œuvre d'action de consolidation de la paix

De nombreuses opérations complexes de maintien de la paix, et donc intégrant la consolidation de la paix, furent créées entre 1988 et 2005³⁹². Il faudra cependant attendre 2005 pour qu'apparaisse la Commission de consolidation de la paix. Force est de remarquer que tant pour l'expression « consolidation de la paix après les conflits » que pour la Commission de consolidation, l'ONU a adopté une méthode empirique. Alors que les premières missions de consolidation de la paix débutent en 1988, par le biais de certains objectifs poursuivis par les OMP, l'ONU en utilise l'expression, par la voix de son Secrétaire général, seulement à partir de 1992.

A- L'affaire du Nicaragua

Dans les années 1980, les Etats d'Amérique centrale sont frappés par la guerre civile. Ce conflit se caractérise rapidement par le soutien des Etats-Unis aux Contras qui lui sont favorables. Dès lors, le Conseil de sécurité ne pourra que demander aux parties de résoudre pacifiquement leurs différends. L'Organisation des Etats américains (OEA) obtiendra cependant le soutien de l'Assemblée générale et du Secrétaire général de l'ONU afin de poursuivre ses efforts pour trouver une solution pacifique au différend.

Cette action commence avec le groupe de Contadora³⁹³. En 1983, l'Organisation des Nations unies indique son inquiétude sur la situation nicaraguayenne, par le truchement d'une résolution du Conseil de sécurité³⁹⁴. Il y exprime son inquiétude qui règne le long de la frontière entre le Nicaragua et le Honduras : il existe un risque, renforcé par la situation de crise en Amérique centrale, de confrontation militaire entre les deux pays. A cet effet, il rappelle l'obligation qu'ont les Etats membres de résoudre pacifiquement leurs différends. En revanche, il ne met en place aucune opération de maintien de la paix et demande au groupe de Contadora de ne ménager aucun effort pour résoudre le problème. En 1985, le Conseil réitère

³⁹² Cette période sera néanmoins marquée par une série de drames et d'échecs pour les Nations unies (intervention en Somalie ou encore la commission de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et génocide en ex-Yougoslavie et au Rwanda) à laquelle succédera, durant quelques années, un ralentissement du nombre d'OMP créées.

³⁹³ Le processus de Contadora concerne la mise en place d'un cadre de négociation par le Mexique, la Colombie, le Panama et le Venezuela (pays de la région non parties au conflit) dans le but d'éviter une intervention étrangère directe.

³⁹⁴ Résolution 530 du 19 mai 1983, S/RES/530(1983).

son inquiétude ainsi que son soutien au groupe de Contadora et demande aux Etats de ne mener aucune action pouvant léser son action. Le Conseil rappelle de plus l'annexe de la résolution 2625 de l'Assemblée générale³⁹⁵ par laquelle elle « proclame le principe selon lequel ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou tout autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ces droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit »³⁹⁶. Il réaffirme également distinctement au Nicaragua sa souveraineté et son droit inaliénable de choisir librement son système politique, économique et social et de mener ses relations internationales en fonction des intérêts de son peuple et sans ingérence étrangère, subversion, coercition directe ou indirecte ni menaces de quelque sorte que ce soit³⁹⁷. Enfin le Conseil demande à Washington et à Managua de reprendre leur dialogue dans l'objectif de normaliser leurs relations.

Ainsi, même si le Conseil de sécurité n'accuse pas les Etats-Unis d'agression contre le Nicaragua – d'ailleurs il ne le pourrait pas puisque, faut-il le rappeler, les Américains disposent d'un droit de veto au Conseil –, on ressent l'existence d'un problème entre ces deux Etats. Par ailleurs, saisie en 1984 par le Nicaragua, la Cour internationale de justice a condamné les Etats-Unis à réparer le préjudice causé³⁹⁸. En effet, les juges ont considéré que « les Etats-Unis, par leur aide aux forces contras et par certaines initiatives propres, avaient violé le traité d'amitié américano-nicaraguayen et le droit international coutumier (non-recours à la force, non-intervention, respect de la souveraineté) »³⁹⁹. Les magistrats de La Haye, à leur manière et avec leurs moyens, participent, par conséquent, aussi au retour à une situation normale dans la région d'Amérique centrale.

L'action du groupe de Contadora, et d'une manière générale celle de la Communauté internationale, ne s'inscrit donc pas dans une optique de consolidation de la paix.

Pour que cet objectif soit enfin pris en compte, il faut attendre que les cinq Présidents d'Amérique centrale signent l'accord d'Esquipulas II, le 7 août 1987⁴⁰⁰ qui entend mettre en place une procédure d'établissement d'une paix ferme et durable dans la région. Elle succède au processus de Contadora. Par cet accord, les Présidents vont exprimer leur volonté d'arriver

³⁹⁵ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée Générale des Nations unies portant « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », 24 octobre 1970, A/RES/2625(XXV).

³⁹⁶ Résolution 562 du Conseil de sécurité en date du 10 mai 1985, S/RES/562(1985).

³⁹⁷ *Idem*.

³⁹⁸ CIJ, 27 juin 1986, activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/ Etats-Unis), Rec., 1986, p. 14.

³⁹⁹ D. Ruzié, *Droit international public*, Dalloz, collection mémentos, 19^{ème} édition, 2008, pp. 224 et s.

⁴⁰⁰ Accord sur le « Processus à suivre pour instaurer une paix stable et durable en Amérique centrale », signé le 7 août 1987 à Guatemala par les présidents du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua lors de la réunion Esquipulas II.

à une paix durable entre eux et, à cet effet, ils mettent en place un système de vérification du respect des obligations de chacun. Les Nations unies apportent leur soutien à cet accord du 7 août 1987 et elles approuvent un plan spécial pour « la mise en place des mécanismes indispensables à la réalisation des objectifs économiques et sociaux que les gouvernements d'Amérique centrale ont approuvés »⁴⁰¹. Afin d'atteindre cet objectif, il est prévu l'intervention des Etats membres et des organisations internationales de coopération tant techniques que financières⁴⁰². Enfin, un rapport est commandé au Secrétaire général sur l'application de ce plan.

L'accord d'Esquipulas II recevra un appui plus franc de la part de l'Assemblée générale lors de la résolution 43/24 : « Consciente du fait que l'accord [...] Esquipulas II découle de la décision prise par les Centraméricains de relever le défi historique de forger un avenir de paix pour l'Amérique centrale »⁴⁰³. Elle exhorte ainsi les cinq Etats d'Amérique centrale à poursuivre leurs efforts et demande au Secrétaire général des Nations unies et aux membres de l'Organisation de les aider à atteindre cet objectif. Enfin, le Secrétaire général devra lui faire un rapport sur l'application de la présente résolution.

A l'occasion de la remise de son rapport⁴⁰⁴, demandé par l'Assemblée générale⁴⁰⁵ et le Conseil de sécurité⁴⁰⁶, le Secrétaire général transmettra le souhait des cinq Présidents centraméricains que l'Organisation des Nations unies mette en place un système d'observation, de vérification et de contrôle des obligations des Etats signataires de l'accord du 7 août 1987. La Commission internationale d'appui et de vérification est alors établie par l'Assemblée générale par le biais de sa résolution 44/10⁴⁰⁷. A cet égard, elle souhaite que l'ensemble du mécanisme de contrôle soit réalisé par le biais du groupe d'observateurs. Dans le cas spécifique du Nicaragua, elle approuve la création par le Secrétaire général de la Mission d'observation des Nations unies chargée de la vérification du processus électoral.⁴⁰⁸

⁴⁰¹ Résolution 42/204 de l'Assemblée générale du 11 décembre 1987 portant « Assistance économique spéciale à l'Amérique centrale », A/RES/42/204, § 1.

⁴⁰² C'est-à-dire le PNUD, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, le secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale, la Banque centraméricaine d'intégration économique, le Système économique latino-américain et le Comité d'action pour l'appui au développement économique et social de l'Amérique centrale.

⁴⁰³ Résolution 43/24 de l'Assemblée générale du 15 novembre 1988 portant sur « la situation en Amérique centrale : menaces contre la paix et la sécurité internationales et initiatives de paix », A/RES/43/24.

⁴⁰⁴ Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale du 9 octobre 1989, A/44/344, Add. 1.

⁴⁰⁵ Résolution 43/24, *op. cit.*, § 9.

⁴⁰⁶ Résolution 562, *op. cit.*, § 5.

⁴⁰⁷ Résolution 44/10 de l'Assemblée générale du 18 octobre 1989 portant sur « La situation en Amérique centrale : menaces contre la paix et la sécurité internationales et initiatives de paix », A/RES/44/10.

⁴⁰⁸ A la lecture du paragraphe 8 de la résolution 44/10 de l'Assemblée générale, il apparaît que le Secrétaire général puisse créer une opération de maintien de la paix. Toutefois cela demeure une mesure extraordinaire.

Appuyés par l'ONU, et plus particulièrement par l'Assemblée générale, les cinq Présidents centraméricains ont donc mis en place une des premières opérations de consolidation de la paix. On peut ainsi observer qu'il est déjà question d'apporter une aide au développement économique et social de ces différents pays. Leur démocratisation politique apparaît également comme un dessein poursuivi par l'accord du 7 août 1987, puisqu'un processus d'élections libres et indépendantes est établi, sous le contrôle d'observateurs internationaux. A cette fin, il est nécessaire d'assurer la démocratisation du pays avec, entre autres, la mise en place du multipartisme ou de la liberté de la presse. Par ailleurs, la question du jugement des criminels de guerre est écartée par le biais d'une amnistie et de l'installation d'une Commission de réconciliation nationale. Or tous ces éléments constituent des actions propres à consolider la paix. Nous sommes donc devant une des premières opérations de consolidation de la paix.

Toutefois, malgré l'appui apporté par les Nations unies, on peut se demander si on peut qualifier cette action de première opération de consolidation de la paix effectuée dans le cadre onusien ou s'il faut plutôt parler d'une OCP réalisée par un accord régional et soutenue par l'ONU. A vrai dire, peu importe la réponse puisqu'il faudra attendre moins d'un an avant de voir l'Organisation des Nations unies mettre en place sa première opération de consolidation de la paix.

B- L'indépendance de la Namibie

L'année 1988 marque le début des OCP réalisées dans le cadre de l'ONU. La GANUPT en est l'illustration parfaite. Avant d'aborder la question de consolidation de la paix, nous allons rappeler très rapidement comment la situation en est arrivée là.

Colonie allemande avant la Première Guerre mondiale, la Namibie est placée sous mandat de la SdN confiée à l'Afrique du Sud. En 1945, l'ONU déclare ce territoire comme étant sous tutelle et donc voué à devenir indépendant, mais Pretoria exprime son désaccord. Parallèlement, elle tente une implantation de son système politique d'apartheid en Namibie, contre l'avis de la Communauté internationale. Enfin, la guerre froide entre l'Est et l'Ouest s'invite dans le conflit namibien puisque les indépendantistes sont soutenus par l'Angola, lequel est un allié de Cuba. En 1978, par le biais de la résolution 435, le Conseil de sécurité

décide l'envoi d'une mission des Nations unies pour une période d'un an : la GANUPT⁴⁰⁹. Sa mission est de faciliter la transition du pays vers son indépendance. Elle ne peut, toutefois, être établie sur le terrain qu'en présence d'un cessez-le-feu respecté par toutes les parties.

Le 22 décembre 1988, les accords de New-York entre l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba sont signés. Quasi simultanément un accord bilatéral entre l'Angola et Cuba et un accord tripartite sont paraphés : la signature du premier accord conditionne celle du second et inversement.

On peut, tout d'abord, noter, au sein de l'accord entre l'Angola, l'Afrique du Sud et Cuba, la présence de l'obligation d'un retrait total des troupes cubaines du territoire angolais. Il s'agit d'une condition *sine qua non* de mise en œuvre de l'accord. En effet, elle ne pourra intervenir que si les troupes cubaines sont retirées d'Angola. Or ce retrait, qui est l'objet de l'accord bilatéral, relatif au retrait des troupes cubaines de l'Angola, ne sera exécuté que si l'Afrique du Sud respecte l'indépendance de la Namibie et la souveraineté de l'Angola. Nous sommes ainsi devant le principe *pacta sunt servanda*. En effet, d'un côté Luanda s'engage à demander à Cuba de retirer ses soldats. Celui-ci promet d'y répondre favorablement. D'un autre côté, Pretoria s'engage à respecter la souveraineté de l'Angola et à ne pas entraver l'action des Nations unies en Namibie ainsi que l'indépendance et la souveraineté du futur Etat. Les parties sont donc liées et doivent exécuter de bonne foi ces traités⁴¹⁰. « Ce principe de bonne foi s'élève au rang d'une institution qui régit l'ensemble des relations internationales. Il acquiert un relief particulier dans le droit des traités. Selon une formule générale de la Convention de Vienne (article 18), exécuter de bonne foi signifie : « s'abstenir de tout acte visant à réduire à néant l'objet et le but du traité » »⁴¹¹, c'est-à-dire, dans le cas qui nous intéresse, exécuter leurs obligations respectives. L'originalité, ici, est que ces obligations sont contenues dans deux traités interdépendants l'un de l'autre. L'Angola et Cuba s'engagent à signer et à exécuter un traité bilatéral en signant le traité tripartite et l'Afrique du Sud promet de parapher et de mettre en œuvre ce dernier traité dès la signature du premier⁴¹². L'accord bilatéral contient les conditions du retrait par étapes des troupes cubaines, lequel doit s'effectuer sous le contrôle du Conseil de sécurité. Cela aurait pu être intégré dans l'accord tripartite. Toutefois, en agissant ainsi, on souhaite montrer que ni Cuba et surtout ni l'Angola n'ont été influencés. Leurs souverainetés ont donc été respectées, au moins en théorie.

⁴⁰⁹ Résolution 435 du Conseil de sécurité, 29 septembre 1978, S/RES/435(1978).

⁴¹⁰ Article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

⁴¹¹ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p. 219.

⁴¹² *In facto*, les trois parties se sont réunies, l'accord bilatéral fut signé et aussitôt après l'accord tripartite.

Par conséquent, c'est grâce aux signatures de ces accords que les Nations unies peuvent mettre en œuvre le plan d'indépendance. Bien que la résolution 435 et l'opération de maintien de la paix jouent un rôle central, cette résolution fut adoptée par le Conseil de sécurité en 1978. Or il faut attendre dix ans pour que les circonstances de sa mise en œuvre soient réunies. Il apparaissait, par conséquent, nécessaire d'actualiser la résolution 435 tout en conservant son principe. Dans cet objectif, le 16 janvier 1989, le Conseil de sécurité adopte deux résolutions sur la Namibie. Dans un premier temps, il prend acte des accords de New-York du 22 décembre 1988 qu'il « appuie sans réserve [...] et [...] décide d'en suivre de près l'application »⁴¹³. Dans un second temps, le Conseil va estimer qu'il est toujours nécessaire d'envoyer le Groupe d'assistance des Nations unies pour la transition (GANUPT), malgré les progrès du processus de paix. Cependant, il faut réévaluer les besoins de cette opération de maintien de la paix à la situation actualisée. A cette fin, il demande au Secrétaire général de lui établir un rapport⁴¹⁴. Les cinq membres permanents souhaitaient une réduction des effectifs du GANUPT. Le Secrétaire général tiendra donc compte de leur volonté. Il précisera, cependant, dans son rapport qu'il faut prévoir exceptionnellement une hausse des effectifs. Le 16 février 1989, le Conseil de sécurité l'approuvera et lui demandera sa mise en œuvre⁴¹⁵.

Sur le terrain, le cessez-le-feu entrera en vigueur le 9 avril 1989⁴¹⁶, soit plus d'une semaine après la date prévue pour la mise en œuvre de la résolution 435. Après que le Conseil de sécurité ait dénoncé le non respect de l'ensemble des obligations de la résolution, les Etats s'exécutent rapidement. L'indépendance de la Namibie est alors proclamée le 31 mars 1990, et le même mois, l'opération de maintien de la paix en Namibie est terminée, conformément au délai d'un an, inscrit dans la résolution 435 de 1978.

Il s'ensuit que le GANUPT doit être considéré comme étant la première opération de consolidation de la paix des Nations unies. Un faisceau d'indices permet d'établir, effectivement, une telle qualification. Tout d'abord, cette opération ne débute qu'à partir de la mise en application d'un cessez-le-feu. Contrairement aux précédentes opérations de maintien de la paix, le GANUPT n'a pas pour objectif d'aider les belligérants à mettre fin aux combats mais de participer au renforcement de la paix retrouvée. Son travail se réalise donc *post bellum*, pareillement à la « consolidation de la paix après les conflits ». Ce seul fait ne peut, toutefois, suffire à qualifier le GANUPT comme étant une OCP. A cet égard, on observera, par ailleurs,

⁴¹³ Résolution 628 du Conseil de sécurité du 16 janvier 1989, S/RES/628(1989).

⁴¹⁴ Résolution 629 du Conseil de sécurité du 16 janvier 1989, S/RES/629(1989).

⁴¹⁵ Résolution 632 du Conseil de sécurité, S/RES/632(1989)

⁴¹⁶ La Déclaration du Mont Etjo du 9 avril 1989 fait suite à la rupture du cessez-le-feu par la SWAPO.

que les objectifs poursuivis par l'opération des Nations unies s'inscrivent parfaitement dans le cadre de la consolidation de la paix. En effet, le Groupe d'assistance devait apporter une assistance électorale à la Namibie. Bien entendu, une telle opération nécessite une action en amont du scrutin. Il est nécessaire, par exemple, de mettre en place le multipartisme ou bien d'assurer à tous un libre accès aux moyens de communication. Ces mesures nécessitent d'adopter et de mettre en œuvre des réformes constitutionnelles et législatives adéquates. Ces nouvelles lois vont évidemment viser à réformer les questions électorales. Ainsi, la mission des Nations unies va également abroger toutes les lois discriminatoires qui ont pu être prises dans le cadre de l'apartheid. Il est de plus indispensable que la sécurité et l'ordre public soient assurés durant la campagne électorale et lors du scrutin. A cette fin, la démobilisation et le désarmement des combattants apparaît comme obligatoire, autre objectif du GANUPT. Enfin, durant tout ce processus, la Namibie est dirigée par un gouvernement de transition des Nations unies et plus précisément par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG).

L'un des objectifs de la consolidation de la paix est la restauration d'un Etat démocratique, notamment par le biais d'élections générales libres et indépendantes. Or il s'agit de la mission du RSSG et du GANUPT. Si bien, qu'à la lumière de tous ces indices, il faut conclure à la qualification du GANUPT en tant qu'opération de consolidation de la paix des Nations unies.

Ces deux exemples en Amérique centrale et en Namibie illustrent que la consolidation de la paix existait avant même que l'expression ne soit forgée.

De même, c'est devant la multiplication des missions de consolidation de la paix que s'est avérée utile la création d'un organe dédié à cette tâche⁴¹⁷. A partir de la fin des années 1980 et du début des années 1990, des opérations de maintien de la paix de nouvelles générations se sont multipliées augmentant alors les actions de consolidation de la paix. Ces opérations se sont encore accrues après la publication de *l'Agenda pour la paix*, en 1992, lequel forge et donne pour la première fois une définition de la « consolidation de la paix après les conflits ». On peut citer, par exemple, les opérations des Nations unies au Cambodge, au Mozambique, dans les Balkans, au Rwanda, au Timor oriental..., lesquelles ont en commun, entre autres, de mettre en œuvre un plan de consolidation de la paix., ce type d'opérations est,

⁴¹⁷ Une remarque identique peut être faite à propos de l'opération de maintien de la paix de première génération : alors que la première date de 1948, il faut attendre 1956 pour que l'expression « opération de maintien de la paix » apparaisse.

par ailleurs, devenu plus complexe : auparavant, il s'agissait essentiellement d'apporter une assistance électorale à un pays⁴¹⁸, voire d'assurer un gouvernement de transition jusqu'aux élections.

Aujourd'hui, les objectifs de la consolidation de la paix se sont complexifiés nécessitant l'intervention d'un nombre toujours plus grand d'acteurs publics et privés. Devant la multiplication des OCP, la création de la Commission de consolidation de la paix était donc devenue une nécessité impérieuse.

Section II : Le « supplément à l'Agenda pour la paix » et les Agendas pour la démocratisation et pour le développement

En écrivant *l'Agenda pour la paix*, B. Boutros-Ghali avait forgé la notion de « la consolidation de la paix ». Trois ans plus tard, il complète son « œuvre » en rédigeant un supplément à *l'Agenda*⁴¹⁹. Faisant un rapide bilan des trois années, ce supplément apparaît plus palpable et est mieux à même de proposer concrètement la voie à suivre pour atteindre une paix durable. En effet, « ce dernier rapport est mieux structuré, plus complet et plus précis que celui de juin 1992 [...] parce que [l'ONU a] tiré les enseignements, non seulement des critiques soulevées par le premier rapport, mais aussi de l'expérience acquise au fil des multiples crises nouvelles auxquelles il [lui] a fallu faire face »⁴²⁰.

La mise en œuvre décrite dans ce *Supplément* s'inscrit autour de trois grands axes. D'abord, les opérations de consolidation de la paix entrent dans le vaste programme des opérations de maintien de la paix. Ensuite la multitude d'acteurs et d'activités appelle à une coordination et une coopération de ces différents éléments. Enfin, la mise en œuvre nécessite des ressources importantes et continues.

A côté de ce supplément, B. Boutros-Ghali a également écrit deux autres « Agendas » : *l'Agenda pour le développement* et *l'Agenda pour la démocratisation*. Ces deux autres

⁴¹⁸ Le département des affaires politiques des Nations unies, qui est chargé de l'assistance électorale, place son action dans la contribution « aux efforts de l'ONU partout dans le monde pour agir à toutes les étapes, de la prévention des conflits au rétablissement de la paix, à la consolidation de la paix après conflit ». (<http://www.un.org/french/Depts/dpa/>)

⁴¹⁹ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation, 25 janvier 1995, A/50/60- S/1995/1.

⁴²⁰ B. Boutros-Ghali, « Le droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation », *RCADI*, 2000, vol. 286, p. 25.

rapports participent aussi à l'établissement d'un programme-type des OCP, selon la vision qu'en a le sixième Secrétaire général des Nations unies.

I- Le « Supplément à l'Agenda pour la paix »

Le premier point qui est mis en avant dans le *Supplément à l'Agenda pour la paix*, c'est la nécessité d'inscrire les opérations de consolidation au sein des autres activités de l'ONU et de les intégrer dans le processus se déroulant sur le terrain. Il y a donc le besoin d'une double intégration.

La consolidation de la paix, pendant de la diplomatie préventive, doit d'abord s'intégrer aux « délicates tractations avec les parties en cause »⁴²¹. L'action de l'OCP n'est donc pas de se substituer à un gouvernement mais de le conseiller, à sa demande. Ce point fut particulièrement mis en relief, lors du débat devant le Conseil de sécurité, en 1995, par les pays non-alignés⁴²² et par la Chine⁴²³, à travers le thème du respect de la souveraineté nationale. Par ailleurs, l'opération de consolidation de la paix doit s'intégrer à l'action de l'ONU sur le terrain, c'est-à-dire à l'opération de maintien de la paix. Toutefois, le Secrétaire général admet qu'une OCP, agissant dans un cadre préventif, peut intervenir sans la présence préalable d'une OMP *stricto sensu* ; ce point est souligné par la France⁴²⁴. L'intégration de l'OCP à l'OMP est certainement un aspect d'une extrême importance. En effet, tous les Etats, et plus particulièrement ceux qui ont connu un conflit, insistent sur l'importance d'inscrire dans le mandat de l'opération de maintien de la paix – donc avant son commencement sur le terrain – le calendrier et les modalités de transfert de l'OMP, relevant de la compétence du Conseil de sécurité, à l'OCP, relevant de la compétence de l'Assemblée générale ou du Secrétaire général avec la coopération des autres organisations⁴²⁵ et organismes de l'ONU. L'OCP pourra donc s'intégrer parfaitement à l'action de l'ONU sur le terrain tel un « service après-vente » et/ou un suivi, comme le préconise l'Allemagne⁴²⁶. Enfin, le Rwanda⁴²⁷, la Sierra Leone⁴²⁸ et

⁴²¹ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation, 25 janvier 1995, A/50/60- S/1995/1, § 48.

⁴²² Déclaration de M. Wisnumurti, représentant de l'Indonésie, faite au nom du Mouvement des non-alignés, devant le Conseil de sécurité, 18 janvier 1995, S/PV.3492, p. 12.

⁴²³ Déclaration de M. Wang Xuexian, représentant de la Chine, *ibid.*, p. 15.

⁴²⁴ Déclaration de M. Mérimée, représentant de la France, *ibid.*, p. 6.

⁴²⁵ C'est-à-dire les organisations régionales et les organisations économiques et financières internationales.

⁴²⁶ Déclaration de M. Henze, représentant de l'Allemagne, devant le Conseil de sécurité, *op. cit.*, p. 16.

⁴²⁷ Déclaration de M. Ubalijoro, représentant du Rwanda, devant le Conseil de sécurité, 18 janvier 1995, S/PV.3492 (Reprise 1), p. 11.

le Japon⁴²⁹ préconisent, contrairement à la France qui entend bien séparer maintien de la paix et consolidation de la paix, de débiter les nombreuses activités de consolidation, dès le début de l'action des Nations unies afin d'accélérer le règlement du conflit. Ultime remarque sur la question, il est préconisé la mise en place d'une structure permanente chargée de la consolidation de la paix. Celle-ci permettrait d'intégrer la consolidation de la paix au sein des activités de l'ONU et par la même occasion d'assurer une coopération et coordination entre les différents acteurs.

Liées à l'intégration, la coordination et la coopération constituent également une question essentielle de n'importe quelle OCP. Cette question doit être vue sous trois angles différents.

Il y a d'abord la coordination et la coopération avec le gouvernement local. Cet aspect est essentiel en raison de la question de la souveraineté, car il serait tout à fait contre-productif de ne pas intégrer le gouvernement du pays, ni de coopérer avec lui. Par conséquent, les activités de consolidation de la paix de l'ONU doivent être coordonnées avec les actions nationales et à cette fin, il est nécessaire d'avoir une coopération entre ces deux entités. Cette obligation doit être élargie à l'ensemble des Etats membres des Nations unies. En effet, les Etats sont au cœur de l'ONU et il est donc nécessaire d'assurer une coordination et coopération entre eux, au moins pour éviter un double emploi des ressources fournies dans le cadre d'une opération des Nations unies.

Ensuite, la coordination entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale est indispensable. A ce propos, les Etat membres insistent sur deux points :

- Les modalités et le calendrier précis de la transmission de l'affaire du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale doivent être connus et respectés. Leur respect est la condition d'une bonne coordination et coopération entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

- Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité recourt fréquemment aux dispositions du chapitre VII de la Charte sans que cela soit pleinement justifié. Ledit chapitre doit donc être invoqué à bon escient. Ainsi, le Conseil n'empiétera pas sur la question de

⁴²⁸ Déclaration de M. Bangura, représentant de la Sierra Leone, devant le Conseil de sécurité, 18 janvier 1995, S/PV.3492 (Reprise 2), p. 29.

⁴²⁹ Déclaration de M. Maruyama, représentant du Japon, devant le Conseil de sécurité, 18 janvier 1995, S/PV.3492 (Reprise 1), p. 37.

la consolidation de la paix. Il faudrait, pareillement, interdire l'intervention de l'Assemblée générale dans le domaine du maintien de la paix⁴³⁰.

Enfin, « la plupart des activités qui concourent à la consolidation de la paix relèvent de la compétence de diverses entités (programmes, fonds, organismes ou institutions) des Nations unies qui s'occupent de questions économiques, sociales, humanitaires ou se rapportant aux droits de l'homme »⁴³¹. Il faut donc coordonner ces différentes activités au sein de l'ONU. Pour y parvenir, l'ancien Secrétaire général B. Boutros-Ghali propose une action en deux temps. Dans un premier temps, au sein du pays qui vient juste de sortir du conflit, il conseille de confier ces différentes activités à une opération polyvalente ou multifonctionnelle. Au fur et à mesure d'un retour à la normale, ces activités seraient assurées par les différentes entités précitées des Nations unies. Il est toutefois dommage que B. Boutros-Ghali ne voie ici que l'action de l'Organisation des Nations unies. Ce n'est pas pour autant qu'il soit possible d'affirmer qu'il écarte les organisations régionales et autres entités de la question, mais il aborde la question sous l'angle d'une coopération plus globale avec l'ONU et par conséquent il préconise une coordination et coopération de la première action de diplomatie préventive à la dernière action de consolidation de la paix.

Bien qu'il n'existe pas de modèle universel de coopération entre l'ONU et les organisations régionales, B. Boutros-Ghali met en avant quatre principes fondamentaux⁴³². Ils servent également de base à la coopération entre l'ONU et les autres organisations internationales ainsi qu'avec les ONG. Dans tous les cas, il en ressort qu'il est nécessaire que les tâches de chacun soient bien définies et que la primauté de l'ONU soit assurée. Les Etats membres, devant le Conseil de sécurité à l'occasion du débat sur ce *Supplément*, vont également mettre en avant l'obligation de coopération et de coordination de l'ONU avec les organisations régionales, les institutions financières internationales et les différents organismes d'aide au développement⁴³³.

De plus, le Secrétaire général reconnaît que la consolidation de la paix est une opération coûteuse, au point qu'il semble affirmer comprendre l'impossibilité financière pour cer-

⁴³⁰ Voir la résolution « Union pour le maintien de la paix », dite résolution « Dean Acheson », 3 novembre 1950, de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/377(V).

⁴³¹ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, § 53.

⁴³² Voici les quatre principes : créer des mécanismes de consultation concertés, respecter la primauté de l'ONU consacrée par la Charte, définir clairement la division du travail et une action cohérente des Etats membres de l'ONU et d'une organisation régionale lorsqu'elles traitent de la même affaire.

⁴³³ L'aide que peut apporter le monde des affaires et des associations ne ressort pas des débats. Dix ans plus tard, il s'agira d'un aspect important des opérations de consolidation de la paix (voir les séances du 22 juin 2004, devant le Conseil de sécurité : « Rôle de la société civile dans la consolidation de la paix après les conflits », S/PV.4993).

tains Etats d'en assurer la budgétisation : « le moment de ce transfert sera particulièrement important pour certains Etats membres, en raison des incidences financières »⁴³⁴. Ce problème financier⁴³⁵, car problème il y a, doit être abordé sous deux angles. D'abord, l'ONU connaît alors, au début des années 1990, une grave crise financière. Sans détour, B. Boutros-Ghali le déclare et pointe ceux qui ne fournissent pas d'argent, car la contribution des Etats membres constituent la principale source de revenu de l'ONU. Il faut donc, avant tout nouveau lancement d'une opération, s'assurer de disposer des ressources financières mais également humaines et matérielles nécessaires. La coopération avec les institutions financières internationales et la société civile peut alors s'avérer utile, voire indispensable. Cette coopération se trouve aussi être indispensable à tout lancement d'une OCP. En effet, la consolidation de la paix est un domaine où la volonté des Etats de fournir les ressources requises est cruciale, d'autant plus que le processus peut durer longtemps. Les activités d'une opération de consolidation de la paix relèvent alors d'un financement volontaire des Etats membres ou de toute autre personne. En fait, dans l'état actuel des choses, il n'existe que deux solutions pour rendre obligatoire le financement d'une OCP par tous : soit il est admis que l'OCP constitue une dépense ordinaire de l'Organisation et par conséquent tous les Etats membres devraient y participer, soit l'OCP s'intègre dans une OMP et alors elle pourrait bénéficier de l'avis de la Cour⁴³⁶. Toutefois, dans cette dernière option, il ne faudrait pas être amené à distinguer entre les activités relevant de la consolidation de la paix et celles relevant du maintien de la paix. Or, les ressources de l'ONU étant limitées, il apparaît nécessaire de faire des choix et, bien sûr, il est tout à fait logique d'assurer d'abord le maintien de la paix « physique » au lieu de préférer consolider une paix qui n'est point établie. Dès lors, le financement d'une OCP ne peut provenir que des contributions volontaires des Etats membres, de la société civile et d'un plan de financement du gouvernement visé par cette opération.

Cependant, il nous semble que le financement d'une OCP pose un dilemme. D'un côté, si la consolidation de la paix est conforme à la Charte et ses activités prévues par celle-ci⁴³⁷, comme l'indique dès 1992 B. Boutros-Ghali⁴³⁸, la consolidation de la paix ne constitue-

⁴³⁴ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, § 54.

⁴³⁵ Depuis 1995, la situation s'est améliorée, notamment grâce une rationalisation des dépenses et un meilleur contrôle de celles-ci. La situation demeure toutefois préoccupante.

⁴³⁶ CIJ, avis, 20 juillet 1962, certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte des Nations unies) : les dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix créées par l'Assemblée générale des Nations unies constituent des dépenses de l'Organisation au sens de l'article 17 § 2 de la Charte. Elles sont donc obligatoires pour tous les membres. Elles apparaissent toutefois dans un budget différent du budget général de l'Organisation parce que les membres permanents du Conseil de sécurité ont une contribution majorée.

⁴³⁷ Voir le préambule, l'article 1 de la Charte des Nations unies ou encore le rôle du Conseil économique et social.

rait-elle pas alors une dépense ordinaire de l'Organisation, obligeant les Etats membres à participer au financement de toutes les OCP lancées par l'ONU ? La question est d'autant plus pertinente qu'il ne faut pas oublier que les opérations de maintien de la paix, dont les dépenses sont obligatoires pour l'ensemble des membres, sont une création issue de la pratique et non prévue par la Charte, mais non prohibée par celle-ci. Les opérations de consolidation de la paix répondent aux mêmes caractéristiques. D'un autre côté, la garantie d'un financement par le biais d'une obligation irait à l'encontre de l'idée que le pays doit (re)prendre son destin en mains et que l'action des Nations unies et de la Communauté internationale ne saurait être éternelle.

II- L' « Agenda pour le développement »

L'Agenda pour le développement fut commandé par l'Assemblée générale et publié le 6 mai 1994. En la matière, B. Boutros-Ghali opère son raisonnement en deux temps. Dans un premier temps, il précise les cinq piliers du développement et, dans un second, il en définit les acteurs et les modalités d'intervention.

Le premier pilier du développement est la paix. « L'ONU [...] considère depuis longtemps la paix comme le fondement essentiel du développement »⁴³⁹. L'ancien Secrétaire général insiste particulièrement sur le lien entre une paix consolidée et un développement durable. Ainsi, il précise dès le début que « le développement est un droit fondamental de l'être humain. Il ne saurait y avoir de paix sans développement »⁴⁴⁰. En effet, le développement est lié à la consolidation de la paix car, « au lendemain d'un conflit, sans reconstruction et développement, il ne saurait y avoir de paix durable »⁴⁴¹. Par conséquent, la recherche d'une paix durable est une des conditions pour un développement durable et cela est l'un des critères conduisant le pays vers une paix consolidée à long terme. L'ancien Secrétaire général recommande donc d'agir, certes au niveau du maintien de la paix, mais aussi et surtout au niveau de

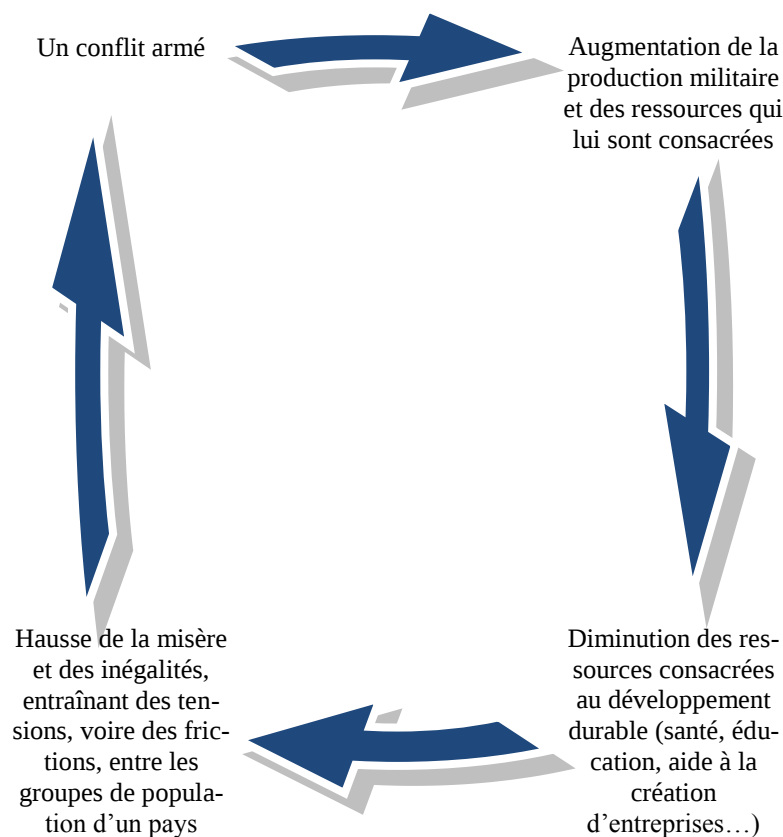
⁴³⁸ « La diplomatie préventive, le rétablissement et le maintien de la paix - à quoi [il faut] ajout[er] un élément qui leur est étroitement apparenté : la consolidation de la paix après les conflits. [...] En effet,] Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population. » (B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111, § 5 et § 55).

⁴³⁹ B. Boutros-Ghali, *Agenda pour le développement : développement et coopération internationale économique*, rapport du Secrétaire général, 6 mai 1994, A/48/935, § 16.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, § 3.

⁴⁴¹ *Ibid.*, § 22.

la production militaire, car il y a là un cercle vicieux qu'il faut briser et que nous pouvons schématiser de la façon suivante :



Les Nations unies interviennent au niveau du conflit armé pour briser ce cercle. Toutefois cela ne saurait suffire à apporter une paix durable car c'est sur l'ensemble des éléments de ce cercle qu'il est nécessaire d'intervenir. Il s'agit de l'une des principales recommandations de *l'Agenda pour le développement* et toute l'étude de l'ancien Secrétaire général est tournée vers cet objectif. Sa première recommandation est ainsi de demander aux Etats de diminuer leur production militaire afin de consacrer davantage de ressources à l'éducation, la santé, la justice, l'emploi... Il reconnaît cependant que cette réaffectation des crédits militaires ne peut suffire à apporter un développement durable. D'abord, parce que tout ce qui touche à la défense nationale de chaque Etat constitue une question de souveraineté nationale. Ensuite la formation militaire est parfois, dans certains pays, la meilleure instruction permet-

tant de trouver un emploi dans la vie civile. Il est intéressant de noter, à ce propos, que l'ancien Secrétaire général ne parle que d'une baisse de la production militaire. De plus, outre les raisons que nous avons déjà citées, il en existe une autre qui n'est jamais mentionnée : l'industrie militaire, au même titre que les autres industries, participe à la lutte contre le chômage et à la croissance économique d'un pays. Enfin, la diminution de la production militaire et la réaffectation des crédits qui lui sont consacrés ne peuvent à elles seules assurer un développement durable. En effet, le développement nécessite également quatre autres piliers fondamentaux. Or si un de ces piliers venait à être défaillant, il ne pourrait y avoir de développement durable et donc une paix consolidée puisque les deux éléments sont liés. Bref, la croissance économique, la protection de l'environnement, la justice sociale et la démocratisation participent également à la consolidation de la paix après les conflits.

Si une paix consolidée est donc nécessaire au développement durable, son moteur est une croissance économique soutenue et durable. L'ancien Secrétaire général rappelle que cette croissance dépend aussi de circonstances nationales et internationales et, à cette fin, il préconise toute une série de mesures telles que l'intervention pragmatique de l'Etat sur les marchés. D'ailleurs, la réunion des conditions nécessaires au développement dépend, avant tout, de chaque Etat. L'action des Nations unies n'est alors qu'accessoire.

L'environnement joue également un rôle dans le développement durable, puisque le maintien d'une croissance économique continue dépend de la situation. B. Boutros-Ghali met ainsi en avant la nécessité de préserver et de gérer l'utilisation au long terme de toutes les ressources naturelles. L'aspect environnemental et écologique doit alors être abordé en tant qu'il participe au développement économique, social et humain sur la durée, de la population⁴⁴². Cet aspect de la question environnementale, ou autrement dit, le fait d'associer la croissance économique et la protection de l'environnement, fera l'objet de réunions au sein des différentes organisations internationales⁴⁴³ et de plusieurs études doctrinales⁴⁴⁴. Elle a déjà été

⁴⁴² La prévalence de l'économie était plus importante qu'aujourd'hui, mais les conditions sont aussi différentes. La question du réchauffement climatique constitue désormais une des priorités majeures.

⁴⁴³ *Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, Stockholm, 5-16 juin 1972, (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>) ; Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, dit *rapport Brundtland*, 4 août 1987, A/42/427, annexe.

⁴⁴⁴ Philippe Orliange, « La Commission d'environnement durable », in *AFDI*, 1993, p. 820 et s ; Guy Corcelle, « 20 ans après Stockholm : la conférence des Nations Unies à Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », *RMCUE*, 1993, p. 107 et s ; R. Romi, « La mise en place de la « Commission du développement durable » : une innovation à replacer dans son contexte » in *Droit de l'environnement*, 1993, p. 79 et s ; Jean J. Fried, « Le codéveloppement durable », *RFAP*, 1995, p. 287 et s ; R. Romi, « Le droit de l'environnement à la recherche du développement soutenable », *LPA*, 18 octobre 1993, n°

mise en avant, mais sous un angle favorisant la protection écologique plutôt que l'économie, lors de la Conférence de Rio de Janeiro⁴⁴⁵. Son document *Agenda 21* ou *Action 21*⁴⁴⁶ déclarait déjà la nécessaire relation entre protection de l'environnement et croissance économique à long terme, dans le dessein d'un développement durable. La protection de l'environnement constitue alors aussi un des piliers de ce développement.

B. Boutros-Ghali établit, par ailleurs, un lien entre un développement durable et des relations sociales humaines et justes. Ces relations fixent les priorités de développement et par conséquent elles permettent d'assurer la pérennité et l'égalité du développement pour tous, car « la population constitue la principale richesse d'un pays. C'est son bien-être qui définit le développement. C'est son énergie et son esprit d'initiative qui conduisent le développement. Ces caractéristiques déterminent la nature et l'orientation du développement humain durable »⁴⁴⁷. C'est ainsi que l'ancien Secrétaire général des Nations unies recommande de lutter contre les maux qu'il a identifiés comme touchant la population mondiale : la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, l'absence de contrôle de la démographie et la non intégration sociale⁴⁴⁸.

Enfin, le principe selon lequel le développement durable ne peut s'épanouir qu'au sein d'une société démocratique est posé. La démocratie est le seul mode de fonctionnement de l'Etat évitant la survenue ou la reprise d'un conflit parce qu'il permet à chacun de s'exprimer et de peser sur le choix des décisions.

Ces cinq fondements du développement durable font intervenir un très large éventail d'acteurs internationaux. On peut citer l'ONU, et notamment le Conseil de sécurité ou le Conseil économique et social, les institutions de Bretton Woods, les ONG, le PNUD ou le Programme alimentaire mondial (PAM), les collectivités locales, les associations religieuses, les entreprises privées, les universités, les associations de quartier ... Tous ces acteurs jouent un rôle pour amener le monde vers un développement durable et donc vers une paix consolidée. Par exemple, le PAM lutte contre la faim dans le monde, tandis que le FMI assure la fourni-

125, pp. 10 et s. Il faut noter que d'autres études ont été réalisées depuis 1992 et 1995, sur cette question du développement durable.

⁴⁴⁵ Conférences des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), Rio de Janeiro, 3 au 14 juin 1992.

⁴⁴⁶ <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/index.html>

⁴⁴⁷ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, § 96.

⁴⁴⁸ Sur la question du développement durable abordé sous cet angle, on notera que la Banque mondiale rédige chaque année un « Rapport sur le développement dans le monde », en se penchant sur un point particulier, tel que l'agriculture, la santé, l'équité... (<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20227703~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>).

ture de crédits aux pays en déficit en contrepartie du respect d'une politique économique alors que la Banque mondiale cherche à promouvoir le développement économique des pays où elle intervient⁴⁴⁹. Toutefois, l'Etat demeure le principal acteur du développement tant au niveau national qu'au niveau international, parce qu'il fixe souverainement sur son territoire ses priorités de développement durable. De même, puisqu'il prend part à la prise de décision des organisations internationales, par ce biais il participe aussi aux priorités du développement durable. Ainsi, comme le remarque *l'Agenda pour le développement* dès le début, les Nations unies ne peuvent remplacer la volonté des Etats car ce sont eux les principaux acteurs.

III- L' « Agenda pour la démocratisation »

L'Agenda pour la démocratisation suivra le *Supplément à l'Agenda pour la paix*. Il fait suite à un premier rapport⁴⁵⁰ commandé par l'Assemblée générale des Nations unies et à deux conférences⁴⁵¹ sur la question. B. Boutros-Ghali justifie ainsi la survenue de ce rapport comme la poursuite de l'étude de la question.

Un principe fondamental est tout de suite posé : l'ONU ne privilégie aucun régime politique particulier. Cela paraît tout à fait normal et justifié au regard du respect de la souveraineté nationale de chaque Etat. Toutefois, on doit tout de suite préciser que l'ONU ne peut interdire aucun régime politique mais il privilégie le régime démocratique tout en laissant entièrement libre le pays de choisir la forme de son régime. L'ancien Secrétaire général refuse par conséquent de définir la démocratie. Il définit néanmoins la démocratisation comme étant « le passage d'un régime autoritaire à un régime de plus en plus participatif, grâce à divers mécanismes »⁴⁵².

L'ONU va d'abord s'intéresser à la question des partis politiques et de la société civile. Il va ainsi être question de la transformation des mouvements armés en partis politiques par le biais, entre autres, de l'aide de l'Organisation (formation, subvention...), de l'assistance de l'OIT auprès des syndicats afin de les informer de leurs rôles. Les ONG jouent aussi un

⁴⁴⁹ C.-D. Echaudemaison (sous la direction de), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Nathan, 7^{ème} édition, 2006, p. 44.

⁴⁵⁰ B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, rapport du Secrétaire général, 7 août 1995, A/50/332 et Corr.1.

⁴⁵¹ Conférences de Manille du 16 août 1988 (A/43/538, Annexe) et de Managua du 23/11/1994 (A/49/713, Annexe I).

⁴⁵² B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, rapport du Secrétaire général, dit « Agenda pour la démocratisation », 18 octobre 1996, A/51/512, § 5.

rôle essentiel et reçoivent à ce propos la majorité des dons. L'ancien Secrétaire général recommande de coordonner leurs utilisations afin d'éviter un double emploi.

Les Nations unies vont ensuite agir grâce à l'assistance électorale qui peut se faire sous plusieurs formes. Il s'agit d'organiser et de conduire les élections. Une autonomie plus importante est éventuellement laissée aux autorités locales, en les supervisant. Dans tous les cas, l'ONU réalisera une vérification de l'ensemble du processus électoral. Ces différentes mesures nécessitent une autorisation du Conseil de sécurité et doivent s'inscrire dans le cadre d'une opération de maintien de la paix complexe. Toutefois, sous certains de ses aspects, l'assistance électorale ne nécessite pas une OMP. Par exemple, l'ONU devra coordonner et soutenir les observateurs internationaux et nationaux ; elle aura parfois la mission d'apporter une assistance technique ou tout simplement d'observer et de faire un rapport. Afin de déterminer l'assistance qui est nécessaire, une mission d'évaluation des besoins est envoyée sur place. Le plus souvent, constate B. Boutros-Ghali, il s'agit d'une assistance technique nécessitant l'envoi d'un ou deux observateurs pour une durée de quelques mois.

Plusieurs acteurs différents peuvent être appelés à intervenir au sein d'un processus d'assistance électorale. Ainsi, si ce processus apparaît parfois comme un des objectifs d'une opération de maintien de la paix, l'assistance électorale relève de la responsabilité du chef du département des affaires politiques et non du département des opérations de maintien de la paix. Ensuite, le déroulement d'élections démocratiques suppose non seulement le multipartisme politique, mais également la présence d'une presse libre et indépendante afin de permettre aux citoyens d'être informés, notamment des différents programmes politiques ou de suivre les différents débats entre les candidats. Par exemple, à « l'ère du tout internet », selon l'expression médiatique, cette nouvelle voie d'expression permet à tous de s'exprimer en toute liberté et indépendance. Ce moyen nécessite, cependant, un important investissement de base, tant de la part du journal que de son lecteur. Or dans un pays qui vient de sortir d'un conflit, cela ne constitue jamais un achat prioritaire. Quoi qu'il en soit, ce rôle revient au PNUD et à l'UNESCO et consiste en la formation des journalistes et des techniciens de la communication, tels que ceux de la radio.

La surveillance et la protection des droits de l'homme constituent, par ailleurs, un élément nécessaire à la démocratisation d'une société. En effet, « le passage d'un régime autoritaire à un système fondé sur une participation accrue aux décisions politiques nécessite des efforts à long terme »⁴⁵³. Pour y parvenir, il faut suivre trois voies : l'intégration des normes

⁴⁵³ *Ibid.*, § 27.

internationales dans les lois nationales, le renforcement ou la mise en place d'institutions nationales de protection des droits de l'homme, enfin la consolidation institutionnelle, démocratique et tout ce qui l'entoure comme la police ou la justice par exemple.

Les Nations unies apportent également une assistance dans le cadre du renforcement de la responsabilité, de la transparence, de la qualité de la gestion du secteur public et de la consolidation de la paix. Il s'agit plus simplement, d'abord, d'aider à améliorer la gestion des affaires publiques à travers une série d'éléments clés. En effet, « le processus de démocratisation suppose que l'on remette en question les structures et les fonctions de l'administration » et notamment la responsabilité des pouvoirs publics devant les assemblées élues par le peuple.⁴⁵⁴ Il est question, par ailleurs, de mieux gérer l'argent public en luttant, par exemple, contre la corruption ou une mauvaise utilisation de ces fonds. Cette assistance spécifique est apportée par le PNUD et la Banque mondiale.

Enfin, la démocratisation implique la consolidation de l'Etat de droit et à cet égard, B. Boutros-Ghali pose deux principes : d'un côté, la démocratisation et le respect de l'état de droit sont liés et, de l'autre côté, le pluralisme politique et l'existence d'un appareil juridique efficace sont liés. Effectivement, « un système juridique doit reposer non seulement sur une législation appropriée mais également sur des institutions chargées d'élaborer des lois et de les appliquer »⁴⁵⁵. Il est donc nécessaire d'assurer l'installation ou le renforcement d'un système judiciaire, policier et pénitencier efficace et respectueux des droits de l'homme. Le rôle de l'ONU est alors d'assurer la formation du personnel et d'assister le pays dans l'élaboration des lois et codes pénaux.

Pour parvenir à fournir l'ensemble de cette aide efficacement, il est indispensable de coordonner les différentes actions. On va ainsi chercher à améliorer la coopération entre les différents intervenants pour éviter les doubles emplois, puis de renforcer l'administration publique et, enfin, la coopération avec la société civile.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, § 33.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, § 45.

Chapitre II : Identification des actions relevant d'une opération de consolidation de la paix

Au regard des premières OCP, la restauration d'un Etat de droit et l'installation d'une démocratie apparaissent comme des éléments indispensables à la poursuite d'une telle opération. D'aucuns s'accordent en effet pour affirmer qu'aucune action de *peace-building* n'est envisageable dans un environnement anarchique. Néanmoins, la restauration d'un Etat démocratique ne saurait suffire à la réussite de l'opération. Les conflits actuels se nourrissent de la misère et dès lors une OCP se doit d'être dotée d'un programme complet d'aides économiques et financières pour assister l'Etat dans la mise en place d'un vaste programme de développement socio-économique durable. Ce programme a également pour objectif d'asseoir l'autorité de l'Etat et de pérenniser l'arrêt des combats. Enfin, la question de la poursuite ou de l'amnistie des auteurs des crimes commis durant le conflit se pose. Bien que cette dernière étape ne ressorte pas des premières opérations, son accomplissement est indispensable à la consolidation de la paix. Elle ne peut en effet se résumer à la seule restauration de la démocratie, accompagnée d'une aide économique et financière (section I). Le jugement des responsables des crimes les plus graves (section II) constitue une autre phase, souvent quasi-concomitante avec l'étape de restauration de l'Etat, d'une opération de consolidation de la paix complète. Néanmoins, pour l'ensemble de la doctrine, la phase de jugement n'apparaît pas comme ayant un lien évident avec la consolidation de la paix.

Section I : La restauration de la démocratie et l'aide économique et financière

Il ne faut pas oublier que chaque situation est unique et particulière et que, par conséquent, pour certaines affaires il sera nécessaire de construire entièrement l'Etat, alors que pour d'autres, l'opération de consolidation de la paix se traduira par quelques modifications normatives. Ainsi, pour certaines opérations, il s'agira de rédiger une nouvelle Constitution et mettre en place un important plan de relance de l'économie, tandis que pour d'autres, il sera question d'apporter quelques modifications législatives ou une aide à une branche particulière de

l'économie. Dans tous les cas, le processus de reconstruction se subdivise en deux étapes : un aspect institutionnel et un aspect économique et financier.

I- L'aspect institutionnel

L'objectif est d'organiser des élections démocratiques afin que des dirigeants soient choisis par le peuple. Pour atteindre ce but, un certain nombre d'actions doivent être réalisées comme, par exemple, la rédaction d'une Constitution, ou des lois électorales ou bien la réforme de la police et de la justice, pour garantir la sécurité sur le territoire, notamment pendant la campagne électorale. Pour autant, le jour du scrutin ne marque pas la fin de l'opération de consolidation de la paix ; d'ailleurs il faut aussi gérer le quotidien.

A- Le volet constitutionnel

La réussite de la consolidation de la paix passe tout d'abord par la présence d'un gouvernement effectif sur l'ensemble du territoire en question, car l'anarchie ne peut pas apporter la paix. Ce « désordre résultant d'une absence ou d'une carence d'autorité [...et...] par extension à une confusion due à l'absence de règles ou d'ordres précis »⁴⁵⁶ conduit à l'adoption – *de facto* – de la loi du plus fort et dont on sait qu'elle est la négation de la loi abstraite et générale. Pour s'en convaincre, il suffit de voir la situation en Somalie où des seigneurs de guerre se disputaient⁴⁵⁷ quotidiennement de petits territoires, commettant de graves atrocités, selon les dires mêmes de l'ancien Secrétaire général, K. Annan⁴⁵⁸, ou la situation en Irak où le gouvernement actuel ne semble pas être en mesure d'assurer l'état de droit⁴⁵⁹.

De même, dès lors qu'un Etat se trouve face à une situation de grave remise en cause de son autorité et dont la poursuite amènerait à l'anarchie, il peut être légalement prévu que le

⁴⁵⁶ A. Rey et J. Rey-Debove (sous la direction de), *op. cit.*, p. 91.

⁴⁵⁷ Les seigneurs de guerre ont été chassés par les troupes de l'Union des tribunaux islamiques, eux-mêmes chassés par les hommes du gouvernement fédéral légitime provisoire avec l'aide des soldats éthiopiens ; le manque d'informations sur ce pays ne nous permet pas de savoir si l'usage de l'imparfait se justifie ou pas aujourd'hui. Pour un aperçu de la situation voir H. Rakotonirina, « La Somalie, d'un chaos à l'autre ? », *Opération de paix*, <http://www.operationspaix.net/La-Somalie-d-un-chaos-a-l-autre>.

⁴⁵⁸ Service d'information des Nations unies, « Somalie : le Conseil de sécurité appelle à la réconciliation », *Centre d'actualités de l'ONU*, 8 juin 2006.

⁴⁵⁹ Pas un jour sans que la presse nous relate un nouvel attentat en Irak (AFP, « Au moins 105 morts dans un attentat suicide dans le nord de l'Irak », *Le Monde*, 7 juillet 2007 ; AFP, « Attentat contre le mausolée chiite de Samarra », *Le Monde*, 14 juin 2007 ; AFP, « Des attentats meurtriers visent la minorité yézidie », *Le Monde*, 16 août 2007 ; AFP « Des attentats visent la ville de Ramadi et des patrouilles de l'armée américaine », *Le Monde*, 9 mai 2007, p. 5...) La couverture médiatique est moins importante en Somalie, bien qu'elle se soit renforcée pendant que les Tribunaux islamiques ont été installés au pouvoir du mois de juin 2006 au 27 décembre 2006.

fonctionnement normal des institutions et que la garantie des libertés publiques soient suspendus. Par exemple, la Constitution française prévoit que « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou [que] l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances »⁴⁶⁰. Le Gouvernement peut également recourir aux dispositions relatives à l'état de siège⁴⁶¹ ou à l'état d'urgence⁴⁶² pour recouvrer son autorité. On observera que l'idée générale de ces dispositions se retrouve dans d'autres Constitutions⁴⁶³. De même les Etats membres à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (dite Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)) ont la possibilité de déroger à leurs obligations en cas d'état d'urgence⁴⁶⁴.

Il est donc tout à fait clair que tout Etat et l'ensemble de la Communauté internationale entendent combattre toute situation anarchique. Dans une telle situation, le Conseil de sécurité, aidé du Secrétaire général, cherche à installer le plus rapidement possible un gouvernement effectif, soit par le biais d'un gouvernement d'union nationale, soit par le moyen d'une administration internationale transitoire. Quel que soit le choix du Conseil, ce gouvernement devra être reconnu par le reste de la Communauté internationale. Il ne faudrait cependant pas en conclure que la présence d'une quelconque institution étatique ou d'un Etat est l'assurance d'une paix durable, car seule la mise en place d'un Etat démocratique respectant les libertés publiques et les minorités offre un espoir certain d'une telle paix. Par ailleurs, au-delà du simple fait de lutter contre l'anarchie, l'ONU va rechercher à installer et renforcer la démocratie.

⁴⁶⁰ Article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

⁴⁶¹ Article 36.

⁴⁶² Loi n° 55/385 du 3 avril 1955.

⁴⁶³ Voici quelques exemples : article 85 de la Constitution de la République démocratique du Congo (<http://www.presidentrdc.cd/constitution.html>), article 6 de la Constitution argentine (http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf), article 33 § 12 de la Constitution de la Mongolie (http://www.servat.unibe.ch/law/icl/mg00000_.html), article 35 de la Constitution marocaine (<http://www.al-bab.com/maroc/gov/con96fr.htm>).

⁴⁶⁴ Article 15 : « En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international ».

1- L'installation d'un gouvernement provisoire

L'administration d'un territoire par un Etat tiers est apparue avec l'Empire romain⁴⁶⁵. Par la suite, une multitude de modèles d'administration d'un territoire par un Etat s'est dessinée : de l'annexion pure et simple, à la gestion des affaires locales par les autochtones en passant par le protectorat ou la colonisation. Ainsi, les expériences historiques foisonnent. Toutefois, les desseins sont aujourd'hui différents puisque désormais, cette gestion de territoire est le fait d'une situation de crise à laquelle la Communauté internationale entend mettre fin durablement. Autrement dit, l'administration internationale voit maintenant son action se dérouler dans le cadre de la consolidation de la paix et non plus dans le cadre d'une mission civilisatrice et/ou d'exploitation des ressources naturelles ou géographiques du territoire. Il existait, avant 1945, néanmoins, quelques cas d'administration dans le dessein du State-building⁴⁶⁶.

Après la Grande guerre, la région allemande de la Sarre revendiquée par la France, était soumise à une administration internationale par une commission de cinq membres dont un Français et un Sarrois. « Il s'agissait d'un régime transitoire jusqu'au plébiscite prévu en 1935, par le traité de Versailles, avec trois options possibles, la réintégration dans l'Allemagne, l'« union » avec la France ou le maintien du statu quo »⁴⁶⁷. La population choisit la première option et le 1^{er} mars 1935, la Sarre réintérait l'Allemagne. Un autre exemple est celui du système du mandat A de la Syrie ou du Liban exercé par la France, où le protecteur devait conduire le pays à l'indépendance⁴⁶⁸. Il était alors question de la construction d'un Etat. Or cette caractéristique est également présente dans le processus de *peace-building*. Cer-

⁴⁶⁵ Rome avait mis en place toute une gradation de modèles d'administration de ses différents territoires conquis. Cela allait de l'annexion à une gestion qui se voulait plus libre de Rome. En contrepartie de l'annexion, les habitants de ces territoires devenaient citoyens romains, avec tout ce qui en découle tel que l'accession à la magistrature ou la possibilité d'utiliser le droit romain. Il y avait ainsi le *municipe* romain qui annexe la cité vaincue en conservant toutefois les sensibilités locales. Un système de préfectures élargira le *municipe* aux vastes régions sans cités. Ensuite, il y avait le *socius* où le territoire conservait les symboles de sa souveraineté (monnaie, citoyenneté, justice souveraine, droit privé), mais il avait une obligation perpétuelle et unilatérale d'obéissance, de contribution militaire et d'aide financière envers Rome. Il y a aussi la colonie latine qui a d'abord une vocation militaire. Il existait enfin les Etats clients qui ressemblaient aux *Socii* italiens. Leurs contributions perpétuelles à Rome dépendent de chaque cas. Quelle que soit la formule retenue, le territoire terminait annexé par Rome (M. Humbert, *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Paris, Dalloz, collection Précis droit public-sciences politiques, 9^{ème} édition, 2007, pp. 273 et s.).

⁴⁶⁶ Mariano Javier Aznar Gómez, « La administración internacionalizada del territorio por parte de la Organización de las Naciones Unidas » in J. Cardona Llorens (sous la direction de) *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI : entre la adaptación y la reforma de la carta*, colloquio international de 20-22 avril de 2006, Universidad Jaume I, Castellón, España Valencia, Cedri, colección Tirant monografías n° 583, p. 199.

⁴⁶⁷ E. Decaux, « Les caractéristiques de l'administration internationale dans les zones de crise », *RIDC* 2-2006, pp. 526 et s.

⁴⁶⁸ A lire P. Fauchille, il s'agirait plutôt d'une nouvelle forme de colonisation (P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau et C^{ie}, 8^{ème} édition, 1925, t. I^{er}, 2^{ème} partie : Paix, pp. 812 et s.). A contrario, E. Decaux soutient la thèse opposée (*op. cit.*).

tains de ces aspects se retrouvent donc dans les administrations internationales actuelles. Il est ainsi apparu nécessaire d'associer les populations locales à la gestion de leur territoire et de diminuer progressivement la compétence de l'administrateur au profit de l'autorité locale. A ce propos le général Catroux, délégué du haut-commissaire de la France à Damas, déclarait : « Cette coopération était comparable à une somme constante de deux termes variables, le terme français et le terme syrien, ces deux termes devaient dans le temps varier en sens inverse, la contribution française à l'origine prépondérante, se réduisant progressivement en tendant vers zéro, tandis que la contribution syrienne s'accroîtrait pour finalement former à elle seule la totalité de la somme. Lorsqu'il en serait ainsi, l'assistance de la France n'aurait plus d'objet. Sa tutelle après avoir été progressivement desserrée serait levée et la Syrie accéderait à sa pleine indépendance »⁴⁶⁹.

A côté du gouvernement d'un territoire par un tiers, un gouvernement d'union nationale peut être formé, notamment durant les périodes de crises où le pays ne sombre pas dans l'anarchie. Il existe alors deux voies possibles : soit le gouvernement en fonction a recours à une dictature temporaire⁴⁷⁰, soit la majorité et l'opposition parlementaires décident de s'unir pour surmonter la crise. La pratique récente montre que l'ONU préfère cette solution parce qu'elle a pour avantage de permettre la participation de toute une Nation au rétablissement et à la consolidation de la paix de son pays.

Un tel gouvernement demande l'association de plusieurs critères. Il faut tout d'abord une crise. Toute la difficulté ici est de définir ce qu'il faut entendre par crise. Or, même la survenue d'une guerre internationale ne se traduit pas toujours par l'apparition d'un gouvernement d'union nationale⁴⁷¹. Par ailleurs, un gouvernement d'union nationale suppose l'existence d'une opposition et, de ce fait, la présence d'un régime démocratique ou d'une opposition possédant les moyens d'être entendue par une partie importante de ses concitoyens⁴⁷². Dans tous les autres cas, il faut écarter les gouvernements d'union nationale où l'opposition – le plus souvent à l'étranger – ne participe pas. Enfin, un accord entre la majorité et l'opposition parlementaires pour la formation d'un gouvernement d'union nationale doit être signé. Trois exemples peuvent être cités. Ainsi, face à la Couronne britannique, les Amé-

⁴⁶⁹ E. Decaux, *op. cit.*, p. 529.

⁴⁷⁰ Voir, par exemple, l'article 16 de la Constitution française.

⁴⁷¹ Bien que seul soit légitime le gouvernement de la France libre, dans les faits, la France était en partie gouvernée par le régime de Vichy. Il n'existait aucune alliance entre ces deux entités.

⁴⁷² A ce propos, Spinoza, en déclarant que « s'il était aussi facile de commander à l'esprit qu'à la langue, tout pouvoir régnerait en sécurité et nul gouvernement n'appellerait la violence à son secours » (B. Spinoza, *Traité des autorités théologique et politique*, 1670, Saint-Amand, Folio, collection « essais », 1994, p. 309), distingue entre la liberté de penser qui ne peut connaître de limites et la liberté d'exprimer ce que l'on pense. Cette dernière peut être interdite ou encadrée par la loi.

ricains ont fait fi de leurs divisions internes afin de devenir indépendants. De même, les Allemands s'unissent afin de faire face à la guerre avec la France, en 1870. Enfin, à l'occasion de la Première Guerre mondiale, la majorité et l'opposition française formèrent une « Union sacrée » pour défendre le pays. Ces situations ne constituent toutefois pas des exemples de consolidation de la paix, car ils se réalisent tous autour d'un projet guerrier. Aujourd'hui, toute union nationale doit se faire autour d'un projet de paix durable et s'intégrer à l'action de la Communauté internationale par le biais de l'ONU et/ou d'une organisation régionale.

Tant dans le cadre d'un gouvernement d'union nationale que d'un gouvernement international, l'action du Conseil de sécurité n'est pas différente, puisque les mesures adoptées dans le cadre d'un gouvernement international pourront s'appliquer aussi dans l'autre cas.

a- L'administration internationale d'un territoire

Aujourd'hui, l'administration internationale d'un territoire s'inscrit dans le cadre de la consolidation de la paix et de la (re)construction de l'Etat. Même si chaque administration est originale, elles ont en commun de poursuivre le même objectif et d'utiliser des moyens identiques. Par ailleurs, chacune des administrations aura été préalablement au moins autorisée par l'ONU. Sachant que chaque opération de consolidation de la paix est unique, il faut alors se demander s'il existe un modèle universel de l'administration internationale transitoire⁴⁷³.

L'administration internationale, à l'occasion de la consolidation de la paix, doit donc s'inscrire dans une opération multilatérale. A cet effet, il est nécessaire de recourir au Conseil de sécurité. Certes, il est possible qu'un Etat ou un groupe d'Etats décident de mettre en place une administration internationale sans recourir, n'y en référer à l'ONU. Toutefois, ils prennent, d'une part, le risque de voir cette action et toutes celles qui en découlent non reconnues par le reste de la Communauté internationale et, d'autre part, que leur action soit considérée comme illégitime par la population locale. L'administration provisoire de l'Irak par les Etats-Unis et leurs alliés, à ses débuts, en est le parfait exemple.

Ainsi, on cherchera à inscrire cette administration au sein d'une action que seule l'ONU peut aujourd'hui organiser. La raison de recourir aux Nations unies est en effet double.

D'abord, elles permettent de légitimer l'action de state-building et le recours nécessaire à une administration internationale. L'installation de ces opérations de l'ONU sur le ter-

⁴⁷³ Y. Daudet, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies ? », in Y. Daudet (sous la direction de), *op. cit.*, p. 20.

ritoire d'un Etat, et plus particulièrement l'administration internationale, peut être, en effet, ressentie comme une atteinte à sa souveraineté et à son intégrité territoriale⁴⁷⁴. Or ces deux éléments constituent des principes régissant la vie de la société internationale et repris dans la Charte des Nations unies : la non-ingérence dans les affaires intérieures⁴⁷⁵. Il est par conséquent impossible d'installer une administration provisoire hors du cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies ou bien du consentement de l'Etat sur la partie du territoire concernée. Hormis le consentement de l'Etat⁴⁷⁶. Le recours à l'administration internationale légale ne peut donc se faire que dans un contexte particulier, la responsabilité collective de protéger : constatant la défaillance d'un Etat dans son devoir de protéger une partie de sa population, la Communauté internationale décide d'intervenir. Dans le même temps, le Conseil de sécurité constatera qu'une telle défaillance est une menace pour la paix et mettra en œuvre le chapitre VII de la Charte. Néanmoins, si une force militaire doit être déployée, toute administration civile ne sera installée qu'avec la signature d'un accord de cessez-le-feu. De ce fait, son installation est soumise à la réunion de trois conditions préalables : une situation de crise qui fait appel à la « responsabilité de protéger » de la Communauté internationale, le recours au chapitre VII par le Conseil de sécurité et l'accord des parties pour la mise en place de cette administration. On remarquera qu'ainsi en inscrivant cette installation dans le cadre du chapitre VII, on légalise et légitime le recours au devoir collectif de protéger. De plus, on oblige le reste de la Communauté et les parties au conflit à accepter cette nouvelle administration puisque les résolutions du Conseil de sécurité sont erga omnes. Cependant, étant donné qu'aucun gouvernement international ne saurait être mis en place sans le consentement des anciens belligérants, l'action de la consolidation pour la restauration de l'Etat se fonde non seulement sur le chapitre VII mais aussi sur le précédent.

De surcroît, le recours aux Nations unies permet de coordonner tous les différents protagonistes qui interviendront pendant la durée de l'administration transitoire. A ce propos, on peut d'ores et déjà différencier le volet militaire du volet civil puisque que chacun est le fait d'un organisme. La partie militaire intervient la première dans le dessein du maintien de la paix tandis que le volet civil arrive seulement à la fin des combats. Toutefois, durant la période plus ou moins longue où les deux aspects vont se côtoyer, il sera nécessaire d'en assurer la coordination et la coopération. Il est par ailleurs indispensable d'assurer également la coordination au sein même de l'administration internationale, entre les différents départements ou

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁷⁵ Article 2 §7.

⁴⁷⁶ Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un acte de souveraineté.

« ministères ». En effet, les différentes missions et objectifs de la mission sont répartis entre les différents organismes et Etats participants. La coordination est alors assurée par l'administrateur et son équipe ou le gouvernement d'union nationale pour suivre un programme clair et précis. L'action gouvernementale avec les différentes opérations des Nations unies et des autres organisations et entités qui interviennent doit également être coordonnées. Enfin, pendant le déroulement du volet civil, des organisations spécialisées vont intervenir dans leurs domaines respectifs à côté du gouvernement, telles que les organisations financières dans le rayon du développement économique de la région ou bien les entreprises privées afin d'investir. Ces investissements permettront, entre autres, d'assurer le retour à la vie civile des anciens combattants.

Le besoin de recourir à l'ONU dans la mise en place des administrations internationales est parfaitement illustré par la pratique. Il n'est toutefois pas toujours fait appel au Conseil de sécurité. On peut ainsi distinguer les administrations assurées par l'ONU, de celles exercées par une organisation régionale ou par un Etat.

1- L'administration transitoire par l'ONU

Dans le cadre particulier de la consolidation de la paix et de la restauration de l'Etat, l'ONU fut amené à plusieurs reprises à administrer un territoire au cours des vingt dernières années. Au début des années 1990, elle le fit en Namibie et la conduisit à l'indépendance⁴⁷⁷. Après la publication de *l'Agenda pour la paix*, le Cambodge, le Kosovo et le Timor Oriental peuvent être cités.

a- Le Cambodge

Depuis la fin de la guerre froide, la pratique montre que la Communauté internationale recourt plus facilement à l'outil d'administration internationale. C'est ainsi que, dès 1993, le Conseil de sécurité autorise le Secrétaire général à mettre en place une administration internationale au Cambodge⁴⁷⁸. A cette fin, une première réunion se déroule à Paris en 1989, mais les

⁴⁷⁷ Voir *supra*, pp. 115 et s.

⁴⁷⁸ Après la guerre d'Indochine, le Cambodge obtient son indépendance (1953). En 1970, le premier ministre Norodom Sihanouk – ancien roi – est chassé par un coup d'Etat. Le pays sombre alors dans la guerre civile opposant les troupes pro-occidentales aux Khmers rouges (communistes maoïstes). Le Cambodge est alors entraîné dans le conflit du Vietnam. En 1975, Phnom Penh tombe aux mains des communistes khmers de Pol Pot qui mettent en place un régime totalitaire soutenu par la Chine. Commence dès lors une traque des élites urbaines en

partis n'aboutissent à aucun accord. Après que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité se soient saisis du problème, une seconde réunion se tient dans la même ville, le 23 octobre 1991, durant laquelle un accord⁴⁷⁹ est enfin trouvé. Son dessein est le recouvrement de la paix et la réconciliation nationale dans le pays grâce aux élections libres et équitables. Pour y parvenir, « il est [...] jugé indispensable [...] d'attribuer « un rôle accru à l'ONU » [...] qui est [...] assumé par l'APRONUC dont le mandat consiste certes à stabiliser la situation militaire, mais aussi et surtout à assurer un environnement politique neutre »⁴⁸⁰. Le Conseil de sécurité approuvera ces accords par la résolution 718⁴⁸¹ et afin de préparer l'arrivée de l'APRONUC⁴⁸², il demande au Secrétaire général de constituer une mission préparatoire, la MIPRENUC⁴⁸³, composée de civils et de militaires. Durant cette période, se déroule ainsi la première phase de l'opération qui est de faire respecter le cessez-le-feu entre les parties. Il appartiendra à l'APRONUC de réaliser la démilitarisation des combattants, par la suite.

Le 19 février 1992, le Secrétaire général remet un rapport⁴⁸⁴ au Conseil de sécurité dans lequel il demande la création d'une administration provisoire, composée de militaires et de civils et placée sous la responsabilité directe du Secrétaire général de l'Organisation. Par la résolution 745, le Conseil de sécurité « décide [alors] de créer sous son autorité, conformément au rapport susmentionné et pour une période n'excédant pas dix-huit mois, l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge »⁴⁸⁵.

Le choix d'une administration directe par l'ONU est parfaitement justifié, selon P. Isoart. En effet, « il n'était évidemment pas question de soumettre ce pays au régime de tutelle du chapitre XIII de la Charte, ni d'imaginer un système comparable à celui établi pour l'Irian Java d'octobre 1962 à mai 1963. Le Cambodge n'était pas un « territoire » mais un vieil Etat fier d'une histoire millénaire. L'administration directe étant impossible, seul le contrôle des structures administratives existantes était concevable »⁴⁸⁶. Par ailleurs, l'APRONUC n'est installée que pour une durée maximum d'un an et demi et les élections devront se tenir

vue de leur « rééducation » dans des camps à la campagne. Cela se soldera par environ deux millions de morts (à ce propos, un procès a débuté auprès du tribunal spécial Khmers rouges (<http://www.eccc.gov.kh/french/default.aspx>)). Rapidement le régime entre en conflit avec le Viêt Nam. En 1979, ce dernier envahit le pays et provoque la fin du régime khmer rouge. Après de nombreuses réunions internationales infructueuses entre les différents partis cambodgiens, un accord est trouvé en avril 1989. Les Vietnamiens se retirent alors la même année.

⁴⁷⁹ Accord pour un règlement politique global et cinq annexes dont le mandat de l'APRONUC.

⁴⁸⁰ P. Isoart, « L'autorité provisoire des Nations unies au Cambodge », *AFDI*, 1993, p. 160.

⁴⁸¹ Résolution 718 du Conseil de sécurité, 31 octobre 1991, S/RES/718(1991).

⁴⁸² A noter que cette première mission dura plus longtemps que prévu car l'APRONUC fit face à des difficultés de recrutements.

⁴⁸³ MIPRENUC, résolution 717 du Conseil de sécurité, 16 octobre 1991, S/RES/717(1991).

⁴⁸⁴ *Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge au Conseil de sécurité*, 19 février 1992, S/23613.

⁴⁸⁵ Résolution 745 du Conseil de sécurité, 28 février 1992, S/RES/745(1992), § 2.

⁴⁸⁶ P. Isoart, *op. cit.*, p. 166.

au plus tard en mai 1993. Il faut néanmoins observer que l'administration des Nations unies ne fut déployée qu'en mars 1992, ce qui présente une difficulté supplémentaire⁴⁸⁷. Enfin, un parallèle avec la GANUPT et la Namibie⁴⁸⁸ peut être fait, puisque, dans les deux cas, il s'agissait d'une administration directe d'un Etat dans le but de le conduire à des élections générales en douze mois.

Au crépuscule du deuxième millénaire et à l'aube du suivant, les Nations unies furent chargées de l'administration de deux nouveaux territoires : le Kosovo et le Timor Oriental.

b- Le Kosovo

En 1998, le Conseil de sécurité se déclare « profondément préoccupé par la détérioration rapide de la situation humanitaire dans l'ensemble du Kosovo⁴⁸⁹, alarmé par l'imminence d'une catastrophe humanitaire ». Il « exige » alors un cessez-le-feu et la prise de mesures immédiates pour prévenir toute catastrophe humanitaire⁴⁹⁰. Cela aboutit à la conclusion d'accords⁴⁹¹ que ni la Serbie ni la Yougoslavie ne respecteront⁴⁹². Les Occidentaux imposent le retour au statut d'autonomie par une présence militaire, après des bombardements de l'OTAN sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Débute alors une administration directe par l'ONU avec l'adoption de la résolution 1244⁴⁹³ du Conseil de sécurité. Elle constitue la base de l'action de l'ONU et le fondement de cette administration internationale.

L'intervention de l'ONU au Kosovo est alors subdivisée en deux branches. La KFOR est la branche militaire – force multinationale sous l'égide de l'ONU, avec une forte participation de l'OTAN et sous commandement unifié – tandis que la MINUK constitue la branche civile de la mission.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 161.

⁴⁸⁸ Voir *supra*, p. 115.

⁴⁸⁹ En 1912, le Kosovo, région albanophone, est intégré de force dans la Serbie. Entre 1966 et 1989, Tito met en place un statut d'autonomie au profit de cette province qui demeure cependant rattachée à la Serbie. Au cours des années, l'autonomie devient de plus en plus importante, mais elle ne satisfait ni les Serbes ni les indépendantistes kosovars. Après que les premiers aient supprimé le statut d'autonomie, en 1989, les seconds proclament l'indépendance de la région, en 1991, lors de la décomposition de la Yougoslavie. En 1998, les forces serbes répondent par une répression importante et disproportionnée aux attentats de l'armée de libération du Kosovo (UCK).

⁴⁹⁰ Résolution 1199 du Conseil de sécurité, 23 septembre 1998, S/RES/1199(1998).

⁴⁹¹ Accords signés à Belgrade, le 16 octobre 1998, entre la République fédérale de Yougoslavie et l'OSCE, et, le 15 octobre 1998, entre la République fédérale de Yougoslavie et l'OTAN, concernant la vérification du respect des dispositions de sa résolution 1199 par la République fédérale de Yougoslavie et toutes les autres parties concernées au Kosovo.

⁴⁹² Résolution 1203 du Conseil de sécurité, 24 octobre 1998, S/RES/1203(1998).

⁴⁹³ Résolution 1244 du Conseil de sécurité, 10 juin 1999, S/RES/1244(1999).

Les missions de la KFOR sont précisées par la résolution 1244, laquelle reprend l'accord du 10 août 1999. En tant que force militaire de maintien de la paix, ces objectifs sont classiques. Ainsi, elle doit assurer le maintien du cessez-le-feu entre les belligérants et démilitariser les groupes armés kosovars. Elle a également le devoir de sécuriser le territoire afin de permettre le retour des réfugiés, l'acheminement de l'aide humanitaire et l'installation provisoire d'une administration internationale civile, la MINUK. Jusqu'à ce que le relais soit pris par la police civile de la MINUK, la KFOR a enfin la responsabilité du maintien de l'ordre public.

Les objectifs de la MINUK sont, à leur tour, indiqués par la résolution 1244 du Conseil de sécurité. C'est donc dans les mêmes conditions que la KFOR et la MINUK sont créées par le Conseil de sécurité. La MINUK se voit ainsi confier sept missions principales⁴⁹⁴, regroupées en quatre chapitres. Tout d'abord, elle doit mettre en place une administration civile transitoire. Elle doit, ensuite, assurer le retour en toute sécurité des réfugiés et de façon générale, garantir, pour toute la population du Kosovo, le respect des droits de l'homme. Elle est, par ailleurs, en charge de la reconstruction. Enfin elle doit renforcer les institutions. En ce qui concerne la structure de l'administration internationale, on place le RSSG (Représentant spécial du Secrétaire général) à la tête de la MINUK. Toutefois, les quatre objectifs de la mission ne sont pas tous confiés à l'ONU. L'aspect humanitaire est pris en charge par le HCR, tandis que l'UE s'occupe de la reconstruction et que l'OSCE assure le renforcement des institutions. Enfin, l'ONU a en charge l'administration civile. Le RSSG nomme le responsable, issu de l'organisation chargée de chaque domaine. Chacune conserve alors sa structure de commandement mais elles doivent respecter les décisions du représentant du Secrétaire général. Enfin, aucune organisation ne possède le monopole dans son domaine d'action.

Au début de l'année, « le Secrétaire général exhort[ait] dans un rapport la communauté internationale à trouver rapidement une solution au statut final de la province serbe administrée par l'ONU depuis 1999 »⁴⁹⁵. Finalement, le Kosovo a proclamé son indépendance, le

⁴⁹⁴ Faciliter l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles ; exercer les fonctions d'administration de base ; faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo ; faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et l'acheminement de l'aide humanitaire et de secours ; maintenir l'ordre public ; promouvoir les droits de l'homme ; veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave.

⁴⁹⁵ Centre de nouvelles de l'ONU, « Kosovo : le Secrétaire général prévient contre le risque de l'instabilité », 3 janvier 2008.

17 février 2008, mais celle-ci n'a été reconnue, entre autres, ni par la Serbie⁴⁹⁶, ni par la Russie⁴⁹⁷.

Si l'administration du Kosovo par les Nations unies ne peut être vue ni comme un échec ni comme un succès, l'exemple est-timorais doit être analysé comme un succès.

c- Le Timor Oriental

A l'aube du troisième millénaire, débute l'administration du Timor Oriental⁴⁹⁸ par l'ONU. Le Conseil de sécurité adopta la résolution 1246 par laquelle il créa la MINUTO (Mission des Nations unies au Timor Oriental)⁴⁹⁹. Se fondant sur le chapitre VII de la Charte, il met en place une opération de maintien de la paix fortement régionalisée : l'INTERFET⁵⁰⁰. Sa mission, placée sous un commandement unifié australien, est de rétablir la paix, la sécurité, protéger et appuyer la MINUTO et, dans la limite des capacités de la force, faciliter l'aide humanitaire. Sur ce même fondement, mais avec l'internationalisation de l'affaire, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1272⁵⁰¹ à l'unanimité et crée une Administration transitoire des Nations unies au Timor Oriental (ATNUTO). Cette dernière obtient les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire qui sont en fait tous regroupés dans les mains d'un seul homme : le représentant du Secrétaire général faisant fonction d'administrateur transitoire⁵⁰². La mission de l'administration transitoire, selon les accords du 5 mai 1999, est de « mettre en place un véritable appareil étatique avec toutes ses composantes institutionnelles (justice, police, éducation, santé...). Placée sous le sceau du principe de légitimité démocratique, elle devait instal-

⁴⁹⁶ Eric Collier, « La Serbie « ne reconnaîtra jamais » le nouvel Etat, assure le président Boris Tadic », *Le Monde*, 19 février 2008.

⁴⁹⁷ AFP, « A Belgrade, la Russie réassure la Serbie de son soutien contre l'indépendance du Kosovo », *le-monde.fr*, 25 février 2008.

⁴⁹⁸ Le Timor Oriental fut colonisé par les Portugais. Alors que son grand voisin indonésien devenait indépendant en 1954, Lisbonne refusa de l'inscrire sur la liste des territoires non autonomes des Nations unies. L'Assemblée générale l'inscrivit malgré tout et demanda au Portugal de lui fournir des renseignements sur ses colonies. Elle demanda par la suite de se conformer à la politique de décolonisation de l'ONU. Après la révolution des Œillets, le gouvernement portugais entama une politique de décolonisation. Les trois principaux partis politiques timorais-orientaux, poursuivant des buts différents (l'UDT (Union démocratique timoraise) qui désire créer une fédération avec le Portugal, l'APODETI (Association populaire démocratique timoraise) qui propose l'intégration à l'Indonésie et le FRETILIN (Association social démocrate timoraise) qui souhaite l'indépendance), entrèrent en conflit les uns contre les autres. A partir de 1975, l'Indonésie envahit puis annexa la partie orientale de l'île. Marquée par le massacre de Dili, la remobilisation de la Communauté internationale se concrétisa par un accord (accord du 5 mai 1999) entre l'Indonésie et le Portugal sous l'égide de l'ONU.

⁴⁹⁹ Résolution 1246, 11 juin 1999, S/RES/1246(1999).

⁵⁰⁰ Il s'agit d'une force créée par la résolution du Conseil de sécurité 1264 du 15 septembre 1999 (S/RES/1264(1999)).

⁵⁰¹ Résolution 1272 du 25 octobre 1999 du Conseil de sécurité, S/RES/1272 (1999).

⁵⁰² Il s'agira de M. Vieira de Mello, nommé le 26 octobre 1999.

ler la démocratie sur un territoire vierge de ce mode d'organisation sociétale »⁵⁰³. A cette fin, la résolution 1272 déclare que l'ATNUTO doit « consulte[r] la population du Timor Oriental et coopère[r] étroitement avec elle pour s'acquitter efficacement de son mandat en vue de créer des institutions locales démocratiques [...] et de transférer ses fonctions administratives et de services publics à ces institutions »⁵⁰⁴. A ce propos, on remarquera que le Timor Oriental n'est pas une affaire de décolonisation classique mais de peace-builging puisque l'ONU a toujours cherché l'accord de l'Indonésie pour résoudre ce conflit⁵⁰⁵. Ainsi, dès lors que les parties, et notamment l'Indonésie, ont décidé de respecter leurs obligations respectives inscrites dans l'accord du 5 mai, la construction de l'Etat est-timorais peut alors se poursuivre jusqu'à l'indépendance du 20 mai 2002.

2- L'administration transitoire par une organisation régionale : l'exemple de l'Union européenne

Si l'ONU offre les outils permettant de recourir à l'outil de l'administration internationale, il est également possible d'illustrer par des exemples le recours à d'autres entités, notamment les organisations régionales. A ce titre, l'après-guerre des Balkans est riche d'exemples : l'Europe fut administratrice de la ville de Mostar et de l'Etat de Bosnie-Herzégovine.

a- Mostar

Après plusieurs mois de négociations⁵⁰⁶, l'administration civile de la ville de Mostar⁵⁰⁷ est confiée à l'Union européenne. Celle-ci l'accepte officiellement, le 18 avril 1994⁵⁰⁸. De son

⁵⁰³ G. Abline, « De l'indépendance du Timor oriental », *RGDIP*, 2003, p. 352.

⁵⁰⁴ Résolution 1272, *op. cit.*, § 8.

⁵⁰⁵ R. Kherad, « L'ONU face aux conflits du Timor-Oriental et de la Tchétchénie » in M. Benchikh (sous la direction de), *Les Organisations internationales et les conflits armés*, colloque international organisé par l'Ecole doctorale de droit à l'Université de Cergy-Pontoise, 12 et 13 mai 2000, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 247.

⁵⁰⁶ En 1993, lors de la Conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie, à Genève, la question commence à être abordée, mais elle ne sera pas concrétisée à cause du refus de certaines parties au conflit (plan de paix du 18 septembre 1993, signé à bord du navire l'Invincible). Après le cessez-le-feu de février 1994, l'idée d'une administration internationale fut relancée et se concrétisa le 18 mars 1994, à Washington, lorsque l'Union européenne fut officiellement invitée à administrer Mostar.

⁵⁰⁷ Mostar est la seconde ville de Bosnie-Herzégovine et la capitale historique de cette dernière région. Elle est caractérisée par tous comme une ville multiethnique. Elle a connu « l'Empire ottoman et son effondrement, auquel ont succédé les Empires austro-hongrois et yougoslaves puis la Yougoslavie communiste ». Durant ces siècles d'histoire, la ville a enduré plusieurs guerres mais son multi ethnisme résista. Cette histoire est symbolisée par le « Stari Most », vieux pont construit en 1566, sous l'Empire ottoman, en l'honneur du sultan Soliman le

côté, la mission de police est acceptée par l'Union de l'Europe occidentale (UEO), le 9 mai 1994⁵⁰⁹. Un mémorandum d'entente est alors signé, le 5 juillet 1994, entre les Etats membres de l'Union européenne, les Etats membres de l'UEO, la République de Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'administration locale de Mostar Est, l'administration locale de Mostar Ouest et les Croates de Bosnie-Herzégovine. Il s'agit d'un accord international bilatéral entre la Sending party⁵¹⁰ et la Receiving party⁵¹¹. On notera à son propos que, d'une part, l'Union européenne ne possède pas de personnalité juridique et que, d'autre part, certains des signataires de la Receiving party n'ont pas la qualité d'Etat ; la question de la nature du mémorandum d'accord s'est par conséquent posée. Selon F. Pagani, il s'agit d'un « accord international bilatéral conclu en forme simplifiée »⁵¹² en raison de sa forme, de ses engagements contraignants et des signataires formels – composés d'une multitude d'entités.

b- La Bosnie-Herzégovine

Bien que cela soit camouflé par les mots, il ne fait aucun doute que l'Union européenne s'est également vu confier l'administration de la République de Bosnie-Herzégovine⁵¹³. Ainsi, les parties parvinrent à un accord le 21 novembre 1995 et le signèrent

Magnifique et classé au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce pont reliait la vieille ville musulmane à la ville récente orthodoxe et fut détruit sous les obus serbes en 1993. En 2004, il est reconstruit à l'identique. Pendant la guerre de l'ex-Yougoslavie, la ville connut deux conflits. Dans un premier temps, les musulmans et croates bosniaques s'allièrent contre les Serbes de Bosnie. Mais l'alliance éclata et Mostar fut le lieu d'un conflit entre les Bosniaques musulmans et les Croates de Bosnie, d'avril 1993 à février 1994. À la sortie de la seconde guerre, la ville est divisée en deux entre l'ouest croate et l'est musulman. C'est donc dans un esprit de consolidation d'une fragile paix qu'une administration internationale temporaire de la capitale de l'Herzégovine sera envisagée.

⁵⁰⁸ Hans Koschnik en fut nommé administrateur (Conclusion du Conseil, 18-19 avril 1994).

⁵⁰⁹ Déclaration du Kirchberg, communiqué du Conseil des ministres de l'UEO, Luxembourg, 9 mai 1994.

⁵¹⁰ Il s'agit des Etats membres de l'UEO et de l'UE.

⁵¹¹ Il s'agit des diverses parties bosniaques ou croates, susmentionnées plus haut dans le corps du texte.

⁵¹² F. Pagani, *op. cit.*, p. 237.

⁵¹³ Entre 1992 et 1995, se déroula la guerre de Bosnie-Herzégovine dont l'Histoire retient l'impuissance des casques bleus de l'ONU à protéger la population civile. Quelques titres de la presse sont tout à fait parlants : « L'ONU commence les excavations de charniers », *Le Monde*, 9 juillet 1996 ; R. Ourdan, « Des enquêteurs internationaux ont inspecté des sites de massacres en Bosnie orientale », *Le Monde*, 16 avril 1996, p. 5 ; R. Ourdan, « Près de Srebrenica, un carré de terre retournée où plane une odeur de mort », *Le Monde*, 21 janvier 1996, p. 2. La postérité relèvera sans doute aussi l'incapacité des soldats de la paix à se préserver. Là encore, les titres de la presse sont éloquentes : Reuter, « Un « casque bleu » ukrainien tué à Sarajevo », *Le Monde*, 20 avril 1993, p. 4 ; AFP et Reuter, « Un « Casque bleu » français tué en Bosnie », *Le Monde*, 15 avril 1995, p. 32 ; AFP, « Un « casque bleu » danois enlevé puis libéré après huit heures de détention », *Le Monde*, 4 décembre 1992, p. 5. Le conflit était difficile à cerner par le fait qu'à côté des armées régulières, des milices privées commettaient aussi des exactions. A cela, il fallait ajouter le jeu des alliances et mésalliances au cours du conflit. Alors que le Conseil de sécurité et l'Union européenne semblaient impuissants devant le conflit des Balkans, l'intervention américaine permit aux différentes parties de se réunir autour de la table des négociations, à Dayton.

le 14 décembre 1995, à Paris⁵¹⁴. Cet accord multilatéral entre les parties au conflit, négocié sous le parrainage des Etats-Unis, met fin à la guerre et crée un Etat composé d'une République serbe et d'une Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le texte inclut, d'ailleurs, la Constitution du nouvel Etat. L'accord prévoit également le déploiement d'une force militaire (IFOR) et l'accomplissement d'un certain nombre d'actes civils : la mise en place des institutions civiles et politiques bosniaques, la promotion du respect des droits de l'homme, le retour des réfugiés et déplacés et enfin l'organisation d'élections libres et justes. Afin d'accomplir toutes ces missions, les parties nomment un Haut représentant. La tâche sera assurée par l'OSCE et approuvée par le Conseil de sécurité. Il approuva aussi, à travers ce même texte, l'ensemble des accords de Dayton⁵¹⁵. Il faut enfin préciser que le mandat du Haut représentant est précisé en annexe de l'accord. On peut d'ores et déjà remarquer qu'il n'est pas ici question d'un administrateur ni d'une administration internationale d'un territoire. Toutefois, il apparaît que le Haut représentant dirige réellement le pays et un tel état de fait n'a pu que se confirmer avec « la conférence de Bonn des 9 et 10 décembre 1997, [qui] en donnant une nouvelle interprétation des dispositions de l'accord de Dayton, a renforcé la position du Haut Représentant »⁵¹⁶. Le Conseil de sécurité confirmera, d'ailleurs, cette interprétation⁵¹⁷.

3- L'administration transitoire par un Etat : l'exemple de l'Irak

L'exemple irakien est le plus récent cas d'administration d'un territoire d'un Etat par un autre Etat⁵¹⁸. Contrairement aux précédents exemples, l'installation de l'administration

⁵¹⁴ Bien qu'il fût signé à Paris, la dénomination retenue est « accords de Dayton. » Les accords sont consultables sur http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

⁵¹⁵ Résolution 1031 du Conseil de sécurité, 15 décembre 1995, S/RES/1031(1995).

⁵¹⁶ H. Haenel et D. Boulaud, délégation pour l'Union européenne sur la situation de la Bosnie-Herzégovine, *La Bosnie-Herzégovine : dix ans après Dayton, un nouveau chantier de l'Union européenne*, rapport d'information n° 367 du Sénat, 3 juin 2005, (<http://www.senat.fr/rap/r04-367/r04-367.html>).

⁵¹⁷ Résolution 1144 du Conseil de sécurité, 19 décembre 1997, S/RES/1144(1997).

⁵¹⁸ En 1990, l'Irak envahit son voisin koweïtien. Suivant toute la phase de montée en puissance de l'ONU, sans recourir à la force (résolution 661 du Conseil de sécurité, 6 août 1990, S/RES/661(1990)), et devant le refus de retrait, le Conseil de sécurité pose un ultimatum au terme duquel, si l'Irak ne s'est pas retiré du Koweït, tous les moyens, y compris la force, seront pris pour assurer l'exécution des résolutions du Conseil (résolution 678 du Conseil de sécurité, 29 novembre 1990, S/RES/678(1990)). Autorisée donc par le Conseil de sécurité, une coalition militaire multinationale, à l'échéance de l'ultimatum, entre en œuvre et chasse les Irakiens du Koweït en quelques semaines. A partir de ce moment, le Conseil de sécurité vote une série de résolutions à l'encontre de l'Irak afin d'éviter toutes nouvelles tentatives belligérantes. Ainsi est mis en place un processus de désarmement et notamment des armes bactériologiques et chimiques, avec une procédure de contrôle international (résolution 689 du Conseil de sécurité, 9 avril 1991, S/RES/689(1991)). D'autres mesures sont également prises, avec ou sans l'accord du Conseil de sécurité : Bagdad doit assurer la réparation du fait de son invasion. De même, il doit se retirer de sa frontière avec le Koweït. Par ailleurs, un embargo est mis en place. Celui-ci sera adouci, pour la population civile par le programme « pétrole contre nourriture » (résolution 986 du Conseil de sécurité, 14 avril 1995, S/RES/986(1995)). Enfin, devant les crimes perpétrés par le régime de Saddam Hussein contre les Kurdes

provisoire se fonde sur des circonstances juridiques particulières, puisqu'elle se base sur le droit de l'occupation militaire, avant d'être reconnue par le Conseil de sécurité. Ainsi, le 28 avril 2003, le Président américain déclare la fin des combats. Le pays est alors partagé en trois zones : au nord, les Kurdes s'auto-administrent⁵¹⁹, le Royaume-Uni se voit confier l'administration de la région du Sud et les Américains celle de la capitale Bagdad. Enfin, Paul Bremer est nommé administrateur provisoire de l'Irak par Washington et est installé à la tête de « l'Autorité ». Devant cette nouvelle situation de fait, le Conseil de sécurité reconnaît « les pouvoirs, responsabilités et obligations spéciales de ces Etats en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (« l'Autorité ») en vertu du droit international applicable »⁵²⁰. Par cette résolution, les Nations unies reconnaissent, par conséquent, l'autorité de l'administrateur de l'Irak et place le pays sous le régime de l'administration internationale. Toutefois, cette résolution ne constitue pas une légitimation *a posteriori* de l'invasion. En effet, les vainqueurs sont qualifiés d'occupants et se voient donc soumis au régime de la Convention de La Haye sur la question tant que cela n'est pas contraire à la résolution du Conseil de sécurité. Avec la résolution 1483, la Communauté internationale entérine ainsi une nouvelle situation de fait. Quelques mois plus tard, le Conseil de sécurité autorise la constitution d'une force multinationale sous commandement unifié dont la mission sera d'assurer le « maintien de la sécurité et [...] la stabilité en Iraq »⁵²¹. Cette résolution marque la distinction entre les questions civiles et militaires. Ainsi, la situation irakienne s'inscrit dans le schéma des autres cas d'administration internationale. Il existe néanmoins dans le processus d'installation de l'administrateur provisoire des différences avec les cas précédemment étudiés. Le fait que Paul Bremer fût nommé par les Etats-Unis n'est pas en soi une grande différence, parce qu'il n'est pas interdit au Conseil de sécurité de confier l'administration, dans le cadre d'une mission de consolidation de la paix, à un Etat particulier. D'ailleurs, cela était réalisé dans le cadre de la tutelle, mais pour d'autres desseins. La différence tient au fait que l'invasion en Irak n'a toujours pas été légitimée par le Conseil de sécurité et, de ce fait, la

et les Chiites de son pays, deux zones d'exclusion aérienne, au nord et au sud, sont installées et contrôlées par l'aviation américaine et de ses alliés. C'est donc dans ce contexte que survint les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Après être intervenus en Afghanistan, autorisés par le Conseil de sécurité (résolution 1368, 12 septembre 2001, S/RES/1368(2001)) – mais cette intervention n'en demeure pas moins illégale –, les Américains estiment que l'Irak ne s'est pas complètement désarmé et fournirait les terroristes d'Al Quaïda, voire les hébergerait. Malgré les contrôles négatifs de l'ONU et le refus du Conseil de sécurité d'autoriser le recours à la force, la coalition américaine envahissent l'Irak. En quelques semaines, la phase militaire « classique » se termine sur une victoire américaine.

⁵¹⁹ Depuis la création des zones d'exclusion aériennes et le fait que l'armée irakienne n'ait pu intervenir au Kurdistan irakien par la voie terrestre sans risquer d'être bombardée, la région est devenue autonome.

⁵²⁰ Résolution 1483 du Conseil de sécurité, 22 mai 2003, S/RES/1483(2003).

⁵²¹ Résolution 1511 du Conseil de sécurité, 16 octobre 2003, S/RES/1511(2003).

nomination par Washington d'un administrateur provisoire qui disposait du pouvoir normatif demeurerait illégale tant que le Conseil de sécurité ne l'avait pas reconnue. Dans les autres cas d'administration, on doit remarquer que, d'une part, l'intervention militaire fut au moins légalisée a posteriori et avant la nomination d'un administrateur et, d'autre part, cette nomination fut autorisée par l'ONU et acceptée par les différentes parties sur le terrain.

Avant l'adoption de la résolution 1483, la situation irakienne était régie par les règles de la convention de La Haye sur l'occupation militaire. L'intervention du Conseil de sécurité change la donne, puisque les occupants devront exécuter ses résolutions. Alors que le Royaume-Uni et les Etats-Unis étaient, sans aucun doute, des occupants et donc soumis au droit régissant la matière, l'intervention du Conseil de sécurité peut être vue comme dérogeant à ce droit. A ce propos, la question est d'abord de savoir, en cas de conflit entre une résolution du Conseil et la convention de La Haye, laquelle doit être privilégiée. H. Tigroudja rappelle, à ce sujet, que « le Conseil de sécurité dispose du pouvoir d'écarter ou de suspendre par voie de résolutions adoptées sur le fondement du chapitre VII de la Charte, l'application d'autres obligations internationales et en cas de contradiction entre la résolution et ces autres obligations, la combinaison des articles 25 et 103 de la Charte oblige les Etats membres [...] à respecter les actes du Conseil »⁵²². La résolution 1483, prise sur le fondement du chapitre VII, écarterait donc l'application de la convention de La Haye en Irak. Une telle disposition est admise par les auteurs. Toutefois, H. Tigroudja se pose la question du *jus cogens* : est-ce que la règle vue précédemment s'applique à une norme de *jus cogens* ? Autrement dit, est-ce qu'une résolution du Conseil, prise sur le fondement du Chapitre VII peut écarter, une norme de *jus cogens* ? La question demeure et n'a pas été tranchée par les juridictions internationales. Il convient de rappeler que seule une norme de *jus cogens* peut écarter une autre norme de *jus cogens* et, de ce fait, si le Conseil de sécurité pouvait écarter ces normes, ses résolutions seraient alors qualifiées de *jus cogens*. Par ailleurs, même si la réponse à cette première question était connue et sûre, il faudrait également savoir si les dispositions de la convention de La Haye de 1907 sont, en tout ou partie, des normes de *jus cogens* et la réponse est difficile à apporter.

Alors que dans les autres cas d'administration internationale, au moment de la nomination d'un administrateur international, le droit applicable est clair – la résolution du Conseil de sécurité ou l'accord des parties –, la doctrine demeure interrogative sur la norme applicable et son étendue. Bref, est-ce qu'après la résolution 1483, le droit relatif à l'occupation militaire

⁵²²H. Tigroudja, « Le régime d'occupation en Irak », *AFDI*, 2004, pp. 88 et s.

continue de s'appliquer en tout ou partie ? Pour la doctrine, la réponse se trouve dans les missions que poursuit chaque texte. La Convention de La Haye entend gérer la vie quotidienne des civils pendant l'occupation par une armée étrangère. Cette situation demeure provisoire et de courte durée, sauf exceptions⁵²³. En revanche le Conseil de sécurité entend, depuis les années 1990, gérer le post-conflit et la reconstruction du pays. Les actions nécessaires sont « difficilement conciliables avec le caractère temporaire de l'occupation »⁵²⁴. Finalement, « la résolution marque [...] une internationalisation de la reconstruction de l'Etat, internationalisation souhaitée par les Etats qui, bien que présents en Iraq, ne voulaient pas être qualifiés de puissances occupantes. [...] Si cette résolution élargit donc les pouvoirs des puissances occupantes, ce n'est pas dans le but de renforcer les intérêts de ces dernières sur le terrain, mais plutôt pour servir au mieux les missions de rétablissement de la paix rappelées par le Conseil de sécurité »⁵²⁵. Par conséquent, si la nomination de l'administrateur provisoire était illégale car fondée sur une action également contraire à la loi internationale, la résolution 1483 légalise cette dernière action. A l'image des précédentes administrations étudiées ici, il apparaît, là encore, que le Conseil de sécurité a autorisé le développement d'une telle administration.

La résolution 1483 se présente donc comme le fruit d'un compromis après de longs jours de travaux de couloir, au Conseil de sécurité. Il s'inscrit dans la perspective de la gestion post conflit et, à cette fin, délivre une série d'obligations aux Etats membres, à « l'Autorité » – c'est-à-dire les puissances occupantes agissant sous un commandement unifié –, au Secrétaire général et à l'Irak. Chaque action d'un acteur est faite pour interagir avec les autres. Aux premiers, le Conseil de sécurité leur demande de ne pas entraver le travail de reconstruction des Irakiens et de leur apporter une aide, notamment humanitaire. Ainsi, la résolution fixe les objectifs de « l'Autorité ». Par ailleurs, il demande au Secrétaire général d'installer un RSSG. La résolution fixe alors, à chaque organisme, une suite de desseins à atteindre et une autre série d'objectifs qu'ils devront tenir en coopérant l'un avec l'autre⁵²⁶. Toutefois, il ne fait aucun doute que le Conseil de sécurité a confié à l'administrateur provisoire la gestion du pays. Ainsi, il « demande à l'Autorité, conformément à la Charte des Nations unies aux dispositions pertinentes du droit international, de promouvoir le bien-être de la population iraquienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sé-

⁵²³ Voir la Seconde Guerre mondiale et la situation de la France.

⁵²⁴ H. Tigroudja, *op. cit.*, p. 90.

⁵²⁵ *Idem.*

⁵²⁶ Cet aspect de la question de la reconstruction se devait d'être noté. En effet, dans les cas d'administration internationale, le RSSG ou toute autre personne nommée assurait seule la direction, avec l'avis consultatif des instances locales. Certes des organismes internationaux et des organisations régionales pouvaient intervenir, mais il ne faisait aucun doute que l'administrateur était le chef.

curité et la stabilité et à créer les conditions permettant au peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique »⁵²⁷. Paul Bremer doit donc évaluer les différents contrats approuvés et financés afin d'en apprécier l'utilité ou la suspension. Il lui faut surtout mettre en place les conditions afin de permettre la tenue d'élections générales libres et transparentes. Mais, contrairement aux autres administrations internationales précédemment étudiées, l'administrateur américain devra préalablement transférer la souveraineté de l'Irak à un Gouvernement provisoire installé par ses soins, lequel organisera alors des élections générales, retardant d'autant l'installation d'une démocratie sans en accroître forcément les chances de succès⁵²⁸.

b- L'installation d'un gouvernement d'union nationale : l'exemple de la Côte d'Ivoire

Le recours à « l'union sacrée » dans le cadre de l'ONU peut aussi être illustré par des exemples. Néanmoins, il n'y a pas d'équivalence entre l'absence de soumission d'un territoire à une administration internationale et la recherche d'un gouvernement d'union. En effet, selon les principes du droit international, ce n'est pas la personne qui signe le traité qui s'engage mais l'Etat et, de ce fait, le prochain gouvernement, qu'il soit de l'opposition ou non, devra respecter l'engagement pris par son prédécesseur. Seule la procédure de dénonciation lui permettrait de ne pas la respecter. Dans certaines circonstances et notamment les sorties de guerre civiles, la Communauté internationale préfère s'assurer du respect par toutes les parties de l'accord de paix. Cette recherche de l'accord des parties se trouve encore plus pertinentes en matière de consolidation de la paix puisqu'elle est souvent accompagnée d'une assistance électorale. Toutefois, il peut suffire d'associer l'ensemble des partis politiques⁵²⁹ au processus électoral et cela sans qu'il soit nécessaire de former un gouvernement d'union national. Bref, le recours à l'administration internationale ou un gouvernement d'union national ne constitue

⁵²⁷ Résolution 1483 du Conseil de sécurité, *op. cit.*, § 4.

⁵²⁸ R. Ben Achour, « La résolution 1546 du Conseil de sécurité ou l'apogée de l'art de la fiction », *Actualité et Droit International*, juillet 2004, <http://www.ridi.org/adi>

⁵²⁹ Se pose la question de la définition d'un parti politique et plus particulièrement de la branche politique de certaines organisations qualifiées de terroristes. Voir à ce propos l'élection du parti Hamas dans la Bande de Gaza palestinienne (G. Paris, « Victoire des islamistes du Hamas aux élections palestiniennes », *Le Monde*, 27 janvier 2006, p. 1) et la réaction des « Occidentaux » (S. le Bars, « Les Etats-Unis et l'Europe pressent le Hamas de renoncer à la violence », *Le Monde*, 28 janvier 2006, p. 1) selon lesquelles « un groupe terroriste ne devient pas légitime parce qu'il a gagné des élections [...] ». A ce stade, le Hamas reste sur [la] liste [des organisations terroristes] » (P. Ricard et D. Vernet, Javier Solana (entretien avec), *Le Monde*, 29 janvier 2006, p. 5). Il est également possible d'interdire ces partis politiques (Tribunal suprême espagnol, chambre spéciale, 27 mars 2003, Francisco Jose Hernando Santiago, affaire de l'interdiction des partis politiques Herri Batasuna, recours n° 6/2002).

qu'un moyen subsidiaire de lancer sur le terrain une opération de consolidation de la paix. La Côte d'Ivoire, où la recherche d'un gouvernement d'union nationale apparaît clairement, est un exemple parfait.

C'est ainsi, qu'en 2003, les accords de Linas-Marcoussis sont signés afin de mettre fin à la crise qui frappe la Côte d'Ivoire⁵³⁰. Ces premiers accords seront inexécutés, en tout ou partie, sur le terrain et seront donc suivis de plusieurs autres accords, pour parvenir à la formation d'un gouvernement d'union entre les deux principales factions belligérantes.

Très rapidement, après le début de son intervention en Côte d'Ivoire, la France fait pression sur les différents protagonistes pour qu'ils se réunissent afin de parvenir à un accord politique de sortie de crise. Après d'âpres négociations à Linas-Marcoussis, les différentes parties belligérantes rebelles et le gouvernement de Yamoussoukro parviennent enfin à un accord⁵³¹, le 24 janvier 2003. Le Conseil de sécurité approuvera ces accords à l'unanimité et autorisera la CEDEAO et la France à prendre les mesures nécessaires, pour une durée de six mois, afin de permettre la réconciliation nationale⁵³². De ce fait, la Communauté internationale approuve l'attitude de la France et des pays de la CEDEAO et place le Président ivoirien sous tutelle. L'accord du 24 janvier 2003 prévoit en effet la formation d'un gouvernement de réconciliation nationale dès la clôture de la Conférence. Il est dirigé par un Premier ministre de consensus. Il lui sera interdit de se présenter à la prochaine élection présidentielle et demeurera en place jusqu'à cette étape. Afin de garantir son maintien, les parties « s'engagent à garantir le soutien de leurs députés à la mise en œuvre du programme gouvernemental » et par conséquent à ne pas voter une motion de censure à son égard. Ce même gouvernement sera

⁵³⁰ Ancienne colonie de la France et intégrée à l'AOF (Afrique occidentale française), la Côte d'Ivoire devient indépendante en 1960 sous la conduite de Félix Houphouët-Boigny. Ce dernier deviendra président et le demeurera jusqu'à sa mort, en 1993. Durant ces années, le pays connaît une stabilité politique en raison non seulement d'une croissance économique importante jusque dans les années 1980, mais également en raison d'une politique de suppression de toute opposition. En 1999, le nouveau président Henri Konan Bédié est renversé par un coup d'Etat du général Gueï. Aussi bien Laurent Gbagbo qu'Alassane Ouattara, dirigeants des principaux partis politiques, ont accepté de légitimer cette opération. Un an plus tard, Laurent Gbagbo est élu président. Toutefois, ses principaux opposants furent écartés par la Cour suprême et notamment Alassane Ouattara, selon le principe de l'ivoirité. Ce principe, qui ne regroupe rien de précis, fut popularisé par Henri Konan Bédié « selon qui ce concept avait comme objectif « de forger une culture commune pour tous ceux qui vivent sur le sol ivoirien, étrangers comme nationaux » » (« Questions à Marc Le Pape et Claudine Vidal », *La Documentation française*, février 2003, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/cote-divoire/marc-le-pape-claudine-vidal.shtml>). Tous les leaders politiques, sauf Alassane Ouattara, ont utilisé ce concept sous un angle nationaliste et xénophobe. C'est donc dans ce contexte de calme relatif que, le 19 septembre 2002, le pays est secoué par un nouveau coup d'Etat qui échoue mais qui coupe le pays en deux : au nord, les rebelles et, au sud, les troupes loyalistes. En novembre, deux autres mouvements rebelles vont apparaître et contrôler le sud-ouest du pays. La France, présente sur place et en exécution d'un accord bilatéral, va rapidement intervenir à la fois pour évacuer les ressortissants étrangers et pour créer une zone tampon entre les belligérants. A côté d'elle, la CEDEAO (Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest) et l'ONU concourront également à la poursuite du double objectif de rétablissement de la paix et de réconciliation nationale.

⁵³¹ Accord de Linas-Marcoussis du 24 janvier 2003, S/2003/99, annexe 1.

⁵³² Résolution 1464 du Conseil de sécurité, 4 février 2003, S/RES/1464(2003).

composé de représentants des différentes délégations présentes à Linas-Marcoussis. L'accord prévoit, par ailleurs, que l'attribution des ministères respectera un équilibre entre les parties. En échange de son maintien, le gouvernement de réconciliation nationale s'engage à suivre le programme décrit dans l'accord du 24 janvier 2003. L'accord ne fut pas mis en œuvre immédiatement, car, malgré ce que l'on pourrait croire à la lecture de l'accord, il demeure encore des sujets de divergence et de tension entre les rebelles et le gouvernement. Ainsi si l'accord précise que le Premier ministre sera une personne de consensus, il ne précise aucun nom. Les noms proposés par l'un seront alors rejetés par l'autre, retardant d'autant la formation de ce gouvernement. Seydou Diarra est toutefois nommé Premier ministre, malgré l'opposition des rebelles qui « disent ne pas le connaître suffisamment pour lui faire confiance »⁵³³. Une difficulté similaire se présente sur la question des portefeuilles ministériels : les rebelles du Nord souhaitent les ministères de la défense et de la sécurité intérieure, ce que refuse le camp de Laurent Gbagbo. Malgré la signature de l'accord, les conditions pour sa mise en œuvre ne sont donc pas réunies. Les 6 et 7 mars 2003, la CEDEAO organise une réunion à Accra afin de parvenir à l'installation de ce gouvernement de réconciliation nationale⁵³⁴. Réaffirmant l'accord de Marcoussis, elle apporte certaines précisions. Ainsi, les « forces nouvelles » se voient attribuer les ministères de l'administration du territoire et de la communication. Par ailleurs, un conseil national de sécurité est installé et composé du président, du premier ministre et d'un représentant de chaque partie signataire de l'accord de Marcoussis. Son objectif est de proposer deux noms faisant consensus pour les postes de ministres de la défense et de la sécurité. Malgré ce nouvel accord, la situation sur le terrain demeure conflictuelle jusqu'à une nouvelle rupture du cessez-le-feu⁵³⁵. Les 29 et 30 juillet 2004, une troisième réunion se tient de nouveau dans la capitale ghanéenne⁵³⁶ pour sortir de la crise qui perdure ; elle confirme de nouveau l'accord de Marcoussis. Il y aura encore deux autres accords⁵³⁷ dont le but est toujours de commencer la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire, mais en axant davantage sur le programme que sur la composition du gouvernement. Néanmoins la composition du gouvernement et la relation entre le premier ministre et le président demeure une difficulté.

⁵³³ G. Cottureau, « Une licorne en Côte d'Ivoire au service de la paix. Avant Marcoussis et jusqu'à la réconciliation ? », *AFDI*, 2003, p. 179.

⁵³⁴ Accord d'Accra II du 7 mars 2003.

⁵³⁵ Pour avoir une idée de la situation factuelle en 2003-2004, voir le rappel des faits du rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire (E. Raoult, J.-L. Reitzer, J. Godfrain et H. Sicre, Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, *La situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire*, rapport d'information n° 3694, 13 février 2007).

⁵³⁶ Accord d'Accra III du 30 juillet 2004.

⁵³⁷ Accords de Pretoria du 29 juin 2005 et d'Ouagadougou du 4 mars 2007.

A cet égard, le Conseil de sécurité⁵³⁸ et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine⁵³⁹ ont estimé, d'une part, que le président Laurent Gbagbo ne pourrait être maintenu que pour une durée d'un an et, d'autre part, que le nouveau premier ministre nommé recevra une large délégation de pouvoirs.

L'exemple ivoirien⁵⁴⁰ met très bien en avant les difficultés que rencontre un gouvernement d'union nationale dans le cadre d'une sortie de guerre civile. En effet, contrairement à une administration internationale, la désignation des noms des dirigeants constitue une source de difficulté supplémentaire, en sus de la mise en œuvre du programme de consolidation de la paix, et cela alors que la paix n'est peut-être pas tout à fait maintenue. Cependant, il ne faut pas croire que le recours à une administration internationale constitue une solution parfaite : au moment de la transmission du pouvoir aux autorités locales, des troubles peuvent alors imposer un retour à la situation de conflit ou de menace contre la paix. Par conséquent, les conclusions intéressant la relation entre l'ONU et les administrations internationales peuvent être étendues aux cas de gouvernement de réconciliation nationale.

Ainsi, la nécessité de recourir au caractère multilatéral des Nations unies peut se résumer dans les écrits d'E. Decaux : « L'on a pour l'instant mis l'accent principalement sur l'ONU et le rôle du Conseil de sécurité car celui-ci dispose d'un rôle central. [...] La] multiplicité des institutions est source de complexité pour la lisibilité de l'action de la Communauté internationale, d'autant que la France reste soucieuse que chacune de ces organisations reste dans ses compétences tout en encourageant la synergie entre les différents acteurs. [...]

⁵³⁸ Résolution 1633 du Conseil de sécurité, 21 octobre 2005, S/RES/1633(2005).

⁵³⁹ Décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine lors de sa quarantième réunion au niveau des chefs d'Etats et de gouvernement, 6 octobre 2005, S/2005/639, annexe 1.

⁵⁴⁰ La situation actuelle du Kenya peut être mise en parallèle avec celle de la Côte d'Ivoire. Dans les deux cas, la crise tourne autour de l'élection présidentielle et des troubles, tels que les fraudes et les violences contre les civils, qui se sont déroulées durant la campagne électorale. Par ailleurs, le conflit interne se régionalise ou s'est régionalisé. Toutefois, le problème kenyan n'a point encore atteint le niveau de violences de la Côte d'Ivoire. La question de crime génocidaire (pour une étude sur la définition juridique, voir J. Verhoeven, « La spécificité du crime du génocide » in A. Destexhe et M. Foret (sous la direction de), *De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, collection justice internationale, 1997, pp. 39 et s.) demeure posée, par ailleurs, puisque certaines exactions commises semblent l'avoir été sur la seule base ethnique (Centre de nouvelles de l'ONU, « Kenya : les Nations unies étendent leurs efforts à la protection des déplacés », 9 janvier 2008). Le problème kenyan d'aujourd'hui peut se résumer de la façon suivante : alors que le pays était montré, il y a encore quelques semaines, comme un modèle de démocratie réussie en Afrique et cité en exemple, cette vague de violence est-elle une remise en cause de la démocratisation poursuivie par les Nations unies ? Pour certains, la question peut se poser (S. Makinda, « Imaginative solutions to the post-poll turmoil possible », *The daily nation Kenya*, 1st January 2008) mais pour une majorité de personnes, la crise kenyane trouve ses origines dans d'autres problèmes tels que la pauvreté ou les fraudes électorales massives (J.-P. Rémy, « Violences au Kenya et démocratie bafouée », *Le Monde*, 8 janvier 2008, p. 2). Dernièrement le président réélu Mwai Kibaki a proposé de former un gouvernement d'union nationale, mais cela a été refusé par le chef de l'opposition, Raila Odinga (AFP, « Le président Kibaki nomme un gouvernement « d'ouverture » rejeté par M. Odinga », *Le Monde*, 10 janvier 2008, p. 4).

Comme les autres Etats, la France est [donc] consciente des limites de l'ONU en matière de gestion des crises, mais elle considère que seul un cadre multilatéral permet de conférer une légitimité internationale à l'intervention des acteurs extérieurs »⁵⁴¹.

2- Les missions des gouvernements en phase de consolidation de la paix dans le cadre de la question institutionnelle

L'Organisation des Nations unies peut intervenir, soit directement, soit en soutien d'une action régionale, dans le cadre d'une assistance électorale. Néanmoins, il peut apparaître nécessaire de réviser la Constitution avant de procéder aux élections nécessairement générales pour l'ensemble du territoire. En effet, le but recherché ici est, d'une part, de s'assurer du respect du résultat des élections – notamment par le camp du perdant – et, d'autre part, de garantir le respect des droits fondamentaux nécessaires à toute démocratie moderne⁵⁴². Par conséquent, l'opération de consolidation de la paix consistera à s'assurer d'abord du respect des libertés publiques et démocratiques. Cette première condition s'inscrit dans un double processus : il s'agit d'une part de démocratiser aussi bien l'Etat que la société dont il dépend et, d'autre part, écrire ou réviser la Constitution en tenant compte des acquis démocratiques et en les gravant dans la pierre constitutionnelle. Si cette première condition est remplie, il s'agira alors de procéder à une assistance électorale.

a- L'assistance constitutionnelle

La révision constitutionnelle consiste à écrire une Constitution démocratique, c'est-à-dire respectueuse, entre autres, des droits et libertés fondamentaux. Il est alors nécessaire de démocratiser la société afin de faire accepter et de permettre d'intégrer dans l'esprit de tout un chacun les nouvelles normes. Ce travail de démocratisation, tracé dans la *Déclaration du millénaire* en 2000, s'effectue en même temps ou en quasi-simultané avec le travail de rédaction de la Constitution. Il s'agit d'un travail concomitant et, de ce fait, on voit une intervention des mêmes acteurs durant les deux phases. De même, la doctrine traite le sujet d'une façon simultanée. En effet, il est inutile d'écrire une Constitution ne garantissant pas les éléments de dé-

⁵⁴¹E. Decaux, *op. cit.*, pp. 543 et s. et pp. 547 et s.

⁵⁴² La démocratie athénienne est différente de la démocratie moderne. Si dans les deux cas, il s'agit de l'application du principe « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple », sous l'Antiquité cette fonction s'exerce toujours directement. De plus, la démocratie n'est pas liée alors à la protection des libertés fondamentales de chaque habitant de la Cité, contrairement à aujourd'hui.

mocratie libérale qui auront été mis en place dans la société. Pareillement, installer une Constitution démocratique dans une société non démocratique ne pourra rendre à elle seule cette dernière plus démocratique. La question de la démocratisation doit donc être abordée en même temps que la question de l'assistance constitutionnelle.

On remarquera qu'en conséquence les acteurs internationaux peuvent imposer des éléments au sein d'une Constitution, afin de garantir le respect de la démocratie libérale. C'est ainsi que les principaux acteurs en la matière, les chefs d'Etats et de Gouvernements déclaraient en 2000 : « Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement »⁵⁴³. Les Etats ne sont toutefois pas les seuls acteurs à agir dans le cadre d'une assistance constitutionnelle, puisqu'en sus de ceux-ci, des acteurs internationaux interviennent également. Ainsi le PNUD joue ici un rôle important. En effet, dans le cadre de son programme pour promouvoir une gouvernance démocratique, il soutient les processus nationaux de transition démocratiques. A cette fin, il donne des conseils en matière de politique et sur le renforcement de la capacité des institutions. Il ne s'agit ici que de principes généraux qui seront adaptés à chaque situation. En tout cas, il apparaît clairement que le PNUD joue un rôle dans l'assistance institutionnelle ou constitutionnelle. La Banque mondiale va aussi être impliquée afin d'aider les Etats qui en ont besoin pour atteindre les objectifs du Millénaire. Bien que ses attributions portent plutôt sur l'aspect économique et social de la question, elle peut être amenée à jouer un rôle dans l'assistance constitutionnelle. Les organisations régionales et/ou subrégionales participent par ailleurs à cet effort en faveur des pays sortant d'une guerre. Il est enfin évident que l'ONU est un protagoniste incontournable de l'assistance constitutionnelle.

L'exemple le plus marquant en la matière est certainement la mise en œuvre de la séparation des pouvoirs et la mise en place d'une protection des droits et libertés fondamentaux. Par conséquent, de même qu'il est indispensable d'étudier la Constitution, il est nécessaire de définir la notion de démocratie et de démocratisation : le mot démocratie vient du grec. *Δημος* signifie peuple, *κρατειν* gouverner. La démocratie est donc le gouvernement du peuple. Ce qu'Abraham Lincoln résumait dans la formule reprise par la Constitution française de 1958 : « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».⁵⁴⁴ Ainsi, « au sens strict, la démocratie désigne un type de régime politique où la souveraineté appartient à l'ensemble des

⁵⁴³ *Déclaration du millénaire*, résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, 8 septembre 2000, A/RES/55/2, V.

⁵⁴⁴ Article 2 de la Constitution française.

sujets du pouvoir politique, de sorte qu'elle réalise l'identité des gouvernants et des gouvernés »⁵⁴⁵.

Si aujourd'hui, la démocratie libérale est considérée comme le meilleur des régimes politiques, cela ne fut pas toujours le cas. Aujourd'hui encore, elle « n'est pas un modèle rigoureux qui serait à copier systématiquement, mais un but à atteindre. Elle peut prendre de nombreuses formes, selon les caractéristiques propres et l'histoire de chaque société »⁵⁴⁶. Ainsi, le philosophe grec Platon voyait dans la démocratie le pire des régimes, alors qu'Aristote considérait l'aristocratie comme le meilleur des régimes politiques. Pour eux, la démocratie est, pour reprendre l'idée de Jean-Jacques Rousseau, la réunion du peuple sur une grande prairie afin de prendre les décisions du pays. Il est alors question de souveraineté populaire. Il apparaît toutefois difficile de mettre en œuvre ce type de démocratie et cela pour des raisons d'abord pratiques, puisqu'il s'avère difficile de réunir le peuple d'un grand Etat en un même lieu et en un même jour. Il faut ensuite admettre que le peuple ne connaît pas nécessairement le sujet pour lequel il délibère et va donc prendre ses décisions sous le coup de l'émotion, ce que reprochait Platon au système de la démocratie. Enfin, si on part du postulat que le peuple ne se trompe jamais et que la loi de la majorité s'impose à tous, la démocratie devient alors une dictature de la majorité sur la minorité. Or la majorité ne possède pas nécessairement la meilleure réponse pour l'ensemble de la société.

Pour remédier à ce défaut, Sieyès a créé le concept de souveraineté nationale : le pays n'est alors plus dirigé par l'ensemble de la population mais par les représentants d'une entité abstraite : la Nation. Cette solution présente le double avantage de pouvoir réunir plus facilement les représentants qui se consacrent entièrement à la tâche de légiférer. Ce type de régime n'est pas cependant exempt de critiques. Tout d'abord, l'élu n'est pas un expert dans tous les domaines et suivra l'avis de tel ou tel autre spécialiste sur une question ou bien il adoptera le choix de son parti afin d'augmenter ses chances de réélection. Ensuite, il est clair que le peuple en élisant les représentants de la Nation n'a aucune emprise sur les décisions prises quotidiennement, au mieux peut-il indiquer une ligne générale à suivre. Enfin la critique portant sur la dictature de la majorité, dans le cadre d'une démocratie directe, s'applique ici aussi.

⁵⁴⁵ J.-M. Février, « Introduction » in P. Cabanel et J.-M. Février (sous la direction de), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, octobre 2000, p. 8.

⁵⁴⁶ B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les Gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, dit « Agenda pour la démocratisation », rapport du Secrétaire général, 18 octobre 1996, A/51/512, § 4.

Quel que soit le moyen adopté pour mettre en œuvre la démocratie, sa seule mission est de gouverner. Des étapes marquent alors l'évolution du processus⁵⁴⁷ : le passage d'une société basée sur le droit divin à une société fondée sur le droit naturel, l'avènement du suffrage universel, la valorisation des droits fondamentaux de l'individu, la mise en place d'outils permettant de consulter la population offrant ainsi aux dirigeants le moyen de connaître les attentes de celle-ci... La démocratie inclut désormais la protection des libertés et des droits fondamentaux. De ce fait, sachant que la majorité ne pourra pas remettre en cause ces droits et libertés, la minorité acceptera d'exécuter la règle de droit votée par la majorité. Cette double conception de la démocratie se retrouve dans les Constitutions issues des opérations de consolidation de la paix. Il s'agit de l'état de droit. Il apparaît toutefois, dans l'esprit de nos contemporains, que la notion antique de la démocratie tend à disparaître au profit de la protection des libertés et droits fondamentaux. En effet, les sociologues⁵⁴⁸ constatent un taux d'abstention important lors des élections, ce qui montre le désintérêt de la population par rapport à ces questions, tandis que lorsque ces droits et libertés apparaissent en danger, le peuple se mobilise.

Le travail des OCP serait donc d'amener chaque société à sa démocratie, par le biais d'une procédure adaptée car « l'enjeu n'est [...] pas de savoir si nous voulons aller vers la démocratie mais quel type de démocratie nous souhaitons »⁵⁴⁹, c'est-à-dire celle qui répondra aux attentes et aux intérêts de la population.

Cette procédure ne peut être mise en œuvre que par la société ; elle ne peut et ne saurait être imposée par une quelconque norme juridique. Plus précisément, les règles de droit ne constituent qu'un des éléments de la démocratisation de la société, car imposer un régime politique à un Etat serait contraire aux principes du droit international. Ainsi, si de nombreux textes en faveur de la démocratie ont été adoptés, il ne s'agit que de recommandations rappelant toujours le principe du libre choix du régime politique. Il faut cependant remarquer une évolution au sein de l'ONU en faveur de la démocratie depuis la fin de la Guerre froide. Désormais, l'Assemblée générale vote annuellement une résolution en vue d'un « appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et con-

⁵⁴⁷ C. Delannoy et P. Ségur, « Aperçus sur la notion de démocratie » in P. Cabanel et J.-M. Février (sous la direction de), *op. cit.*, pp. 15 et s.

⁵⁴⁸ Voir notamment R. Quilliot, « La démocratie peut-elle être définie comme le pouvoir du peuple ? » in A. Bleton-Ruget et J.-P. Sylvestre (sous la direction de), *La démocratie, patrimoine et projet*, Dijon, éditions universitaires de Dijon, 2006, pp. 35 et s.

⁵⁴⁹ A. Prera Flores, « La démocratie à l'aube du XXI^e siècle : une fin ou un moyen ? Un modèle ou une culture ? Principes universels ou simples règles de conduite ? », in Boutros Boutros-Ghali *amicorum discipulorumque liber : paix, développement, démocratie / peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1999, vol. II, p. 1281.

solider les démocraties nouvelles ou rétablies »⁵⁵⁰ et, à cette occasion, elle met de moins en moins en avant le principe de la libre détermination pour chaque Etat de choisir son système politique, économique et culturel. A ce propos, R. Ben Achour et la majorité de la doctrine constataient déjà, à la fin des années 1990, d'une part, une « concrétisation normative »⁵⁵¹ du processus de démocratisation et, d'autre part, un commencement de mise à l'écart du droit souverain de libre détermination du régime politique. Aujourd'hui, une consolidation de ce double phénomène en faveur de la démocratie à travers les déclarations lors de sommets ou par des résolutions de l'Assemblée générale est établie. De plus, l'avènement d'une Commission de consolidation de la paix montre l'intérêt croissant des Nations unies en faveur de la démocratisation des différentes sociétés nationales. Le Conseil de sécurité participe également à cette démocratisation des Etats par le biais des opérations complexes de maintien de la paix, voire d'action militaire en faveur de la démocratie⁵⁵², même si imposer la démocratie ne se révèle pas être une tâche aisée. En effet, « the countries fractured in the last decade of civil wars bear little resemblance to the original pioneers in the development of democracy »⁵⁵³. Heureusement, certains faits facilitent la conduite de la mission. C'est ainsi que S. H. Barnes⁵⁵⁴ relève tout d'abord que le prestige du régime démocratique n'a jamais été aussi haut et cela malgré la crise démocratique que traversent actuellement les sociétés occidentales⁵⁵⁵. Le XXI^e siècle est le siècle de la démocratie, alors qu'elle était « la plus grande illusion du XX^e siècle »⁵⁵⁶. Cet effort de démocratisation est d'ailleurs universel puisqu'elle touche également l'ONU. Ainsi, cette dernière s'ouvre de plus en plus à la société civile, alors qu'elle est une organisation intergouvernementale internationale. D'ailleurs, des rapports ont recherché à démocratiser la composition du Conseil de sécurité. C'est donc dans un effort de démocratisation générale que s'inscrit aujourd'hui l'assistance constitutionnelle après un conflit. Ensuite, la démocratie existe parfois déjà au niveau local et par conséquent, la population connaît le système. Enfin, de nombreuses démocraties connaissent une prospérité écono-

⁵⁵⁰ Résolution 62/7 de l'Assemblée générale des Nations unies, 13 décembre 2007, A/RES/62/7.

⁵⁵¹ R. Ben Achour, « La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie », in *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber : paix, développement, démocratie / peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1999, vol. II, p. 916.

⁵⁵² Voir l'opération en Haïti, suite à la chute, par un coup d'Etat, le 30 septembre 1991, du président Jean-Bertrand Aristide élu démocratiquement.

⁵⁵³ S. H. Barnes, "The contribution of democracy to rebuilding postconflict societies", *AJIL*, January 2001, vol. 95, p. 86.

⁵⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵⁵ P. Rosanvallon, *La contre-démocratie*, Paris, éditions du Seuil, les livres du nouveau monde, 2006, 352 pages.

⁵⁵⁶ A. Prera Flores, *op. cit.*, p. 1279.

mique, attirant de ce fait des pays pauvres à adopter un système identique⁵⁵⁷. La relation entre développement économique et démocratie est toutefois complexe. S'il ne faut pas les confondre⁵⁵⁸, il n'en demeure pas moins qu'il existe un lien entre la prospérité économique et le succès d'une démocratie. En effet l'apparition d'une démocratie conduit à une stabilisation et à une situation pacifiée permettant la libre expression du marché. De même, la prospérité économique lui assure la pérennité puisqu'elle répond ainsi à une partie des attentes de la population. Par conséquent, les différentes études sur la démocratisation de l'Etat établissent toujours un lien avec, d'une part, les institutions politiques, d'autre part, avec la protection des droits fondamentaux et, enfin, avec le développement économique et social de la collectivité intéressée. Il apparaît donc, aujourd'hui, que le principe de la démocratisation d'un pays est facilement accepté. Toutefois sa mise en œuvre peut se révéler plus complexe à réaliser. Ainsi, « le processus de démocratisation ne peut s'instaurer que si un certain nombre de conditions sont réunies et, au premier chef, l'existence d'une volonté politique de démocratisation présente dans toute la société »⁵⁵⁹.

Avant d'aborder la question de la révision constitutionnelle – qui intègre aussi la création de toute nouvelle Constitution – on fera quelques rapides remarques préliminaires et, tout d'abord, il faut préciser ce qu'on entend par Constitution. Elle se définit matériellement comme étant l'ensemble des règles relatives à la forme de l'Etat, aux organes du pouvoir, à leurs attributions, à leurs rapports ou aux droits des citoyens. Organiquement, elle se définit comme les règles ayant une forme distincte ou adoptées selon une procédure spécifique. Synthétiquement, la Constitution est donc l'ensemble des règles régissant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat et adopté suivant une procédure spécifique.

Il existe deux formes de Constitution dans le monde : la Constitution écrite et la Constitution coutumière. Aujourd'hui, seul le Royaume-Uni possède une Constitution coutumière. Il faut cependant adoucir ce propos. En effet, la Constitution anglaise est assortie de nombreux textes écrits comme la Magna Carta de 1215, la Pétition des droits de 1628, l'Habeas

⁵⁵⁷ En 2008, l'Union européenne avait produit 14,820 billions de dollars américains de richesse, soit 21 % de la richesse mondiale. Les Etats-Unis ont en produit pour 14,290 billions, ce qui fait 20 % de la richesse mondiale. Il s'agit des deux premières puissances économiques mondiales. Il est toutefois intéressant de noter que la Chine arrive en troisième position et produit 11 % de cette richesse (Source : *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (remarque : les chiffres sont données en parité de pouvoir d'achat)).

⁵⁵⁸ G. Hermet, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, collection, la bibliothèque du citoyen, 1996, pp. 24 et s.

⁵⁵⁹ B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les Gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, dit « Agenda pour la démocratisation », rapport du Secrétaire général, 18 octobre 1996, A/51/512, § 7.

Corpus de 1679, le Bill of rights de 1689... Toutefois les règles importantes comme la nomination du Premier ministre ou celles touchant au Chef de l'Etat sont coutumières. Il faut observer que la formation d'une coutume est longue et son contenu peut être imprécis. Or dans un contexte de sortie de conflit et de volonté de garantir les droits fondamentaux, il apparaît tout à fait évident que les règles régissant le fonctionnement de l'Etat et les droits et libertés les plus importants soient mises par écrit. Par conséquent, la production d'une Constitution lors d'une opération de consolidation de la paix sera nécessairement écrite. La doctrine constitutionnelle rappelle néanmoins que la coutume est également présente dans les Constitutions écrites. En effet, malgré toute la précision qu'on puisse apporter au texte, il comportera toujours des difficultés d'interprétation. Néanmoins, la coutume doit être vue ici comme inférieure à la norme écrite. Elle ne peut intervenir qu'en cas de silence des textes ou d'interprétation incertaine, mais elle « ne peut jamais modifier ou abroger une disposition constitutionnelle écrite »⁵⁶⁰. Ainsi, dès lors que les libertés et droits fondamentaux sont gravés dans le texte de la Constitution, ils acquièrent la meilleure garantie existante.

Quelques principes concernant la rédaction de la Constitution doivent être rappelés. Ainsi, quelle que soit la méthode retenue, le peuple devra être consulté sur le projet. Celui-ci et la consultation des électeurs devront être réalisés dans un délai et selon une procédure fixés au préalable.

Enfin, les circonstances et l'histoire du pays devront être prises en compte. En effet, l'écriture ou la révision d'une Constitution est un acte hautement symbolique. Elle touche à la souveraineté même de l'Etat car au-delà du fait de régler les modalités du travail parlementaire entre autres, la Constitution précise la forme de l'Etat – république, monarchie, empire... ? –, ses symboles – drapeau, devise, hymne –, sa langue officielle... Il s'agit d'autant d'éléments qui sont le reflet d'une histoire, d'une culture et d'une volonté de vivre ensemble selon le principe des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il apparaît alors évident que l'imposition d'un de ces éléments identitaires de l'Etat par un tiers serait nécessairement voué à l'échec⁵⁶¹. La souveraineté de l'Etat ne peut cependant se résumer au choix de ses armoiries ; un Etat qui se verrait imposer son fonctionnement par un tiers serait une source quasi certaine de conflits et de troubles à l'ordre public. Or l'assistance constitutionnelle à la sortie d'une guerre dans le cadre d'une opération multilatérale impose nécessairement des règles et

⁵⁶⁰ P. Pactet et F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, collection sirey université / droit public, 27^{ème} édition, 2008, p. 64.

⁵⁶¹ En 2004, la coalition américaine a tenté d'imposer un nouveau drapeau irakien, par le biais du gouvernement provisoire irakien. La proposition fut rejetée.

principes de fonctionnement au pays. Cette problématique est mise en avant par les auteurs et constitue une des principales difficultés des Nations unies et de toute autre entité.

Les opérations multinationales d'assistance constitutionnelle des organisations internationales sont donc assez récentes puisqu'elles n'apparaissent que dans les années 1980. Auparavant, l'assistance électorale se déroulait dans un cadre bilatéral et notamment dans le contexte de la décolonisation massive des années 1960. Deux barrières devaient être, en effet, franchies par l'ONU avant de pouvoir mettre en œuvre une assistance constitutionnelle dans un pays sortant de la guerre. Le premier obstacle était l'opposition de l'Est et de l'Ouest bloquant le fonctionnement du Conseil de sécurité, ce qui peut partiellement, entre autres, justifier pourquoi il fallut attendre 1990 avant que la Namibie soit dotée d'une Constitution. Toutefois, la principale barrière était que les organisations internationales « ne s'estimaient pas compétentes pour intervenir dans un domaine qui relève très largement de la souveraineté des Etats »⁵⁶². Cette difficulté demeure encore aujourd'hui et il serait tout à fait présomptueux de penser que les organisations internationales ne respectent plus ce principe de la Communauté internationale.

En fait, une nouvelle interprétation du droit international, combinée à l'obligation de sauvegarder la paix internationale offre désormais la possibilité d'une intervention dans le domaine constitutionnel des Etats par les organisations internationales. En effet, la consolidation de la paix nécessite un Etat capable de maintenir l'ordre public et d'assurer un développement harmonieux à son peuple. Or, pour y parvenir cela nécessite des changements, entre autres constitutionnels, qui relèvent de la souveraineté nationale. Ainsi, afin d'être respectueuse de celle-ci, un certain nombre de principes doit régir toute assistance institutionnelle. Selon P. Daillier⁵⁶³, la fonction constituante des opérations multinationales de consolidation de la paix relève, tout d'abord, du principe des peuples à disposer d'eux-mêmes et donc d'un acte d'autodétermination. Ce principe est mis en œuvre par l'association du peuple à la prise de décision des acteurs internationaux sur le terrain par les biais de référendums et d'élections de représentants. Ensuite, l'action de ces acteurs internationaux se fonde sur une autorisation du Conseil de sécurité. Bien que celui-ci puisse justifier l'atteinte à la souveraineté sur le fondement d'une action dans le cadre du chapitre VII de la Charte, on peut noter que l'ONU préfère rechercher le consentement explicite des intéressés et que les résolutions du Conseil de sécurité rappellent qu'elles sont prises dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souve-

⁵⁶² A. Ménéménis, « L'assistance constitutionnelle et administrative comme condition de la restauration de l'Etat » in Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, op. cit., pp. 42 et s.

⁵⁶³ P. Daillier, « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, 2005, vol. 314, pp. 279 et s.

raineté nationale⁵⁶⁴. Enfin, théoriquement, l'assistance institutionnelle doit stopper aussitôt que le demande son bénéficiaire. Ce point est néanmoins difficile à mettre en œuvre dans les premières heures de la sortie de guerre parce que, dans ces moments de trouble, il n'est pas certain que celui qui se réclame de la souveraineté nationale en ait véritablement le titre. De plus, la situation peut objectivement menacer la paix et la sécurité internationales, ce qui justifie le recours au chapitre VII de la Charte dont les résolutions s'imposent aux Etats membres.

Si la souveraineté nationale d'un pays en phase de consolidation de la paix est respectée, rien ne peut rendre obligatoire, sauf une résolution du Conseil de sécurité ou un traité international⁵⁶⁵, la participation des bailleurs à cette opération de consolidation de la paix. A. Ménéménis⁵⁶⁶ remarque, à ce propos, que l'intervention de ces bailleurs est conditionnée à la réalisation de changements relevant de la souveraineté nationale. Ainsi l'UE pose le principe de la démocratie pluraliste, la Banque mondiale impose des ajustements macroéconomiques⁵⁶⁷ et la mise en place d'une économie de marché... Tous ces changements nécessitent bien souvent des révisions constitutionnelles importantes.

Dans un Etat de droit, la Constitution gère le fonctionnement et la relation entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, nécessairement séparés. Elle définit les droits et libertés fondamentaux, ainsi que son système de protection. Enfin, il est nécessaire de garantir la primauté de la Constitution et du droit international sur les normes internes.

Entre la stricte séparation des pouvoirs du régime présidentiel et la souplesse du régime parlementaire, il existe une multitude de possibilités tendant plus ou moins vers l'une ou l'autre des théories, ce que la Commission de Venise appelle le régime mixte. Il faut toutefois préciser qu'il n'existe pas de modèle type de régime mixte. En effet, ce qui convient pour un Etat ne fonctionnera pas nécessairement pour un autre. Le « bon » type de régime est donc un élément unique à chaque Etat.

⁵⁶⁴ Résolutions 1791 du 19 décembre 2007 (S/RES/1791(2007)), 1756 du 15 mai 2007 (S/RES/1756(2007)), 1726 du 15 décembre 2006 (S/RES/1726(2006)) par exemple.

⁵⁶⁵ Il s'agit de l'application du principe *pacta sunt servanda*.

⁵⁶⁶ A. Ménéménis, *op. cit.*, pp. 42 et s.

⁵⁶⁷ *I.e.* une politique qui intéresse les grands agrégats de l'économie d'un pays tels que la production, la monnaie, les revenus et l'épargne, le chômage, le niveau des prix, la politique économique du gouvernement, la balance commerciale extérieure. Cette politique doit s'inscrire dans un contexte national et international (voir par exemple V. Levy-Garboua et B. Weymuller, *Macroéconomie contemporaine*, Paris, Economica, 1981, 2^{ème} édition, 742 p. ou E. Laffiteau et J.-M. Montaud, « Currency Board et ajustements macroéconomique : les leçons de l'expérience argentine » in *L'économie du développement et de la transition*, journées de l'Association Française de Science Economique (AFSE) du 19 et 20 mai 2005, CERDI 2005, <http://www.cerdi.org/colloque/AFSE2005/papier/Laffiteau.pdf>).

Comme n'importe quelle démocratie libérale, le régime parlementaire répond à la règle fondamentale posée par Montesquieu, à savoir la séparation des pouvoirs. Dans le cadre qui nous intéresse ici, « il s'agit d'une simple règle de compétence et non d'une règle concernant les rapports des pouvoirs publics entre eux. En effet, la distinction des organes n'exclut ni une collaboration organique ni une collaboration fonctionnelle »⁵⁶⁸. Bref, les différents organes de ces régimes sont plus ou moins interdépendants les uns des autres. Le chef d'Etat semble toutefois échapper à la règle. En effet, au sein des régimes parlementaires, la forme de la magistrature suprême connaît une multitude de formes qui va du Monarque héréditaire au Président élu au suffrage universel direct, en passant par le gouverneur nommé⁵⁶⁹ ou par une élection au suffrage universel indirect. La règle ici dépend de l'histoire du pays et des circonstances.

La fonction gouvernementale, quant à elle, ne peut être séparée de celle de Premier ministre. Dans un régime parlementaire, les pouvoirs du gouvernement sont importants, notamment grâce au contreseing des actes pris par le Chef d'Etat. Si autrefois, le Gouvernement dirigeait le pays, aujourd'hui, le véritable pilote est le Premier ministre. En effet, « le gouvernement demeure avant tout un organe collectif à l'intérieur duquel le Premier ministre a une place prépondérante »⁵⁷⁰. De ce fait, la nomination de ce dernier peut être soumise à des règles spécifiques ne touchant pas les autres membres du gouvernement. La plus connue est le fait que ceux-ci sont nommés ou choisis par le chef du gouvernement. De même, seul ce dernier peut engager la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. La nomination du Premier ministre peut soit provenir d'un acte du chef de l'Etat ou du Parlement, soit être nommé par le chef d'Etat et investi par la représentation nationale. Quant au choix des ministres, il peut être soumis au contreseing du chef d'Etat ou de la double investiture du Parlement. Dans tous les cas, il est nécessaire que le Gouvernement ait la confiance du Parlement pour réaliser sa politique. Contrepartie de l'importance des pouvoirs dont il dispose, « la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est la règle fondamentale du régime parle-

⁵⁶⁸ P. Lalumière et A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, collection Thémis science politique, 1978, p. 22.

⁵⁶⁹ Ainsi, la Reine d'Angleterre, Elisabeth II, chef d'Etat de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande nomme pour une durée non précisée mais en général de cinq années un gouverneur qui la représente. Par exemple, le titre exact du gouverneur néo-zélandais est « The Governor-General and Commander-in-Chief in and over New Zealand » (<http://www.gov-gen.govt.nz/role/constofnz.htm>). *De facto*, il est le chef d'Etat du pays. Cette conclusion peut s'appliquer aux deux autres Etats.

⁵⁷⁰ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 48.

mentaire »⁵⁷¹. Elle peut être engagée par le Parlement soit à travers le vote d'une motion de censure, soit à l'occasion du vote d'une loi ou d'un amendement. Elle peut être engagée par le Premier ministre en posant une question de confiance.

Le Parlement est un organe essentiel de ces types de régime. Il représente la souveraineté nationale. Il vote la loi et contrôle le gouvernement. Il peut être formé d'une ou deux chambres, égalitaires ou non, selon les cas.

La séparation des pouvoirs se veut absolue dans le cadre d'un régime de type présidentiel. Son modèle de réussite est le système fédéral américain, au point que ce type de régime se définit en comparant le modèle américain au régime parlementaire classique. Aujourd'hui, le régime présidentiel se définit comme un « Etat républicain organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, où le pouvoir exécutif appartient à un magistrat unique élu par le peuple indépendamment des assemblées législatives »⁵⁷².

Le pouvoir exécutif est donc aux mains du seul Président élu par le peuple⁵⁷³. « Il est tout à la fois [...] le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Il dispose, ainsi de la libre nomination et révocation de ses ministres, qui sont de simples collaborateurs : c'est que le ministère n'est pas ici un conseil d'hommes politiques, c'est un simple comité de directeurs généraux, la tête mobile d'une bureaucratie. Ces personnages administratifs n'ont pas affaire aux chambres, ils ne dépendent pas d'elles, ils dépendent du président »⁵⁷⁴. Bref, le gouvernement ne peut pas être renversé par un vote du Parlement. En contrepartie, il est impossible de dissoudre ce dernier. La séparation des pouvoirs apparaît donc comme totale. Néanmoins, la pratique montre l'existence d'interactions entre l'exécutif et le législatif, ne serait-ce que pour voter ou non le budget et les lois permettant de mettre en œuvre la politique du Président. Quant au législateur, outre son pouvoir de voter la loi, il possède la possibilité de réaliser des enquêtes sur l'action du gouvernement par le biais de commissions d'enquête ou d'approuver les nominations faites par le Président aux postes les plus importants.

⁵⁷¹ J.-C. Colliard, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁷² B. Gilson, *La découverte du régime présidentiel*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome XXXIV, 1968, p. 9.

⁵⁷³ Certes le Président américain est élu par les grands électeurs, mais ces derniers sont dans l'obligation de voter dans le sens que demande le peuple américain (voir A. Deysine, *Les institutions des Etats-Unis*, Paris, La Documentation française, collection documents d'études - droit constitutionnel et institutions politiques, n° 1.01, 2006, 59 pages.). Les régimes d'Amérique latine sont aussi classés par les régimes de type présidentiel. Or ils voient leurs Chefs d'Etat élus au suffrage universel direct.

⁵⁷⁴ R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Grenoble : Service de reproduction des thèses de l'Université de Grenoble 2, 1976, thèse soutenue le 13 décembre 1976, université de Rouen, p. 19.

Pour la doctrine, le régime présidentiel apparaît à la suite de circonstances particulières amenant un homme seul à prendre en main le destin d'un pays, si on lui en donne les moyens, afin de le sortir de la crise dans laquelle il se trouve. Ainsi, « la conjonction de la « situation présidentielle » et de « l'attitude présidentielle » définit le « phénomène présidentiel » »⁵⁷⁵. De ce fait, le régime présidentiel dérive généralement vers une dictature, sauf à appliquer les méthodes américaines, c'est-à-dire des pouvoirs législatif et judiciaire forts et indépendants.

Quel que soit le type de régime, le pouvoir judiciaire occupe une place à part dans le triptyque des pouvoirs. De par sa fonction, il se doit d'être totalement indépendant des deux autres pouvoirs. Dans une démocratie, cette indépendance est la garantie d'une protection des citoyens contre les abus du pouvoir en place. Elle s'exerce à deux niveaux : au niveau constitutionnel et au niveau de la population. Pour ce dernier, il s'agit d'apprécier et éventuellement de sanctionner les violations de la loi. Le juge constitutionnel est le garant du respect de la Constitution et sanctionne d'une nullité les actes la violant, tant dans le fond que dans la forme. De ce fait, il est amené à trancher les litiges entre l'exécutif et le législatif. Si un pouvoir judiciaire indépendant est le fait d'une société respectueuse des droits et libertés fondamentales, l'ensemble des auteurs mettent en garde contre le risque d'un gouvernement des juges.

Par conséquent, si une société démocratique se doit de garantir l'indépendance des juges, elle ne doit pas placer ce pouvoir au-dessus des deux autres mais, sur un même niveau.

Aujourd'hui, dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix, le choix entre le système parlementaire ou présidentiel dépend des circonstances et de l'histoire du pays et divise la doctrine⁵⁷⁶. Recourir au régime parlementaire avec un système de vote à la proportionnelle permettrait à chaque catégorie de la population de s'exprimer et d'avoir la possibilité de participer à l'exercice du pouvoir. Cependant, elle présente l'inconvénient d'affaiblir l'autorité du Gouvernement et de ne pas jouer le jeu de l'unité du pays. De plus, le recours au scrutin à la proportionnelle, de par sa complexité, peut rendre méfiante la population à l'égard de ce mode d'expression.

L'alternative du régime présidentiel peut présenter l'avantage de la simplicité puisque les électeurs élisent au suffrage universel direct le Chef d'Etat. Il est néanmoins nécessaire

⁵⁷⁵ B. Gilson, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁷⁶ S. H. Barnes, *op. cit.*, p. 87 and f.

que deux conditions soient réunies pour réussir la mise en œuvre d'un régime de stricte séparation des pouvoirs. Tout d'abord, il ne doit pas exister « une tension inter-ethnique sérieuse »⁵⁷⁷. Ce premier point garantira la paix. Ensuite, la viabilité du caractère démocratique du régime dépendra de la force des partis politiques permettant au Parlement d'avoir des relations égalitaires avec le Président.

Ainsi, au même titre que le choix entre une Monarchie ou une République dépendra des circonstances et de l'histoire du pays, le choix du type de régime, d'un exécutif bicéphale ou non, d'un Parlement monocaméral ou non, varie d'une opération à une autre. Dans tous les cas, on s'assurera d'une séparation effective des pouvoirs et d'un système permettant de réaliser le travail gouvernemental et législatif tout en garantissant le maintien de la paix.

Obligé par le respect des droits et libertés fondamentaux, le pouvoir judiciaire fait l'objet d'une situation particulière. En effet, dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix, il doit juger les criminels de guerre. Il doit également examiner et résoudre les litiges que lui présentent les particuliers, en totale impartialité et indépendance. De même, l'exécution de la décision doit être garantie si besoin est par la force publique. L'assurance d'un bon fonctionnement de la justice quotidienne participe à l'Etat de droit et donc à la consolidation de la paix puisque le recours aux armes s'avère inutile pour régler les différends entre particuliers. Enfin, « la Cour constitutionnelle assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le cas échéant, par l'interprétation qu'elle donne de la Constitution, règle les conflits entre l'exécutif et le législatif ou entre l'Etat central et les Etats fédérés. Ensuite, [...] elle [...] contrôle des élections ou des votations [...]. Enfin, [...] le juge constitutionnel [peut] annuler [...] les lois qui méconnaissent les droits et les libertés garantis par [la] Constitution »⁵⁷⁸. Les deux premières missions n'appellent pas de remarques particulières. En revanche la troisième mission en suscite, puisqu'il faut préciser ces droits et libertés fondamentaux et les moyens de protection dont dispose la société.

Certes la Loi peut reconnaître des droits et libertés fondamentaux, mais son niveau de protection n'atteint pas celui que pourrait proposer la Constitution ou le droit international. En effet, il est loisible au législateur d'adopter une loi moins protectrice dans le premier cas. Ainsi la consécration constitutionnelle et/ou conventionnelle d'un droit fondamental lui offre une protection contre les abus tant de l'exécutif que du législateur. La mise en œuvre d'une telle

⁵⁷⁷ G. Malinverni, « L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) », *RUDH*, 1995, p. 391.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 389.

protection apporte, dans un Etat de droit, la primauté de la Constitution et du droit des gens sur le droit interne.

Pour cette mise en œuvre, il est donc nécessaire de préciser ces droits et libertés surprotégés et la procédure mise en place pour sanctionner les éventuelles violations à leur égard. Concernant le premier point, l'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise, » fournit des informations intéressantes puisque les droits et libertés fondamentaux ont un caractère universel. Ainsi, lorsqu'on aborde la question des droits et libertés fondamentaux, tout le monde voit de quoi il s'agit. En effet, on fera très rapidement référence à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui définit la liberté comme « pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Cette définition est cependant incomplète et apporter une définition objective à la notion apparaît rapidement un exercice complexe. La difficulté vient de l'expression pour désigner la notion en question : droits et libertés fondamentaux, droits de l'homme, libertés publiques... Selon les auteurs, la réponse diverge. Toutefois, dans le cadre des opérations de consolidation de la paix et de l'assistance constitutionnelle, il paraît logique de parler de droits et libertés fondamentaux puisque ce concept entend mettre en avant la protection constitutionnelle et conventionnelle.

L'énoncé des droits fondamentaux n'est pas en soi un exercice difficile dans l'écriture de la nouvelle Constitution puisqu'il suffit de reprendre les textes internationaux en la matière. Il est également possible de reprendre les textes constitutionnels des Etats démocratiques. C'est ainsi que G. Malinverni constate que les Constitutions des pays européens de l'ancien bloc de l'Est reprennent parfois textuellement les articles de la Convention européenne des droits de l'homme. De même, les acteurs internationaux y prennent également leur source d'inspiration ou y font référence. Par exemple, la Constitution du Timor Oriental, écrite sous le mandat international de l'ONU, renvoie à la Convention des droits de l'enfant. La Constitution de Bosnie-Herzégovine déclare s'inspirer de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des 16 décembre 1966. Bref, l'exercice n'est pas difficile. En revanche, la protection du juge contre toute violation de ces droits doit faire l'objet d'une attention particulière car il ne sert à rien d'énoncer un droit fondamental si le citoyen ne peut pas en demander le respect auprès d'un tribunal. De plus, la saisine de ce tribunal est vaine, dès lors qu'il ne répond pas aux critères d'indépendance et d'impartialité.

En effet, dès lors que les droits et libertés fondamentaux sont inscrits dans la Constitution, se pose le problème du juge constitutionnel. A vrai dire, ce problème dépasse la question des droits et libertés fondamentaux pour s'interroger sur les modalités du contrôle de constitutionnalité. Le pouvoir constitutionnel doit donc d'abord répondre à la question de savoir s'il faut confier aux juridictions communes le contrôle de constitutionnalité ou si, au contraire, il apparaît plus intéressant de créer une juridiction spécialisée. La première solution est d'inspiration anglo-saxonne puisque les Cours suprêmes américaine et britannique, anciennement Chambre des Lords, sont à la fois juges constitutionnels et juges suprêmes des juridictions ordinaires⁵⁷⁹. Ce système présente l'avantage que chaque plaignant peut saisir le juge constitutionnel afin de faire reconnaître ses droits que violeraient les autorités de l'Etat. La seconde solution, qui consiste à créer une juridiction spéciale, apporte l'avantage, en revanche, de sacraliser la norme constitutionnelle et donc les droits et libertés qu'elle entend protéger. En contrepartie, l'accès au tribunal est plus difficile, voire impossible pour le citoyen, comme en France, avant la révision du 23 juillet 2008. Si les Etats européens issus de la décommunisation ont préféré ce dernier système, cette règle n'est pas universelle. En effet, dans le cadre des OCP, les rédacteurs constitutionnels reprennent le système juridique préexistant en le mettant aux normes. C'est ainsi que pour les pays ayant connu un système de juridiction anglo-saxonne, la Constitution confie le contrôle de constitutionnalité à la Cour suprême. Dans ce cas, la composition de la juridiction est faite de magistrats professionnels. Dans le cadre de la juridiction spécialisée, la composition est plus politisée puisqu'ils sont choisis par les autorités de l'Etat, mais leur indépendance est garantie. Quant à la saisine du juge constitutionnel, les citoyens ne peuvent pas le saisir directement afin de faire reconnaître leurs droits, mais doivent par exemple passer par une procédure judiciaire.

Cette assistance constitutionnelle fut mise en œuvre dans plusieurs pays ou régions. On remarquera à cet égard que l'effort de démocratisation débute presque immédiatement. C'est ainsi qu'en Namibie, l'administration internationale assurée par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) avait pour principale (et unique) mission d'organiser l'élection d'une assemblée constituante. Celle-ci est élue le 11 novembre 1989 avec une victoire du parti indépendantiste SWAPO. Sous le regard de l'ONU, la Constitution est rédigée et amendée rapidement puisqu'il ne fallut que trois mois à l'assemblée constituante pour l'adopter à l'unanimité. Ce délai très court ne doit cependant pas masquer que le problème du Sud-ouest

⁵⁷⁹ D. Frison, *Introduction au droit anglais et aux institutions britanniques*, Paris, Ellipses, 3^{ème} édition, 2005, pp. 101 et s.

africain existait depuis 1946, qu'une résolution mettant en place une assistance de l'ONU fut adoptée en 1978 et que, même en 1989, il n'était pas certain que le pays se dote rapidement d'une Constitution en raison de la situation sécuritaire instable⁵⁸⁰. Le premier élément de la nouvelle Constitution est une longue charte des droits fondamentaux puisqu'il en est question aussi bien dans le Préambule qu'aux chapitres III et IV. La Constitution namibienne est tout à la fois une déclaration des droits de l'homme et un mode de fonctionnement des institutions du pays. L'assistance constitutionnelle a donc bien consisté à aider à la rédaction d'une Constitution et à apporter la démocratie.

Trois ans plus tard, l'assistance constitutionnelle de l'ONU est de nouveau en fonction, au Cambodge. Le Conseil de sécurité précise très clairement l'objectif de l'administration internationale au Cambodge : organiser des élections générales afin de mettre en place une assemblée constituante, puis une Constitution et un gouvernement avant avril 1993. La Constitution est ainsi adoptée le 21 septembre 1993. A l'image de la Constitution namibienne, elle contient une liste des droits fondamentaux des citoyens ; toutefois c'est l'institution du Roi qui est placée en tête du texte. On montre ainsi la volonté de réconcilier le peuple et d'assurer l'unité nationale autour du Roi. Bien entendu les principes modernes de la démocratie, c'est-à-dire la séparation des pouvoirs et la protection des droits et libertés fondamentaux, sont mis en œuvre par le texte de la Constitution, tout en essayant de respecter l'histoire du pays, comme le montre le choix d'une monarchie constitutionnelle.

Le cas du Timor Oriental peut être aussi classé parmi les réussites de l'assistance constitutionnelle des Nations unies. Ainsi, la mission de l'ATNUTO, selon les accords du 5 mai 1999, était de permettre au Timor Oriental de s'engager sur la voie de l'indépendance. En application de la résolution 1272, un Conseil consultatif national est mis en place. Composé de quinze membres, il comporte dans ses rangs sept représentants du CNRT (Conseil national de la résistance de Timor Oriental), trois représentants d'autres groupes politiques pro autonomistes, un représentant de l'Eglise et quatre représentants de l'ATNUTO dont l'administrateur transitoire qui est le président de cette assemblée. Le 14 juillet 2000, ce Conseil est remplacé par le Conseil national avec trente-trois membres au sein desquels les représentants de l'ATNUTO ont laissé la place à ceux de la population civile. Cet organe est un « embryon de parlement ». Ce même jour, le RSSG, M. Vieira de Mello, s'occupera également de la mise en place du Gouvernement. Outre sa mission traditionnelle, ce Gouvernement transitoire devra préparer une Constitution. Elle entra en vigueur le 20 mai 2002, respectueuse

⁵⁸⁰ Voir l'attaque du 11 avril 1989 de la SWAPO.

des principes modernes de la démocratie. En effet, en sus du fonctionnement des institutions étatiques, le texte contient une longue déclaration des droits politiques et socio-économiques. Contrairement à la Namibie et au Cambodge, la Constitution fut plus longue à être rédigée et donc à être exécutée. Cela montre, s'il en était utile, que chaque affaire s'avère unique. Outre sa mission traditionnelle, ce Gouvernement transitoire devra donc préparer une Constitution. Cette mission ne se contente pas d'agir uniquement sur le plan interne, elle prépare également le Timor Oriental sur le plan international.

On peut considérer ces trois exemples comme une réussite des Nations unies dans la restauration de l'Etat de droit puisque la Constitution fut rédigée et mise en œuvre rapidement. Même si, dans le cas du Timor Oriental, l'ONU conserve un bureau réduit sur place, les trois Etats sont souverains et indépendants.

Un schéma identique a été suivi pour parvenir à ce résultat. Il faut remarquer que les circonstances étaient identiques : une décolonisation suivie d'une annexion par un Etat voisin. Le point de départ du processus est la signature d'un accord politique entre les différents belligérants. Cet accord est alors soutenu par les grandes puissances et par l'ONU. Le texte prévoit ainsi l'intervention de cette dernière et notamment du Conseil de sécurité. En effet, une résolution de cet organe va créer une opération de maintien de la paix afin d'apporter la nécessaire sécurité au processus constitutionnel. Le Conseil va également charger le Secrétaire général de la phase civile de la mission. Ce dernier, avec l'accord du Conseil, va envoyer un représentant spécial sur place et l'administration du territoire lui sera confiée. Dans un bref délai prédéfini, d'une année en général, il va devoir organiser des élections générales pour installer une assemblée constituante. Cette dernière devra rédiger une Constitution respectueuse des principes modernes démocratiques. Enfin, sur la base de ce nouveau texte, un gouvernement sera installé et la direction du pays lui sera remise.

Ce même processus fut suivi dans le cas du Kosovo et vient tout juste de se terminer. Auparavant, le site internet de la mission des Nations unies au Kosovo précisait qu'elle « mettra la dernière main aux préparatifs du scrutin et organisera la tenue d'élections à une autorité de transition au Kosovo [...] appuiera les efforts déployés par les représentants élus du Kosovo pour organiser et mettre en place les institutions provisoires d'un gouvernement autonome et démocratique. Une fois ces institutions établies, la MINUK leur transférera ses responsabilités administratives restantes, tout en appuyant la consolidation des institutions provi-

soires du Kosovo »⁵⁸¹. « La mission des Nations unies supervisera le transfert des pouvoirs des institutions provisoires locales aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique »⁵⁸². Néanmoins, cette dernière étape devait dépendre de la solution définitive adoptée, car toutes les résolutions du Conseil de sécurité affirmaient et réaffirmaient l'attachement au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie. La récente proclamation d'indépendance de l'ancienne province serbe a mis à mal cette thèse. Par ailleurs, respectant la tradition de l'administration internationale par l'ONU, le Conseil de sécurité créa là aussi une administration provisoire d'une durée initiale d'un an⁵⁸³. La mission que confie le Conseil apparaît en revanche comme ambiguë puisqu'elle doit mettre en place des institutions transitoires d'auto-administration. Ces institutions se verront, progressivement transférer les pouvoirs de décisions qui sont aux mains du RSSG, en attendant qu'une solution politique définitive soit trouvée. De telles dispositions appellent nécessairement à faire quelques remarques. D'abord, le Kosovo passe d'une administration provisoire à une administration transitoire et donc pas définitive. Par conséquent, cela risque de faire perdurer le problème. Or, le Kosovo se trouve dans la phase de reconstruction et de consolidation de la paix. Cette phase dure longtemps et cette durée ne peut que s'en trouver rallongée s'il n'existe aucune solution politique définitive. Un conflit dont la solution politique définitive est absente est un conflit sans fin et qui finit par être délaissé, plus ou moins, par le reste de la Communauté internationale. Ensuite, la MINUK et, d'une manière plus générale, l'ONU et le Conseil de sécurité doivent composer avec les thèses de chaque partie sans préjuger de la solution finale⁵⁸⁴. D'un côté, Belgrade veut l'intégration de la province au sein de la Serbie avec le moins d'autonomie possible. De l'autre côté, les albanophones souhaitent la plus grande autonomie possible, voire l'indépendance⁵⁸⁵. Enfin, il faut bien dire que si la solution définitive demeure théoriquement non fermée pour l'une ou l'autre thèse, il n'en demeure pas moins que la solution définitive semble déjà définie par le Conseil de sécurité. En effet, on peut se demander comment il serait possible de supprimer des esprits l'autonomie pour une intégration complète dans la Serbie ? En 1999, il apparaissait certain que le Kosovo

⁵⁸¹ *Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale*, « La situation au Kosovo », 5 décembre 2007, n° 448, p. 22.

⁵⁸² *Idem*.

⁵⁸³ Le 17 février 2008, le parlement kosovar a proclamé l'indépendance de la province. L'administration internationale demeure toujours en place.

⁵⁸⁴ En théorie, puisqu'en pratique la solution semble acquise.

⁵⁸⁵ Il est intéressant de noter que l'option du rattachement de la province à l'Albanie n'a été évoquée par aucune de parties. S'ils sont tous aux albanophones, ils divergent par leurs dialectes. Le dialecte du sud de l'Albanie est le tosqe tandis que celui du nord et du Kosovo est le guègue. En 1972, le tosqe est devenu la seule langue officielle de l'Albanie, excluant par la même occasion les intellectuels de dialecte guègue (Congrès d'orthographe de 1972).

allait devenir de plus en plus autonome. En 2007, l'ONU préconise l'indépendance de la province. Dès le début, il n'y avait donc aucun doute quant à l'avenir statutaire du Kosovo et, de ce fait, la MINUK ne pouvait pas demeurer neutre. Il est bien évident que dans ce contexte, la Constitution cadre du Kosovo s'avère non seulement ambiguë, mais source d'une confusion pour l'avenir dudit territoire. En effet, le texte précise bien qu'il est provisoire. Il y intègre dès le début le RSSG, renforçant ainsi ce caractère provisoire, puisque celui-ci n'a pas vocation à demeurer. Néanmoins, la dénomination de Constitution et non de statut montre déjà la volonté de conduire vers l'indépendance. De plus, la lecture du document, hormis le passage relatif à l'administration internationale, montre un texte semblable aux Constitutions issues des autres OCP précitées. Ce flou dans l'objectif final de la mission des Nations unies montre qu'il est nécessaire de préciser dès le départ un objectif précis. C'est parce qu'on savait que la Namibie, le Cambodge et le Timor oriental seraient de futurs Etats que l'assistance constitutionnelle fut un succès. L'ambiguïté kosovare fait que la situation perdure depuis 1999.

L'assistance constitutionnelle peut être aussi prise en charge par une organisation régionale. Ainsi l'UE, qui administre Mostar, doit atteindre une série d'objectifs similaires aux affaires administrées par l'ONU. Parmi ceux-ci, l'objectif principal de la mission d'administration internationale, l'AMUE était « de créer les conditions conduisant à l'unification de Mostar »⁵⁸⁶. Cela ne constitue pas une obligation de résultats, mais une obligation de moyens qui « consistait seulement à établir un climat approprié pour l'accomplissement de cet objectif »⁵⁸⁷. Toutefois, dans le domaine politique, l'AMUE détient une obligation de résultats par le fait que le Mémorandum d'accord lui a confié le soin d'organiser des élections démocratiques avant la fin de son mandat. Le but de ces élections n'était pas de mettre en place une assemblée constituante, mais une administration pluriethnique de la ville. Pour y parvenir, les parties doivent trouver un arrangement sur le « status » de la ville. L'assistance institutionnelle ne consiste donc pas seulement à rédiger des Constitutions mais aussi à rédiger des statuts de territoires infra-étatiques.

Enfin, l'assistance constitutionnelle peut provenir d'un Etat. La situation irakienne est un exemple. Toutefois, l'ONU joue également un rôle dans cette affaire. C'est ainsi que la résolution 1483 du Conseil de sécurité fixe des obligations qui interagissent entre elles, aux

⁵⁸⁶ F. Pagani, « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *AFDI*, 1996, p. 243.

⁵⁸⁷ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 2/96 relatif aux comptes de l'Administrateur et à l'administration de Mostar par l'Union européenne (AMUE), JO C287, 30 septembre 1996.

Etats membres, à l'Autorité – c'est-à-dire les puissances occupantes agissant sous un commandement unifié –, au Secrétaire général et à l'Irak. Suite à la mission Brahimi, du 24 mars 2004, l'ONU exigera que la souveraineté soit transmise au plus tard le 30 juin 2004 au gouvernement transitoire irakien. Ce transfert est réalisé le 28 juin 2004. L'Irak demandera, cependant, à la coalition américaine de demeurer sur son territoire. Le processus d'écriture de la nouvelle Constitution débute alors avec l'aide de la Mission d'assistance des Nations unies en Irak (MANUI)⁵⁸⁸, créé le 14 août 2003. A partir de ce moment, la résolution 1546 du Conseil de sécurité⁵⁸⁹ intervient et fixe à chaque intervenant un travail à effectuer. Ainsi la coalition américaine se voit-elle chargée de la sécurité, du maintien de l'ordre public et de la paix. Au gouvernement irakien intérimaire, il est demandé de tenir rapidement des élections générales au suffrage universel direct afin d'élire une Assemblée constituante. Le 31 décembre 2005, soit un an après l'élection de cette dernière, le gouvernement issu de la nouvelle Constitution devra être en place. Les tâches de la MANUI et du RSSG sont alors d'apporter, d'une part, une assistance électorale durant les scrutins et, d'autre part, de promouvoir le dialogue et la recherche d'un consensus au niveau national à l'occasion de l'élaboration de la dite Constitution nationale. En janvier 2005, l'Assemblée constituante est élue et le 15 octobre de la même année, le projet de Constitution est adopté par suite à un référendum national. A propos de ces deux scrutins, il faut noter d'une part la nette progression des Arabes sunnites au référendum et, d'autre part, les violences et les fraudes qui ont entaché tout le processus électoral. Malgré ces faits, l'ensemble des observateurs électoraux ont estimé que « les élections [s'étaient] déroulées de manière transparente et crédible. Le processus a associé toutes les parties et a réussi à intégrer le grand nombre de communautés et de partis politiques présents en Iraq »⁵⁹⁰. La Constitution irakienne ainsi mise en place établit une fédération⁵⁹¹. Elle pose d'abord les fondements et les principes garantissant les droits des différentes minorités ethniques et religieuses du pays ainsi que l'identité de l'Irak. Ensuite, elle s'attarde longuement sur les droits et libertés fondamentaux de chaque citoyen. En ce qui concerne le fonctionnement des institutions fédérales, la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est assurée. Le pouvoir législatif relève de la compétence de la Chambre des représentants élus au suffrage universel direct et du Conseil de la fédération, représentant les différentes régions irakiennes. Toutefois, cette dernière assemblée n'est pas encore en fonction et sera mise en place par

⁵⁸⁸ Résolution 1500 du Conseil de sécurité, 14 août 2003, S/RES/1500(2003).

⁵⁸⁹ Résolution 1546 du Conseil de sécurité, 8 juin 2004, S/RES/1546(2004).

⁵⁹⁰ *Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004)*, 3 mars 2006, S/2006/137, § 13.

⁵⁹¹ Le texte de la Constitution est disponible sur le site internet de la MANUI, à l'adresse suivante : http://www.uniraq.org/documents/iraqi_constitution.pdf

l'autre chambre à la majorité qualifiée des deux tiers. De ce fait, en attendant sa mise en place, le pouvoir législatif est assuré par une seule chambre. La Chambre des représentants désigne, pour quatre ans, les deux Vice-présidents et le Président de l'Irak. Ce dernier nommera alors Premier ministre la personne désignée par le parti ayant remporté les élections législatives. Il est chargé de former un gouvernement et de le soumettre à l'approbation de la Chambre des représentants. Il faut enfin préciser que la Cour fédérale suprême est le juge constitutionnel irakien.

La Constitution fait donc désormais de l'Irak une démocratie moderne. Toutefois, les rapports du Secrétaire général de l'ONU montre que l'installation de ces nouvelles institutions se révèle être très complexe. Outre la situation sécuritaire du pays qui perturbe les différents scrutins, la formation du gouvernement est soumise à d'âpres négociations entre les différents partis. Alors que la Constitution prévoit un délai d'un mois maximum pour former un gouvernement, celui-ci mettra plusieurs mois pour se former, avec l'assistance du RSSG. L'exemple irakien montre ainsi que l'assistance constitutionnelle ne s'arrête pas avec l'adoption de la Loi fondamentale. En effet, il s'agit également d'aider le pays à mettre en fonction le nouveau texte. A cette fin, le RSSG rencontra les différents dirigeants nationaux pour « promouvoir le dialogue intercommunautaire en vue de la réconciliation nationale »⁵⁹² ainsi que les différents acteurs internationaux intervenant dans le pays. Quant à la mise en fonction même des institutions, elle relève de la mission d'assistance des Nations unies. Sur diverses questions, telles que le fédéralisme, l'état de droit, les droits de l'homme, *etc.*, la MANUI organise des ateliers afin d'y former les dirigeants irakiens.

L'exemple de la Côte d'Ivoire montre qu'il n'est pas nécessaire de recourir à une administration internationale pour mettre en œuvre une assistance constitutionnelle. Elle peut cependant apparaître comme étant davantage imposée par la Communauté internationale que dans le cadre d'une administration internationale. Il ne s'agit pas tant d'écrire une nouvelle constitution que de la rendre conforme aux critères de la démocratie moderne. En effet, il ne faut pas omettre le fait que pendant plus de trente ans, les institutions ivoiriennes ont parfaitement fonctionné, mais dans un contexte de dictature. Par conséquent, il est davantage question de démocratisation que d'assistance constitutionnelle au sens premier du terme. Une

⁵⁹² *Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), op cit*, § 23. Le rapport du Secrétaire général montre que l'assistance des Nations Unies est toujours nécessaire. En effet, outre la question du maintien de l'ordre public, le gouvernement d'union nationale fonctionne difficilement. De plus, la révision constitutionnelle prévue n'a toujours pas été réalisée (*Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 6 de la résolution 1770 (2007)*, 14 janvier 2008, S/2008/19).

première étape s'est donc achevée, le 23 juillet 2000, avec l'adoption de la nouvelle Constitution⁵⁹³ ivoirienne, respectueuse des droits et libertés fondamentaux. Elle intègre dès le début une déclaration sur le sujet. De plus, elle met en œuvre une séparation stricte des pouvoirs à l'image des Etats-Unis. La seconde étape, la plus complexe, est la démocratisation de la société, car elle ne peut pas être décrétée.

Ces différents exemples montrent que l'assistance institutionnelle nécessite plusieurs éléments pour réussir. Il faut d'abord un accord des parties en conflit, ensuite une résolution du Conseil de sécurité mettant en place une opération de maintien de la paix. Un assistant institutionnel est également indispensable. Celui-ci peut être l'ONU ou une organisation régionale. Enfin, il est absolument indispensable de définir clairement les objectifs à atteindre. Dans le cadre plus précis de l'assistance constitutionnelle, nous pouvons remarquer que les différentes Constitutions sont presque identiques aux Constitutions des démocraties de type occidentales : elles intègrent une déclaration des droits fondamentaux, reprenant les instruments internationaux en la matière, ainsi qu'une organisation et un fonctionnement des institutions du territoire. Il est toutefois bien évident qu'il est impossible d'avoir une Constitution similaire d'un Etat à un autre. Enfin, dans tous les cas, il faut procéder à des élections générales et par conséquent l'assistance constitutionnelle ou institutionnelle se couple d'une assistance électorale. D'ailleurs ce type d'assistance est plus fréquent car elle peut aussi être demandée dans les Etats disposant déjà d'une Constitution démocratique.

b- L'assistance électorale

Le deuxième objectif intéresse la mise en place de nouvelles institutions et d'une organisation politique par le biais d'élections générales. Ce dessein constitue le principal but de toute administration internationale. La durée de cette dernière est en effet fixée préalablement, avec l'accord des parties, pour une période courte – une année en général, renouvelable seulement par une déclaration expresse. A la fin de cette période, l'exercice de la souveraineté et du pouvoir devra avoir été remis aux autorités locales, car si le conflit reprend, n'essayera-t-on pas de chercher la responsabilité de cet échec auprès de l'ONU et, plus particulièrement, de l'administration internationale en question ? D'un point de vue juridique, Y. Daudet rappelle qu'il n'existe pas au sein de l'ONU de responsabilité du fait d'un échec d'une mission

⁵⁹³ A comparer avec l'ancienne Constitution du 3 novembre 1960, amendée le 11 janvier 1963 où la protection des droits fondamentaux des citoyens n'occupait pas une place aussi importante qu'aujourd'hui (Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations*, The Hague, Martinus Nijhoff, Volume I, Africa, 4^{ème} édition révisée par Dorothy Peaslee Xydis, 1974, pp. 323 et s.).

de paix puisqu'il n'existe aucun texte juridique en ce sens⁵⁹⁴. Cependant, depuis l'avis « Comte de Bernadotte »⁵⁹⁵, l'organisation internationale est dotée de la personnalité juridique. En tant que telle, elle dispose du droit d'obtenir réparation pour les préjudices qu'elle subirait. En contrepartie, si, par l'une de ses activités, une ou plusieurs personnes sont victimes d'un préjudice, elle engage sa responsabilité⁵⁹⁶. A vrai dire, ne pourrait-on pas parler plutôt, si on soutient la thèse d'Y. Daudet, de responsabilité morale⁵⁹⁷ ou politique de l'ONU ? Cette responsabilité ne nécessite aucun texte pour sa mise en œuvre et dépend de la vision de la société sur le résultat de la mission – dans le cas présent de l'administration internationale. En engageant sa responsabilité morale, l'ONU engage sa crédibilité et, à terme, sa viabilité. Toutefois, la responsabilité juridique peut être engagée et connaissant les difficultés financières des Nations unies, sa viabilité serait alors là aussi engagée. Il convient donc que l'objectif politique soit réussi.

Le cas de la Namibie illustre parfaitement le fait que toutes les mesures prises par l'administration internationale n'ont qu'un seul dessein : l'organisation d'élections générales. Certes, durant cette période, elle dispose du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, aidé d'un juriste de renommée internationale et d'une force militaire afin, d'une part, de gérer la vie quotidienne et, d'autre part, d'adopter des lois électorales adéquates et tout ce qui s'ensuit : sécurisation, désarmement, retour des réfugiés, libération des prisonniers politiques... ou encore, dans le cas spécifique de la Namibie, l'abrogation de toute disposition relative à la politique d'apartheid. Mais ce qui intéresse principalement la Communauté internationale est la tenue de ces élections. Ainsi, la résolution 643 du Conseil de sécurité⁵⁹⁸ demande, entre autres, aux Etats de respecter l'ensemble de leurs devoirs et notamment l'abrogation des règles restrictives et discriminatoires qui gênent la tenue et le déroulement d'élections libres et régulières. Les protagonistes étatiques s'exécutent alors rapidement puisque, le 3 novembre 1989, le Secrétaire général déclare que les conditions sont réunies pour la tenue d'élections libres et régulières. Celles-ci se dérouleront sous le contrôle des Nations unies qui en assureront notamment le respect du multipartisme⁵⁹⁹. Au terme de cette opération, le scrutin est jugé

⁵⁹⁴ Y. Daudet, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁹⁵ CIJ avis, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, affaire « Comte de Bernadotte ».

⁵⁹⁶ Lorsque la FUNU est intervenue, au moment de la sécession du Katanga congolais, les agents des Nations unies ont causé des dommages. L'ONU a reconnu sa responsabilité et a conclu des accords d'indemnisation avec le Congo et la Belgique (accords respectivement des 27 novembre 1961 et 20 février 1965).

⁵⁹⁷ « La morale est l'ensemble des règles qui régissent le comportement des individus dans la société » (A. Akoun et P. Ansart (sous la direction de), *Dictionnaire de sociologie*, Le Robert, Seuil, 1999, p. 351).

⁵⁹⁸ Résolution 643 du Conseil de sécurité, 31 octobre 1989, S/RES/643(1989).

⁵⁹⁹ La SWAPO a été reconnue comme « le seul représentant du peuple namibien » par l'OUA en 1963 et par l'ONU en 1966.

« conforme[...] aux normes de la décolonisation »⁶⁰⁰ et l'indépendance de la Namibie est proclamée le 31 mars 1990.

L'assistance électorale se subdivise en une mission principale autour de laquelle gravite une série de desseins nécessaires à sa réalisation. Le but général de toute administration internationale est donc l'organisation d'élections générales afin de transmettre le pouvoir aux autorités issues de ces élections. Pour y réussir, il est nécessaire de poursuivre plusieurs objectifs mais, comme le notait F. Pagani, « le seul mandat précis prévu par l'Administration était de contribuer à l'organisation d'élections démocratiques, qui devaient être fixées avant la fin de l'administration »⁶⁰¹. Tous les autres objectifs politiques ne constituent qu'une obligation de moyens. Ainsi, il s'agit de savoir ce qui relève ou pas de l'organisation des élections, afin de pouvoir, éventuellement, redéfinir les moyens et les personnes. Si l'organisation des élections constitue l'objectif principal d'une administration internationale, son bon déroulement et sa crédibilité sont tout aussi nécessaires. Dès lors, une mission d'observation des Nations unies est indispensable.

L'organisation des élections se divise en six phases successives⁶⁰² : l'adoption d'une loi électorale, l'établissement des listes électorales, le déroulement de la campagne électorale, le déroulement du scrutin le jour j et la proclamation des résultats, suivie du règlement des éventuels litiges. A cet égard, Javier Perez de Cuéllar déclarait que « si [les Nations unies] ont pour objet d'assurer la surveillance d'une élection ou d'un référendum, il importe qu'elles englobent le processus électoral dans son intégralité »⁶⁰³.

⁶⁰⁰ Des incidents ont perturbés la campagne (*Nouveau rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 435 (78) du Conseil de sécurité relative à la question de la Namibie*, 14 novembre 1989, S/20967).

⁶⁰¹ F. Pagani, « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *AFDI*, 1996, pp. 243 et s.

⁶⁰² Pour l'ensemble des auteurs et pour les Nations unies, tout ce qui touche à une élection au sein d'un Etat relève de l'exercice de sa souveraineté. En effet, l'élection permet l'expression même de la souveraineté à travers le peuple. Il est donc nécessaire de réunir des conditions cumulatives pour qu'une demande d'assistance électorale auprès de l'ONU obtienne une réponse favorable. Tout d'abord, l'ONU n'intervient que dans le cadre d'un processus d'autodétermination, dans un processus de paix internationale ou régionale ou suite à la demande souveraine de l'Etat – dans ce dernier cas, l'ONU exigerait que ces élections aient une incidence sur la stabilité régionale. La demande doit être faite suffisamment tôt afin de couvrir l'ensemble du processus électoral. Il faut noter que les « interventions doivent se faire sur la base de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale dans chaque cas particulier pour les opérations de maintien de la paix et dans le strict respect de la souveraineté et de la non-ingérence des affaires intérieures de l'Etat » (A. de Raulin, « L'action des observateurs dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *RGDIP*, 1995 p. 580). L'assistance électorale nécessite ensuite la participation des instances locales afin de déterminer la « couverture géographique » adéquate. Enfin il faut que chaque participant garantisse qu'il respectera les règles électorales. Toutefois, dans le contexte d'une administration internationale provisoire, l'accord de l'Etat et l'autorisation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sont déjà obtenus puisque l'assistance électorale fait partie de la mission de l'Administrateur. Et c'est par son travail sur le terrain que ce dernier s'assure que les autres conditions sont réunies.

⁶⁰³ *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 16 septembre 1990, A/45/1.

L'organisation des élections débute donc par l'adoption d'une loi électorale. Cette phase est tout à fait primordiale car d'elle dépend toute la suite de l'opération. En effet, elle « détermine les conditions du vote, de l'inscription sur la liste électorale aux conditions concrètes de déroulement du scrutin. Elle inclut également les conditions dans lesquelles se déroule la campagne électorale, que ce soit par des manifestations populaires ou dans les ondes et la presse »⁶⁰⁴. Le tout premier élément à prendre en compte, lorsqu'on organise des élections, intéresse la désignation des personnes autorisées à participer au scrutin. La loi électorale va donc définir l'électeur et les conditions de forme nécessaires à l'inscription sur les listes électorales. Bien qu'il soit nécessaire d'adopter des lois en fonction de l'élection et du pays⁶⁰⁵, on retrouve certains points communs à toute élection.

L'ONU exigera tout d'abord un suffrage universel, parce qu'il est la condition *sine qua non* à la réussite de l'opération de consolidation de la paix. La qualité d'électeur réunit ainsi trois conditions : l'âge, la capacité et la nationalité. Les deux premières conditions ne posent aucune difficulté *a priori*. En effet, il faudra avoir atteint l'âge de la majorité pour être électeur et, de ce fait, les enfants sont écartés du scrutin. L'Administrateur fixera cet âge dans la loi électorale (le plus souvent autour de 18 ans). Il prendra toutefois l'avis, comme pour toutes ces décisions, de la population locale en la matière et en tenant compte des coutumes locales⁶⁰⁶, parce que cet âge sera aussi l'âge de la majorité et, par conséquent, cela a des conséquences qui dépassent le simple droit de vote. La question de la capacité ne doit pas être vue sous le seul angle civiliste, car la question des condamnés pénaux se pose ici. En effet, outre les criminels de droit commun, les geôles peuvent renfermer aussi des prisonniers politiques ou d'opinion. Dans ce dernier cas, l'Administrateur international modifiera le droit pénal afin de leur réattribuer leurs capacités ; en conséquence, il modifiera le droit interne de l'Etat. Enfin, l'élection étant l'une des expressions de la souveraineté nationale, il apparaît tout à fait logique que les étrangers soient écartés du scrutin. Autrement dit, seuls les nationaux peuvent voter et par conséquent il convient de définir le critère de nationalité. Ce critère

⁶⁰⁴ N. Huu Dong, « L'assistance électorale comme préalable à la restauration de l'Etat » in Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration d'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1995, p. 35.

⁶⁰⁵ N. Huu Dong (*ibid.*) précise que le niveau d'alphabétisation doit être pris en compte, notamment pour les bulletins de vote.

⁶⁰⁶ La question se pose notamment pour les pays de droit musulman où, lorsque le droit n'est pas codifié, l'âge de la majorité dépend de trois critères variant selon les personnes : la puberté, l'aptitude à gérer sa fortune et la reconnaissance de cette aptitude par le tuteur ou le juge. Toutefois, l'intervention de l'Administrateur international codifiera cette partie du droit et fixera, de ce fait l'âge de la majorité. On peut faire un parallèle avec les droits algérien, égyptien, marocain et tunisien qui ont codifié leur droit respectif et fixé l'âge de la majorité à 21 ans (L. Milliot et F.-P. Blanc, *Introduction à l'étude du droit musulman*, Malesherbes, Dalloz, 2001, 2^{ème} édition, pp. 439 et s.). N. Huu Dong, (*op. cit.*) donne l'exemple du droit de vote des femmes dans un village musulman.

est de la compétence des Etats : chacun définit lui-même les conditions nécessaires à l'acquisition de sa nationalité en toute indépendance et celles-ci ne peuvent être remises en cause par les autres membres de la Communauté internationale. En revanche, ces derniers peuvent contester le lien de nationalité d'un individu avec un Etat dès lors que ce lien ne répond pas à un « fait social de rattachement »⁶⁰⁷. Par ailleurs, la convention de La Haye du 12 avril 1930⁶⁰⁸ déclare que les législations nationales doivent respecter les prescriptions du droit international. Sous cette double réserve, l'Etat définit souverainement les critères de l'octroi de sa nationalité. On distingue l'attribution à la naissance et l'acquisition ultérieure de la nationalité. Dans le premier cas, l'Etat met en avant, généralement le droit du sang et/ou le droit du sol. Le droit du sang ou *jure sanguinis* attribue la nationalité en fonction de la filiation : les parents transmettent leur nationalité à leurs enfants. Le droit du sol établit un lien en fonction de lieu de naissance de l'individu, lorsqu'il est né de parents étrangers. Si tous les Etats ont recours au droit du sang, l'usage du *jure soli* est très variable. Dans le cas d'une attribution ultérieure, là encore, il faut faire deux distinctions : soit il y a un changement collectif de nationalité résultant d'événements extérieurs, soit on est devant un changement individuel de nationalité suite à une sollicitation ponctuelle. Dans ce dernier cas, l'Etat décide librement des différentes possibilités et des modalités pour être naturalisé. Dans tous les cas, les conditions de nationalité doivent être choisies avec soin. En effet, elles constituent un équilibre précis entre la non-discrimination à l'encontre d'une partie de la population du pays⁶⁰⁹ et l'existence d'un lien suffisamment fort entre chaque individu et ce pays⁶¹⁰.

Une fois que les conditions pour être électeur sont définies par la loi électorale, il est nécessaire de procéder à un recensement sur le territoire national, c'est-à-dire d'établir les listes électorales. En relation directe avec la mission d'organiser des élections générales, il s'agit d'un des objectifs prioritaires de n'importe quelle administration internationale provisoire agissant dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix. La poursuite de ce but divergera d'une situation à une autre. Ainsi, la difficulté et le délai de l'opération de recensement varie d'un territoire à un autre : la taille du territoire, la concentration ou la disper-

⁶⁰⁷ « La nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'Etat qui la lui confère qu'à celle de tout autre Etat. Conférée par un Etat, elle ne lui donne titre à l'exercice de la protection vis-à-vis d'un autre Etat que si elle est la traduction en termes juridiques de l'attachement de l'individu considéré à l'Etat qui en a fait son national » (CIJ, 6 avril 1955, Nottebohm (Liechtenstein c/ Guatemala), 2^{ème} phase, p. 23).

⁶⁰⁸ Convention de La Haye du 12 avril 1930, sur les conflits de lois en matière de nationalité.

⁶⁰⁹ Cf. le système de l'Apartheid qui excluait environ 80 % de la population (O. Guitard, *L'apartheid*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1983, 128 p.).

⁶¹⁰ Cf. l'arrêt Nottebohm précité.

sion de population, la faiblesse des moyens de communication, les difficultés d'accès à certaines régions sont autant de circonstances accentuant la difficulté de la mission. En revanche, la participation des autorités locales, c'est-à-dire municipales, villageoises et tribales à cette opération constituent sans conteste une aide précieuse. Enfin, à ce propos, il convient de préciser que l'opération est d'autant plus longue que, contrairement aux situations des autres pays, il s'agit non de réviser les listes électorales, mais de les établir dans leur totalité. Cela suppose donc de vérifier la qualité d'électeur de chaque inscrit et de tous les citoyens majeurs.

Telle une balance, l'élection est munie de deux plateaux. Le premier plateau vient d'être abordé, voyons le second : les conditions d'éligibilité. Elles peuvent être plus restrictives que les conditions pour être électeur. On peut penser tout d'abord à l'âge : on demandera un âge plus avancé que la majorité pour être candidat. La nationalité des aïeux peut être aussi prise en compte pour l'élection du chef de l'Etat. Enfin, dans le cadre d'une élection par circonscription, un lien de rattachement sera demandé. A ces conditions s'additionnent les critères pour être électeur. Si ces conditions se retrouvent dans de nombreux Etats démocratiques et en paix, la mise en place d'un de ces critères dans le seul dessein d'écarter un ou plusieurs candidats peut devenir une menace pour la paix régionale, voire internationale⁶¹¹.

Parmi les différents problèmes qui peuvent apparaître alors, la Communauté internationale sera davantage attentive aux cas d'inéligibilité pour des raisons pénales à travers deux interrogations : est-ce que des personnes inadmissibles ne seraient pas des prisonniers politiques et est-ce que les personnes accusées de crime de guerre ou de crime contre l'humanité à l'occasion du récent conflit sont bel et bien inadmissibles ? Dans ce dernier cas se pose le problème de la présomption d'innocence. Pour être plus précis, le dilemme est le suivant : interdire à une personne de se présenter à une élection alors qu'elle est accusée d'un crime ou délit constitue déjà une peine et va à l'encontre du principe démocratique universel de présomption d'innocence. De l'autre côté, autoriser cette personne à se présenter, si elle est ensuite reconnue coupable, posera le problème de la crédibilité de l'administrateur international – et par

⁶¹¹ La crise ivoirienne est le résultat d'une instabilité politique accompagnée de (tentatives de) coups d'Etat et d'une modification de la Constitution ainsi que de la loi sur l'acquisition de la nationalité. Selon l'article 35 de la Constitution, tout candidat à l'élection présidentielle doit être ivoirien d'origine et de père et de mère ivoiriens d'origine, être résident continu dans les cinq années précédant l'élection et avoir globalement résidé au moins dix ans dans le pays. Par cette disposition, la nationalité d'Alassane Ouattara est remise en question et de ce fait sa candidature à l'élection présidentielle. Il faut noter que le problème ivoirien est aussi un problème ethnique entre le nord et le sud du pays (voir G. Cottureau, « Une licorne en Côte d'Ivoire au service de la paix. Avant Marcoussis et jusqu'à la réconciliation ? », *AFDI* 2003, pp. 176 et s.). Un parallèle peut être établi avec les conditions d'éligibilité à la présidence des Etats-Unis : il faut être Américain de naissance – ce qui exclut donc les naturalisés – avoir 35 ans et avoir résidé sur le territoire des Etats-Unis pendant au moins quatorze ans (article II section 1, clause 5 de la Constitution).

conséquent de la Communauté internationale, qui l'aurait autorisée et donc aurait approuvé sa candidature – et de l'immunité de la personne élue. Toutefois, dans ce dernier cas, une résolution du Conseil de sécurité ou une loi nationale peut résoudre ce problème et lever l'immunité d'un élu. Pour éviter de telles difficultés, la solution serait d'avoir jugé les présumés criminels de guerre avant le début de la campagne électorale. Cela est bien sûr matériellement impossible.

Après cette première phase administrative, arrive la période de la campagne électorale en elle-même. Elle est également gérée par la loi électorale afin de garantir « la liberté d'action des partis politiques [et des] conditions plus ou moins justes de leur participation aux joutes électorales »⁶¹². Bien que chaque campagne électorale soit unique, il existe des aspects communs à toute démocratie libérale⁶¹³. Ainsi, en se référant au droit français, nous pouvons établir une liste commune de trois points à toute élection démocratique : il s'agit de l'égalité entre les candidats, de la neutralité de l'administration – c'est-à-dire ici de l'administrateur international – et de la loyauté des moyens utilisés par les candidats.

L'égalité entre les candidats constitue un des principes de toute élection démocratique. Ainsi, l'administration internationale doit assurer à chaque partie et candidat les mêmes moyens matériels et financiers : les professions de foi et les bulletins officiels ne doivent pas favoriser tel ou tel parti. En revanche, il n'est pas interdit que chacun utilise ses moyens propres et fortune personnelle dans la campagne électorale, dès lors que cela ne fausse pas le résultat de l'élection.

Le pendant de l'égalité des candidats est la neutralité de l'administration. Si en période normale il peut être compréhensible que les dirigeants du pays déclarent leur préférence, dans le cadre d'une administration internationale, le dirigeant provisoire du pays et son équipe doivent demeurer neutre à l'égard de tous les candidats. En effet, une partialité pour ou contre un parti marquerait l'élection d'un manque de crédibilité qui, dans une situation de sortie de conflit, serait une nouvelle source de crispation. Cette crise serait d'autant plus difficile à résoudre si l'un des agents ou l'une des entités de l'ONU avait joué un quelconque rôle dans la survenance de cette partialité. Décrédibilisée auprès de toute ou partie de la population locale, l'ONU ne pourrait plus alors à nouveau intervenir. Néanmoins se pose la question des candidats prônant le retour aux armes ou une quelconque autre forme de violence. Par conséquent,

⁶¹² N. Huu Dong, *op. cit.*, p. 35.

⁶¹³ On notera qu'il s'agit de mettre en place une démocratie de type occidental. Outre le fait que cela relève de la souveraineté de chaque Etat, que se passerait-il si une élection démocratique installerait un régime autoritaire ?

la question ici est de savoir s'il faut prôner une application d'une stricte neutralité ou si ce principe peut connaître des exceptions. Il est clair, en effet, que tout parti prônant un retour aux armes, ou tout autre propos qui conduirait à ne pas respecter pas les résolutions du Conseil de sécurité et les accords pris entre les différents belligérants, ne participe pas à l'installation d'une paix durable. Par ailleurs, afin de respecter ce principe d'impartialité, ne conviendrait-il pas que les gouvernements des Etats, dont des troupes participent à l'opération d'administration internationale, sous la bannière de l'ONU, ne prennent pas position pour un des candidats ? Certes les fonctionnaires internationaux ne doivent ni recevoir, ni accepter des ordres de leurs gouvernements respectifs⁶¹⁴, mais il n'est pas sûr que la population locale connaissent toujours cette subtilité. Le soupçon est encore plus important concernant le personnel qui interviendrait sous la bannière de son Etat, avec l'autorisation des Nations unies, comme en Irak ou en Afghanistan, par exemple. En effet, il ne suffit pas que l'élection soit effectivement sincère et indépendante, mais elle doit le paraître aussi. Dès lors, seule la présence d'observateurs indépendants peut garantir l'indépendance et la sincérité du scrutin.

Enfin, l'administrateur international doit s'assurer qu'aucun parti n'utilisera de procédés déloyaux qui « peuvent induire certains électeurs en erreur et porter atteinte à la sincérité du scrutin »⁶¹⁵. Si certains aspects de cette question se modifient selon le pays et l'élection, la diffamation, les injures et les mensonges demeurent prohibés. Les violences sont également interdites. Ce dernier point est particulièrement surveillé du fait que le pays sort d'un conflit. Cette violence pourrait s'exercer le jour du scrutin. En effet, le jour où se déroule le vote est certainement une des périodes les plus médiatiques de l'après-conflit. Par ailleurs, il est nécessaire que la loi électorale ait également posé « une réglementation détaillée dont le but est de garantir la liberté de l'électeur et la sincérité du scrutin »⁶¹⁶. En raison de la situation de sortie de conflit, ces garanties se doivent d'être particulièrement surveillées et respectées par tous les intervenants. D'un point de vue technique, tout d'abord, il convient d'éviter les faux bulletins, le double vote... D'un point de vue humain, ensuite, il s'agit d'assurer la présence d'observateurs indépendants dans chaque bureau de vote et par observateurs indépendants, il faut comprendre des observateurs qui n'appartiennent, ni à l'administration locale, ni à l'administration internationale. En effet, davantage que le niveau technique des systèmes anti-fraude installés, la sincérité du scrutin repose surtout sur l'observateur indépendant. « Le

⁶¹⁴ Voir Manuel Díez de Velasco Vallejo qui distingue les fonctionnaires internationaux des élus des organes politiques qui demeurent moins tenus par l'obligation de neutralité (*op. cit.*, p. 92).

⁶¹⁵ J.-C. Masclet, *Droit électoral*, Paris, PUF, Collection droit fondamental, droit politique et théorique, 1989, p. 223.

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 267.

premier rôle de l'observateur est d'être un témoin, dont la présence peut être dissuasive ou préventive d'actes contraires à la loi. [...] Son] second rôle [...] est d'être un élément social dans l'ouverture de l'espace politique et bien sûr dans le renforcement de sa transparence »⁶¹⁷. Selon A. de Raulin, le travail d'observateur international « exige plusieurs qualités : l'indépendance, l'objectivité, la prudence ou discrétion et l'impartialité. »⁶¹⁸ Ces qualités peuvent s'avérer difficiles à trouver auprès des observateurs. Ainsi, ils doivent être choisis pour leur « compétence et [leur] honorabilité », car une désignation sur laquelle aucun soupçon n'est porté participe à la garantie de l'indépendance des observateurs. Néanmoins cette garantie peut être remise en cause par l'intervention d'une personnalité de l'organisation ou du pays dont il dépend. A. de Raulin propose donc de créer un corps spécialisé de personnalités auprès de l'ONU⁶¹⁹. Si cela est une bonne solution, c'est sous la condition que le financement d'un tel corps soit assuré, pour éviter toute tentative de corruption – ce qui n'est pas garanti – et que la composition d'une équipe d'observateurs sur le terrain soit particulièrement bien étudiée, parce que les Nations unies sont aussi une organisation politique⁶²⁰. Ces observateurs doivent également être impartiaux et opérer dans la plus stricte neutralité. Ainsi « ils doivent seulement signaler aux autorités et aux médias les fraudes ou les irrégularités qu'ils ont pu constater [sans] porter de jugement d'appréciation sur la validité ou l'invalidité d'une consultation électorale »⁶²¹. Toutefois, A. de Raulin admet que l'ONU pourrait émettre ce jugement de valeur dans le contexte de la tutelle qu'on peut élargir, selon nous, à l'administration internationale⁶²². Finalement, l'observateur vérifie trois éléments : le libre accès au bureau de vote possédant tous les éléments nécessaires – les bulletins de vote, *etc.* –, l'absence d'une quelconque pression sur les électeurs et le respect de la sincérité du scrutin.

Si ce dernier s'est déroulé sans problèmes majeurs⁶²³, les résultats sont proclamés par les autorités locales afin de respecter la sensibilité nationale. A cet égard, « l'ONU a [...] utilisé la méthode de projection des résultats par échantillonnage afin d'obtenir au plus vite la tendance lourde des résultats. Cette rapidité dans la projection a permis, en de nombreux cas, de prévenir immédiatement l'élu et les battus [...]. Une telle information a permis dans plu-

⁶¹⁷ N. Huu Dong, *op. cit.*, p. 38.

⁶¹⁸ A. de Raulin, *op. cit.*, p. 575.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 577.

⁶²⁰ Que penser d'une équipe constituée d'observateurs, fussent-ils indépendants de leurs pays, venant de pays soutenant plus ou moins explicitement une des solutions ou un des belligérants ?

⁶²¹ A. de Raulin, *op. cit.*, p. 577.

⁶²² Voir la tutelle exercée sur la Bosnie-Herzégovine.

⁶²³ L'organisation d'une élection par une administration internationale est une opération très longue et coûteuse, le scrutin ne pourrait être annulé que si les irrégularités constatées ont pu avoir une incidence sur le résultat final.

sieurs cas de calmer les esprits et de préserver une paix toujours fragile quand l'enjeu est important »⁶²⁴.

Enfin la loi doit aborder le problème d'un éventuel contentieux électoral. Le but ultime de l'administration internationale dans le cadre de la consolidation de la paix est de créer un Etat de droit démocratique. Ce n'est donc pas au soir ou au lendemain des élections – élections qui doivent marquer le retour ou le début d'une nouvelle ère de paix pour le pays – qu'il faudrait reprendre les armes pour contester le déroulement du scrutin. Ce principe s'applique non seulement aux territoires sous administration internationale, mais également aux élections sous observation internationale, entre autres de l'ONU, et, d'une façon plus globale, à n'importe quelle consultation électorale dans un système démocratique au sein d'un Etat de droit. Ainsi, à l'occasion de la proclamation des résultats des élections présidentielles et législatives en République Centrafricaine, le Secrétaire général avait « exhort[é] toutes les parties concernées à saisir les autorités compétentes de tout contentieux électoral et, ce, conformément à la loi électorale »⁶²⁵.

A l'occasion d'un scrutin, toute intrusion étrangère dans ce processus doit se faire prudemment. Dans le domaine du contentieux électoral, la prudence se doit d'être encore accrue : quelques magistrats disposent du pouvoir de juger si l'expression de la souveraineté nationale par le peuple n'a pas été faussée. Ces magistrats compétents appartiennent soit à un organe indépendant seul compétent dans le contentieux électoral⁶²⁶, soit à la plus haute juridiction nationale – cour suprême ou tribunal constitutionnel⁶²⁷. Cependant, dans le cadre d'une administration internationale, l'administrateur dispose du pouvoir judiciaire. Il serait donc compétent en matière de contentieux électoral. En effet, la Communauté internationale lui a confié, entre autres, le mandat d'organiser des élections générales. Il a donc en charge toute l'organisation de l'élection, du début à la fin. Par conséquent, l'organe judiciaire, installé par l'administrateur international, et compétent en la matière, doit également assurer la réponse au contentieux électoral. Mais, étant donné l'importance de la souveraineté sur tout ce qui touche au scrutin et le fait que l'Administrateur associe le plus tôt possible la population locale aux décisions, c'est un tribunal mixte, composé de magistrats nationaux et de juristes étrangers⁶²⁸, qui sera compétent pour juger le contentieux électoral, dans un premier temps. Il

⁶²⁴ N. Huu Dong, *op. cit.*, p. 36.

⁶²⁵ Point de presse quotidien du porte-parole du Secrétaire général de l'ONU, 25 mai 2005.

⁶²⁶ Par exemple, la Haute Commission électorale d'Irak, organe indépendant composée de neuf membres nommés par la Chambre des Représentants.

⁶²⁷ Par exemple, la compétence de la Cour de Bosnie-Herzégovine en matière de contentieux électoral.

⁶²⁸ Cf. la Bosnie-Herzégovine où un tiers des juges de la Cour susmentionnée sont des étrangers. Une autre possibilité est de former les magistrats nationaux, mais il est nécessaire de disposer de suffisamment de temps.

faut toutefois reconnaître que cet organe pourra être composé uniquement de nationaux, dès lors que leur indépendance et impartialité sont garanties et qu'ils ont déjà reçu la formation adéquate. D'ailleurs, à terme, le nécessaire respect de la souveraineté conduira à une composition exclusivement nationale.

Le but de ces élections est donc d'élire des représentants auxquels la souveraineté et/ou l'administration du pays sera remis. F. Pagani le notait clairement : le seul objectif assorti d'une obligation de résultats est l'organisation des élections générales. En revanche, toujours selon cet auteur, la mise en place d'une administration unique de Mostar ne constituait qu'un dessein assorti d'une obligation de moyens. En effet, au nom du principe de la souveraineté nationale, les Nations unies et la Communauté internationale doivent s'immiscer le moins possible dans les affaires internes de chaque pays. Par conséquent, il appartient à chaque population de choisir ses institutions et leurs fonctionnements. De ce fait, les élections générales consisteront à installer une assemblée constituante. Néanmoins, l'objectif de la Communauté internationale est de créer également une démocratie dans le but d'assurer une paix viable et consolidée. A cette fin, le Conseil de sécurité exigera des institutions démocratiques, tant dans leur désignation que dans leur fonctionnement, le respect des droits de l'homme. L'Administrateur n'hésitera pas alors à les inscrire dans un « noyau dur »⁶²⁹.

L'organisation des élections constitue ainsi la mission de l'Administrateur provisoire. Mais, en attendant chaque étape électorale, le long fleuve plus ou moins tranquille de la vie continue de s'écouler. Il est donc indispensable que l'Administrateur et son équipe gère la vie quotidienne du pays : répondre aux besoins premiers (alimentation, santé, logement), construire des routes et autres services publics et moyens de communication, assurer l'éducation des enfants dans le respect des droits de l'homme... La liste des actes que doit accomplir l'Administrateur est non exhaustive⁶³⁰ et participe aussi à la démocratisation de la société, car « si les élections libres, honnêtes et périodiques constituent un attribut essentiel de la démocratie, cette dernière ne saurait se réduire à la simple tenue des premières »⁶³¹.

⁶²⁹ Cf. Timor oriental. Voir aussi le cas de l'Irak et de la peine de mort.

⁶³⁰ E. Decaux, *op. cit.*, p. 538.

⁶³¹ R. Kherad, « Rapport introductif : quelques observations à propos de la guerre en Irak » in R. Kherad (sous la direction de), *Les implications de la guerre en Irak*, Actes du colloque international de la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Angers, 12 et 13 mai 2004, Paris, A. Pedone, 2005, p. 18.

B- La loi et l'administration : la gestion du quotidien

L'opération de consolidation de la paix ne se constitue pas uniquement autour d'une activité ponctuelle, elle agit aussi quotidiennement auprès de chaque citoyen⁶³². Il est bien évident que ces activités quotidiennes demeurent uniques d'une opération à une autre, puisque chaque situation est originale. Toutefois, certains éléments sont récurrents. C'est ainsi qu'il sera question de garantir la sécurité publique sur le territoire et de débiter la mise en fonction des différents éléments d'une administration nationale. Nous pouvons d'ores et déjà remarquer que ces deux points sont liés puisque le maintien de l'ordre public garantit le bon fonctionnement des différents services publics. Symétriquement, certains services publics, tels que la police ou la justice, ont pour mission de maintenir cet ordre public. Par ailleurs, l'existence d'une relation entre l'ordre public et le maintien de la paix, relevant de la compétence principale du Conseil de sécurité, doit être notée. Enfin, les acteurs de l'OCP, et plus particulièrement l'administrateur international, se voient doter du pouvoir exécutif et législatif, afin de mettre en place non seulement les élections et la préparation à la rédaction de la Constitution, mais aussi pour installer les différentes administrations et assurer la gestion du quotidien.

Ainsi, le premier objectif est le rétablissement d'une situation sécuritaire pérenne dans le respect des droits de l'homme, car l'anarchie où règne la loi du plus fort est tout aussi dangereuse que la mise en place d'une dictature sécuritaire. Cet objectif relève autant du domaine de l'administration internationale civile que de la mission militaire du maintien de la paix. Dans l'idéal, la présence des casques bleus doit permettre la survenue et la poursuite du cessez-le-feu entre les belligérants. L'arrêt des combats ne relève donc pas du domaine civil, mais du domaine militaire, néanmoins cela participe à la sécurisation du territoire. En effet, cet événement permet le déploiement des premiers éléments d'une administration civile. Cela ne saurait toutefois assurer à lui seul la sécurité de la population. A cet égard, la présence et la circulation des armes sont des facteurs qui peuvent favoriser le redémarrage du conflit et la commission de crimes et délits. Or, dans une situation aussi instable que la sortie d'un conflit, le moindre incident sur le terrain tel que l'homicide d'un des membres d'une communauté par une personne de la communauté adverse peut entraîner un engrenage infernal⁶³³. Il est donc nécessaire d'assurer le désarmement et la démobilisation des combattants. Or cela ne pourra s'effectuer que si trois conditions sont réunies : la sécurité du territoire, le fonctionnement

⁶³² Par exemple, la modification des programmes scolaires.

⁶³³ L'Irak, le Rwanda, les Territoires palestiniens... et tous les lieux où se déroulent ou bien se déroulaient une guerre civile en constituent des exemples.

efficace des services publics policier, judiciaire et pénitencier et la réinsertion réussie dans la vie civile des anciens combattants. En effet, différents rapports des Nations unies font remarquer que l'absence de perspective civile pour les anciens combattants non désarmés les entraînerait vers la criminalité. À côté des crimes crapuleux, il est possible que surviennent des règlements de comptes et des vengeances⁶³⁴. Or, si le taux de criminalité est important, toujours selon l'ONU, la sécurité du territoire ne peut être garantie et, de ce fait, le désarmement des combattants devient illusoire. La paix internationale est alors à nouveau menacée⁶³⁵. Si le désarmement⁶³⁶ relève de la branche militaire de l'opération internationale, la sécurité du territoire et plus particulièrement le maintien de l'ordre public relèvent de l'administration civile. Le maintien de l'ordre public constitue donc un objectif de l'administration transitoire mise en place par la Communauté internationale. Il nécessite le fonctionnement de plusieurs services publics.

Il est d'abord indispensable d'avoir une police. Le rôle de l'administrateur provisoire et de son équipe sera alors de former cette police efficacement et la faire accepter par tous. La police demeure cependant inefficace si l'aspect judiciaire fait défaut. Il appartient, par conséquent, à l'administration internationale de mettre en place un système judiciaire national également efficace et indépendant. Enfin, le succès du système judiciaire dépendra du bon ou mauvais fonctionnement des services pénitenciers, c'est-à-dire de leurs capacités à exécuter du mieux possible les sentences prononcées par le tribunal, mais dans le respect des droits de l'homme⁶³⁷. Il appartiendra donc à l'administrateur international de mettre en place ces ser-

⁶³⁴ Les militaires de l'opération multinationale déployée au Kosovo notèrent, à la sortie du conflit, que plusieurs règlements de comptes ont eu lieu. D'une manière générale, la situation sécuritaire au Kosovo est très mauvaise après l'intervention de l'OTAN et se poursuivait après (R. Ourdan, « Hans Haekkerup trouve au Kosovo des dossiers épineux sur la sécurité et le statut de la province », *Le Monde*, 24 janvier 2001 où l'on apprend que la MINUK n'a toujours pas réussi à endiguer la criminalité politique et mafieuse). Il pourrait être intéressant de comparer le taux de criminalité de ces pays par rapport aux autres États, toutefois cela s'avère non seulement bien souvent impossible, mais aussi contre-productif. En effet, du fait de la situation particulière dans laquelle ils se trouvent, il est difficile d'obtenir des statistiques fiables et récentes sur la question. De plus, il faudrait écarter tout ce qui relève de la guerre. Ainsi, pour chaque mort violente, il faudrait se demander si cela est la conséquence d'un crime ou de la guerre.

⁶³⁵ Depuis la proclamation de la victoire, en Haïti, de Jean-Bertrand Aristide par son camp, lors des élections présidentielles de 2000, la situation s'est aggravée jusqu'en février 2004 où des insurgés s'emparent de la ville des Gonaïves avant de poursuivre la conquête du pays. Avant de s'emparer de la capitale Port-aux-Princes, la démission du président de la République permet au Conseil de sécurité d'envoyer une mission militaire sur place. Sur recommandation du Secrétaire général des Nations unies, le Conseil de sécurité met fin à la mission de la force multinationale et autorise l'envoi d'une mission d'assistance et de stabilisation. Il s'agit d'une opération de consolidation de la paix. Une de ses missions est de rétablir l'ordre public. Cette tâche se révèle être ardue (voir le dernier rapport du Secrétaire général : *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*, 31 août 2007, S/2007/503).

⁶³⁶ I.e. le désarmement des combattants et le désamorçage des diverses munitions, bombes et mines.

⁶³⁷ Les déclarations sur les droits de l'homme prônent le respect de la vie humaine. Ce principe, vu sans ses exceptions entre en contradiction avec la peine de mort. Au nom du respect de la souveraineté nationale, l'ONU ne peut pas contraindre un État à ne pas appliquer une telle peine. Elle et les différentes organisations abolition-

vices publics, de les rendre efficaces, respectueux des principes régissant toute démocratie et l'état de droit – les droits de l'homme, le respect de la loi et le respect du pouvoir issu des urnes. Enfin, il est absolument nécessaire que ces services soient acceptés par la population et pour cela le respect de l'état de droit est primordial.

Le second objectif est l'installation d'une administration ou bien son renforcement afin qu'elle puisse assurer ses différentes missions de service public. Si certaines de ces missions ont un lien évident avec la sécurité publique, ce n'est pas le cas de toutes les administrations. Cet objectif se subdivise ainsi en deux. Les lois nécessaires à la réforme de l'Etat et la mise en place de la nouvelle administration doivent d'abord être rédigées. Ensuite, il faut mettre en œuvre ces réformes en appliquant la loi. Les intervenants des OCP agissent sur les deux phases. Il s'agit alors de répondre à triptyque : Qui ? Quoi ? Comment ? Dans le cadre d'une administration internationale, le pouvoir législatif se trouve provisoirement dans les mains de l'administrateur international. Cet « accaparement » trouve son fondement dans le consentement des différents belligérants à l'installation d'une administration internationale sur le territoire, concrétisé par une résolution du Conseil de sécurité⁶³⁸. Or, selon le principe de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat, il est impossible pour une entité internationale ou étrangère de prendre des mesures législatives. En effet, la Loi est l'expression de la souveraineté nationale et c'est donc avec le nécessaire consentement des représentants de la Nation qu'une autre entité peut légiférer. Toutefois, dans le cadre d'une administration internationale, il peut s'avérer difficile de déterminer la véritable autorité compétente de fait pour accepter de déléguer son autorité législative, car s'il peut demeurer aisé de connaître l'autorité de droit d'un territoire, dans le cadre d'un conflit, celle-ci n'est pas nécessairement l'autorité de fait. Par conséquent, la prise du pouvoir législatif par l'administrateur international trouve son fondement dans l'accord signé par tous les protagonistes de l'affaire et consacré par une résolution du Conseil de sécurité. *A contrario*, lorsque le gouvernement est maintenu, c'est en toute logique qu'il conserve le pouvoir législatif. Celui-ci demeure toutefois sous tutelle internationale. A première vue, il s'agit donc d'une dictature approuvée par le Conseil de sécurité. Néanmoins, les objectifs des Nations unies sont la démocratisation de la société et la restauration de l'Etat. Les différents partis politiques locaux doivent donc être associés à l'élaboration de ces différentes lois. La pratique montre en effet que les premières mesures prises par l'administrateur international visent à installer les insti-

nistes ne peuvent que lui conseiller d'y renoncer (cf. la décision du rétablissement de la peine de mort par le gouvernement irakien dès le 8 août 2004). Cependant, durant la phase d'administration internationale, la peine capitale n'apparaît pas dans l'arsenal répressif.

⁶³⁸ Voir *supra*, l'installation d'une administration internationale, p. 134.

tutions pour recueillir l'avis des partis politiques locaux afin de les associer à la prise de décision. Mais cela relève de l'avis ; l'administrateur international conserve le dernier mot.

Ce n'est pas le tout d'adopter des lois, il faut aussi les appliquer sur le terrain. Or, dans ce domaine, de nombreux acteurs interviennent. Il est donc nécessaire de définir et délimiter les compétences de chacun afin de les faire travailler en synergie. Cela demande des ressources humaines et financières, mais aussi un appui local, en associant la population locale à la prise de décision quand cela est possible. Le recours à la force publique est parfois indispensable. En effet, Marie-José Domestici-Met rappelle que le danger le plus important est la « somalisation » ou l'anarchie régnant sur le territoire⁶³⁹. Pour éviter de retomber sur une telle situation, l'administrateur international se voit, par conséquent, confier tous les pouvoirs et des forces publiques adaptées à la mesure de la situation.

Sur la question du contenu des lois et malgré le fait que chaque situation soit unique, les contours de plusieurs caractéristiques communes ressortent. Les infrastructures administratives doivent être installées ; elles permettent la participation de la population locale, nécessaires à la conduite des affaires du pays. Ainsi, dans le double dessein de restauration de l'Etat et de démocratisation, ces institutions prennent la forme d'une administration bicéphale, avec une direction locale et une direction internationale, sous la direction générale du RSSG ou du Haut représentant.

Ces premières normes relèvent aussi de la procédure pour prendre ces mesures et par conséquent elles répondent aussi à l'interrogation « comment ? ». Les mesures législatives adoptées par l'administrateur international touchent tous les domaines. Ainsi a-t-il « l'autorité pour légiférer et mettre en œuvre des lois locales, exercer une fonction fiscale sur l'ensemble d'un territoire, nommer et révoquer les fonctionnaires, créer une banque centrale, établir et gérer les services de douanes, réguler les médias locaux, arbitrer les conflits fonciers, gérer des écoles, réguler une économie nationale, reconstruire et gérer des installations publiques, [...] tenir des élections et d'en décider des modalités, de choisir la monnaie nationale, de consulter les interlocuteurs locaux, de promouvoir la ré-intégration des différentes communautés ou, au contraire, d'accepter une division *de facto*, de donner un plus grand rôle aux femmes dans la vie politique, de modifier les programmes scolaires, de nationaliser des entreprises ou

⁶³⁹ M.-J. Domestici-Met, « La mission d'administration provisoire du Kosovo : les limites d'une gestion de substitution » in R. Mehdi (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, colloque des 14 et 15 décembre 2001, dixième rencontre internationales d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 2002, pp. 125 et s.

de légiférer sur les partis politiques »⁶⁴⁰. *A priori*, l'administrateur serait donc libre d'intervenir dans tous les domaines. La question est alors de savoir si le contenu même des lois est soumis à une quelconque obligation ou non. Nous savons déjà que la résolution du Conseil de sécurité l'installant dans ses fonctions lui donne mission de conduire le pays vers des élections générales avant une durée généralement d'une année. Par conséquent, l'ensemble des mesures prises doit aller vers cet objectif. De plus, l'action de l'administrateur ne saurait se concevoir sans moyens. Toutefois, cette action nécessite de l'argent. Or si les bailleurs de fonds sont prêts à apporter les ressources financières nécessaires, c'est sous la condition de la mise en œuvre de mesures macro-économiques comme la réduction des fonctionnaires, ce qui peut être une source de tension lorsqu'un fonctionnaire nourrit seul une famille élargie dans les pays en voie développement⁶⁴¹.

Finalement, l'administrateur international d'un territoire n'est pas aussi libre qu'on pourrait le croire. Il est soumis à de nombreuses contraintes internationales et locales, accentuées par le manque de moyens récurrents à toute opération des Nations unies. La thèse soutenue par R. Caplan et B. Pouligny paraît en revanche critiquable⁶⁴². Certes, l'administrateur international se voit confier un rôle de bureaucrate, il est toutefois difficile de parler d'une « dictature ». En effet, il associe à ses prises de décision les partis politiques locaux et ce, dès le début de l'opération. De plus son action est soumise à différents contrôles dont celui du Secrétaire général et/ou de l'organisation régionale et du Conseil de sécurité. La situation se révèle être ainsi « moins dictatoriale » que la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution française qui n'est soumise à aucun contrôle⁶⁴³. Il est par ailleurs reproché aux Nations unies de légiférer sans avoir un programme politique – ce qui rejoint le premier point sur la dictature de bureaucratie. La poursuite d'un programme politique constituerait néanmoins une atteinte encore plus importante à la souveraineté nationale. En effet, l'administrateur se voit confier la double gestion d'une crise et des affaires courantes. Pour sortir le pays de cette

⁶⁴⁰ R. Caplan et B. Pouligny, « Histoire et contradictions du State building », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, pp. 132 et s.

⁶⁴¹ A. Ménéménis, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁴² R. Caplan et B. Pouligny *op. cit.*, pp. 132 et s.

⁶⁴³ « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »

crise, il met en application les décisions politiques prises au niveau international. L'administrateur international poursuit alors un programme politique lorsqu'il se voit confier un rôle de législateur. Mais, ne décidant pas de ce programme, il apparaît alors dans un rôle de bureaucrate.

La pratique montre le souci d'assurer le maintien de l'ordre public. Elle illustre, également, ce que l'on pourrait appeler la gestion des affaires courantes en période de crise. Dans l'affaire de l'Irian occidental, les Nations unies doivent, entre autres, assurer ce maintien de l'ordre public. Cette tâche relève par défaut de la compétence de la police papoue. Toutefois celle-ci étant insuffisante, elle est complétée. Ainsi, la Force de police de l'Organisation, sous direction de l'Administrateur nommé par le Secrétaire général, est composée de volontaires papous⁶⁴⁴, de troupes indonésiennes⁶⁴⁵ et de troupes néerlandaises⁶⁴⁶. L'insuffisance de la population locale s'étend en fait à l'ensemble des tâches administratives et plus particulièrement à celles relevant du haut fonctionnariat. En effet, à l'image de la police et du maintien de l'ordre, le reste de la fonction publique papoue doit être complété par des hauts fonctionnaires internationaux. Ce premier exemple montre que la formation des fonctionnaires et le maintien de l'ordre public constituent des difficultés auxquelles l'Administrateur international doit répondre.

La situation au Cambodge, en 1993, montre clairement les différents objectifs que poursuit l'administration internationale, dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix. Ainsi, l'APRONUC doit assurer la sécurité du territoire – déminage, démobilisation... – et favoriser le relèvement de l'économie cambodgienne. La mission des Nations unies est donc divisée en deux branches : une branche militaire et une branche civile. L'aspect militaire de la question, selon l'Accord de Paris, se subdivise en deux phases. Pendant la première étape, les parties observent un cessez-le-feu et évitent toute provocation pouvant le rompre. De même, l'accord précise que « dès [son] entrée en vigueur [...], toutes les catégories de forces étrangères, conseillers étrangers et personnels militaires étrangers demeurant au Cam-

⁶⁴⁴ Sous administration néerlandaise, des Papous volontaires réalisaient des tâches de police. Lorsque cette administration prit fin, ces Papous passèrent sous commandement des Nations unies en intégrant ainsi cette police internationale.

⁶⁴⁵ Les troupes indonésiennes ne doivent être utilisées qu'en complément et subsidiairement à la police papoue. Mais concrètement cela ne pouvait jamais avoir lieu parce que cette police était largement insuffisante (nombre, matériel...).

⁶⁴⁶ Quand la Papouasie Nouvelle-Guinée occidentale passa sous administration internationale, l'ensemble des troupes néerlandaises n'avaient pas quitté le territoire. En attendant leur départ, ils étaient placés sous commandement de l'Administrateur et affecté au maintien de l'ordre.

bodge⁶⁴⁷, ainsi que leurs armes, munitions et équipements, seront immédiatement retirées du Cambodge et n'y seront pas renvoyés »⁶⁴⁸. Ce retrait se fait sous le contrôle de l'APRONUC. La seconde étape consiste en un regroupement des forces dans des endroits prédéfinis afin de les désarmer et les démobiliser. Durant toute la phase de transition, les armes sont sous le contrôle de l'ONU. La démobilisation doit alors atteindre 70 % des troupes de chaque faction, le reste étant intégré, après les élections, au sein de l'armée nationale cambodgienne. Enfin, l'APRONUC doit repérer les terrains minés et y détruire les mines⁶⁴⁹.

Cette première tâche est toutefois un échec puisque l'administration des Nations unies constate des combats sur le terrain, en février 1993.

Parallèlement, un Conseil national suprême (CNS) est mis en place. Il est composé des différents représentants des quatre parties au conflit avec, à sa tête, le Roi. Le CNS est l'unique organe légitime et source de l'autorité au Cambodge. Mais ce n'est pas un gouvernement, bien qu'il ait délégué son pouvoir à l'ONU, afin qu'elle puisse accomplir sa mission⁶⁵⁰ : organiser des élections libres et équitables avant juin 1993. L'APRONUC doit donc avoir un contrôle direct sur tout organisme pouvant influencer le résultat des élections. Ainsi, les décisions sont prises par consensus et en cas de désaccord, le Roi a autorité. Toutefois, en cas son absence, c'est la voix du Représentant spécial du Secrétaire général pour le Cambodge qui devient prépondérante.

Dans les domaines liés à l'application de l'accord, un triptyque institutionnel assure le fonctionnement du pays durant cette phase transitoire. Il est fondé sur l'APRONUC, le CNS et les structures administratives existantes. L'APRONUC contrôle directement les affaires étrangères, la défense nationale, les finances, la sécurité publique et l'information. Néanmoins, sur tous les sujets relatifs à ces matières, le conseil apporte son avis à l'APRONUC. Le Représentant spécial du Secrétaire général « détermine [alors] si « l'avis ou l'action du CNS » est conforme aux objectifs de l'accord »⁶⁵¹. Par conséquent, le RSSG est le véritable chef de ce conseil. L'administration de l'ONU supervise ensuite la santé publique, l'éducation, l'agriculture, la pêche, la poste, la production et distribution d'énergie, les transports, le tourisme, les monuments historiques, les mines et l'administration générale. Cette liste fut arrêtée par le Représentant du Secrétaire général, après avoir consulté le CNS et représente les matières qui peuvent influencer directement les élections, mais sur lesquelles

⁶⁴⁷ Cela vise les troupes vietnamiennes.

⁶⁴⁸ Acte final de la conférence de Paris sur le Cambodge, dit « accords de Paris », signé le 23 octobre 1991, article 8, A/46/608.

⁶⁴⁹ Cela est un véritable fléau qui va entraîner une modification du mandat de la MIPRONUC.

⁶⁵⁰ Article 6 de l'accord précité.

⁶⁵¹ P. Isoart, « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », *RGDIP*, 1993, p. 673.

l'accord a donné un pouvoir d'action à l'égard du CNS. Par ailleurs, sur le terrain, l'Autorité transitoire internationale installe dans les services concernés le personnel des Nations unies. L'accès total à l'ensemble des activités et informations administratives leur est garanti. Ils pourront également réaffecter ou révoquer les fonctionnaires khmers⁶⁵². « Enfin l'autorité provisoire enquêtera soit de sa propre initiative, soit sur plainte, afin de sanctionner les « mesures prises par les structures administratives existantes au Cambodge qui sont incompatibles avec les objectifs du règlement politique global ou qui nuisent à leur réalisation » »⁶⁵³.

Sur le fonctionnement théorique de cette administration, on peut faire deux remarques. D'abord l'ONU administrait non seulement les portefeuilles les plus importants mais aussi des matières moins importantes. Bref, l'APRONUC contrôlait directement ou indirectement la quasi-totalité des branches de l'administration du pays. De plus, c'est le Représentant du Secrétaire général qui déterminait les différents domaines dans lesquelles l'APRONUC intervenait plus ou moins directement. Le contrôle semblait donc total. Cependant, sur le terrain, le fonctionnement de l'APRONUC fut défaillant. Il fut d'abord difficile que ses ordres politiques soient réalisés pleinement par les structures administratives existantes. Ce n'est pas là toutefois le principal défaut⁶⁵⁴. Tout au long de son article, P. Isoart fait remarquer les défaillances du système. L'administration des Nations unies ne peut fonctionner parfaitement que si le CNS est complètement efficace. Or ce n'était absolument pas le cas. Le roi qui le dirigeait était en mauvaise santé. Il était souvent absent et ne pouvait donc s'imposer. De son côté, le Représentant spécial du Secrétaire général, qui le remplaçait alors, n'arrivait pas non plus à imposer son autorité. De plus, le parti des Khmers rouges (PKD) refusa de remplir ses obligations découlant de l'accord, notamment la démobilisation de ses combattants, et demanda le démantèlement du Conseil national suprême⁶⁵⁵. Enfin, la Communauté internationale n'avait

⁶⁵² *Idem.* Voir aussi Steven R. Ratner, « The Cambodia settlement agreements », *AJIL*, vol. 87, January 1993, n° 1, p. 1.

⁶⁵³ *Idem.*

⁶⁵⁴ Après tout, cela n'existe-t-il pas dans les autres pays aussi ?

⁶⁵⁵ En 1979, le Vietnam envahit le Cambodge – guerre entre les deux – prétextant que les Cambodgiens lui ont demandé de les aider à chasser les tortionnaires de Pol Pot. Il maintient sa présence pour éviter leur retour. Cette intervention est néanmoins considérée comme une invasion étrangère par les autres pays de la région et l'Assemblée générale de l'ONU votera une résolution annuelle en ce sens (résolution 34/22 du 14/11/1979 (A/RES/34/22)). Devant cette occupation, une résistance nationale se met en place. Elle comprend, entre autres, le roi cambodgien et les khmers rouges et est très hétéroclite. En 1988, devant faire face à une crise économique et au rapprochement entre l'URSS et la Chine, le Vietnam doit assouplir sa position. Cela le conduira à retirer ses troupes du Cambodge. Pendant cette période de dix ans, Hanoï a mis en place l'infrastructure du Cambodge. De plus, selon l'ONU, il existerait, d'une part des immigrants économiques vietnamiens et, d'autre part, des minorités de langue vietnamienne. En demandant le retrait de tous les étrangers du pays, le PKD vise aussi ces deux populations. Or, pour l'ONU, cela relève du domaine des droits de l'homme. De plus, le PKD vise la structure même de l'Etat. En y touchant, l'Etat du Cambodge s'écroule et l'Administration transitoire de l'ONU s'appuie sur ces structures afin de faire exécuter ses décisions normatives. Cette bureaucratie maintenue est considérée comme la raison de l'échec de l'APRONUC, selon les sénateurs français (A. Bettencourt, C. Estier, P. Caron et

pas condamné les crimes des Khmers rouges de façon explicite⁶⁵⁶. Mieux, elle les a intégrés dans le CNS. Selon le Secrétaire général, c'est aux Cambodgiens de promouvoir et protéger les droits de l'homme. L'APRONUC ne peut qu'installer un environnement favorable⁶⁵⁷. Par conséquent, « la mission a été aussi brève que massive : à peine dix-huit mois pour des résultats superficiels »⁶⁵⁸.

L'exemple du Kosovo semble désormais montrer une ONU apte à gouverner un territoire, dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix et dans la durée. Il faut rappeler que la résolution 1244 du Conseil de sécurité⁶⁵⁹ constitue la base de l'action de l'ONU jusqu'à la récente déclaration d'indépendance. Elle est le fondement de l'administration internationale.

Les opérations civiles des Nations unies sont assurées par la MINUK, alors que la KFOR est une force multinationale sous l'égide de l'ONU avec une forte participation de l'OTAN et sous commandement unifié.

Les missions de la KFOR sont précisées par la résolution 1244, laquelle reprend l'accord du 10 août 1999. En tant que force militaire de maintien de la paix, ces objectifs sont classiques. Ainsi, elle doit assurer le maintien du cessez-le-feu entre les belligérants, démilitariser les groupes armés kosovars et sécuriser le territoire afin de permettre le retour des réfugiés, l'acheminement de l'aide humanitaire et l'installation provisoire d'une administration internationale civile. Sa mission se trouve par ailleurs élargie et devient une mission de police civile du fait que le Conseil de sécurité lui assigne la responsabilité du maintien de l'ordre public jusqu'à ce que le relais soit pris par la police civile de la MINUK. Sur le terrain, les militaires de la KFOR rencontraient une série de difficultés dans le maintien de l'ordre public. En effet, le droit et la procédure yougoslaves ou locaux doivent être appliqués par les contingents étrangers⁶⁶⁰. La barrière de la langue peut alors présenter une difficulté amenant les militaires étrangers à se référer à leurs droits nationaux respectifs. Quoi qu'il en soit, le maintien

P. d'Ornano, Commission des affaires étrangères du Sénat, *Rapport d'information fait à la suite d'une mission effectuée au Cambodge et au Vietnam du 26 février au 9 mars 1993*, 21 avril 1993, n° 268, p. 30).

⁶⁵⁶ D'aucuns n'ignorent les massacres des Khmers rouges, mais on les camoufle par des formules neutres : « la tragique histoire récente » ou le « non-retour aux pratiques du passé » (P. Isoart, « L'autorité provisoire des Nations unies au Cambodge », *AFDI*, 1993, p. 171).

⁶⁵⁷ Ce n'est qu'au second semestre 2006 que sera mis en place un tribunal international pour juger les criminels khmers rouges qu'aucun tribunal auparavant n'avait inquiétés (voir F. Deron et J. Foulon, « Génocide au Cambodge : la justice à l'œuvre », *Le Monde* 29 septembre 2006, pp. 22 et s.

⁶⁵⁸ R. Caplan et B. Pouligny, *op. cit.*, p. 131.

⁶⁵⁹ Résolution 1244 du Conseil de sécurité, 10 juin 1999, S/RES/1244(1999).

⁶⁶⁰ Le RSSG prendra un règlement imposant le retour au droit d'avant 1989 car non discriminatoire (règlements n° 24 et n° 25 du 12 décembre 1999).

de l'ordre public élargi constitue un objectif important qui doit être entendu largement. Ainsi l'action de la KFOR dans ce domaine peut être classée en deux catégories : d'une part les actions préventives – police administrative – et, d'autre part, les actions répressives – police judiciaire.

La présence des militaires de la KFOR sur l'ensemble du territoire kosovar est un outil permettant, en effet, de prévenir la commission de nouvelles infractions. Cependant, cela ne saurait être suffisant et il apparaît nécessaire qu'elle ait des activités de renseignements et de contrôle d'identités, afin d'améliorer la prévention de troubles à l'ordre public. Il s'agit, entre autres, d'assurer la sécurité lors des manifestations et tous mouvements de foule ou d'éviter des combats interethniques entre les albanophones et les slavophones⁶⁶¹. La KFOR utilise une série d'outils à cette fin et notamment le couvre-feu, la fouille de véhicules ou la perquisition d'immeubles ou encore la rétention administrative pour troubles à l'ordre public. Or en raison d'un flou juridique ou de l'absence de texte, le RSSG a dû prendre une série de règlements. Le problème est le suivant : lorsque les hommes de la KFOR agissent seuls, des difficultés d'ordre juridique peuvent apparaître – durée de la rétention administrative ou constatation de la commission d'un crime, par exemple. Ces mêmes problèmes disparaissent, cependant, lorsqu'un policier de la MINUK est présent, car le transfert de compétence de la police judiciaire de la KFOR à la MINUK nécessite sa présence sur le terrain. Enfin la KFOR assure la salubrité publique en enlevant les cadavres des combats et des crimes post-conflit, et de ce fait trois quarts des éléments constituant l'ordre public sont sous la responsabilité de la KFOR. Selon M. Guillaume, G. Marhic et G. Etienne⁶⁶², il faudrait également inclure, spécifiquement, le désarmement dans cette mission de maintien de l'ordre public, car une telle action permet d'influencer le taux de criminalité par une équation simple : en l'absence d'armes, les crimes et règlements de comptes diminuent. Si cette équation est vraie, en revanche, le désarmement ne doit pas être inclus comme une action spécifique au maintien de l'ordre public. En effet, le maintien de la paix inclut le désarmement qui est expressément prévu par le Conseil de sécurité⁶⁶³. Par ailleurs, les outils de la police civile, et plus particulièrement les perquisitions, n'ont pas pour seuls objectifs de trouver des armes, mais de participer de façon générale au maintien de l'ordre public et à la résolution des enquêtes criminelles.

⁶⁶¹ Christophe Chatelot, « Le Conseil de sécurité de l'ONU examinera, lundi 12 juin, le bilan d'un an d'action dans la province. Belgrade demande le retrait de la KFOR et de la MINUK de la région », *Le Monde*, 9 juin 2000. J. Isnard, « Des gendarmes français en éclaireurs au Kosovo », *Le Monde*, 17 mai 2003.

⁶⁶² M. Guillaume, G. Marhic et G. Etienne, « Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo », *AFDI*, 1999, pp. 308 et s.

⁶⁶³ Résolution 1244, *op cit*, § 9 b).

Dans le domaine de la police judiciaire, il faut préciser que les outils susmentionnés ont une utilisation double puisque, par exemple, la fouille de véhicules, peut permettre de résoudre une infraction commise. L'action de la KFOR se déroule ici en plusieurs étapes. Elle recueille d'abord les plaintes et, de ce fait, elle assure l'écoute d'une population en détresse et participe, par conséquent, à la restauration d'un climat de confiance. Ensuite, elle enquête, recherche les coupables et les preuves nécessaires à leur inculpation. Enfin, ils sont présentés devant un juge d'instruction, afin que les présumés coupables soient mis en examen. Grâce à ce travail, la criminalité a diminué, assurant ainsi la sécurisation du territoire⁶⁶⁴.

Au départ, la MINUK devait succéder à la KFOR. Durant une courte période, les deux missions de l'ONU auraient été sur place, le temps de procéder aux différents transferts de compétence. L'idée était que la branche militaire prépare l'arrivée de la branche civile de la mission. Cette dernière serait alors restée pour consolider la paix ou finir de la consolider. Toutefois, l'insécurité importante qui est apparue au cours de l'année 2000 a conduit à modifier le plan initial et à maintenir la KFOR sur place. Une telle possibilité fut plusieurs fois annoncée par le Secrétaire général, dans ses différents rapports, et préconisa, entre autres, la formation d'une force d'urgence mobilisable très rapidement⁶⁶⁵.

Les objectifs de la MINUK sont, à leur tour, indiqués par la résolution du Conseil de sécurité 1244. C'est donc dans les mêmes conditions que la KFOR et la MINUK sont créées par le Conseil de sécurité. Ainsi, la MINUK se voit confier sept missions principales⁶⁶⁶ qui sont regroupées en quatre chapitres. Tout d'abord, il lui faut mettre en place une administration civile transitoire. Elle doit ensuite assurer le retour en toute sécurité des réfugiés et de façon générale garantir, pour toute la population du Kosovo, le respect des droits de l'homme. Elle est également en charge de la reconstruction. Elle est enfin chargée de renforcer les institutions. Le travail de la MINUK se déroule alors, en cinq étapes, jusqu'à l'adoption d'une solution définitive sur le statut du Kosovo. Dans un premier temps, « la mission veillera à la création de structures administratives, au déploiement de membres de la police civile internationale, à l'acheminement d'une assistance de secours aux réfugiés rentrant chez eux et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, au rétablissement des services publics et à la forma-

⁶⁶⁴ M. Guillaume, G. Marhic et G. Etienne, *op cit*, remarque que la France (gendarmerie) et l'Italie (carabinieri) sont les seuls pays intervenant au Kosovo possédant des militaires formés aux enquêtes de police judiciaire. Leur efficacité est meilleure.

⁶⁶⁵ Voir *supra*.

⁶⁶⁶ Faciliter l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles ; exercer les fonctions d'administration de base ; faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo ; faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et l'acheminement de l'aide humanitaire et de secours ; maintenir l'ordre public ; promouvoir les droits de l'homme ; veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave.

tion de la police et à la formation judiciaire. La MINUK mettra également au point un plan échelonné de relèvement économique et s'efforcera d'établir une économie viable »⁶⁶⁷. La seconde phase « portera sur l'administration des services sociaux et des équipements collectifs, et la consolidation du régime du droit. Le transfert des fonctions administratives dans des secteurs comme la santé et l'éducation pourra commencer au niveau local et peut-être au niveau régional »⁶⁶⁸. Relativement à ces cinq étapes, plusieurs remarques doivent être formulées. Ces cinq phases reprennent, en partie, la procédure de consolidation de la paix. En effet, dans un premier temps, il est question de garantir la sécurité et le maintien de l'ordre public sur le territoire du Kosovo, puis, dans un second temps, d'assurer cette sécurité et le non retour au conflit par le développement du secteur social, de l'éducation, de la santé et de la consolidation du régime de droit. Enfin, il convient de remarquer que l'accent est mis sur l'organisation et le bon déroulement des élections, ainsi que le bon processus postélectoral. En effet, trois, voire quatre, des cinq phases sont, en tout ou partie, consacrées aux élections : préparer le scrutin, organiser l'élection, transmettre les pouvoirs aux élus dans le cadre des institutions transitoires, puis aux institutions définitives. Enfin, l'aspect du développement économique du Kosovo est intégré dans la première phase et n'est jamais repris par la suite. L'aspect économique relève davantage de l'ECOSOC et non du Conseil de sécurité. C'est pourtant une résolution de ce dernier qui crée la MINUK, sous le cadre du chapitre VII de la Charte. Cela démontre la nature ambiguë des administrations internationales et plus largement de la consolidation de la paix.

Si à la tête de la MINUK, se trouve le RSSG, les quatre objectifs de la mission ne sont pas tous, toutefois, confiés directement à l'ONU. Ainsi, l'aspect humanitaire est pris en charge par le HCR, tandis que l'UE s'occupe de la reconstruction et que l'OSCE assure le renforcement des institutions. Quant à l'ONU, elle a en charge l'administration civile. Au sein de chacune de ses matières, le RSSG nomme le responsable issu de l'organisation chargée de ce domaine. Chacune conserve sa structure de commandement mais elles doivent respecter les décisions du Représentant spécial. Enfin, il faut noter qu'aucune organisation ne possède le monopole dans son domaine d'action.

Quelques remarques doivent être faites sur une telle organisation. D'abord, la réalité de l'ensemble des pouvoirs se trouve concentrée dans les seules mains du RSSG. En effet, il est investi de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs. De ce fait, les autres organisations ne peuvent pas imposer leurs décisions et doivent toujours respecter la décision du Représentant

⁶⁶⁷ Site internet de la MINUK, <http://www.un.org/french/peace/kosovo/pages/kosovo1.htm>.

⁶⁶⁸ *Idem*.

du Secrétaire général. Si ce dernier est investi des pouvoirs législatif et exécutif, il n'est pas en revanche investi du pouvoir judiciaire directement. En effet, ce dernier pouvoir incombe aux juges nommés par le RSSG, après consultation d'une Commission composée d'experts en la matière. A ce propos, on observera que la MINUK a une défiance à l'égard du juge local en place qui se traduit par la nomination de nouveaux magistrats et par la prohibition d'interpréter les actes de la Mission des Nations unies. Là encore, le RSSG dispose d'un pouvoir considérable. Enfin, puisque chaque organisation n'a pas l'exclusivité sur son domaine, dès le début, la coordination et la coopération entre les différentes organisations se sont installées et ont crû au sein d'un Comité exécutif. Elle s'étend également à la KFOR.

Sur le terrain, les pouvoirs importants et très étendus du Représentant spécial se trouvent limités temporellement par le Conseil de sécurité. De plus, le RSSG apparaît promptement comme le coordinateur et coopérateur entre les différentes organisations. Au fil du temps, il délèguera, d'ailleurs, ses pouvoirs aux institutions transitoires comme cela est prévu dans la résolution 1244. Cependant, dès le début, la MINUK associe la population à ses activités, au sein d'institutions. Ainsi, dans un premier temps, le conseil transitoire du Kosovo, sous la présidence du Représentant du Secrétaire général, « réunit tous les grands partis politiques et les principaux groupes ethniques [... et...] donn[e] aux habitants du Kosovo l'occasion de contribuer directement au processus de décision de la MINUK »⁶⁶⁹. Cette dernière a également créé des institutions de consultation dans des domaines tels que la santé, les médias, la loi...⁶⁷⁰. Très rapidement ces différentes institutions furent absorbées par la Structure intérimaire mixte.

Cette dernière est composée du Conseil transitoire qui a été élargi afin de mieux représenter la société kosovare⁶⁷¹. On y trouve ensuite le Conseil d'administration intérimaire qui a une composition moins diversifiée puisqu'il y a les représentants spéciaux adjoints – le représentant des affaires humanitaires n'est qu'observateur – trois représentants des albanophones et un représentant des slavophones. Enfin on y inclut les départements administratifs coprésidés par un responsable local, membre d'un parti politique, indépendant ou représentant d'une communauté nationale et un responsable de la MINUK⁶⁷². La police continuait de relever de la compétence exclusive de cette dernière. Dans les autres domaines, la Mission des

⁶⁶⁹ *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, 16 septembre 1999, § 2, S/1999/987.

⁶⁷⁰ *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, 3 mars 2000, § 15, S/2000/177.

⁶⁷¹ Composition : la société civile, les partis politiques, les groupements religieux, les communautés nationales (notamment Serbes, Bosniaques, Turcs, Roms) et les membres locaux du Conseil d'administration intérimaire

⁶⁷² E. Lagrange, « La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *AFDI*, 1999, pp. 356 et s.

Nations unies est composante et partie des structures du pouvoir exécutif : « le Conseil d'administration devait se réunir sous la présidence du Représentant spécial et sous la codirection d'un représentant de la MINUK et d'un représentant – désigné suivant le principe de rotation – de la population du Kosovo, tandis que les départements administratifs étaient placés sous la tutelle du Représentant spécial de la composante à laquelle leur objet les rattachait, doté d'un pouvoir de substitution »⁶⁷³. Quant aux « lois » adoptées par le Conseil d'administration et confirmées par le Conseil de transition, elles sont promulguées par le Représentant spécial du Secrétaire général. En cas de désaccord, il arbitre et dans l'éventualité d'une carence, il décide⁶⁷⁴. Sous réserve de motivation, il peut aussi écarter une décision « législative » de ces deux conseils⁶⁷⁵.

Au niveau des collectivités locales, la tutelle du pouvoir central est très importante. En effet, les responsables administratifs municipaux et les administrateurs régionaux – c'est-à-dire les contrôleurs des services publics et des institutions locaux – sont nommés par le RSSG. Cette dépendance se retrouve également en matière budgétaire car le pouvoir central peut réaffecter des crédits accordés. L'objectif de la MINUK étant de transmettre son pouvoir aux nouvelles administrations ; rapidement, elle organisa des élections locales. Se pose alors le problème premier de l'établissement des listes électorales – c'est-à-dire la délivrance des papiers d'identité et la mise en œuvre des critères arrêtés pour définir la résidence habituelle⁶⁷⁶.

Sur le plan international, le Kosovo se retrouve dans une situation ambiguë. En effet, d'un côté, les résolutions du Conseil de sécurité rappelle régulièrement que le Kosovo demeure partie intégrante du territoire de la RFY, laquelle, souveraine, a conclu différents traités internationaux qui s'appliquent sur l'ensemble de son territoire – y compris donc le Kosovo. De l'autre côté, la MINUK, créée par une résolution du Conseil de sécurité, assure l'administration du territoire. Le chef de cette administration, le RSSG, dispose notamment de la plénitude des pouvoirs exécutifs et législatifs et de l'autonomie par rapport à la RFY. De même son objectif est la mise en place d'une auto-administration transitoire de la province. Se

⁶⁷³ *Ibid.* p. 357.

⁶⁷⁴ UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 6 ; 6.3

⁶⁷⁵ *Ibid.* 6.1 ; 6.2.

⁶⁷⁶ « (a) persons born in Kosovo or who have at least one parent born in Kosovo ; (b) Persons who can prove that they have resided in Kosovo at least a continuous period of five years ; (c) Such other persons, in the opinion of the Civil Registrar, were forced to leave Kosovo and for that reason there unable to meet the residency requirement in paragraph (b) of this section ; or (d) Otherwise ineligible dependant children of persons registered pursuant to subparagraphs (a), (b) and or (c) of this section, such children being under the age of 18 years, or under the age of 23 years but proved to be in full-time attendance at a recognized educational institution » (UNMIK/REG/2000/13, 17 mars 2000, section 3, repris par E. Lagrange, *op. cit.*, pp. 358 et s.).

pose alors la question des traités internationaux : est-ce que les traités conclus par la RFY s'appliquent au Kosovo et est-ce que la MINUK peut conclure des traités internationaux pour le compte du Kosovo et dans l'objectif prévu par le Conseil de sécurité ? Si on répond positivement à la première question, le travail de la MINUK risque d'être annihilé et avec toutes les conséquences que cela implique, dont la reprise du conflit. En revanche, si la réponse est affirmative sur la seconde interrogation, on préjuge de la solution définitive en faveur de l'indépendance du Kosovo. Or, puisque la MINUK est entièrement autonome sur le plan interne, la théorie des compétences implicites étend sans doute sa compétence au domaine international et jusqu'à la plénitude des attributions souveraines de l'Etat, mais provisoirement. En conclusion, les traités demeurent en vigueur tant qu'ils n'ont pas été révoqués par les institutions transitoires – la MINUK ou les institutions mise en place par la suite -. E. Lagrange relève toutefois que si la MINUK concluait des traités définitifs, il faudrait aborder les questions de la succession avec la RFY⁶⁷⁷. Mais cela suppose que l'objectif est de créer un nouvel Etat, ce qui n'était pas la mission de la MINUK.

L'autre grand exemple d'administration d'un territoire par les Nations unies est le Timor Oriental. En effet, la mission de l'ATNUTO, selon les accords du 5 mai 1999, était de permettre à ce territoire de s'engager sur la voie de l'indépendance. A cette fin, la résolution 1272 du Conseil de sécurité déclare que l'ATNUTO doit « consulte[r] la population du Timor Oriental et coopère[r] étroitement avec elle pour s'acquitter efficacement de son mandat en vue de créer des institutions locales démocratiques [...] et de transférer ses fonctions administratives et de services publics à ces institutions »⁶⁷⁸. M. Vieira de Mello, Représentant du Secrétaire général, prit donc le premier règlement, le 27 novembre 1999, dans le dessein de respecter cette directive : « dans l'exercice de ces fonctions, l'Administrateur transitoire consulte les représentants de la population du Timor Oriental et coopère étroitement avec eux ». Pour l'aider dans les domaines législatif et exécutif, un Conseil consultatif national, puis un Conseil national sont successivement mis en place. Ce dernier est un « embryon de parlement » qui a le pouvoir de proposer, d'amender les projets de règlements et d'auditionner les membres du Cabinet. A ce propos, il faut noter que les portefeuilles de l'administration intérieure, de l'infrastructure, des affaires économiques et sociales et les affaires étrangères à partir d'octobre sont aux mains des est-Timorais. Les portefeuilles des finances, de la justice, de

⁶⁷⁷ E. Lagrange, *op. cit.*, pp. 350 et s.

⁶⁷⁸ Résolution 1272 du Conseil de sécurité, 25 octobre 1999, S/RES/1272(1999), § 8.

la police et des services d'urgence et celui des affaires politiques sont aux mains des membres de l'ATNUTO.

Cette mission ne se contente pas d'agir uniquement sur le plan interne, elle prépare également le Timor Oriental sur le plan international. Ainsi elle prépare son entrée à l'ASEAN, ou encore elle confirme provisoirement l'accord du Timor Gap en date du 11 décembre 1989. Mais, dans ce domaine, les actions les plus importantes sont les différentes conventions signées avec l'ancien occupant dans les différents secteurs – commerce, communication... A ce propos, le président indonésien du moment Abdurrahman Wahid déclara que leurs « relations avec Timor Oriental doivent être celles qui prévalent entre deux Etats souverains »⁶⁷⁹. Il ajoute que l'Indonésie est déterminée à nouer de bonnes relations et pour preuve de cela, Djakarta soutiendra le Timor oriental pour entrer au sein de l'ASEAN.

Ce n'est pas le tout de créer des lois et règlements, il faut aussi les faire appliquer, éviter toutes violations et punir celles-ci au cas où il en serait commises. Cette tâche relève de la police. Son travail s'annonce des plus importants puisque le Timor Oriental, en ruines, est l'un des Etats les plus pauvres du monde avec une criminalité importante. Toutefois, « cette tâche immense et complexe est [...] conditionnée, dans un premier temps, par les activités de la composante humanitaire, rendue prioritaire par la disparition des principales administrations, la destruction des infrastructures et l'effondrement des services essentiels »⁶⁸⁰. Il faut de plus créer le droit du Timor Oriental. Le problème est de savoir quel droit appliquer. En effet, pendant vingt-cinq ans le droit indonésien s'est appliqué sur le territoire mais l'Indonésie n'avait aucun titre et donc on ne peut pas parler de succession de l'administration indonésienne à l'administration est-timoraise. Il y a donc un vide juridique selon G. Cahin. On aurait pu parler de succession avec le Portugal, mais l'ONU choisit une application sélective du droit indonésien. De plus, dans le règlement 1, section 2°, l'Organisation érige le respect des droits de l'homme comme étant un aspect fondamental du droit est-timorais : « dans l'exercice de leurs fonctions, toutes les personnes exerçant des fonctions publiques ou occupant une charge publique au Timor Oriental respectent les règles internationales reconnues en matière de droits de l'homme énoncées en particulier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux pactes de 1966, les deux Conventions sur l'élimination de la discrimination raciale et des femmes, la Convention contre la torture et la Convention des droits de l'enfant ».

⁶⁷⁹ Entretien avec Abdurrahman Wahid, « Indonésie : un ouléma dans la tempête » in *Politique Internationale* n° 90, hiver 2000/2001, p. 330.

⁶⁸⁰ G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *AFDI*, 2000, p. 159.

Il faut noter que cette administration de l'ONU est différente des précédentes, telles que la MINUK⁶⁸¹ du Kosovo instaurée quelques mois plus tôt que l'ATNUTO : l'action de la Communauté internationale au Timor Oriental trouve son fondement dans les différentes résolutions des Nations unies, tandis que la résolution 1244 installant l'administration internationale au Kosovo ne fait que prendre en compte une nouvelle situation de fait, dont le fondement est illégal. D'autre part, ce n'est pas la première fois que l'ONU accompagne un Etat à l'indépendance. Toutefois, l'ATNUTO ne se contentera pas de créer un Etat en mettant en place les éléments nécessaires à celui-ci, elle se fera un point d'honneur de créer un Etat démocratique, car sans cette démocratisation, le Timor Oriental ne sera pas un Etat viable et son indépendance risque d'être précaire. Cette volonté des Nations unies de rendre l'Etat du Timor Oriental viable se voit également dans la répression des massacres.

A l'image des administrations confiées à l'ONU, l'AMUE (Administration de Mostar par l'Union européenne) tourne autour de la personne centrale qu'est l'Administrateur et cela concerne aussi bien l'organisation que le fonctionnement de l'administration de la ville. Par ailleurs, dans les deux situations, c'est-à-dire dans un cadre onusien ou dans un tableau régional, l'Administrateur relève directement de l'organe qui l'a nommé, après accord des parties au conflit et approbation du Conseil de sécurité.

L'Administrateur européen est donc à la fois le « maire » de Mostar et le dirigeant de l'administration internationale. A cet égard, trois structures gravitent autour de lui et l'aident dans son travail.

La première structure se compose des conseillers de l'UE, qui se répartissaient entre différents domaines : diplomatie, armée, justice, réfugiés, télécommunications, aide humanitaire, presse et personnel de la mission. Leur travail est de conseiller, dans leur matière respective, l'Administrateur. Ils sont nommés par le Conseil sur proposition des Etats membres et dans le strict respect des répartitions nationales⁶⁸². La seconde structure est constituée par un Conseil consultatif local composé de quinze membres⁶⁸³, dont trois étaient conseillers

⁶⁸¹ Mission des Nations unies au Kosovo créée par la résolution 1244 du 10 juin 1999 du Conseil de sécurité, S/RES/1244(1999).

⁶⁸² La Cour des comptes critiqua ce point de l'AMUE en précisant qu'il aurait été souhaitable que le recrutement de ces conseillers se fasse sur la base de la compétence et que l'Administrateur ait la possibilité d'intervenir dans ce choix (Rapport spécial n° 2/96 relatif aux comptes de l'Administrateur et à l'administration de Mostar par l'Union européenne (AMUE) accompagné des réponses de la Commission et de l'Administrateur de Mostar, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 287, 30 septembre 1996 pp. 1-21).

⁶⁸³ Cinq musulmans, cinq Croates, cinq représentants des autres groupes dont au moins trois Serbes.

principaux⁶⁸⁴. Enfin, la troisième structure est subdivisée en huit départements⁶⁸⁵ à la tête desquels on aurait placé un adjoint du maire – fonctionnaire européen nommé par le Conseil de l’UE – avec un bureau d’un ou deux membres – résidents de Mostar. Ces départements reposent ainsi sur les structures existantes.

Cette structure de l’AMUE est complétée par trois entités extérieures : l’UEO, l’Ombudsman et le Bureau de liaison des forces de paix en Bosnie-Herzégovine. D’une manière ou d’une autre, l’Administrateur est le lien entre l’administration internationale et l’une de ces trois entités. Ainsi, la police de l’UEO est sous l’autorité d’un commissaire, lequel dépend de l’Administrateur. Elle travaille donc pour l’AMUE tout en conservant sa hiérarchie et sa structure. Par ailleurs, alors que l’AMUE relève du second pilier de l’Union européenne, c’est-à-dire de la PESC, l’Ombudsman de l’UE fut nommé dans le cadre de la Communauté européenne et donc du premier pilier. Il en découle qu’il est indépendant de l’Administrateur. En raison de la fonction classique d’un médiateur, le lien se situe au niveau des décisions prises par l’Administrateur. Enfin, le bureau de liaison est composé par les officiers de la FORPRONU, puis de l’IFOR.

A l’identique de l’administration assurée par l’ONU, l’UE doit atteindre une série d’objectifs qui peuvent être regroupées en plusieurs chapitres : politique, sécuritaire, enfin humanitaire et économique et social. Du point de vue politique, qui constitue l’objectif principal, la mission de l’AMUE est « de créer les conditions conduisant à l’unification de Mostar »⁶⁸⁶. Dans le chapitre sécuritaire, un triple objectif est présent. Tout d’abord, il s’agit de réaliser la démilitarisation de la ville. Or, les armes n’ont quasiment aucune chance d’être remises à l’autorité compétente si le maintien de l’ordre public n’est pas garanti. Cette garantie constitue donc le second objectif sécuritaire de l’AMUE. L’ordre public doit par ailleurs être maintenu durablement et notamment lorsque l’administration internationale et ses ramifications auront quitté le pays. Dans cet esprit, il apparaît donc indispensable de former et d’unifier les forces de police locale. C’est le troisième objectif du chapitre sécuritaire. Enfin, l’aspect humanitaire, de reconstruction économique et sociale contient une très large gamme d’objectifs à atteindre qui peuvent être résumés en trois missions : d’abord, la coordination de l’aide humanitaire et du retour des personnes déplacées et des réfugiés, ensuite, la reconstruction des infrastructures et, enfin, le soutien à la reprise des activités économiques et sociales.

⁶⁸⁴ Représentants des trois communautés que sont les Croates, les musulmans et les Serbes. Les deux premiers furent toujours les deux maires de Mostar (Mostar Est et Mostar Ouest).

⁶⁸⁵ Finances et impôts, administration de la ville, infrastructure économique et transports, reconstruction, services sociaux et de santé, éducation et culture, ordre public et vie culturelle, jeunesse et sport.

⁶⁸⁶ F. Pagani, *op. cit.*, p. 243.

A propos des desseins assignés à l'Administrateur, deux remarques peuvent être faites : d'une part, ces missions sont tout à fait similaires aux objectifs fixés aux administrateurs relevant directement de l'ONU et, d'autre part, il existe une interdépendance entre les objectifs. Elle se retrouve non seulement au sein d'une même matière, mais aussi entre celles-ci. Ainsi, l'objectif politique ne peut être atteint que si la situation est assurée. De même, si la situation économique et sociale demeure une source de conflit, les objectifs politique et sécuritaire ne sauraient être remplis. Or ce dernier point est indispensable à la réussite du développement économique et social de Mostar.

Le Mémorandum d'accord prévoit, enfin, les pouvoirs et limites de l'Administration et plus particulièrement de l'Administrateur. Le Mémorandum a établi une limite spatio-temporelle. Ainsi, la durée maximale du mandat de l'AMUE a été fixée à deux années à compter du début de ses activités. De plus, l'étendue de son mandat est circonscrite à la seule ville de Mostar. Mise à part cette précision, « le Mémorandum d'accord ne donnait pas une définition ponctuelle des pouvoirs de l'administration, mais se limitait à établir la clause générale qui conférerait à l'Administrateur tous les pouvoirs nécessaires pour atteindre les objectifs confiés à l'AMUE »⁶⁸⁷. L'examen des deux années d'administration permet alors de classer les pouvoirs en trois catégories : les pouvoirs normatifs, les pouvoirs exécutifs et de gestion et, enfin, les pouvoirs délégués.

A l'image des administrateurs de l'ONU, celui de l'Union européenne dispose du monopole du pouvoir normatif. Il peut donc créer ou modifier les règlements qu'il juge nécessaire, y compris déroger à la norme suprême constitutionnelle. Seuls les droits de l'homme et les libertés fondamentales échappent à son emprise. Si l'Administrateur dispose du monopole, celui-ci n'est toutefois que provisoire et, à terme, il devra transmettre ses pouvoirs aux autorités compétentes. Il convient donc de les associer le plus tôt possible aux prises de décisions. A cette fin, un conseil, représentant les différentes communautés⁶⁸⁸, rend par consensus un avis obligatoire mais non contraignant. L'Administrateur dispose également des pouvoirs de gestion de la commune et d'exécution des normes. Dans cet objectif, il doit se fonder sur les structures administratives existantes de la ville divisée en deux. L'Administrateur peut donc être vu comme le maire d'une ville ayant deux arrondissements, Mostar-Est et Mostar-Ouest et fonctionnant selon la règle de subsidiarité au profit de ces deux « arrondissements ». Rappelant le fonctionnement sous l'empire du droit communautaire, F. Pagani précise que ce principe de subsidiarité permet de « sauvegarder un degré d'autonomie pour les entités repré-

⁶⁸⁷ *Ibid*, p. 244.

⁶⁸⁸ Voir *supra*, p. 201.

sentatives des communautés locales face à l'action de l'AMUE »⁶⁸⁹. Enfin, l'Administrateur jouit de pouvoirs délégués délivrés par les anciens belligérants afin de faciliter la conclusion d'accords sur le futur statut de la ville. C'est ainsi que, pour l'adoption du statut intérimaire de Mostar, les parties lui demandent d'assurer un rôle d'arbitre, non prévu par le Mémoire. Toutefois, cette nouvelle tâche ne fut pas acceptée par une partie de la population, au point de mettre en danger la vie de l'Administrateur. Cela montre l'importance de l'accord à l'origine de la mise en place de l'administration internationale et son équilibre précaire, voire extrêmement précaire. L'action de l'AMUE est complétée par trois autres entités.

Tout ce qui intéresse la police est ainsi assuré par le contingent de policiers de l'UEO. Celle-ci a une mission d'information, de formation et de police. Selon l'article 13.1 du MDE, cette entité a pour charge de délivrer des informations et des avis « à l'Administrateur sur les questions d'ordre public dans la ville, y compris les mouvements des réfugiés et des déplacés et la recherche des criminels de guerre »⁶⁹⁰. L'UEO doit, par ailleurs, organiser et contrôler les services de police, c'est-à-dire qu'elle a en charge les investigations, la protection des personnes et les relations publiques. Plus localement, l'action de la police internationale est plus distante puisqu'elle « se limit[e] à des fonctions d'observation, contrôle et, parfois, d'organisation et direction des forces de police locales, lesquelles conserv[ent] toutes les autres compétences en matière d'action et d'ordre public »⁶⁹¹. Enfin, et cela constitue une mission tout à fait classique des polices internationales dans le cadre de la consolidation de la paix, l'UEO doit créer et former la police locale, élément essentiel pour répondre aux critères d'une paix durable. Il s'agit ici d'une police unifiée, respectueuse des droits de l'homme et des libertés publiques des habitants de la ville, autrement dit une police qui sanctionne les atteintes à ces droits fondamentaux mais qui ne les viole pas elle-même. *In situ*, cet objectif se concrétise par la création d'un commissariat central unique, par le déroulement de patrouilles conjointes (UEO-Mostar-Ouest ou UEO-Mostar-Est), puis unifiées. Enfin, les futurs officiers de la police de Mostar sont intégrés et formés, car une telle action est l'une des solutions à la démobilisation des anciens combattants.

Concernant l'ombudsman, la décision du Conseil du 28 novembre 1994 précise que son travail est de recueillir les plaintes de « toute personne physique résidant dans la zone administrée par l'Union européenne et [de] toute personne morale opérant dans cette zone qui est directement et individuellement concernée et qui considère que ses droits ont été violés par

⁶⁸⁹ F. Pagani, *op. cit.*, p. 246.

⁶⁹⁰ *Ibid*, p. 250.

⁶⁹¹ *Idem*.

une décision de l'administrateur de l'Union européenne fondée sur un règlement édicté conformément à l'article 10 paragraphe 3 du mémorandum »⁶⁹². L'action du médiateur est subordonnée à la réunion de plusieurs conditions cumulatives. Seules certaines personnes peuvent le saisir. Ensuite, la plainte ne peut viser que les décisions de l'Administrateur de l'UE et, par conséquent, pas une décision de l'UEO ou des forces de maintien de la paix (IFOR ou FORPRONU), par exemple. Enfin, « l'ombudsman ne peut traiter de la question que si toutes les autres voies de recours ont été épuisées »⁶⁹³.

Le pouvoir de l'ombudsman demeure limité puisqu'il ne peut que faire des recommandations à l'Administrateur et en cas de désaccord, il peut les transmettre au Conseil. Le médiateur n'a donc aucune possibilité d'imposer ses recommandations. Par ailleurs, les personnes estimant que leurs droits ont été violés devront d'abord saisir les voies de recours classiques, c'est-à-dire un tribunal. La question se pose alors de savoir si la saisine du médiateur, même si elle ne peut réformer un jugement, n'est pas un danger contre l'indépendance de la justice⁶⁹⁴. Or un tel élément est indispensable dans une société démocratique.

Mostar n'est pas le seul exemple d'administration d'un territoire par une organisation régionale. Ainsi, le Haut représentant pour la Bosnie-Herzégovine (HRBH) dirige un bureau chargé d'assister et de représenter l'Union européenne en Bosnie. Par ce biais, l'engagement de l'Union dans la résolution définitive de ce conflit est renforcé. On remarquera, par la même occasion, que les organisations régionales européennes y jouent un rôle important, d'abord à travers l'OSCE, puis avec l'UE. Le Haut représentant dispose de trois représentants : un dans la région de Srebrenica, un autre auprès du Parlement bosniaque et enfin un dernier auprès du Gouvernement.

Ce bureau est divisé en plusieurs départements compétents dans une thématique propre. Ils sont répartis entre l'OHR (*Office of High Representative*) et l'UE – il ne faut pas oublier que le Haut représentant est aussi le représentant unique de l'Union européenne et qui joue, depuis le début, un rôle important dans la résolution du conflit des Balkans⁶⁹⁵. Ainsi, les

⁶⁹² Décision du Conseil, du 28 novembre 1994, relative à la nomination d'un ombudsman pour Mostar pendant la durée de l'administration de l'Union européenne de Mostar, 94/776/CE, § 3, publiée au Journal officiel de l'Union européenne n° L 312 du 06/12/1994 p. 0034 - 0034.

⁶⁹³ *Idem*.

⁶⁹⁴ On peut noter, à ce propos, que tant le médiateur de l'UE que ceux des Etats membres ne peuvent réformer un jugement (M. Crespo Allen, *Le médiateur européen et les médiateurs nationaux ou organe similaires – tableaux comparatifs* –, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, collection série politique, 2001, n° 117, 104 pages).

⁶⁹⁵ L'efficacité de l'UE dans le conflit est l'objet d'un vif débat doctrinal. Ainsi, même si la situation de Mostar est particulière, F. Pagani fait un jugement mitigé de l'action de l'UE dans cette ville. En effet, ses actions sont demeurées insuffisantes (F. Pagani, *op. cit.*). Cette conclusion mitigée de l'action de l'UE se retrouve aussi chez

départements de la sécurité publique et de sa réforme, de l'économie et des ressources relèvent de la compétence de l'OHR, alors que les départements politique, juridique et médiatique ou de la presse sont de la compétence de l'Union. Quant au département « finances et administration », il est géré conjointement par les deux entités. Le Haut représentant préside également la Commission civile commune qui est constituée des représentants des grands partis, du commandant (ou son représentant) de l'IFOR et des représentants des organismes civils que le Haut représentant juge utile qu'ils y siègent. A ce propos, le HRBH a préalablement posé les critères de définition d'un « grand parti ».

La mission confiée au Haut représentant est assimilable aux objectifs fixés aux administrateurs internationaux : le but recherché est ainsi la mise en œuvre des aspects civils de l'accord de paix. Dans cette mise en œuvre, une coopération et une coordination sont établies entre, d'une part la Communauté internationale, représentée ici par le HRBH, la population et les dirigeants locaux et, d'autre part les différents organismes internationaux et régionaux tels que la Banque mondiale, l'OSCE ou l'UE, sans omettre l'ONU. Enfin, le Haut représentant doit rendre périodiquement des comptes, comme dans les autres cas d'administration internationale.

Selon son mandat, le Haut représentant s'est vu confier sept missions, qui s'inscrivent parfaitement dans le triptyque précédemment vu. Tout d'abord, les parties lui ont confié la surveillance de l'application de l'accord. A cet effet, il doit maintenir un contact étroit avec les parties et promouvoir une totale coopération au niveau de tous les aspects civils de l'accord. De même, il lui faut assurer la coordination avec les organisations civiles, à ce même niveau. Dans la même optique, il participe aux réunions des donateurs. Il reçoit les rapports du commissaire du groupe de travail international de police et le conseille. Enfin, le représentant de la Communauté internationale facilite la résolution de tout problème s'il juge cela nécessaire à l'exécution de son mandat.

Selon le *Steering Board of the Peace Implementation*, la mission de l'OHR se termine au plus tard le 30 juin 2008. L'UE prendra alors seule le relais pour aider le pays à atteindre une paix définitive. A moins d'un an de ce terme, le Haut représentant dispose encore de très larges pouvoirs pour finir de mener à bien ses différentes missions. Il désigne librement, et

Marie-José Domestici-Met. Elle a toutefois un jugement final plus positif que F. Pagani sur l'action général de l'UE pendant le conflit des Balkans. (Marie-José Domestici-Met, « La communauté et l'Union Européenne face au défi yougoslave (1^{ère} partie) : la Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave », *RMCUE*, 1997, pp. 153 et s ; Marie-José Domestici-Met, « La communauté et l'Union Européenne face au défi yougoslave (2^{ème} partie) : L'Europe communautaire a exercé une gestion conservatoire », *RMCUE*, 1997, p. 261 et s et Marie-José Domestici-Met, « La communauté et l'Union Européenne face au défi yougoslave (3^{ème} partie) : L'Europe communautaire a pesé sur la solution de fond », *RMCUE*, 1997, pp. 309 et s.).

sans entrave de la Bosnie-Herzégovine, son personnel. Le HRBH dispose également du choix de certains partenaires de travail. Ainsi, au sein de la Commission civile commune, il distingue les organismes civils pouvant y siéger et peut créer des commissions locales subalternes. Ces commissions peuvent être assimilées aux différents conseils nationaux où l'Administrateur entend les avis locaux sur les décisions à prendre. Dans les deux cas, c'est le représentant de la Communauté internationale qui a le dernier mot. Il existe néanmoins une différence. En effet, le mandat de l'Administrateur prévoit clairement qu'il dispose du pouvoir normatif et que le Conseil national ne donne que des avis. Le HRBH, interprète officiel des Accords de Dayton, fonde son action sur le principe de subsidiarité, à l'image du droit communautaire. Par conséquent, ce dernier détermine les lois qu'il juge nécessaires à l'exécution de son mandat et insiste auprès des autorités bosniaques afin qu'elles les adoptent. En cas de refus ou défaillance, utilisant la théorie de la subsidiarité, le HR adoptera alors la dite loi. Celui-ci dispose donc, comme les autres administrateurs, du pouvoir normatif. Ainsi, « la Bosnie-Herzégovine [est] un pays sous tutelle »⁶⁹⁶ et « jusqu'à nouvel-ordre, le Haut représentant et le commandant de la SFOR sont *de facto* les « vice-rois » ou les « gouverneurs » internationaux de la Bosnie-Herzégovine »⁶⁹⁷.

Le Haut représentant est également en charge des relations extérieures de la Bosnie-Herzégovine, par le biais, notamment, de son département politique. A cet égard, il peut créer des commissions nationales ou internationales dans le dessein de faciliter l'exécution de son mandat et, entre autres, encourager l'intégration dans un système euro-Atlantique de l'Etat. Toutefois, le Haut représentant n'exerce pas une tutelle sur la totalité des services de la Bosnie-Herzégovine. En effet, son mandat précise qu'il ne dirige pas la branche militaire de la mission internationale ou IFOR. Il existe néanmoins une très forte liaison entre ces derniers avec la réunion périodique d'une commission consultative mixte : le Haut représentant (HR) et le commandant de l'IFOR sont en contact étroit et échangent des informations. Le HR participe de plus aux réunions du conseil militaire commun. Celui-ci dispose du pouvoir normatif et peut donc intervenir dans le cadre militaire. Enfin, certains départements de l'OHR et de l'UE, en Bosnie-Herzégovine, disposent de pouvoirs assez importants dans le but de remplir leurs missions respectives.

⁶⁹⁶ A. Bettencourt, C. Estier, P. Caron et P. d'Ornano, Commission des affaires étrangères du Sénat, *Rapport d'information fait à la suite d'une mission effectuée au Cambodge et au Vietnam du 26 février au 9 mars 1993*, 21 avril 1993, n° 268.

⁶⁹⁷ W. Graf Vitzthum, « Penser la Bosnie-Herzégovine. Une démocratie pluriethnique et un contrôle juridique pragmatique ? », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2004-2, p. 1254.

Ainsi, le département politique doit promouvoir et engager les réformes institutionnelles nécessaires avec le maximum de partenaires. A cette fin, il analyse les options stratégiques, donne un avis sur la politique générale et recommande auprès de la Bosnie-Herzégovine les lois qu'il convient d'adopter. Le département économique favorise et coordonne, quant à lui, les réformes cruciales, fiscalement, au développement économique et à l'intégration au sein de l'UE. Le but est de favoriser l'investissement national et étranger et, pour y parvenir, ce département insiste sur les mesures à prendre et il en surveille l'exécution. Le département de la sécurité s'assure, quant à lui, de la mise en œuvre des réformes dans le secteur de l'ordre public afin qu'il puisse être maintenue sans l'aide de la Communauté internationale. Dans cet objectif, le département donne son avis sur la réforme de la police et installe les différents services. Le département juridique est enfin le conseil juridique des structures de l'OHR pour les mesures qu'elles prennent et l'interprétation des accords de paix. D'ailleurs, en raison de l'importance de la Constitution et de la loi dans la consolidation de la paix bosniaque, ce département apporte une aide au pays en fonctionnant étroitement avec les différentes autorités locales, notamment en surveillant le processus légal. En 2001, la Cour constitutionnelle bosniaque s'est toutefois « donn[é] le droit de contrôler les mesures prises par la Communauté internationale, au moins en ce qui concerne leur conformité à la Constitution, lorsque ses actes sont promulgués sous forme de lois »⁶⁹⁸. Cette apparente indépendance juridique doit cependant être relativisée, puisqu'un tiers des juges sont des étrangers et que l'Allemagne assure le financement de cette juridiction. Il peut donc y avoir un risque de partialité en faveur de la Communauté internationale.

Enfin, l'administration peut être confiée à un Etat tiers. Tel a été le cas de la France et de la Syrie à la fin de Première Guerre mondiale, tel est le cas de l'Irak en 2003. La résolution 1483 du Conseil de sécurité fixe une série d'objectifs à l'Autorité et demande au Secrétaire général d'installer un Représentant spécial. La résolution fixe alors une série d'objectifs propres à chaque organisme et une autre série qu'ils devront accomplir en coopérant l'un avec l'autre. En effet, dans les cas d'administration internationale, le RSSG, ou toute autre personne nommée, assure seul la direction, avec l'avis consultatif des instances locales. Certes des organismes internationaux et des organisations régionales peuvent intervenir, mais il ne fait aucun doute que l'Administrateur est le chef car, l'administration du pays lui a été confié l'administration. Ainsi, il « demande à l'Autorité, conformément à la Charte des Nations

⁶⁹⁸ *Ibid*, p. 1256.

Unies et aux dispositions pertinentes du droit international, de promouvoir le bien-être de la population iraquienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la stabilité et à créer les conditions permettant au peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique »⁶⁹⁹. Le RSSG apparaît alors comme le lien entre cette autorité et les autres organisations internationales et régionales. Il doit ainsi coordonner les différentes actions entre elles et rendre compte au Conseil de sécurité. Pour l'aider dans l'accomplissement de ce travail, une mission d'assistance sera créée par le Conseil de sécurité⁷⁰⁰. Ce dernier lui fixe par ailleurs une série de missions, intéressant la reconstruction du pays, à accomplir en coordination avec l'Autorité. Selon le paragraphe 8, le RSSG doit « coordonn[er] l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction, [...] facilit[er] le rapatriement librement consenti des réfugiés et des déplacés dans l'ordre et la sécurité, œuvr[er...] à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif, [...] facilit[er] la reconstruction des infrastructures clefs, [...] favoris[er] le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable, [...] encourag[er] les efforts déployés par la communauté internationale pour que les fonctions essentielles d'administration civile soient assurées, assur[er] la promotion de la protection des droits de l'homme, appuy[er] les efforts déployés à l'échelle internationale pour rendre à nouveau opérationnelle la police civile iraquienne [et, enfin,...] soutenir[ir...] des réformes juridiques et judiciaires »⁷⁰¹. Si on établit un parallèle entre ces objectifs et ceux établis au paragraphe 4 de la résolution, il apparaît que le Conseil de sécurité a donné compétence à l'Autorité pour administrer le pays en vue de mettre les Irakiens en conditions de procéder à leur libre détermination. Ces conditions nécessitent, entre autres, la sécurité ou le « bien-être » de la population, car il est impossible de réaliser ces conditions sans une police, un système judiciaire efficace ou le fonctionnement des administrations clefs. Or ces derniers points relèvent de la compétence du RSSG, en coopération avec l'Administrateur provisoire. Autrement dit, l'Autorité assure l'administration internationale du pays, tandis que dans certaines matières, le Conseil de sécurité lui impose de coopérer avec le RSSG.

L'exemple irakien est par ailleurs intéressant sur la question du maintien des règlements pris par une autorité internationale, après le recouvrement de la souveraineté nationale par les autorités locales. En effet, l'administrateur a adopté « de nombreux *Orders* [qui] dispos[ent] pour l'avenir, c'est-à-dire une fois l'Autorité dissoute et le gouvernement intérimaire

⁶⁹⁹ Résolution 1483 du Conseil de sécurité, 22 mai 2003, S/RES/1483(2003) § 4.

⁷⁰⁰ Résolution 1500 du Conseil de sécurité, 14 août 2003, S/RES/1500(2003), qui crée la MANUI.

⁷⁰¹ Résolution 1483, *op. cit.*, § 8.

au pouvoir »⁷⁰². Il a notamment adopté une série de règlements rendant incompétents les tribunaux irakiens pour apprécier la responsabilité des troupes de la coalition. Ces derniers, disposant d'une immunité de juridiction, seront jugés devant leurs tribunaux nationaux respectifs. Enfin, l'*Order* 100 précise que les lois adoptées demeurent en vigueur aussi longtemps que le gouvernement irakien ne les a point modifiées ou abrogées. Or, dès lors que l'exercice de la souveraineté est retransmis au gouvernement irakien, il peut tout à fait abroger ou modifier les lois adoptées par l'Autorité et, entre autres, celles qui disposent pour l'avenir. Cependant, il a l'obligation de respecter les résolutions du Conseil de sécurité. La question est alors de savoir si tel ou tel *Order* adopté par l'Autorité a été pris en application d'une résolution du Conseil de sécurité. Ainsi « l'*Order number* 48 établissant un tribunal spécial, par exemple, trouve sa légitimation dans la résolution 1483 (2003), dans laquelle le Conseil demande aux Etats de « soutenir toute action visant à [...] traduire en justice » les membres du régime déchu. Cet *Order* continuera donc à être en vigueur après la fin de l'occupation, de même que seront valides les décisions rendues par ce tribunal »⁷⁰³.

Avec le recul des années et l'étude des autres administrations internationales, il faut bien constater l'échec de cette administration internationale de l'Irak. Certes, une nouvelle Constitution fut adoptée, des élections générales se sont déroulées, mais la sécurité n'est toujours pas assurée, les différents services publics ne fonctionnent pas normalement... La situation décrite nous montre une « somalisation » du pays où le gouvernement central apparaît inefficace à gouverner, où les troupes de la coalition semblent incapables d'assurer la sécurité des civils et où les dirigeants, de fait, semblent être une multitude de tribus et de milices armées. On peut alors se demander s'il faut encore parler de consolidation de la paix en Irak ou bien plutôt d'imposition de la paix.

Ces différents exemples illustrent donc les différentes modalités de gestion des affaires courantes, ainsi que le contenu de ces différentes mesures. Ces exemples nous ont également permis de démontrer que le programme législatif suivait un canevas quasi identique entre les différentes opérations de consolidation de la paix. Outre la résolution des problèmes quotidiens, ces gestions rétablissent le maintien de l'ordre public en tous points, c'est-à-dire, de la prévention des infractions à l'exécution des peines par les personnes jugées coupables par un tribunal. Elles participent également au développement durable du pays. Enfin, elles concourent, à côté de l'assistance constitutionnelle, à la démocratisation de la société.

⁷⁰²H. Tigroudja, « Le régime d'occupation en Irak », *AFDI*, 2004, p. 94.

⁷⁰³*Ibid*, p. 95.

II- L'aspect économique et social

Cette phase de l'opération inclut deux étapes. Il s'agit d'abord d'apporter une assistance humanitaire à la population et une aide à la reconstruction. La seconde étape consiste à aider au développement de l'économie du pays, sur le long terme. Il est tout à fait évident que cette dernière étape est une opération de très longue durée.

A- L'assistance humanitaire et l'aide à la reconstruction

Au départ, le droit humanitaire était étroitement lié aux conflits armés. N'est-ce pas à la suite de l'émotion ressentie par Henri Dunant, lors de la bataille de Solferino, que le Comité international de la Croix-Rouge fut créé ? Aujourd'hui, cette organisation est le symbole du droit humanitaire, mais son action ne se limite plus à la seule période des conflits. Aussitôt qu'une crise apparaît, les organisations intéressées interviennent. Par conséquent, le droit international humanitaire, lequel peut se définir comme « l'ensemble des principes, des usages et des règles qui obligent actuellement les nations envers elles-mêmes et envers les autres nations afin de tenir compte, en tout temps, du respect qui est dû à la personne humaine »⁷⁰⁴, « n'est pas seulement un droit de temps de guerre ou de situation équivalente. Il est aussi un droit du temps de paix. La permanence du droit international humanitaire est l'une des dimensions « modernes » essentielles de ce droit. L'humanitaire est un des outils du maintien de la paix »⁷⁰⁵. Cette conception moderne du droit international humanitaire fut consacrée par la résolution 43/131 de l'Assemblée générale des Nations unies. Elle s'y déclare « consciente de l'importance que revêt l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre »⁷⁰⁶. Quelques années plus tard, la CIJ⁷⁰⁷ confirmera que le droit international humanitaire ne s'applique pas à la seule zone des combats ni au moment des combats, mais qu'il « s'étend au-delà de la date et du lieu exact des hostilités »⁷⁰⁸. C'est ainsi que certains droits tels que le droit à la santé, peuvent être compris comme l'obligation de soigner un blessé durant un conflit ou celui de construire les premières structures essen-

⁷⁰⁴ H. Coursier, « L'évolution du droit international humanitaire », *RCADI*, 1960-I, vol. 99, p. 361.

⁷⁰⁵ M. Bélanger, *Droit international humanitaire général*, Bayeux, Gualino éditeur, mémentos LMD, 2^{ème} édition, 2007, p. 45.

⁷⁰⁶ Résolution 43/131 « Assistance humanitaire aux victimes et aux situations d'urgence du même ordre » de l'Assemblée générale des Nations Unies, 8 décembre 1988, A/RES/43/131, préambule, alinéa 6.

⁷⁰⁷ CIJ, avis, 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *Rec.* 1996, pp. 226 et s.

⁷⁰⁸ Chambre d'appel du TPIY, 2 octobre 1995, *Dusko Tadic*, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, IT-94-1, § 67.

tielles pour subvenir aux besoins urgents de soins, comme les hôpitaux, dans un pays ravagé par la guerre.

Il s'agit ainsi non seulement d'apporter une aide alimentaire d'urgence à une population en détresse, mais également d'apporter les moyens de subvenir par ses propres moyens à ses besoins premiers. L'apport de cette aide d'urgence ne débute pas à la fin du conflit. En effet, sa survenue intervient avant ou au début du conflit et se poursuit au terme de celui-ci.

L'opération va aussi consister à reconstruire les infrastructures essentielles, à déminer les terrains, à fournir des outils et des semences pour l'agriculture, *etc.* et à démobiliser les combattants afin de les réinsérer dans la vie civile. Ce dernier point relève aussi d'une question de sécurité publique et de maintien de la paix. Il existe donc une interaction entre les différentes phases d'une opération de consolidation de la paix : l'opération électorale, essentielle à la restauration institutionnelle de l'Etat, peut se dérouler sans difficulté parce que la sécurité est assurée. Or cette dernière est garantie notamment grâce à la réinsertion des anciens combattants dans la vie civile.

Si on recourt donc au droit international humanitaire désormais en dehors des périodes belliqueuses, il n'en demeure pas moins qu'il se met seulement en fonction à l'occasion d'une crise, d'un événement particulier. Ce droit peut donc être exécuté à l'occasion d'une opération de consolidation de la paix. D'ailleurs, l'arrêt de la Cour précité confirme implicitement ce dernier point, puisque la juridiction affirme que l'application du droit humanitaire ne s'arrête pas avec la fin des combats. Il est donc possible d'appliquer ce droit dans le cadre d'une OCP, alors même que le cessez-le-feu et un accord de paix ont été signés.

Malgré ces évolutions, le droit international humanitaire demeure soumis à des règles immuables. Ainsi, l'Etat continue de jouer un rôle-clé dans la mise en œuvre de ce droit et de l'assistance humanitaire. Il possède la faculté de lancer une telle opération, de même qu'il a la possibilité d'y participer par différents moyens. Il peut aussi être à l'origine de sa mise en route du fait de sa carence ou son action contraire au droit international humanitaire. De cette première règle en découle une deuxième : le consentement de l'Etat est indispensable pour opérer sur son territoire. La question intéresse moins l'Etat fautif, qui n'acceptera pas une telle intrusion dans ses affaires intérieures, que les Etats voisins en ce qui concerne l'acheminement de l'aide ou l'installation des infrastructures provisoires, notamment pour les réfugiés.

D'ailleurs, le principe de subsidiarité régit le droit humanitaire, puisque la protection humanitaire relève de la compétence de l'Etat. Toutefois, si celui-ci est défaillant, l'assistance humanitaire sera assurée par des organisations internationales gouvernementales et non-

gouvernementales. Leurs actions se réalisent donc à titre subsidiaire. La défaillance de l'Etat n'est pas forcément synonyme d'un refus de protection, mais cela peut être le fait d'un manque de moyens. Dans le cas d'un Etat fautif, c'est-à-dire qu'il violerait les règles du droit international humanitaire, la Communauté internationale assume la responsabilité de protéger et le droit à l'assistance humanitaire, principe qui peut être invoqué par le Conseil de sécurité pour justifier une intervention militaire sur le territoire d'un Etat membre, sans son consentement. Enfin, le droit humanitaire est régi par plusieurs conventions internationales et par la coutume. De ce fait, le droit international humanitaire s'adapte à chaque nouvelle évolution⁷⁰⁹.

La question qui se pose alors, dans le cadre de l'OCP, est celle du contenu. Le droit humanitaire, qui régit l'assistance humanitaire, se rattache et se rattache encore essentiellement à une situation de conflit. Les conventions internationales du droit international humanitaire insistent sur ce point. Le contenu relève par conséquent du *jus in bello*. Il sera, par exemple, interdit d'utiliser telle ou telle arme ou bien d'attaquer certains groupes de personnes, par exemple. De ces différentes conventions, la Cour internationale de justice a tiré un double principe cardinal : « le premier principe est destiné à protéger la population civile et les biens de caractère civil, et établit la distinction entre combattants et non-combattants ; les Etats ne doivent jamais prendre pour cible des civils, ni en conséquence utiliser des armes qui sont dans l'incapacité de distinguer entre cibles civiles et cibles militaires. Selon le second principe, il ne faut pas causer des maux superflus aux combattants : il est donc interdit d'utiliser des armes leur causant de tels maux ou aggravant inutilement leurs souffrances ; en application de ce second principe, les Etats n'ont pas un choix illimité quant aux armes »⁷¹⁰. Cela suppose qu'en cas d'utilisation des armes durant un conflit, l'assistance humanitaire post-conflit se devra de prendre en charge les conséquences de cet usage. De même, les non-combattants ne doivent pas être visés par les combats. Or, ce sont les principales victimes des conflits et par conséquent, il faudra leur apporter une aide particulière dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix. Sans qu'il soit nécessaire de multiplier les exemples, le contenu de l'assistance humanitaire *postbellum* peut être déduit à partir de la lecture des textes régissant le droit humanitaire. Le contenu obtenu ne sera toutefois que partiel, car les textes actuels ne peuvent régir des technologies de combat.

De même que se pose la question du contenu, il faut aussi s'interroger sur la distinction entre l'aide économique au développement et l'aide à la reconstruction – que l'on peut

⁷⁰⁹ CIJ, avis, 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, § 87.

⁷¹⁰ *Idem*.

situer dans l'assistance internationale. S'il ne fait aucun doute que fournir une aide alimentaire ou des soins élémentaires à une population sortant d'un conflit relève de l'assistance humanitaire, il existe des situations ambiguës. La construction, par exemple, d'une usine de traitement de l'eau ou la fourniture de matériel agricole relèvent-elles de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement ? La réponse est difficile à apporter et dépend des circonstances et notamment du niveau d'équipement du pays. C'est donc une analyse au cas par cas qu'il faut réaliser d'autant plus que, d'une part, l'aide à la reconstruction est une opération relevant à la fois de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement⁷¹¹ et que, d'autre part, le nombre croissant d'acteurs intervenants⁷¹² ne peut que rendre plus confuse la frontière, surtout lorsqu'ils interviennent pendant les deux phases.

Les opérations de déminage sont un exemple parfait, en la matière. A cet égard, H. Fodha affirme qu'elles « constituent un défi aux activités humanitaires de l'ONU »⁷¹³ et de ce fait, elles appartiennent à la catégorie des opérations humanitaires. Il n'y a aucun doute à cet égard et cela ne fait l'objet d'aucun débat. Ces opérations de déminage ne sont que la conséquence de l'interdiction d'utiliser des mines antipersonnel et de la règle plus générale de ne pas tuer ou blesser les non-combattants ainsi que de ne pas infliger des dommages disproportionnés à l'ennemi. Il est aujourd'hui, de plus, admis que les mines continuent de tuer longtemps après la fin des combats. Par conséquent, le déminage d'un territoire est une opération humanitaire. Cette opération est aussi nécessaire pour commencer le développement économique. L'agriculture, l'extraction de minerais, l'exploitation forestière ou tout simplement la construction d'unités de production de biens et services n'est en effet possible que sur un terrain déminé. Cette double conséquence des mines antipersonnel est posée par la Convention d'Ottawa puisque les Etats parties se déclarent « déterminés à faire cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par les mines antipersonnel qui tuent ou mutilent des centaines de personnes chaque semaine, pour la plupart des civils innocents et sans défense, en particulier des enfants ; entravent le développement et la reconstruction économiques ; empêchent le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées sur le territoire ; et ont d'autres

⁷¹¹ A ce propos, il est intéressant de noter que pour O. Charnoz et J.-M. Severino (*L'aide publique au développement*, Paris, La découverte, collection repères, 2007, p. 13), la phase de reconstruction ne relève pas de l'aide humanitaire. Nous ne partageons pas cet avis car il faut bien admettre que certaines constructions sont indispensables à l'aide humanitaire. On peut ainsi penser à la construction d'un pont pour acheminer l'aide ou bien la construction d'une piste pour permettre aux avions de se poser. L'ambiguïté vient du fait que ces infrastructures peuvent également être utilisées pour le développement économique du pays. Il est toutefois certain que l'amélioration de la structure relève de l'aide au développement et non de l'aide humanitaire.

⁷¹² Le HCR, les membres des opérations de maintien de la paix, les personnels des Etats, le CICR, les ONG humanitaires...

⁷¹³ H. Fodha, « L'assistance humanitaire et sociale » in Y. Daudet (sous la direction de), *op cit*, p. 71.

graves conséquences pendant des années après leur mise en place »⁷¹⁴. Les opérations de déminage participent donc aussi au développement économique du pays après un conflit.

Le passage de l'aide humanitaire à l'aide au développement interviendrait donc dès lors que l'aide agit au niveau du développement durable du pays. L'aide humanitaire répond à l'urgence d'une situation, l'aide au développement recherche plutôt à pérenniser et à améliorer une situation stable. Dans tous les cas, cette situation idyllique ne doit pas tromper : de nombreux emplois locaux sont fournis par les différentes organisations internationales et non-gouvernementales présentes sur place. Une aide à long terme est donc indispensable au risque, sinon, de recréer un terreau favorable à un nouveau conflit, après le départ des organismes d'aide internationale.

B- Le développement durable économique et social

A la fin de la Première Guerre mondiale, l'économiste J. Maynard Keynes participa, avec la délégation britannique, à la conférence de Versailles. A cette occasion, il mettait déjà en exergue les conséquences économiques d'un conflit par son analyse de la situation : « Poussé par une folle erreur et un égoïsme indifférent, le peuple allemand a bouleversé les fondements sur lesquels tous nous vivions et nous construisions. Mais les représentants de l'Angleterre et de la France courent le risque d'achever la ruine commencée par l'Allemagne. Leur paix, si elle est mise en application, affaiblira au lieu de renforcer, l'organisme délicat et compliqué, déjà ébranlé et brisé par la guerre, qui seul peut faire travailler et vivre les peuples d'Europe. [... En effet,] l'Europe forme un bloc compact : France, Allemagne, Italie, Autriche, Hollande, Russie, Roumanie et Pologne respirent à l'unisson. Leur structure, leur civilisation sont foncièrement une. Ensemble ces pays ont prospéré, ensemble ils ont été jetés dans une guerre, [...] ensemble ils peuvent succomber. C'est là que se trouve la signification destructive de la paix de Paris. Si, à la fin de la guerre civile européenne, la France et l'Italie

⁷¹⁴ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, dite « convention d'Ottawa », 18 septembre 1997. Seules les mines antipersonnel au sens strict sont visées par l'interdiction, ce qui exclut du champ de la convention les mines antichar et les mines marines munies d'un dispositif contre la manipulation par l'homme ou tout autre dispositif similaire à une mine. Cependant, si ces mines n'explosent pas au passage d'un homme, leur présence constitue non seulement un risque humain mais aussi une entrave au développement économique en interdisant l'utilisation de tout véhicule comme les navires de pêche ou les engins agricoles. De plus, tous les Etats n'ont pas ratifié la convention, dont les Etats-Unis, la Finlande ou bien encore l'Egypte (voir M. Bettati, « Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Ottawa, 18 septembre 1997) », *AFDI*, 1997, pp. 223 et s. et J.-M. Favre, « La convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines terrestres antipersonnel », *LPA*, 31 octobre 1997, n° 131, pp. 4 et s.).

victorieuse abusent de leur pouvoir momentané pour détruire l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie à présent abattues, elles appellent aussi leur propre destruction »⁷¹⁵. Aujourd'hui, il est admis comme vérité absolue que toute guerre porte un grave préjudice à l'économie du vaincu comme à celle du vainqueur et ce n'est qu'ensemble, avec l'aide de la Communauté internationale, qu'ils pourront la relever et éviter de sombrer dans une crise sociale qu'entraîne toute récession économique.

C'est donc tout naturellement que le développement économique et social est un des objectifs pris en compte par les Nations unies, depuis 1945. Les raisons en sont triples : la Guerre froide qui a bloqué les missions de paix, la décolonisation massive qui marque le début des résolutions de l'Assemblée générale en faveur du développement social. Enfin, il faut bien avouer que cela n'aurait pas été possible si la Charte des Nations unies n'y consacrait pas quelques lignes de son préambule et certains articles. Un organe principal fut d'ailleurs créé uniquement pour répondre à ce besoin : l'ECOSOC.

Ainsi, le développement économique et social en tant qu'il participe à la prévention des conflits n'est pas un sujet nouveaux. Il faut attendre, toutefois, les années 1990 pour que la question du développement économique et social après les conflits soit mise en avant. En effet, l'aide au développement des pays pauvres doit être différenciée de l'aide au développement dans le contexte d'une opération de consolidation de la paix. Sur une grande majorité de points, il n'existe pas de différence comme par exemple la (re)construction des moyens de production industrielle ou l'allègement de la dette extérieure du pays. En revanche, il existe quelques différences entre ces deux situations lorsque, notamment, le pays fait face à la présence de munitions non explosées ou qu'il se retrouve sans cadres.

Dans tous les cas, c'est un nombre impressionnant d'acteurs et d'outils qui interviennent, d'autant plus que le développement n'est plus seulement économique et social, mais qu'il touche tous les domaines, comme l'environnement, les sciences, la santé... C'est ainsi qu'une série de conférences mondiales se sont tenues au cours des années 1990 sur la question du développement. La plus connue fut celle de Rio de Janeiro de 1992 portant sur le développement durable et l'environnement⁷¹⁶, une autre s'est tenue sur le développement social, à Copenhague, en 1995. A cette occasion, il a été très clairement précisé que « le développement social et la justice sociale sont indispensables à l'établissement et au maintien de la paix

⁷¹⁵ J. Maynard Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, éditions de la nouvelle revue française, 1920, 15^{ème} édition, pp. 13 et s.

⁷¹⁶ Voir *infra* p. 322, notamment à propos du fait que la notion de développement durable peut aussi bien viser par préférence l'économie ou la protection de l'environnement. On peut toutefois d'ores et déjà écrire que le concept vise à pérenniser le développement.

et de la sécurité entre les nations et en leur sein même. Inversement, il ne saurait y avoir de développement et de justice sociaux sans la paix et la sécurité ainsi que si tous les droits de l'homme et ses libertés fondamentales ne sont pas respectés. Cette interdépendance fondamentale, consacrée il y a cinquante ans, dans la Charte des Nations Unies s'est encore renforcée depuis lors »⁷¹⁷. Le développement social préconisé par la trilogie des *Agendas* de B. Boutros-Ghali démontre également le lien qui existe entre la prévention des conflits et le développement économique et social ainsi que le renforcement de cette liaison depuis la fin de la Guerre froide. Au même titre que la démocratisation ou la restauration de l'Etat, le développement de ce dernier est un élément indispensable à la réussite d'une opération de consolidation de la paix

Il faut donc aborder le processus suivi et les réformes réalisées et suggérées dans le cadre plus particulier des opérations de consolidation de la paix.

Il existe une infinité d'acteurs et d'instruments pour mesurer les écarts de développement. Quel que soit l'instrument utilisé, celui-ci doit pouvoir non seulement mesurer l'évolution du développement pour un Etat donné, mais également permettre une comparaison entre les différents Etats. De même, certaines données et informations doivent être prises parce qu'elles vont influencer sur la mesure, quel que soit l'instrument choisi⁷¹⁸. Ce choix est fortement lié à la conception que se fait la société du développement. D'ailleurs, selon l'instrument de mesure choisi, certains Etats voient leur classement largement modifié. Seuls les deux principaux outils de mesures seront exposés ici.

Le premier instrument de mesure du développement est le produit national brut par habitant sur une période donnée (PNB/hab.). En effet, « le taux de croissance de la richesse produite devenant le meilleur indicateur, sinon la mesure unique de ce développement [...car...] la prospérité économique était définie comme la partie mesurable du bien-être humain »⁷¹⁹. Cet instrument présente l'avantage d'être facile à mesurer en raison de sa faible

⁷¹⁷ *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 6-12 mars 1995, 19 avril 1995, A/CONF.166/9, Annexe I, § 5.

⁷¹⁸ Il faut tout d'abord étudier la taille de la population et du territoire. Ensuite, la présence de matières premières, d'un capital humain ou d'infrastructures industrielles et/ou agricoles doit être prise en compte. Par ailleurs, le système institutionnel et son fonctionnement jouent un rôle dans le développement (par exemple : la facilité de création d'entreprise ou bien les barrières à la circulation des marchandises et des capitaux). Enfin, l'histoire du pays est un élément important comme le montre l'Afrique marquée par les structures héritées de la colonisation.

⁷¹⁹ G. Azoulay, *Les théories du développement : du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection didact économie, 2005, p. 53.

« consommation » de statistiques. Le PNB/hab. se définit alors comme un « agrégat de [...] mesures de la production d'une économie nationale incluant les flux internationaux correspondant à la rémunération des facteurs de production »⁷²⁰. Il mesure ainsi l'ensemble des richesses économiques créées par l'économie d'un pays.

Le recours à cet instrument de mesure du développement est cependant sujet à caution. La principale critique qu'on peut lui adresser est de mesurer l'évolution du développement uniquement sous l'angle économique, délaissant les autres aspects de la question. De plus, même en se plaçant sous cet aspect du développement, le choix du PNB/hab. est également contestable. En effet, le choix du PNB au lieu du produit intérieur brut par habitant (PIB/hab.) influencera sans aucun doute le résultat final de la mesure et notamment en faveur des pays très ouverts sur le reste du monde⁷²¹. Ensuite, le calcul du PNB ne prend en compte ni l'autoconsommation ni l'économie informelle. Or, celles-ci sont importantes dans les pays en développement, caractérisés par un secteur agricole important. De même, le chiffre de la population doit être utilisé avec précaution : sachant qu'une opération de recensement est coûteuse et donc peu fréquente dans les pays développés, le calcul du chiffre de la population d'un pays en développement ne peut être basé que sur des estimations approximatives importantes. Par ailleurs, se posent les problèmes de la variation du taux de change et du système de prix, c'est-à-dire de la comparaison des niveaux de vie. Certes, il est possible de ramener toutes les données nationales à une monnaie identique, généralement le dollar américain, mais il faut alors prendre en compte les variations dans les taux de change d'une année donnée⁷²². Dans l'appréciation du niveau de vie, il faudrait également « évaluer la dimension du panier de biens accessibles »⁷²³. Devant ces imprécisions, T. Montalieu met en avant la nécessité de corriger la donnée de PNB/hab. alors que pour G. Azoulay, « le PNB par habitant apparaît [...] comme un substitut efficace à une appréhension multidimensionnelle et son taux de croissance comme un bon indicateur du développement »⁷²⁴. Il reconnaît toutefois qu'un accroissement du PNB/hab. ne signifie pas nécessairement une amélioration du niveau de vie. De même la répartition des richesses doit être prise en compte. Il est donc nécessaire

⁷²⁰ Claude-Danielle Echaudemaison (sous la direction de), *op. cit.*, p. 398.

⁷²¹ Ainsi la richesse créée par une entreprise française installée à l'étranger fera augmenter le PNB de la France et le PIB de l'Etat sur lequel elle est installée. Dans certaines situations, la différence est importante (exemple : le PNB de l'Arabie Saoudite en 2007 était de 289 milliards de dollars et son PIB de 250 milliards de dollars (sources : Pascal Boniface (sous la direction de), *L'année stratégique 2007*, Paris, Dalloz, 2006, 616 p. et « Bilan du Monde 2007. L'atlas de 174 pays. La situation économique internationale », *Le Monde*, hors-série, 32^{ème} année, 184 p.).

⁷²² Même dans ce cas, il faut faire attention en raison des circonstances du moment (dépréciation de la monnaie, crise économique régionale...).

⁷²³ T. Montalieu, *Economie du développement*, Paris, Bréal, collection amphi économie, 2001, p. 31.

⁷²⁴ G. Azoulay, *op cit*, p. 55.

d'apporter des solutions afin d'améliorer la comparaison entre ces différents agrégats nationaux. Outre l'amélioration de la collecte d'informations pour le calcul du PNB/hab., une première solution serait d'inclure des données participant à la richesse économique d'un pays et qui ne sont actuellement pas prises en compte, car aujourd'hui, le PNB se calcule uniquement sur la production d'actifs. Or il existe d'autres éléments de richesses économiques potentielles : le capital humain – niveau de qualification de la population active – et les ressources naturelles d'un territoire. Cette dernière donnée doit être établie avec attention car ces ressources ne peuvent être utilisables qu'une seule fois⁷²⁵. Une autre solution a été de calculer le PNB en parité de pouvoir d'achat (PPA) : l'idée est d'adopter un système de prix international théorique et de définir un nouvel étalon qui est le dollar international. Il s'agit d'une moyenne pondérée des prix prévalant dans les principales économies. Par ce calcul, l'écart entre le PNB/hab. en dollars courants et celui en dollars internationaux peut être important⁷²⁶.

Malgré l'apport de ces corrections, le PNB/hab. ne mesure qu'une partie du développement. En effet, l'aspect humain du développement est omis. Afin de combler cela, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a créé l'indicateur de développement humain (IDH) en 1990. Il s'agit d'un indicateur composite dont le calcul est basé sur trois éléments : l'espérance de vie, l'éducation et le revenu. Le premier vise à synthétiser la situation sanitaire d'un pays et est calculé en se fondant sur un intervalle entre 25 et 85 ans. L'élément éducatif est le résultat de la combinaison du taux brut de scolarisation dans le primaire, dans le secondaire et dans le supérieur et du taux d'alphabétisation des adultes. Ce dernier est pondéré aux deux tiers et, par conséquent, occupe une place plus importante au sein du deuxième élément de l'IDH. Enfin le calcul de l'indice du revenu est complexe puisqu'on ne recherche pas le revenu moyen d'un Etat mais à avoir une approximation du niveau de vie de sa population. Or, pour le PNUD, « atteindre un niveau de vie décent ne nécessite pas un revenu illimité. L'idée est donc d'ajuster le revenu/tête en PPA en considérant qu'au-delà d'un seuil (le revenu mondial moyen), l'utilité marginale du revenu est décroissante et finit par s'annuler »⁷²⁷. Par conséquent, tout revenu supplémentaire au revenu considéré comme permettant d'atteindre un niveau de vie décent est pénalisant. Enfin, pour éviter de retomber dans le défaut du PNB/hab. en dollars courants, le revenu est ici exprimé en parité de pouvoir d'achat. Outre le fait que l'IDH modifie le classement du développement des Etats par rapport

⁷²⁵ Le pétrole ne peut être extrait qu'une fois. De même, s'il est possible de replanter les arbres abattus, un temps de latence assez long sera nécessaire avant de pouvoir réutiliser à nouveau ce bois.

⁷²⁶ Le PNB de la Corée du Sud, en 2008, passe de 857 milliards en dollars courants à 1 billion 278 milliards en dollars internationaux. Autre exemple, le PNB du Pakistan passe de 160 à 452 milliards (source : *The World factbook* of CIA, *op. cit.*).

⁷²⁷ T. Montalieu, *op. cit.*, p. 34.

à la solution préconisant le PNB, on remarquera aussi des écarts moins importants entre les différents Etats⁷²⁸. Cette information confirme donc que le développement ne peut se résumer à la seule question économique mais qu'il faut prendre en compte l'aspect humain de la question. La mise en place de l'indice de développement humain présente ainsi l'intérêt de prendre en compte l'aspect multidimensionnel du développement. Mieux, elle renforce le lien entre le développement et les droits de l'homme. En effet, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 déclare que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires »⁷²⁹. Elle a également droit à l'éducation et à un travail...

La mesure du niveau de développement par le biais de l'outil de l'IDH offre ainsi la possibilité de renforcer le nécessaire respect des droits de l'homme dans le monde en établissant un lien entre ces deux éléments, ce que le PNB/hab. n'offre pas. De plus, l'indicateur du PNUD s'inscrit aussi dans l'impulsion du développement durable puisque ce n'est plus la recherche absolue du gain économique mais le bien-être humain qui compte. Par conséquent, l'intérêt de l'IDH par rapport au PNB/hab. est son lien avec les droits de l'homme et sa participation au mouvement en faveur d'un développement durable.

Cet indicateur composite n'est toutefois pas sans défauts. Sa composition est d'abord une source de critiques. Le développement humain ne peut se résumer à ce seul indicateur. Il faudrait donc intégrer tous les facteurs ayant une influence sur le développement humain, ou au moins les principaux facteurs. Cependant deux problèmes se posent : la détermination de ces facteurs et leurs mesures. Or, cela n'est pas toujours possible. De plus, à supposer qu'une solution soit trouvée en vue de mettre en œuvre un indice de développement humain complet, il se posera toujours les questions de la collecte des données et de leur fiabilité. Si l'IDH constitue un progrès par rapport à l'ancien mode de calcul du développement, il n'est pas parfait. Dans l'objectif d'améliorer cet indice, sa méthode de calcul fut donc modifiée en 1999, mais elle demeure toujours imparfaite. Cette modification pose d'ailleurs le problème de la mesure de l'évolution du développement. Mais, cette difficulté tendra à se réduire logiquement si la méthode de calcul actuelle est maintenue durablement. Pour pallier ces défauts, la principale solution proposée est de compléter l'IDH par d'autres agrégats tels que l'indice de pauvreté

⁷²⁸ Alors que les Etats-Unis sont en troisième position dans le classement par produit national brut, ils sont rétrogradés à la douzième place selon le classement de l'IDH. La Chine passe du quatrième rang au quatre-vingt-et-unième. Autre exemple, l'Islande fait une progression de cent trente-neuf places et occupe la première place du classement de l'IDH (Sources : *The World Factbook of CIA* et le site internet du PNUD sur l'IDH (<http://hdr.undp.org/en/statistics/>)).

⁷²⁹ Article 25, alinéa 1.

ou d'accès aux soins ou bien encore le taux d'accès à l'eau potable, *etc.* Mais cela multiplie les informations précises nécessaires et pose donc le problème de leur collecte et de leur fiabilité.

Par ailleurs un très grand nombre d'entités interviennent dans le processus. Ce nombre s'est largement accru avec l'élargissement au-delà de l'aspect économique de la question du développement, d'une part, et, d'autre part, par une participation plus importante des personnes de droit privé dans l'aide au développement. Quelques entités ressortent mieux que les autres : la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les Nations unies – soit à travers ses organes principaux, ECOSOC, Secrétariat général, Assemblée générale, soit à travers ses institutions spécialisées et plus particulièrement le PNUD, la CNUCED et l'ONUDI – et les organisations régionales ou subrégionales intéressées. Si seules sont observées les entités les plus importantes, on remarque que la BM et le FMI visent le développement économique, tandis que les organismes des Nations unies sont davantage intéressés par le côté humain et social du développement. Depuis quelques années, cette distinction semble cependant s'amoinrir.

La Banque mondiale est un groupe qui fédère cinq organisations⁷³⁰ : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDRI). Toutefois la BM n'est que la réunion de la BIRD et de l'IDA. D'ailleurs la BIRD est le premier élément qui fut créé, après la conférence de Bretton Woods, en 1944. Les autres entités ont été créées au cours des années suivantes entre 1956 et 1988, afin de répondre aux nouveaux défis du développement économique d'un monde en perpétuel mutation. La Banque mondiale définit elle-même sa mission comme étant de fournir un « appui financier et technique pour l'ensemble des pays en développement [... afin...] de réduire la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie des populations à travers le monde »⁷³¹. Bien que juridiquement indépendantes, les différentes entités ont une structure similaire. D'abord, le président du groupe est celui de la BIRD. Ensuite, chacune possède un conseil des gouverneurs et un conseil d'administration. Enfin, les Etats membres en constituent les actionnaires. En effet, en adhérant à l'organisation, ils souscrivent à un certain nombre de parts de capital et obtiennent un nombre de voix proportionnel. On remarquera, par

⁷³⁰ <http://www.banquemondiale.org/apropos>

⁷³¹ *Idem.*

ailleurs, que l'adhésion est soumise à l'acceptation des buts du FMI et que toute exclusion de cet organisme entraîne une exclusion automatique de la BM. Toutefois, des solutions furent jusqu'à présent trouvées pour éviter sa mise en œuvre⁷³².

Le FMI est une autre création de Bretton Woods, lié à la BM. Issu du plan « White », son objectif était de stabiliser le taux de change et de permettre la convertibilité des monnaies nationales. Il fonctionne sur un système de quote-part calculé selon une formule complexe et qui prend en compte le revenu national, le commerce extérieur et les réserves de change. Du montant de cette quote-part, révisé tous les cinq ans, découlent le nombre de voix dont disposera l'Etat et le montant du crédit qu'il pourra emprunter auprès du Fonds. Cette dernière opération se réalise à travers le droit de tirage spécial ou DTS⁷³³ qui permet à l'Etat de changer sa monnaie nationale dépréciée en une autre monnaie nationale appréciée. Toutefois, pour être admis par le FMI, l'Etat doit accepter des conditions⁷³⁴. Certaines varient selon les cas d'espèces, d'autres sont omniprésentes : un échelonnement des tirages, la fixation d'objectifs à atteindre par l'emprunteur et la détermination d'un calendrier de rachat ou de remboursement. Le Fonds est ainsi « présenté comme une institution à caractère mutuel, une sorte de coopération de crédit par l'intermédiaire de laquelle les pays excédentaires prêtent aux pays déficitaires »⁷³⁵.

Ainsi, ces deux organisations se caractérisent par un fonctionnement dépendant des pays les plus riches. Par le biais du nombre de voix proportionnel au montant monétaire engagé auprès de l'organisation, ce n'est plus le nombre, mais la richesse qui détermine la politique à suivre. Or ce système peut être mal accepté par les pays en développement, qui constituent la majorité des Etats puisqu'il est dirigé par une minorité d'Etats. Les actions de la BM et du FMI sont néanmoins indispensables pour conduire vers la croissance économique. Les objectifs humains et sociaux du développement apparaissent alors comme étant davantage une action de l'ONU.

Le développement occupe, en effet, une double place au sein de la Charte des Nations unies. Il est d'abord un but poursuivi par l'Organisation. Ensuite, deux chapitres lui sont consacrés. Le chapitre IX précise les objectifs recherchés par le développement, que l'on pourrait résumer par la recherche du bien-être, et met à disposition de l'Assemblée générale la possibi-

⁷³² I. Christin, *La Banque mondiale*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1^{ère} édition, 1995, p. 17.

⁷³³ « Unités de compte utilisées dans le cadre du FMI et créées en 1969. C'est une monnaie panier définie comme la combinaison pondérée de plusieurs monnaies : dollar, euro, yen et livre ; sa valeur est donc variable » (C.-D. Echaudemaison (sous la direction de), *op. cit.*, p. 156).

⁷³⁴ Conditions qui rendent le Fonds impopulaire dans certains pays.

⁷³⁵ M. Lelart, *Le Fonds monétaire international*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 2^{ème} édition, 1995, p. 19.

lité de créer des organes subsidiaires pour atteindre ces différents objectifs. Le chapitre X est relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux missions du Conseil économique et social.

Concernant le chapitre IX, les trois plus grosses créations sont le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), la CNUCED (Conférence sur le commerce et le développement) et l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel). L'objectif du PNUD est d'aider « les pays en développement à mobiliser et utiliser l'aide internationale efficacement. [Il encourage ainsi] la protection des droits de l'homme et favoris[e] la participation active des femmes »⁷³⁶. Son domaine d'action est très large puisqu'il va de la démocratisation de l'Etat à la réduction de la pauvreté, en passant par la promotion de l'environnement et la lutte contre le VIH. La mission de la CNUCED, quant à elle, est d'« intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale de façon à favoriser leur essor »⁷³⁷. Pour atteindre cet objectif, la Conférence crée un lieu de débats et de discussions entre les gouvernements et des experts. Elle récolte aussi des informations, réalise des travaux et dispense une assistance technique aux pays en développement⁷³⁸. Enfin, l'ONUDI a pour dessein de réduire la pauvreté dans les pays grâce aux économies de transition via une croissance économique durable »⁷³⁹.

Le fonctionnement de ces trois entités s'apparente à celui des Nations unies : une voix par Etat. En conséquence, les PED, plus nombreux, dominent les débats. C'est donc en toute logique que l'ONU s'est attribuée une image, d'organisation aidant au développement social et humain, par opposition à l'image délivrée par le FMI et la Banque mondiale qui favorisent le développement économique.

Les activités de ces différentes entités sont coordonnées par le biais de l'ECOSOC. Il établit alors un lien entre le développement et les autres objectifs des Nations unies, notamment la protection des droits de l'homme, ainsi qu'entre le développement socio-économique et les activités des autres organes des Nations unies. A ce propos, bien que la Charte prévoie la possibilité au Conseil de sécurité et à l'ECOSOC d'établir des relations de travail, cette disposition n'a jusqu'à présent été utilisée que deux fois, au début des années 1950. Toutefois, des réunions périodiques se déroulent entre les présidents du Conseil de sécurité, de l'ECOSOC et de l'Assemblée générale⁷⁴⁰.

⁷³⁶ <http://www.undp.org/french/about/>

⁷³⁷ <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=2>

⁷³⁸ *Idem.*

⁷³⁹ <http://www.unido.org/doc/3355>

⁷⁴⁰ Au titre de l'article 65 de la Charte de l'ONU, « le Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande ». L'ECOSOC a donc la possibilité d'informer le Conseil de sécurité. « Il s'agit là d'une simple faculté [dont] l'initiative incombe au Conseil économique et social »

La première réforme demandée par tous fut donc la coordination et la coopération entre les différentes entités. Au sein même de ce cercle restreint, elles s'avèrent indispensables, notamment entre d'une part le FMI et la BM et d'autre part le système de l'ONU. En effet, les deux premiers ont des objectifs et des outils économiques et financiers et sont dirigés par des Etats développés, tandis que les instances onusiennes, dirigées par les pays en développement, s'intéressent davantage à l'aspect humain et social du développement et ont mis au point, de ce fait, des instruments spécifiques, dont l'IDH du PNUD. Cette divergence s'est néanmoins réduite avec la chute de l'URSS. Il n'existe plus d'opposition sur des questions théoriques, mais davantage sur la mise en œuvre des mesures. C'est ainsi que les administrations internationales installées au cours des années 1990 ont conduit les territoires vers l'économie libérale⁷⁴¹, car il est désormais admis que l'économie de marché conduit vers la croissance économique et que cette dernière est un élément indispensable au développement économique et social d'une population. Toutefois, la mise en application des mesures a toujours de graves répercussions sociales ; or, dans un contexte de sortie de conflits, cela peut conduire à une remise en cause du pouvoir en place et à une reprise des combats. Si le problème fut rapidement soulevé par l'ONU, notamment par son ancien Secrétaire général B. Boutros-Ghali qui déclara que « la croissance économique [...] agi[t] sur les relations humaines, sur les structures sociales, sur les valeurs et modes de vie, »⁷⁴² ce n'est que depuis peu que les institutions internationales financières commencent à s'intéresser à cet aspect du problème. Le dilemme est le suivant : l'aspect social nécessite un financement, or les pays sortant d'une guerre n'ont pas d'argent. Le soutien de la Communauté internationale devra par conséquent être plus important et plus long⁷⁴³.

L'aide apportée aujourd'hui en faveur d'un Etat dans une telle situation peut provenir de deux sources : l'aide publique au développement et les initiatives privées (dons, prêts, investissements).

« L'aide publique au développement (APD) est une activité par laquelle des pays font transiter vers d'autres des ressources publiques en vue de contribuer à leur développe-

(C. Rucz, « Article 65 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *op. cit.*, p.1669). L'ECOSOC n'a eu recours à cet article qu'une seule fois, en 1949 et en ne respectant pas la procédure, à propos du respect des droits de l'homme en Palestine.

⁷⁴¹ D'ailleurs cela pose la question de la souveraineté des Etats et de la liberté de choisir son mode de développement. Néanmoins, la question se posait surtout sous l'empire de l'opposition des blocs.

⁷⁴² B. Boutros-Ghali, *Agenda pour le développement : développement et coopération internationale économique*, rapport du Secrétaire général, 6 mai 1994, A/48/935, § 94.

⁷⁴³ A titre de comparaison, le Plan Marshall qui n'était qu'une aide à la reconstruction dura quatre ans.

ment »⁷⁴⁴. Au sein de l'OCDE, le Comité d'aide au développement (CAD) recueille depuis 1960 des données statistiques sur l'APD auprès de vingt-deux pays et de la Commission européenne, lesquels en financent 95 % au niveau mondial.

Pour entrer dans les statistiques du CAD, l'aide doit réunir trois conditions : fournir aux pays en développement une aide émanant d'une entité publique et ayant pour dessein de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie⁷⁴⁵.

Concernant le premier point, il s'agit des pays inscrits sur la partie I de la liste du CAD. Cette liste est subdivisée en quatre catégories. La première vise les pays les moins avancés. Il s'agit d'un « ensemble de pays dont le niveau de développement est plus bas que celui des autres pays en développement »⁷⁴⁶. Ces pays concentrent trois critères, fixés par l'ONU en 1971 et régulièrement actualisés : un revenu national brut (RNB) par habitant inférieur à 750 dollars par an, pendant trois ans ; un retard dans le développement humain basé sur un indice composite constitué de la nutrition, de la santé, de l'éducation et du taux d'alphabétisation des adultes ; un critère de vulnérabilité économique basé sur un indice composite constitué des indicateurs de l'instabilité de la production agricole, de l'instabilité de l'exportation des biens et services, du manque de diversification dans la production, d'une concentration de l'exportation sur quelques produits, du handicap d'être un pays trop petit et d'une population déplacée par les catastrophes naturelles⁷⁴⁷. Cette liste est aujourd'hui composée de cinquante pays comme l'Afghanistan, l'Ouganda, le Rwanda ou bien encore le Sénégal. La deuxième catégorie vise les pays à faible revenu, c'est-à-dire que leur RNB par habitant était compris entre 750 et 825 dollars en 2004. On y trouve, entre autres, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Vietnam. La troisième subdivision se compose des pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure et dont le RNB par habitant en 2004 était compris entre 825 et 3 255 dollars. L'Albanie, le Maroc et le Pérou, notamment, en sont bénéficiaires. Enfin, les pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure⁷⁴⁸ se composent de l'Afrique du Sud, du Mexique ou bien encore de la Turquie. C'est ainsi une liste de 152 pays qui sont éligibles à l'APD. Cette liste fait l'objet d'une révision tous les trois ans et les pays

⁷⁴⁴ O. Charnoz et J.-M. Severino, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁴⁵ <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/analyse/aide-publique-au-developpement-notion.html>

⁷⁴⁶ J. Salmon (sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 815.

⁷⁴⁷ Conseil économique et social, *Rapport du Comité des politiques de développement*, 29 mars - 2 avril 2004, E/2004/33, p. 15. Les informations plus précises sur les critères se trouvent sur le site du Bureau du Haut représentant pour les PMA (<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/ldc%20criteria.htm>).

⁷⁴⁸ RNB par habitant en 2004 compris entre 3 256 et 10 065 dollars.

classés à haut revenu pendant trois années en sont exclus⁷⁴⁹. Ensuite, elle n'inclut pas que des Etats souverains. En effet, on y retrouve des territoires à statut spécial tels que Hong Kong, jusqu'en 1997, ou bien encore certaines collectivités d'outre-mer françaises et notamment Mayotte qui est encore aujourd'hui sur la liste. A cet égard, certains estiment qu'il faut exclure de la liste les territoires non indépendants, car les statistiques s'en trouvent faussées. Certes, cela ne représente que 2% de l'APD mondiale, mais pour certains pays, dont la France, elle constitue une part importante de l'aide publique qu'elle destine au développement.

La deuxième condition permettant de qualifier une aide d'APD est sa source : elle doit provenir d'une entité ou d'un organisme public. Il peut s'agir des Etats ou de ses collectivités locales, mais aussi des entreprises privées agissant pour le compte d'une personne publique. De ce fait, les dons des particuliers, des entreprises, des ONG ou bien encore des fondations ne peuvent pas être comptabilisés dans la statistique APD. La distinction peut apparaître toutefois difficile à réaliser lorsqu'une entreprise privée s'est vue déléguer une mission de service public pour le compte d'une personne publique : comment établir la distinction entre une aide apportée par cette entreprise dans le cadre de sa délégation et celle apportée par cette même personne morale, mais en dehors du cadre de sa délégation ?

Enfin, dernière condition, l'aide doit être utilisée à des fins de développement économique et d'amélioration du niveau de vie de la population. Cette condition est appréciée librement par les Etats donateurs. En effet, « dans la marge d'appréciation qui est laissée au donateur/déclarant c'est l'intention qui est retenue »⁷⁵⁰. Toutefois, il existe certaines exceptions telles que « l'aide militaire, les opérations de maintien de la paix (à l'exception de celles administrées par les Nations unies), la coopération policière ou encore les activités de recherche qui ne concernent pas directement les pays en développement »⁷⁵¹. La très grande liberté d'appréciation laissée aux pays donateurs peut être une source de difficultés, notamment pour apprécier la réalité et le niveau de l'aide publique de chaque Etat. Ainsi, O. Charnoz et J.-M. Severino font remarquer que la qualité d'APD ne dépend pas de son efficacité. Il est de plus difficile d'apprécier objectivement l'efficacité d'une aide. Difficulté d'autant plus grande que si l'aide doit émaner d'un organisme public, sa réception par un organisme du même type n'est pas une obligation, ce qui rend plus difficile la réunion d'informations par le receveur.

⁷⁴⁹ Par exemple : le Qatar, le Koweït en 1996, Israël en 1997, le Bahreïn en 2005...

⁷⁵⁰ <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/analyse/aide-publique-au-developpement-notion.html>

⁷⁵¹ O. Charnoz et J.-M. Severino, *op. cit.*, p. 10.

La nature de l'aide est également un élément laissé à la libre appréciation de l'émetteur. Elle est toutefois soumise à quelques règles, en sus des conditions déjà vues. D'abord, l'aide se divise en dons ou en prêts. Dans ce dernier cas, un prêt ne peut pas constituer une entrée dans la statistique « APD » si moins de 25 % du prêt n'est pas un don, c'est-à-dire qu'au moins un quart de la valeur faciale du prêt doit constituer un don et donc ne pas être soumis à remboursement⁷⁵². Elle peut ensuite prendre plusieurs formes. Elle est multilatérale lorsqu'elle transite par une organisation internationale spécialisée – FMI, PNUD, FAO... L'aide est « bilatérale non liée » lorsqu'elle « est fournie par un pays qui n'impose pas au pays bénéficiaire de conditions d'achat en retour »⁷⁵³. Dans le cas contraire, elle est liée. Enfin, la nature de l'aide publique est très large, car elle peut prendre la forme de ressources financières ou de biens et services en nature. Dans ce dernier cas, il peut s'agir alors d'une aide humaine notamment par l'envoi de personnel en vue de l'aide et de la formation du personnel local.

Quelle que soit la forme retenue de l'aide, elle s'exprime à travers un objectif. La plus médiatique est certainement l'aide en vue d'assurer la survie de la population, notamment en développant les moyens lui permettant de répondre à ses besoins prévisibles. Alors que dans le cadre humanitaire, la Communauté internationale fournit, par exemple, le pain, dans le cadre du développement, elle fournit le blé. Toutefois ce dernier est sans intérêt sans la présence des moulins et des boulangers. L'aide peut poursuivre également un objectif technique en vue de la formation du personnel local et d'un transfert de compétences et de technologie. Ainsi, la majorité de l'aide publique se retrouve dans la poursuite d'un projet ou d'un programme. Dans le premier cas, il s'agit de la fourniture d'une aide par un organisme public en vue de la réalisation d'un projet précis. Il va de soi que l'utilisation de cette aide est soumise au contrôle de cet organisme. Dans le second cas, les données macroéconomiques sont visées. C'est dans ce contexte qu'interviennent notamment les allègements de dettes.

A l'image des éléments précédents, le contenu de l'aide apportée dans le cadre de l'APD fait l'objet de nombreuses critiques. Le dénominateur commun de ces critiques est la marge d'appréciation laissée aux donateurs pour apprécier si telle ou telle action ou activité

⁷⁵² L'élément « don » d'un prêt est un calcul mathématique qui prend en compte, outre la valeur faciale du don, le taux de l'emprunt, le délai de grâce, etc. De même, l'OCDE impose un taux d'actualisation de 10 %, bien supérieur au taux du marché de 4 % environ. « Le taux d'actualisation mesure le degré de préférence pour le présent (ou inversement, le coût de l'attente) d'un agent économique, cette préférence étant *a priori* exprimée de manière subjective, en comparant des variations de revenus dans le temps. » (J.-M. Dalbarde, « Actualisation et prix des actifs financiers » in Yves Simon (sous la direction de.), *Encyclopédie des marchés financiers*, Paris, Economica, mai 1997, t. 1, pp. 40 et s.).

⁷⁵³ Claude-Danielle Echaudemaison (sous la direction de), *op. cit.*, p. 17.

relève de l'aide au développement. Ainsi, est-ce que l'aide aux réfugiés ou une aide alimentaire relève d'une action humanitaire ou d'une action à plus long terme ?

A côté de l'aide publique au développement, il existe l'investissement privé. Celui-ci se divise en deux catégories : les dons et les investissements. S'il est possible qu'un particulier ou une société fasse un don à un organisme étatique ou interétatique⁷⁵⁴, le développement économique et social par le système de dons se déroule le plus souvent à travers des ONG.

L'ONG est « institution créée par une initiative privée [...] regroup[ant] en tant qu'adhérents « directs » des personnes physiques ou morales de nationalités différentes [qui se sont] soumis[es] au lien associatif sur une base purement volontaire [...] et qui] ne poursuivent pas de buts lucratifs »⁷⁵⁵. Il existe une multitude d'ONG et tout autant d'objectifs possibles. La médiatisation des ONG, et par conséquent leur capacité à récolter des fonds, se fait surtout autour des organisations à vocation humanitaire. Elles peuvent néanmoins agir dans le domaine de la reconstruction et du développement en utilisant les fonds récoltés pour créer des programmes, soit de leur propre initiative, soit en collaboration avec les organisations internationales et/ou les autorités locales. Comme les autres acteurs, les ONG sont de plus en plus à être de plus en plus associées aux opérations post-conflits. Toutefois, leurs actions ne sont que provisoires alors que les investissements des sociétés commerciales s'inscrivent plus durablement⁷⁵⁶.

Les sociétés commerciales se distinguent des ONG par la poursuite d'un objectif lucratif. Leurs activités participent aussi à la consolidation de la paix et sont de plus en plus « courtisées » par les instances internationales pour participer aux OCP. En effet, le recours au monde des affaires offre plusieurs avantages. Tout d'abord, l'activité commerciale permet d'accroître le développement économique d'un pays. De plus, elle offre des perspectives d'emplois, voire de formations. Ce point se révèle être toujours important dans le contexte d'une sortie de conflit armé : l'existence d'offres d'emplois favorise la démobilisation des combattants et leur retour à la vie civile plus facilement et surtout de façon pérenne. Grâce aux efforts des différents secrétaires généraux de l'ONU, il est connu que la pauvreté, l'absence de perspective économique et la présence d'armes constituent un terreau favorable au déclenchement d'un conflit militaire. Enfin ces sociétés commerciales permettent

⁷⁵⁴ Voir le don d'un milliard de dollars fait par Ted Turner à l'ONU.

⁷⁵⁵ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, pp. 643 et s.

⁷⁵⁶ Précisons ce point : les ONG interviennent souvent avant les entreprises. Leurs actions permettent au pays de se développer durablement, mais, en raison même de leur nature, ils n'ont pas vocation à demeurer éternellement sur un territoire donné.

d'assainir les finances publiques en investissant dans les domaines qui relevaient autrefois de la collectivité publique, tels que les transports en commun par exemple. La mise en œuvre des ces différents desseins doit néanmoins être réalisée avec soin pour éviter des conséquences négatives. Ainsi, l'activité commerciale de la société doit s'inscrire dans un processus de développement durable afin de garantir une croissance économique sur le long terme. Les emplois proposés ne doivent être ni précaires ni sous-payés. De même, il est nécessaire de maîtriser le processus de délégation du service public et son fonctionnement ultérieur, notamment pour garantir l'indépendance de l'Etat et l'égalité d'accès des citoyens aux services sous-traités. Rappelons qu'enfin, le prix Nobel de la paix fut attribué, en 2006, à Muhammad Yunus et à la Grameen Bank pour leur action importante dans le domaine du microcrédit. Le lien entre la paix et le monde des affaires est donc consacré⁷⁵⁷.

Depuis la fin de la Guerre froide, le lien entre le développement socio-économique et la paix est vérifié. Le développement est par conséquent un élément indispensable des opérations de consolidation de la paix, mais des problèmes demeurent. La mesure du niveau de développement est devenue de plus en plus complexe avec l'élargissement de la notion. Or le passage de PMA (pays moins avancé) à PED (pays en développement) ou à pays développé peut avoir des conséquences économiques et sociales. Le système de l'IDH paraît être un bon compromis, mais n'est pas parfait. La multitude d'acteurs est aussi une source de difficulté, d'autant plus qu'en l'absence de coordination et de coopération efficaces, leurs actions pourraient porter préjudice au développement du pays. Néanmoins, le problème le plus important est ici l'absence du Conseil de sécurité. Alors que le lien entre développement et maintien de la paix est consacré par l'ensemble de la Communauté internationale, le Conseil demeure totalement absent ici.

Ce n'est en revanche pas le cas en ce qui concerne la question de la poursuite des criminels de guerre.

Section II : Le jugement des responsables

Le 7 février 2008, l'hebdomadaire *Courrier international* titrait ainsi un de ses dossiers : « Crimes d'Etat : l'impunité, c'est fini »⁷⁵⁸ et constatait le nombre croissant d'anciens

⁷⁵⁷ http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/

⁷⁵⁸ « Crimes d'Etat : l'impunité, c'est fini », *Courrier international*, 7 au 13 février 2008, n° 901, pp. 30 et s.

dirigeants poursuivis pour les graves crimes commis avant, pendant ou après l'exercice de leurs fonctions. Cette phase de jugement participe à la consolidation de la paix. Il faut donc étudier la mise en œuvre de cette étape par le choix de la juridiction (I-) la plus appropriée et, ensuite, l'exécution de la sentence (II-).

I- Exposition des différentes solutions possibles

En principe, la juridiction nationale est compétente pour connaître des crimes commis pendant un conflit armé. Il peut s'agir d'une juridiction ordinaire, mais, dans certaines circonstances, la juridiction sera extraordinaire. Cependant, à la sortie d'un conflit, les moyens juridictionnels ne sont pas toujours en état de fonctionnement. Même s'ils l'étaient, il faudrait garantir à l'une ou à l'autre partie l'indépendance et l'impartialité de la juridiction nationale. C'est pour cela qu'il est possible de recourir soit à des juridictions internationales *ad hoc* ou permanentes, soit à des tribunaux à composition mixte.

A- Le tribunal *ad hoc*

La création d'une juridiction *ad hoc* pour juger certains crimes particulièrement graves n'est pas un sujet nouveau. En effet, pour répondre aux exactions commises par les Forces de l'Axe, pendant la Seconde Guerre mondiale, les Alliés constituèrent deux tribunaux *ad hoc* chargés de juger les criminels de guerre : le Tribunal de Nuremberg pour l'Europe et le Tribunal de Tokyo pour l'Asie. Toutefois, lorsqu'aujourd'hui on fait référence à une juridiction *ad hoc* internationale, on pense nécessairement à l'ex-Yougoslavie⁷⁵⁹ et au Rwanda⁷⁶⁰. Ce silence de quarante ans s'explique par le refus de l'URSS de voir la création d'une telle juridiction.

En soi, la création même du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie n'est pas difficile : on constate d'abord la nécessité de créer une telle juridiction, puis on institue son statut, en se référant aux règles qui régissent tous les tribunaux : indépendance, impartialité et respect des droits de la défense. Il est en fait plus intéressant de se poser certaines ques-

⁷⁵⁹ Le principe du tribunal fut adopté à l'unanimité par la résolution 808 du Conseil de sécurité (22 février 1993, S/RES/808(1993)) et son statut fut adopté par la résolution 827 du Conseil de sécurité (25 mai 1993, S/RES/827(1993)).

⁷⁶⁰ A la suite d'une enquête instituée par la résolution 935 du Conseil de sécurité (1^{er} juillet 1994, S/RES/935(1994)) qui a constaté l'existence d'actes de génocide, la résolution 955 du Conseil de sécurité (8 novembre 1994, S/RES/955(1994)) a créé un tribunal fortement inspiré de l'exemple yougoslave.

tions : pourquoi est-il nécessaire de créer un tel tribunal ? Pourquoi son créateur est-il le Conseil de sécurité ?

Le besoin d'une telle création répond aux circonstances particulières et à la situation juridictionnelle internationale du moment. Sur ce dernier point, il faut tout d'abord rappeler que le respect du droit humanitaire relève en principe des juridictions nationales. Or, comme le souligne A. Pellet⁷⁶¹, il y a une absence de bonne volonté de tous les Etats en ce domaine. De plus, il estime que le système n'est pas sans faille. Il affirme donc sa préférence pour une juridiction internationale car un crime contre l'humanité demande une telle réponse. Il serait également possible de créer un tribunal intergouvernemental, mais pour K. Lescure cela présente les risques d'une négociation longue ne répondant pas au besoin d'une réponse urgente⁷⁶². Quant à recourir à une juridiction internationale permanente, alors que la Cour pénale internationale n'existe pas encore, P. Weckel rappelle la faible efficacité de la CIJ en ce domaine⁷⁶³.

Les circonstances de l'espèce font qu'aucune des solutions existantes n'offre la meilleure réponse de la Communauté internationale à ces crimes. En effet, des graves violations du droit humanitaire sont annoncées par la presse et les ONG et confirmées par l'enquête du Conseil de sécurité. Or ces crimes réveillent dans l'inconscient collectif le souvenir les exactions de la Seconde Guerre mondiale. A cela, il faut ajouter le sentiment d'impuissance de l'ONU devant ce conflit de l'ex-Yougoslavie car « faute de pouvoir assurer l'effectivité de la règle de droit par une action de prévention efficace, l'autorité de police internationale se met au service de la justice internationale. [... En effet,] les profondes blessures psychologiques infligées aux populations de l'ex-Yougoslavie ne seront pas soignées sur une table de négociation »⁷⁶⁴. Il est donc nécessaire d'apporter une réponse rapide et efficace à cette situation en créant une juridiction pénale internationale *ad hoc*. En recourant au Conseil de sécurité et au chapitre VII de la Charte des Nations unies, sa création répond alors à un besoin de réponse urgente contre une menace contre la paix⁷⁶⁵, car, outre la condamnation des crimes déjà commis, l'institution d'un tel tribunal évite que les victimes recourent à la vengeance et que

⁷⁶¹ A. Pellet, « Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie. Poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *RGDIP*, 1994, p. 17.

⁷⁶² K. Lescure, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Paris, Montchrestien, études internationales n° 6, 1994, p. 62.

⁷⁶³ P. Weckel, « L'institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie », *AFDI*, 1993, pp. 233 et s.

⁷⁶⁴ *Idem*.

⁷⁶⁵ Si la résolution 808 créant le TPIY ne mentionne pas expressément le Chapitre VII, il déclare néanmoins que le Conseil de sécurité agit en raison d'une menace contre la paix internationale. De plus, la résolution 955 créant le TPIR s'est fondée expressément sur ce Chapitre VII.

les bourreaux poursuivent « leur besoin » dans et en dehors du territoire de l'ex-Yougoslavie. Malheureusement, l'avertissement n'a pas été entendu dans les collines rwandaises et, en 1994, le Conseil de sécurité décide de la création d'un Tribunal pénal international *ad hoc* pour le Rwanda (TPIR), pour faire suite aux crimes de génocide commis sur son territoire. Bien qu'il existe de nombreux points communs, d'une part, entre les deux situations et, d'autre part, au niveau de l'organisation et du fonctionnement des deux tribunaux, il convient de noter que la création du TPIR est la conséquence d'une demande du Rwanda⁷⁶⁶ alors que la création du TPIY (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) est le fruit d'une proposition française, soutenue par l'Europe. Malgré cette divergence, on peut affirmer qu'« il n'y aura pas de paix durable [...] tant que la justice ne sera pas rendue aux victimes des crimes de guerre »⁷⁶⁷. La création de la Cour pénale internationale entend consacrer et pérenniser ce principe.

1- L'organisation des tribunaux ad hoc

Les deux TPI sont des organes subsidiaires du Conseil de sécurité qui peut donc, à ce titre, y mettre fin à tout moment. Cependant, en raison de leur mission, ils possèdent une indépendance certaine vis-à-vis de leur créateur. Il faut ensuite remarquer que leur siège ne se situe pas sur le territoire où se sont déroulées les exactions⁷⁶⁸. Le problème de l'accès du tribunal pour les victimes s'est donc posé, notamment pour les Rwandais. Mais il était impossible, pour des raisons de sécurité, d'installer le tribunal sur le territoire même du Rwanda. Le compromis est alors d'installer son siège dans un pays voisin ou proche et de mettre un bureau du procureur sur le territoire rwandais afin de permettre aux victimes d'accéder au tribunal.

Ces tribunaux *ad hoc* se composent de seize juges permanents, dont le président et le vice-président du tribunal et les présidents des chambres, et douze suppléants – neuf pour le Rwanda –, d'un procureur, d'un procureur adjoint, d'enquêteurs, d'experts, d'un greffier en chef, d'un greffier adjoint et de son personnel.

Les juges sont élus pour un mandat de quatre ans renouvelable par l'Assemblée générale sur une liste dressée par le Conseil de sécurité. Pour réaliser cette présélection, ce dernier doit tenir compte des différents systèmes juridiques du monde. Ainsi le tribunal est composé

⁷⁶⁶ M. Mubiala, « Le tribunal international pour le Rwanda : vraie ou fausse copie du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ? », *RGDIP*, 1995, p. 932.

⁷⁶⁷ P. Weckel, *op. cit.*, p. 933.

⁷⁶⁸ La Haye, aux Pays-Bas pour le TPIY et Arusha en Tanzanie pour le TPIR.

non seulement de juges des différents systèmes, mais aussi de différentes spécialités. Aussitôt élus, seize juges siègent immédiatement alors que les juges *ad litem* ne peuvent siéger qu'après désignation par le Secrétaire général des Nations unies sur proposition du président du tribunal. Il s'agit donc de juges *ad hoc* ou de réserve.

Le procureur est nommé par le Conseil de sécurité sur proposition du Secrétaire général. Ce dernier nomme le personnel du bureau du procureur sur proposition du procureur. La nomination du greffier en chef et de son personnel est similaire puisqu'il est nommé par le Secrétaire général pour quatre ans sur proposition du président du tribunal, tandis que le personnel est nommé sur proposition du greffier en chef.

Le Statut garantit l'indépendance des membres du tribunal : l'article 30 de la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946 leur est appliqué. Ils bénéficient ainsi de la même protection diplomatique qu'un ambassadeur. Quant au personnel du greffe et du bureau du procureur, il bénéficie d'une garantie identique à ceux des fonctionnaires internationaux.

Malgré l'intervention du Conseil de sécurité dans la nomination des juges, la pratique a montré qu'ils étaient indépendants.

En ce qui concerne leur composition respective, chaque tribunal pénal international *ad hoc* est composé d'une formation de jugement, d'un bureau du procureur et d'un greffe. Le bureau du procureur est subdivisé en une section chargée des enquêtes et en une autre regroupant les avocats généraux représentant le ministère public. Quant à la formation de jugement, elle est faite de trois chambres de premières instances et d'une chambre d'appel commune aux TPIY et TPIR.

La structure de ces tribunaux n'appelle pas de remarques particulières. Elle apparaît similaire à toute autre juridiction avec un greffe, un ministère public et une formation de jugement offrant une possibilité de recours. Elle demeure toutefois limitée.

2- Le fonctionnement des tribunaux *ad hoc*

Le fonctionnement des TPI pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie est lié à la connaissance de leur compétence respective et à la procédure suivie.

a- La compétence

La compétence se décline en plusieurs points : *ratione loci*, *ratione temporis*, *ratione personae*, *ratione materiae* et par rapport aux autres juridictions. Le TPIY est ainsi compétent pour les crimes⁷⁶⁹ qui se sont déroulés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991. De son côté, la compétence du TPIR intéresse les crimes commis sur le territoire rwandais et sur les territoires des Etats voisins par des citoyens rwandais entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1994. Ces premiers éléments nous amènent à faire quelques remarques.

Tout d'abord, la date de départ n'est pas associée à un élément particulier de la crise. Elle est toutefois précise. On remarquera qu'une date de fin n'est précisée que dans le cas rwandais. Pour autant, cela ne signifie pas la permanence du TPIY, puisque dès lors que tous les criminels de guerre auront été jugés et la paix assurée, le tribunal n'aura plus de raison d'être. Par ailleurs, la compétence *ratione loci* est déterminée avec précision et peut s'étendre au-delà des frontières nationales, si les circonstances le rendent nécessaire comme au Rwanda, par exemple, afin de poursuivre les exactions commises dans les camps de réfugiés au Zaïre. La compétence *ratione personae* appelle aussi à quelques observations. Dans les deux cas, il s'agit de poursuivre les personnes suspectées d'avoir commis un crime pour lequel le TPI est compétent. Cette compétence porte uniquement sur des personnes physiques et exclut donc les personnes morales. En revanche, la nationalité du suspect est sans incidence, sauf pour le Rwanda où le TPIR ne peut poursuivre que des citoyens de ce pays pour les crimes commis dans les Etats voisins. Les autres suspects relèvent alors de la juridiction nationale, ce qui n'est pas nécessairement un avantage pour ces derniers, en raison de l'état des prisons et de l'existence de la peine de mort au sein de ces Etats africains.

Les TPIR et TPIY ont une compétence *ratione materiae* précise. Le TPIR est ainsi compétent pour connaître des crimes contre l'humanité, des crimes de génocide et des violations graves de l'article 3 commun aux Conventions de Genève⁷⁷⁰. Le TPIY, quant à lui, est

⁷⁶⁹ Voir p. 230.

⁷⁷⁰ « En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

compétent pour connaître des violations graves du droit international humanitaire, des violations des Conventions de Genève et des violations des lois ou coutumes de guerre. Il est nécessaire de donner quelques précisions sur ces crimes. L'expression « violations graves aux conventions de Genève et aux coutumes de la guerre » renvoie à la quatrième Convention de La Haye de 1907 et au Statut du tribunal de Nuremberg. Le Statut du TPIY « reprend [ainsi] les règles de droit de La Haye (Convention IV) telles que les a interprétées et appliquées le tribunal de Nuremberg »⁷⁷¹. Il s'agit, de façon très concise, des actes de guerre commis contre des biens ou des personnes sans aucun intérêt stratégique et de l'utilisation d'armes prohibées. Il est à noter, par ailleurs, que la poursuite des crimes de guerre n'a été inscrite qu'au Statut du seul TPIY. En revanche, les deux tribunaux *ad hoc* sont compétents pour connaître des crimes de génocide. Ce dernier se définit comme le meurtre, l'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale, la soumission intentionnelle à des conditions d'existence devant entraîner la destruction physique totale ou partielle, la prise de mesures visant à entraver les naissances et/ou le transfert forcé d'enfants dont le dessein est « de détruire ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel »⁷⁷². L'interdiction du génocide est un droit coutumier s'imposant à tous les Etats⁷⁷³, en temps de guerre comme en temps de paix. Les deux juridictions *ad hoc* sont également compétentes pour connaître des crimes contre l'humanité. Cette incrimination est issue du tribunal de Nuremberg. Toutefois, il était nécessaire de lier ce crime à un acte de guerre. « Le statut du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie semble avoir, quant à lui, repris la solution, adoptée pour le crime de génocide en ce qu'il fait du crime contre l'Humanité une infraction autonome »⁷⁷⁴.

Pour ces différentes infractions, les juridictions nationales demeurent compétentes et il est donc nécessaire de préciser les règles régissant le conflit de compétence entre ces dernières et les TPI. Les tribunaux internationaux ont primauté sur les juridictions nationales de

-
- a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ;
 - b) les prises d'otages ;
 - c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
 - d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit ».

⁷⁷¹ K. Lescure, *op. cit.*, p. 101.

⁷⁷² Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948.

⁷⁷³ CIJ avis, 28 mai 1951, réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

⁷⁷⁴ K. Lescure, *op. cit.*, p. 102.

tous les Etats. Ils peuvent donc à tout moment demander le transfert du dossier. Par ailleurs, la règle *non bis in idem* est également appliquée ici. En effet, une personne déjà jugée pour une affaire, par une juridiction, ne peut pas être poursuivie par une autre. Bien entendu la règle s'applique quelle que soit la juridiction – nationale ou internationale – qui a statué la première. Les Statuts des TPI prévoient néanmoins deux exceptions à cette règle en leur faveur : ce dernier peut poursuivre alors même que l'affaire a déjà été examinée par une juridiction nationale si l'acte, pour lequel la personne a été jugée, a été qualifié de crime ordinaire ou bien si le procès ne répondait pas aux standards de l'impartialité, de l'indépendance, du respect du contradictoire.

D'une manière générale, il s'avère indispensable et important de définir avec précision la compétence du tribunal international *ad hoc*. Cette précaution permet d'éviter de surcharger inutilement le tribunal et évite ainsi qu'une atteinte excessive soit portée à la souveraineté nationale de chaque Etat.

b- La procédure

On note d'ores et déjà noter deux points sur la procédure qu'il faut suivre⁷⁷⁵. Tout d'abord, le tribunal ne peut prononcer que des peines de prison pouvant aller jusqu'à la perpétuité. Il ne peut donc pas prononcer de peines capitales comme son ancêtre de Nuremberg ou comme le prévoit le droit rwandais ou yougoslave. A. Pellet se demande, à ce propos, « s'il n'existe pas, d'ores et déjà, une règle prohibitive au plan international, dont l'existence est attestée par une *opinio juris* ferme »⁷⁷⁶. En revanche, pour fixer l'échelle des peines, le tribunal doit recourir, selon son Statut, à la grille générale des peines d'emprisonnement appliquée par les tribunaux de l'ex-Yougoslavie⁷⁷⁷. Ce droit a été repris en grande partie par les Etats issus de la dislocation et permet le respect du principe *nulla poena sine lege*. Par ailleurs, l'exécution de la peine se déroulera en dehors du territoire de l'ex-Yougoslavie, dans l'un des pays qui a signé un accord à cet égard avec l'ONU. Le prisonnier sera alors soumis au régime carcéral du pays où il effectue sa peine. Les éventuelles grâces ou remises de peines ne peuvent être accordées qu'avec l'accord conjoint de cet Etat et du président du tribunal. La juridiction pourra également prononcer la restitution des biens spoliés par le coupable à leurs propriétaires légitimes. En revanche, il ne peut prononcer le versement d'aucun dommage et

⁷⁷⁵ La procédure du TPIR reprend celle du TPIY.

⁷⁷⁶ A. Pellet, *op. cit.*, p. 50.

⁷⁷⁷ A ce propos, il note qu'il aurait été plus judicieux d'utiliser le verbe « s'inspirer » plutôt qu'« avoir recours » puisque la peine de mort est exclue des sentences possibles.

intérêt en raison des préjudices physiques et moraux subis par les victimes. Afin de pallier ce défaut, le Conseil de sécurité déclara que la décision du TPIY ne préjuge pas du droit des victimes de demander réparation par les voies appropriées⁷⁷⁸, c'est-à-dire devant les juridictions nationales.

Avant de parvenir au prononcé de la sentence en audience publique, le tribunal a suivi une procédure en plusieurs phases : une étape d'instruction, puis une phase d'accusation et enfin le jugement.

La procédure est initiée par le Procureur sur la base de tous les renseignements. Afin d'apprécier s'il y a lieu ou non de saisir le tribunal, « le Procureur est habilité à interroger les suspects, les victimes et les témoins, à réunir des preuves et à procéder sur place à des mesures d'instruction. Dans l'exécution de ces tâches, le Procureur peut, selon que de besoin, solliciter le concours des autorités de l'Etat concerné »⁷⁷⁹. Il procède ainsi à l'instruction de l'affaire. Au terme de cette instruction, il apprécie s'il y a lieu ou non d'établir un acte d'accusation à destination d'un juge d'une chambre de la première instance. Dans ce document, il expose succinctement les faits et le ou les crimes dont le suspect est accusé. L'acte d'accusation doit être confirmé par ce juge et, le cas échéant, il délivre les ordonnances et mandats d'arrêt, de détention, d'amener et de remise de personnes. La phase de jugement ne pourra toutefois débiter qu'en présence de l'accusé. En effet, la possibilité d'un procès par contumace, avancée par la France, a été rejetée par les autres Etats.

Le déroulement du procès est à la fois précisé par le Statut du TPI et par son règlement. Sans rentrer dans les détails, il reprend les principes régissant la procédure au sein des Etats démocratiques. Ainsi, le Statut pose le principe selon lequel « la Chambre de première instance veille à ce que le procès soit équitable et rapide et à ce que l'instance se déroule conformément aux règles de procédure et de preuve, les droits de l'accusé étant pleinement respectés et la protection des victimes et des témoins dûment assurée »⁷⁸⁰. A cet égard, le Statut reprend le Pacte de 1966 sur les droits politiques et civils et déclare que l'accusé est présumé innocent jusqu'au prononcé de la sentence et ses droits de la défense sont garantis – droit à un avocat et un interprète, par exemple. Il est intéressant de remarquer que les règles régissant la protection des témoins et des victimes sont détaillées dans le règlement, instituant alors, selon A. Pellet, un déséquilibre entre les droits de l'accusé et les droits de la victime.

⁷⁷⁸ Résolution 827, *op. cit.*, § 6.

⁷⁷⁹ Article 18 § 2 du statut du TPIY.

⁷⁸⁰ Article 20 § 1.

La sentence est prise à la majorité des voix et lue en audience publique. Conformément aux règles qui ont régi jusqu'ici la procédure, la sentence doit être écrite et motivée. Il faut remarquer que le droit anglo-saxon exerce ici une influence puisque des opinions individuelles ou dissidentes peuvent être jointes à ce document. La sentence est alors aussitôt exécutoire. Il est néanmoins possible de faire appel devant la chambre d'appel du TPI, mais seulement pour une erreur de droit ou bien une erreur de fait ayant entraîné un déni de justice. Ce droit d'appel peut être exercé aussi bien par l'accusation que par la défense. De même, il est possible, tant au procureur qu'au condamné, de faire une demande en révision, si un fait nouveau est intervenu, afin de réviser la sentence.

Un bilan peut être dressé de ces deux juridictions *ad hoc*, néanmoins, nous n'entrerons pas dans les détails des peines prononcées. Certaines personnes ont été libérées tandis que d'autres furent condamnées à plusieurs années de prison⁷⁸¹. La pratique a par ailleurs montré que les TPI ont régulièrement modifié leurs règlements afin d'améliorer leur fonctionnement. Cela constitue une source d'insécurité juridique. Enfin, de telles juridictions nécessitent des moyens humains, matériels et financiers importants afin de garantir un procès équitable et rapide.

Le TPIR et le TPIY sont devenus une source importante d'étude pour le droit international public. En effet, ils ont précisé le droit humanitaire et le droit procédural devant une juridiction pénale internationale. De plus, malgré ses moyens largement inférieurs à ceux du TPIY, le bilan du TPIR est plutôt positif. Il faut toutefois se demander si la création d'un tel tribunal a conduit à la consolidation de la paix. La réponse est difficile à apporter puisqu'en même temps que le tribunal prononçait ses premières peines, le processus diplomatique se poursuivait, ainsi que l'opération des Nations unies sur le terrain. Il est donc difficile d'apprécier la part jouée par le TPI dans la consolidation de la paix. Il est en revanche certains qu'il a eu une action en faveur de cette consolidation puisqu'il a permis la reconnaissance des préjudices des victimes sans que les personnes accusées soient soumises à leur vengeance.

⁷⁸¹ H. Ascensio et R. Maison « L'activité des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (1995-1997) et pour le Rwanda (1994-1997) », *AFDI*, 1997, pp. 368 et s.

B- Le tribunal internationalisé⁷⁸²

A la suite du TPIR et du TPIY, l'activité des juridictions nationales s'est accrue et des procès se sont ouverts devant elles, par le biais de l'exercice de la compétence universelle. Depuis le milieu des années 1990, le monde connaît un nouveau type de juridiction, une troisième génération de juridictions pénales internationales. Leur dénomination n'est pas fixée et est fluctuante, selon les circonstances de l'affaire. Elles possèdent néanmoins des caractères communs : elles se composent d'abord de juges internationaux et nationaux. Elles siègent sur le territoire de l'Etat où se sont déroulés les faits pour lesquels elles ont été créées. En effet, elles ont été conçues pour apporter une réponse judiciaire et pénale à des actes de violations du droit humanitaire. Ces tribunaux hybrides ont par ailleurs en commun d'être plus proches des juridictions pénales internationales que d'une juridiction nationale, car ils ont en commun leurs caractères *ad hoc*, leur soumission à des principes identiques, la poursuite d'objectifs similaires, l'intervention des Nations unies dans leur création et la présence de magistrats internationaux en leur sein. « C'est donc dans le cadre de cet essor de la justice pénale internationale qu'une nouvelle catégorie d'organes judiciaire a vu le jour »⁷⁸³.

1- L'installation

La pratique montre qu'avant de parvenir à l'installation d'un tribunal hybride, plusieurs étapes sont nécessaires. D'abord, une distinction doit être faite selon que l'Etat est sous administration internationale ou non. Lorsque ce n'est pas le cas, la création d'une juridiction hybride résulte d'une demande gouvernementale. Il demande alors l'assistance de l'ONU pour l'aider à mettre en place un organisme pour juger les personnes ayant violé le droit humanitaire au cours d'une période donnée. En raison de l'absence de danger pour le maintien de la paix internationale, il n'est pas possible de répéter l'opération du TPIR – lequel fut créé à la demande du Rwanda – en recourant à nouveau au chapitre VII de la Charte des Nations unies. *A contrario* le recours à une juridiction nationale ordinaire n'offre pas toutes les garanties et moyens d'une juridiction internationale. Au cours des négociations entre le gouvernement et le Secrétaire général, la solution d'un tribunal hybride est souvent mise en avant. La

⁷⁸² La dénomination est fluctuante.

⁷⁸³ C. P.R. Romano et T. Boutruche, « Tribunaux pénaux internationalisés : état des lieux d'une justice « hybride » », *RGDIP*, 2003, p. 110.

création de cette juridiction dépend donc d'un accord signé entre l'ONU et l'Etat en question, comme c'est le cas pour la Sierra Leone et pour le Cambodge.

La création d'une telle juridiction peut aussi être le fruit d'un règlement d'un administrateur international. Dans le cadre de la restauration de l'Etat, il met en place une organisation juridictionnelle et prévoit le jugement des responsables. Or le territoire ne dispose ni de la structure, ni des moyens nécessaires, notamment humains. Afin de répondre à ces différentes exigences et en l'absence de personnel national qualifié, l'administrateur est conduit à recourir à des magistrats internationaux et, par conséquent, à créer un tribunal hybride. Une distinction doit cependant être faite selon l'absence ou non d'un TPI. Dans ce dernier cas, cette création correspond à une logique de « délocalisation » de certaines affaires vers les juridictions des Etats issus de l'ex-Yougoslavie par le TPIY⁷⁸⁴.

2- Les compositions

Les compositions des juridictions *sui generis* ont en commun d'être hybrides, avec la présence de juges internationaux ou étrangers, mais à des degrés différents, selon les accords signés entre les Gouvernements locaux et les Nations unies ou le règlement adopté par l'administration internationale. Les juges internationaux siègent toujours à côté des juges nationaux. Ainsi, au sein des panels pour les crimes sérieux au Timor Oriental, ce sont deux juges internationaux qui « encadrent » un juge national, alors qu'au Kosovo, le juge international ne siège pas nécessairement. Enfin, le juge international est toujours minoritaire dans la composition du tribunal spécial cambodgien. Le recrutement des juges dépend aussi de ces accords. Le recrutement des juges nationaux est effectué par le Gouvernement ou par l'administrateur international. En ce qui concerne le choix des juges internationaux, dans la plupart des cas, ils sont nommés par le Secrétaire général de l'ONU. Toutefois, c'est par un décret royal que l'ensemble des juges du tribunal spécial cambodgien est nommé⁷⁸⁵, confirmant la faible internationalisation de cette juridiction. Enfin, d'une façon générale, la procédure de nomination du parquet résulte aussi des accords ou des règlements de l'administrateur international.

⁷⁸⁴ P. Pazartzis « Tribunaux pénaux internationalisés : une nouvelle approche de la justice pénale (inter)nationale ? », *AFDI*, 2003, pp. 639 et s.

⁷⁸⁵ Décret royal du 8 mai 2006, les juges internationaux sont néanmoins issus d'une liste dressée par le Secrétaire général des Nations unies (<http://www.trial-ch.org/fr/international/tribunal-special-pour-le-cambodge/structure-et-organisation.html>).

A l'image des compositions, il existe autant de structures internes que de tribunaux *sui generis*. Il est toutefois possible de tracer un canevas commun à ces différentes juridictions. On observera, tout d'abord, la présence d'un double degré de juridiction : la structure du tribunal intègre toujours une formation de première instance et une formation d'appel, sous des vocables différents. Dans tous les cas également, un procureur est présent. Il est chargé de poursuivre et généralement d'instruire l'affaire. La présence d'un juge d'instruction ou d'un juge de la mise en état peut toutefois remplacer ou contrôler le travail du procureur. Par ailleurs, ces différents tribunaux sont aussi composés d'un greffe et de l'ensemble des structures administratives nécessaires à la conduite d'un procès conforme aux principes démocratiques. Enfin, l'intégration au sein de la structure juridictionnelle nationale du tribunal hybride est un aspect très variable de la question puisque le tribunal spécial sierra-léonais est totalement indépendant, alors que les chambres spéciales est-timoraises pour les crimes graves sont intégrées au sein du système juridictionnel du pays.

3- **Le droit applicable**

Là encore, chaque situation est différente. Ainsi « l'application par ces tribunaux d'un droit ayant ses origines à la fois dans le droit international pénal et dans le droit interne tant procédural que substantiel représente indéniablement le cœur de ce nouveau modèle de juridictions »⁷⁸⁶. « Cette juxtaposition peut servir à la fois à une réception et à une application du droit international dans l'ordre interne. Elle permet d'un autre côté, un recours au droit interne permettant de juger des faits qui ne sont pas incriminés par le droit international »⁷⁸⁷. Selon les cas d'espèces, la procédure et le droit applicable sont plus ou moins proches du droit national du pays ou bien des modèles de Cours internationales existantes. Ainsi, le TSSL (tribunal spécial pour la Sierra Leone) est proche des systèmes internationaux comme les TPI ou la CPI, tandis qu'au Kosovo, l'administration juridictionnelle s'appuie plus facilement sur les structures déjà en place ainsi que sur le droit yougoslave. Chaque situation est donc unique. Cependant, on s'attachera toujours à ce que ces juridictions spéciales respectent les standards internationaux minimums relatifs à la procédure : respect du contradictoire, des droits de la défense... De même, la définition des éléments constitutifs des crimes internationaux est nécessairement reprise du droit international humanitaire. Par conséquent, ces deux points cons-

⁷⁸⁶ C. P.R. Romano et T. Boutruche, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁸⁷ P. Pazartzis, *op. cit.*, p. 652.

tituent un aspect commun à toutes ces juridictions. Mais il est tout à fait évident que les règles procédurales et le droit applicable dépendent de chaque situation.

Bien qu'il soit très difficile d'établir un bilan précis de ces juridictions, elles semblent avoir la préférence de la Communauté internationale : le tribunal spécial international pour le Liban, chargé d'enquêter sur l'attentat ayant tué le Premier ministre libanais Rafic Hariri, reprend cette forme, alors qu'il aurait été possible de créer un tribunal *ad hoc* à l'image du TPIY et du TPIR.

C- La Cour pénale internationale

Le 17 juillet 1998, la culture de l'impunité contre les crimes les plus odieux a perdu une bataille, mais la guerre continue : après plusieurs semaines de négociations médiatisées, le Statut⁷⁸⁸ de la Cour pénale internationale est enfin adopté.

Après l'adoption de la Convention sur la prévention et la répression du génocide⁷⁸⁹, adoptée en 1948, la Commission de droit international fut chargée par l'Assemblée générale des Nations unies de rédiger un projet de juridiction pénale internationale permanente. Elle présenta un projet en 1953, mais celui-ci a été abandonné. Une nouvelle demande fut posée en 1990 et a conduit à un projet similaire à celui de 1953, base de travail pour les négociations qui aboutirent à la création de la Cour pénale internationale (CPI), le 17 juillet 1998, consacrée par la résolution 53/105 de l'Assemblée générale⁷⁹⁰.

L'adoption du Statut de la CPI est saluée par toute la doctrine avec d'autant plus de vigueur qu'il n'était pas certain, lorsque les négociations ont débuté, qu'elles aboutiraient. En effet, des puissances internationales et régionales telles que les Etats-Unis, l'Inde, la Chine ou Israël s'opposèrent à la création d'une juridiction universelle permanente. Toutefois, ils étaient divisés et ne purent agir efficacement contre le travail d'une cinquantaine d'Etats et d'ONG en faveur de la création de la CPI. Les auteurs apparaissaient néanmoins prudents⁷⁹¹ car si le Statut de Rome avait été signé, la CPI ne pouvait entrer en fonction qu'après le dépôt de la soixantième ratification auprès du Secrétaire général de l'ONU. Le 1^{er} juillet 2002, dix

⁷⁸⁸ http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_French.pdf

⁷⁸⁹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, portant « Prévention et répression du crime de génocide », 9 décembre 1948, A/RES/260(III).

⁷⁹⁰ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, portant « Création d'une cour pénale internationale », 26 janvier 1999, A/RES/53/105.

⁷⁹¹ L. Condorelli, « La Cour pénale internationale : un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli...) », *RGDIP*, 1999, p. 8.

Etats déposèrent ensemble leurs ratifications du Statut, permettant à la CPI d'entrer en fonction et démentant ainsi les visions pessimistes de la doctrine.

Aujourd'hui, la Cour poursuit l'examen des quelques affaires qu'on lui a soumises, mais elle n'a toujours pas rendu d'arrêt.

1- L'organisation de la Cour

La Cour pénale internationale possède les caractéristiques habituelles d'une juridiction. Elle se compose ainsi d'une présidence, de chambres de jugement, d'un bureau du procureur et d'un greffe. Sa structure intègre également une assemblée des Etats parties.

L'assemblée des Etats parties regroupent les Etats ayant ratifié le Statut de la Cour⁷⁹². Elle est composée d'un bureau avec à sa tête un président et deux vice-présidents élus par cette assemblée pour trois ans. Elle s'est également dotée d'un secrétariat permanent. Les juges et le procureur sont élus par cette assemblée selon la règle du consensus. Néanmoins, si aucun consensus ne se dégage, chaque Etat dispose d'une voix.

La présidence est composée de trois juges – un président et deux vice-présidents – élus par leurs pairs pour un mandat de trois ans. Elle est chargée de l'administration générale de la Cour. C'est ainsi elle qui peut proposer à l'assemblée des Etats parties une augmentation du nombre des juges.

La formation de jugement se compose de trois chambres : une chambre préliminaire, une chambre de première instance et une chambre d'appel. Les dix-huit juges, élus pour un mandat de neuf ans non renouvelable par les Etats parties, s'y répartissent selon leurs compétences afin d'y conserver la même proportion d'internationalistes et de pénalistes. Le renouvellement se fait par tiers tous les trois ans, si bien que la première fois, un tiers des juges, tirés au sort, n'effectuera qu'un mandat de trois et un autre tiers un mandat de six ans. Les juges sont élus, soit à partir d'une liste de spécialistes reconnus en droit pénal, soit sur une liste de spécialistes en droit international. Ils doivent posséder la nationalité d'un des Etats membres de la CPI, mais ils peuvent être présentés par un autre Etat. Le choix doit respecter une répartition géographique.

« Le Bureau du Procureur est chargé de recevoir les communications et tout renseignement dûment étayé concernant les crimes relevant de la compétence de la Cour, de les

⁷⁹² Ce nombre est aujourd'hui de cent cinq.

examiner et de conduire des enquêtes et des poursuites devant la Cour »⁷⁹³. Il est dirigé par le Procureur élu par les Etats parties pour une durée de neuf ans.

Enfin le greffe est dirigé par le greffier sous l'autorité du président de la Cour. Il est élu par les juges pour un mandat de cinq ans.

2- Le fonctionnement de la Cour

Le Statut de la CPI définit avec précision la compétence de la juridiction. Elle pose, notamment, les principes *nulla poena sine lege* et *nulla crimen sine lege*. De ce fait, sa compétence est précisée par son Statut. La compétence *ratione materiae* de la Cour devrait s'exercer donc sur quatre types de crimes « [défiant] l'imagination et [heurtant] profondément la conscience humaine »⁷⁹⁴ : le crime de génocide, le crime de guerre, le crime contre l'humanité et le crime d'agression. Seules trois premières infractions font toutefois l'objet d'une définition précise par le Statut et du droit qui leur est applicable. Le crime d'agression n'étant pas encore défini par le Statut de la Cour, il ne relève pas de sa compétence. Au titre de la disposition transitoire mentionnée à l'article 124, la compétence de la CPI en matière de crime de guerre est également écartée durant sept ans dès lors que l'Etat, sur le territoire duquel ou par ses ressortissants aurait été commis le crime, a signé cette disposition.

Le crime de génocide reprend la définition donné par la convention de 1948 en tout point. On remarquera que les Statuts du TPIY et du TPIR, ainsi que les tribunaux *sui generis*, reprenaient aussi cette convention pour définir ce crime et n'appellent donc pas de remarques particulières.

Le crime d'agression⁷⁹⁵ pourra être poursuivi par la Cour lorsqu'il aura été défini. Pour le moment, les Etats parties n'y sont pas parvenus. En 1974, l'Assemblée générale des Nations unies avaient donné une définition, cependant elle n'avait qu'une valeur de recommandation et donc non imposable aux Etats. De plus, elle avait précisé que sa définition ne préjugait pas du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité. En effet, au titre de l'article 39 de la Charte, il peut qualifier une situation d'agression. Or la Charte laisse au Conseil l'entière liberté de qualifier une situation d'agression ou non. La définition par la Cour pénale internationale entraverait alors la liberté d'action du Conseil de sécurité, sauf à apporter la

⁷⁹³ <http://www.icc-cpi.int/about/ataglance/structure.html>

⁷⁹⁴ Préambule du statut de la CPI, alinéa 2.

⁷⁹⁵ Pour une étude complète sur la question, voir R. Kherad, « La question de la définition du crime d'agression dans le statut de Rome : entre pouvoir politique du Conseil de sécurité et compétence judiciaire de la Cour pénale internationale », *RGDIP*, 2005, p. 331.

même précision que l'Assemblée générale, ce qui reviendrait à soumettre *de facto* la Cour au Conseil.

Le traité de Rome du 17 juillet 1998 fait en revanche évoluer les notions de crimes contre l'humanité et de guerre. En ce qui concerne les crimes contre l'humanité, il s'agit d'« une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque »⁷⁹⁶. La définition ainsi donnée est plus complète que celle des TPI. D'abord, l'utilisation de la conjonction « ou »⁷⁹⁷ au lieu de « et »⁷⁹⁸ entre les adjectifs « généralisée » et « systématique » est moins restrictive. Ensuite, la circonstance du moment n'est plus à prendre en compte, puisqu'un acte peut être qualifié de crime contre l'humanité aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Enfin, l'intégration des violences sexuelles sur la liste des actes qualifiés par le Statut comme relevant de l'incrimination de crimes contre l'humanité est une avancée importante. D'ailleurs cette liste n'est pas exhaustive et cela constitue une évolution positive. Ainsi, « la notion « d'acte inhumain » constitue l'élément cardinal dans la qualification de crimes contre l'humanité »⁷⁹⁹. A propos du crime de guerre, la notion connaît également une évolution. Elle n'est pas toutefois aussi positive que l'évolution intéressant les crimes contre l'humanité, car, désormais, le seul point positif est que le crime de guerre n'est pas limité au seul conflit international. Cependant, les actes pris pour le maintien de l'ordre public, à la demande du pays arabes notamment, sont exclus de cette incrimination. De plus, l'utilisation de l'expression « en particulier » de l'article 8 du Statut renvoie à une certaine gravité sans qu'elle soit précisée et, par conséquent, certains actes autrefois qualifiés de crimes de guerre pourraient ne plus l'être maintenant. Le crime de guerre serait alors restreint. A ce propos, R. Kherad fait remarquer que la liste des armes cruelles, prohibées d'utilisation par les lois de la guerre, n'est pas ici inscrite au Statut de la Cour⁸⁰⁰. Enfin, les Etats peuvent temporairement écarter les crimes de guerre.

La Cour est compétente pour connaître des crimes commis à partir du 1^{er} juillet 2002, soit le jour de son entrée en fonction. Il n'y a pas d'imprescriptibilité mais son action n'est pas non plus rétroactive. Sa compétence *ratione loci* s'étend aux crimes susmentionnés qui se sont déroulés sur le territoire d'un des Etats parties ou sur tous territoires si l'accusé est un de leurs ressortissants. Ainsi la compétence *ratione personae* s'étend à toute personne physique de

⁷⁹⁶ Article 7 § 1.

⁷⁹⁷ *Idem*.

⁷⁹⁸ Article 3 du statut du TPIR, annexé à la résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité.

⁷⁹⁹ R. Kherad, « La compétence de la Cour pénale internationale », *Recueil Dalloz*, 2000, doctrine, p. 588.

⁸⁰⁰ *Idem*.

plus de dix-huit ans. Le Statut distingue trois types de personnes susceptibles d'être poursuivies devant elle : les dirigeants politiques, les chefs militaires et les exécutants. Ces derniers sont les seuls à pouvoir bénéficier d'une éventuelle exonération, à la double condition d'avoir agi sur un ordre et qu'ils ne savaient pas l'ordre manifestement illégal. Par conséquent, la qualité de représentant officiel n'exonère pas de sa responsabilité. Enfin l'action de la Cour est subordonnée à une gravité suffisante des crimes commis et à un manque de capacité et de volonté d'agir des Etats. Ce dernier point est apprécié par la Cour, mais son Statut l'encadre en faisant référence, soit à l'effondrement de l'Etat, soit à celui de son système juridictionnel.

La CPI peut être saisie par un Etat partie, par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII ou par le Procureur de la Cour. Dans ce dernier cas, sa décision est soumise à l'appréciation de la chambre préliminaire, avec la possibilité d'interjeter appel de sa décision. Les victimes⁸⁰¹ ne peuvent la saisir que par le biais du Procureur. Néanmoins, elles peuvent participer à tous les stades de la procédure et déposer des demandes par le biais d'un avocat. Une fois la Cour saisie, l'enquête est alors conduite et dirigée par le Procureur. Il faut, par ailleurs, noter que le Conseil de sécurité peut suspendre les poursuites ou préférer à la Cour une juridiction *ad hoc*. Enfin, lorsque la Cour a commencé à travailler sur une affaire, si ces juridictions nationales ou *ad hoc* se saisissent de l'affaire, la Cour devra se dessaisir. La décision est prise si possible à l'unanimité des juges, sinon à la majorité. Dans ce cas, le point de vue de la minorité est exprimé dans la sentence. Sa décision doit être motivée et fondée en droit. Outre une condamnation pénale à trente ans de prison au maximum ou à une peine de perpétuité si les crimes sont particulièrement graves, la Cour peut aussi octroyer des réparations aux victimes. Enfin, la Cour respecte les principes et les standards internationaux dans la conduite du procès et notamment les droits de la défense.

Il est difficile de dresser un bilan de l'action de la CPI en raison de sa « jeunesse », car la Cour n'a pour le moment rendu aucune décision sur le fonds. Néanmoins, il est possible de faire une évaluation prospective pour l'avenir. Avant la ratification du Statut de Rome, il était certain que l'existence d'une juridiction pénale universelle relevait d'un conte de fées ! Mais la conférence a abouti à la création du Statut de la CPI, le 17 juillet 1998. D'aucuns affirmaient alors que son entrée en vigueur, liée au dépôt de la soixantième ratification, prendrait

⁸⁰¹ Selon la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour, il s'agit d'une part « de toute personne physique qui a subi un préjudice du fait de la commission d'un crime relevant de la compétence de la Cour » et d'autre part « de toute organisation ou institution dont un bien consacré à la religion, à l'enseignement, aux arts, aux sciences ou à la charité, un monument historique, un hôpital ou quelque autre lieu ou objet destiné à des fins humanitaires qui a subi un dommage direct ».

un temps très long, voire n'interviendrait jamais⁸⁰², mais, le 1^{er} juillet 2002, la Cour pouvait entrer en fonction.

II- Le choix d'une juridiction et le régime carcéral du condamné

Il s'avère nécessaire d'établir un choix parmi les solutions proposées : faut-il créer un tribunal international *ad hoc* ou un tribunal hybride ? Faut-il saisir la Cour pénale internationale ou faire confiance aux juridictions nationales ? Dans ce dernier cas, les règles sont régies par le droit national. Faire le bon choix est indispensable car le jugement des personnes accusées des crimes les plus odieux participe à la consolidation de la paix. En effet, il ne saurait y avoir de paix sans justice et de paix consolidée sans une justice acceptée par tous. La qualité du procès est donc importante, mais il est également primordial que l'exécution de la peine se déroule dans des conditions correctes. Ces éléments doivent donc aider au choix de la meilleure solution juridictionnelle. La consolidation de la paix nécessite aussi une justice au quotidien, mais elle relève de la restauration de l'Etat.

Le choix d'une juridiction pour juger les criminels de guerre dépend des circonstances. Il est donc propre à chaque affaire. Par exemple, en l'absence d'une justice nationale, il n'est pas envisageable d'y recourir. Cela nécessiterait de mettre en place un système judiciaire, répondant aux critères de la démocratie et de l'état de droit et de former le personnel adéquat, avant de pouvoir poursuivre et juger les criminels de guerre. Un délai excessif s'installerait alors entre la signature de l'accord de paix et ces jugements. Il n'en demeure pas moins qu'il est indispensable de mettre en œuvre un système judiciaire national, répondant à ces mêmes critères, dans le cadre de la restauration de l'Etat.

Dans la majorité des cas, toutefois, on constate la présence d'une organisation judiciaire locale. Il est alors nécessaire de contrôler si elle respecte, d'une part, les principes de la démocratie et de l'état de droit et, d'autre part, si elle est efficace pour répondre aux attentes d'un procès de criminels de guerre. A vrai dire, cette situation pose un dilemme, car, d'un côté, il fallait être sûr que le personnel judiciaire réponde du mieux possible aux attentes des victimes et en donne l'impression ; d'un autre côté, ce personnel devait être indépendant et

⁸⁰² Ainsi L. Condorelli (*op. cit.*) gardait en mémoire la déconvenue d'Antoine Sottile (« Le terrorisme international », *RCADI*, 1938-III, vol. 85, pp. 87 et s.), emporté de joie par l'adoption de deux conventions, le 16 novembre 1937, prévoyant la création d'une Cour pénale internationale et pour prévenir et réprimer le terrorisme, qui n'entrèrent jamais en vigueur.

impartial et se montrer comme tel aux regards des accusés. Or, lorsqu'une société vient de sortir d'un conflit, il est rare que son système judiciaire puisse répondre à de telles exigences. Il n'y a alors que deux solutions possibles : soit on attend que l'organisation judiciaire locale réponde aux exigences requises, soit on opte pour une juridiction ayant un caractère international. Il est subséquemment aisé de voir que la deuxième solution a nettement plus de chances d'être retenue. Il reste, dès lors, à déterminer lequel des tribunaux internationaux est le mieux adapté.

Le choix de recourir à un tribunal *ad hoc*, créé par le Conseil de sécurité sous l'empire du chapitre VII de la Charte des Nations unies, n'est possible que dans des circonstances bien particulières. En effet, l'étude des TPIY-R a permis de rappeler que leurs créations répondaient d'abord à une menace contre la paix. Or, la consolidation de la paix n'apparaît pas nécessairement dans le cadre d'une telle menace.

L'option de la CPI demande aussi la réunion de certains critères dont les principaux sont liés à la compétence, ou plutôt à l'absence de compétence de cette juridiction. Ces conditions font qu'il n'est pas certain que les criminels de guerre soient traduits devant cette juridiction. Nous pouvons néanmoins rappeler que les situations en République démocratique du Congo, en Ouganda, en République Centrafricaine et au Darfour font, aujourd'hui, l'objet d'affaires dont est saisie la CPI.

La dernière solution est l'installation d'un tribunal *sui generis*. Sa mise en œuvre est liée à la survenue d'un accord entre l'ONU et le pays. Elle suppose donc la présence d'un gouvernement légal et effectif ainsi que la volonté de mettre en place un tel tribunal. Outre ces deux inconvénients, ce type de juridiction ne possède pas la primauté sur les magistrats nationaux étrangers⁸⁰³. Le tribunal mixte présente néanmoins des aspects intéressants dans une opération de consolidation de la paix. Ainsi, il peut être mis en œuvre rapidement, avec un coût amoindri puisqu'il s'appuie sur tout ou partie du système judiciaire national. Par ailleurs, il permet de former le personnel local aux exigences d'un procès répondant aux critères de la démocratie et de l'état de droit. Enfin, les différentes combinaisons de formations qu'il offre permettent de satisfaire – ou essayent de le faire – à la fois les victimes et les accusés sous le rapport de l'indépendance et de l'impartialité du tribunal.

Si l'option du tribunal *sui generis* semble la plus adaptée dans le cadre de la consolidation de la paix, le meilleur choix dépend de chaque affaire.

⁸⁰³ La survenue d'une résolution du Conseil de sécurité ou d'un accord bilatéral peut cependant solutionner le problème.

Si la réussite de la phase judiciaire de l'opération de consolidation de la paix doit donner satisfaction aux victimes, il ne faudrait pas, cependant, être amené à violer les droits de l'homme dans l'exécution de la peine des coupables. Pour répondre à la première exigence, il apparaît nécessaire de prononcer une peine proportionnelle aux crimes odieux commis, afin d'éviter le recours à une justice privée organisée par les victimes. L'obligation de réparation pécuniaire et la restitution des biens spoliés participent également à l'apaisement de la douleur des victimes, mais, malheureusement, cela n'est pas toujours prévu par le statut du tribunal, ce qui oblige les victimes à multiplier les procédures.

Les peines applicables dépendent autant du statut du tribunal en question que de la loi nationale. Ainsi le statut fixe la peine maximale que les juges pourront prononcer, alors que la loi nationale leur fournit une échelle des peines. La peine de mort ou tout autre châtiment corporel est, en revanche, toujours exclu des peines possibles, même si certaines législations nationales les rendent possibles.

L'exécution de la peine dépend tout d'abord du type de juridiction qui l'a prononcée. Si elle est prononcée par un tribunal hybride, la peine est alors exécutée dans le pays. En revanche, si la peine est prononcée par un tribunal international ou la CPI, la peine sera effectuée dans un pays ayant signé un accord bilatéral avec les Nations unies sur ce point. Dans tous les cas, c'est le régime pénitentiaire national qui s'exerce. Se pose alors la question de l'état des prisons : ne serait-ce pas un comble que les droits de l'homme soient violés à l'encontre des personnes les ayant bafoués ?

Malgré leur condamnation pénale, les détenus demeurent des hommes et bénéficient donc de la garantie de leurs droits et libertés fondamentaux. Toutefois, en raison de leur situation, ils ne bénéficient pas de la garantie de certains droits. Il est ainsi évident qu'ils ne peuvent pas se prévaloir de la liberté d'aller et venir. En revanche, ils peuvent avancer le droit de ne pas subir un traitement inhumain et dégradant. Par exemple, la surpopulation carcérale en France ou la méthode d'exécution des condamnés à mort aux Etats-Unis – attention, ce qui est en débat ici n'est pas le principe même de cette peine, mais la manière de la réaliser – montre le dilemme auquel doivent faire face nos sociétés occidentales actuellement, et d'une façon générale toute société démocratique et respectueuse de l'Etat de droit : assurer l'entière exécution de la peine sans faire subir de traitement inhumain et dégradant au détenu. Ainsi différents rapports⁸⁰⁴ dont celui du Conseil de l'Europe⁸⁰⁵ pointent les conditions de détention en

⁸⁰⁴ J.-J. Hyst (sous la présidence de), commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en*

France comme contraires aux droits de l'Homme. De même la Cour suprême des Etats-Unis, saisie de la question de savoir si l'injection létale était un traitement inhumain, a jugé le contraire⁸⁰⁶, alors que la Cour suprême du Nebraska estimait la chaise électrique comme ne répondant pas à ce critère⁸⁰⁷.

Dans le cadre de l'ONU, des règles relatives aux conditions de détention furent adoptées. Il y eut d'abord l'*Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*⁸⁰⁸ de 1957 et 1977 et, ensuite, les « principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus »⁸⁰⁹. Or, ces deux textes sont visés par les accords bilatéraux entre certains Etats et l'ONU sur l'exécution des peines prononcées par le TPIY et le TPIR.

Le premier texte précise d'emblée qu'il n'a pas « pour objet de décrire en détail un système pénitentiaire modèle. [...] Il est évident que toutes les règles ne peuvent pas être appliquées en tout lieu et en tout temps, étant donné la grande variété de conditions juridiques, sociales, économiques et géographiques que l'on rencontre dans le monde »⁸¹⁰. Le texte ne vise donc qu'à désigner le chemin à suivre vers un traitement des détenus, totalement respectueux des droits de l'homme.

La règle fondamentale première est l'absence de discrimination entre les détenus, tout en respectant les convictions religieuses de chacun. Par ailleurs, il est recommandé de séparer les détenus selon leur sexe, selon leur minorité et selon leur peine. Concernant les locaux, ils doivent répondre à des conditions minimum d'hygiène, de ventilation, de chauffage et d'éclairage. Ce respect de l'hygiène, auquel il faut ajouter le respect de la personne humaine, s'applique aussi à la personne du détenu. Ainsi le texte vise l'hygiène corporelle, l'alimentation, la tenue vestimentaire, l'exercice quotidien en plein air, la présence et l'accès à un médecin.... De la déclaration selon laquelle « l'ordre et la discipline doivent être maintenus avec fermeté, mais sans apporter plus de restrictions qu'il n'est nécessaire pour le maintien de

France, rapport n° 449, 29 juin 2000 (<http://www.senat.fr/rap/199-449/199-4491.pdf>). Rapport de l'Observatoire international des prisons, *Les conditions de détention en France*, Paris, La découverte, octobre 2005, 288 pages.

⁸⁰⁵ Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport de M. A. Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, 15 février 2006, CommDH(2006)2.

⁸⁰⁶ Supreme Court of the United States, 16th April 2008, Baze et al. v. Rees, Commissioner, Kentucky department of corrections, et al, n° 07-5439.

⁸⁰⁷ Cour suprême du Nebraska, 8 février 2008, Etat du Nebraska contre Raymond Mata Junior, n° S-05-1268.

⁸⁰⁸ *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* adopté par le premier Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

⁸⁰⁹ Résolution 45/111 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1990, A/RES/45/111.

⁸¹⁰ *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, op. cit., §§ 1 et 2.

la sécurité et d'une vie communautaire bien organisée », il en découle, par exemple, que les châtiments corporels sont interdits ou bien encore qu'avant le prononcé d'une sanction disciplinaire, le détenu doit avoir été à même de présenter sa défense. De plus, il doit pouvoir se plaindre auprès de l'autorité compétente et l'établissement est soumis à des contrôles réguliers indépendants. Enfin, le détenu a la possibilité de recevoir la visite de ses proches régulièrement, de son avocat, lorsque cela est nécessaire et d'un représentant diplomatique pour les détenus étrangers.

A première vue, ce document apporte le respect des droits de l'homme au sein du milieu carcéral. Cependant, il reconnaît que l'administration pénitentiaire peut s'en écarter. La portée de ce document s'en trouve donc diminuée.

Les principes issus de ces règles seront repris et sacralisés comme règles fondamentales du milieu carcéral par l'Assemblée générale des Nations unies, quelques années plus tard⁸¹¹. Elle y déclare notamment que « tous les détenus sont traités avec le respect dû à la dignité et à la valeur inhérentes à l'être humain »⁸¹² et qu'à cet égard, « sauf pour ce qui est des limitations qui sont évidemment rendues nécessaires par leur incarcération, tous les détenus doivent continuer à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, lorsque l'Etat concerné y est partie, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif qui l'accompagne, ainsi que de tous les autres droits énoncés dans d'autres pactes des Nations unies »⁸¹³.

Dans le cadre d'une condamnation par une juridiction internationale ou hybride, le condamné est soumis aux mêmes règles que les autres détenus, sans aucun régime particulier et donc aux règles précitées, sauf précision apportée par l'accord entre les Nations Unies et le gouvernement du pays. Ainsi, il est prévu que les personnes condamnées par le Tribunal spécial pour le Cambodge ne pourront bénéficier d'aucune amnistie ni de grâce. Dans le cadre des TPIR-Y, il est expressément fait référence aux deux textes de 1977 et de 1990 et à une obligation d'inspection régulière par le Comité internationale de la Croix-Rouge dans les accords bilatéraux passés entre certains Etats et l'ONU en vue de l'exécution des peines prononcées par ces tribunaux. Ces prisonniers sont soumis au régime carcéral du pays d'accueil. Toutefois, si en application de ce régime – liberté conditionnelle, remise de peine... –, la nature de sa peine venait à en être modifiée, l'Etat doit en avertir le greffier du TPI ; la décision

⁸¹¹ *Idem.*

⁸¹² *Idem.*

⁸¹³ *Ibid.* § 5.

est alors prise par le président du Tribunal, après consultation de ses pairs. Pour faire un parallèle avec le système français, le juge d'application des peines pour ces détenus est le Président du TPI. Se pose toutefois une difficulté : les Tribunaux pénaux internationaux créés par le Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations unies ont vocation à disparaître une fois les jugements prononcés et dans tous les cas en 2010 au plus tard⁸¹⁴. Or les condamnés n'auront pas nécessairement exécuté la totalité de leur peine. A qui faudra-t-il alors adresser les demandes de libértés conditionnelles, de remises de peine, *etc.* ? Est-ce qu'alors ces détenus subiront un régime plus sévère que les détenus nationaux ? La lecture de la résolution 1534 (2004) du Conseil de sécurité nous apporte quelques pistes de réflexions. En effet, le Conseil de sécurité recommande aux deux Tribunaux de programmer un achèvement des travaux pour 2010 et recommande, pour les personnes qui n'auraient pas été encore jugées, de transférer l'affaire aux juridictions nationales. Il serait alors possible de penser que le Conseil recommande pareillement pour les personnes réalisant leur peine. Selon le dernier rapport sur l'état d'achèvements des travaux du TPIY⁸¹⁵, la question de l'héritage n'avaient toujours pas été tranchée.

⁸¹⁴ Résolutions 1503 et 1534 du Conseil de sécurité, 28 août 2003 et 26 mars 2004, S/RES/1503(2003) et S/RES/1534(2004).

⁸¹⁵ *Evaluation et rapport du juge Fausto Pocar, Président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, soumis au Conseil de sécurité conformément au paragraphe 6 de la résolution 1534 (2004), S/2007/663, annexe I, § 43.*

Conclusion du titre II

Au cours de l'Histoire, il est possible de trouver des traces plus ou moins importantes d'actions que l'on pourrait aujourd'hui qualifier de *peace-building*. C'est cependant à partir de la décennie 1990 que la consolidation de la paix connaît de très riches développements : les nombreuses études réalisées théorisent les acquis de la pratique tandis que cette dernière éprouve et met en œuvre les principes.

Sous un angle théorique, la décade commence avec la réunion au niveau des Chefs d'Etats et de Gouvernements des Etats membres du Conseil de sécurité, le 31 janvier 1992. Bien que l'expression « consolidation de la paix après les conflits » n'apparaisse pas dans le procès-verbal de la séance, des éléments de ce concept y sont présents. Ainsi, les quinze membres du Conseil notent que depuis la fin de l'URSS, une éventuelle évolution des moyens de l'ONU améliorerait la prévention des conflits et le rétablissement d'une paix durable. En réponse au rapport demandé à l'occasion de ladite réunion, le Secrétaire général B. Boutros-Ghali publie *l'Agenda pour la paix*⁸¹⁶ quelques mois plus tard. Il définit alors la « consolidation de la paix après les conflits » comme étant l'ensemble des actions menées en vue de supprimer toutes les éventualités d'une résurgence du conflit ou l'apparition d'une nouvelle belligérance. Pendant de la diplomatie préventive, dont le concept avait été expressément utilisé lors de la réunion précitée du Conseil de sécurité, la consolidation de la paix est donc une découverte du Conseil de sécurité que B. Boutros-Ghali n'aurait que mise en lumière.

Dès 1992, l'ancien Secrétaire générale avait déterminé les éléments constitutifs de la consolidation de la paix. A la lumière de la pratique qui s'était alors effectuée, il put préciser certains éléments du *peace-building* et sa mise en œuvre à l'occasion de la publication de trois nouveaux *Agendas*.

Dans *le Supplément à l'Agenda pour la paix*⁸¹⁷, l'ancien Secrétaire insista sur les idées d'intégration et de coopération. Il apparaît en effet nécessaire que les actions de consolidation de la paix s'intègrent au sein d'une opération des Nations unies ou autorisée par ceux-ci dès son commencement. Ces actions doivent pareillement s'intégrer lors des négociations entre

⁸¹⁶ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111.

⁸¹⁷ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 25 janvier 1995, A/50/60 - S/1995/1.

les anciens belligérants. Or pour que l'intégration ne soit pas un échec, il est indispensable que les différents acteurs coopèrent entre eux et coordonnent leurs actions du niveau international au plan international. B. Boutros-Ghali recommande que la coordination sur le terrain soit assurée par la mission de l'ONU, tandis que sur un plan international il préconise de suivre les dispositions du chapitre VIII de la Charte relatives aux relations entre l'ONU et les organisations régionales et de les étendre aux autres types d'organisations. Il est évident que la primauté des Nations unies sera aussi étendue.

En 1994, *l'Agenda pour le développement*⁸¹⁸ établit un lien entre la consolidation de la paix et le développement durable. Pour parvenir à un tel développement, il est nécessaire de travailler sur ses cinq assises, dont la paix. Même si on ne saurait conjuguer le développement avec la seule croissance économique, celle-ci lui est un pilier indispensable. D'ailleurs cette croissance n'est soutenable qu'au sein d'un environnement respectueux de la nature afin de mieux gérer l'utilisation de matières premières. Il faut de plus établir des relations humaines sociales justes car la population est la principale richesse des pays. Enfin, seule la démocratie permet à chaque personne de bénéficier des fruits du développement.

Cette dernière assise fera l'objet d'une étude plus approfondie dans *l'Agenda pour la démocratisation*⁸¹⁹. L'ONU ne saurait imposer un régime politique à un Etat et par conséquent ne peut que conseiller et indiquer la voie pour passer de l'autoritarisme à la démocratie. En effet, la démocratie ne peut pas se proclamer dans un texte. Elle doit être aussi inscrite au sein de la société. A cette fin, les Nations unies favoriseront la création de syndicats, de journaux, de partis politique... L'ONU va parallèlement apporter une assistance électorale durant tout le processus et une aide à la rédaction d'une Constitution d'un Etat démocratique. Enfin, un système de surveillance et de protection des droits de l'homme est garanti par l'adoption de normes juridiques dont les éventuelles violations seront punies par une organisation judiciaire réformée. Dans ce contexte, les questions relatives au jugement des personnes accusées des crimes les plus graves se posent alors : qui sera poursuivi et qui sera amnistié ? Quel sera la juridiction compétente : un tribunal international, national ou mixte ? Quelles seront les compétences *ratione loci*, *ratione temporis*, *ratione personae*, *ratione materiae* de cette juridiction ? Quelle sera l'échelle des peines suivie et le régime carcéral de la personne reconnue coupable ? Aujourd'hui, la Communauté internationale semble préférer installer un tribunal

⁸¹⁸ B. Boutros-Ghali, *Agenda pour le développement : développement et coopération internationale économique*, rapport du Secrétaire général, 6 mai 1994, A/48/935.

⁸¹⁹ B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, rapport du Secrétaire général, dit « Agenda pour la démocratisation », 18 octobre 1996, A/51/512.

mixte qui poursuivrait les personnes accusées des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de génocide et leurs dirigeants.

Préalablement à la mise en œuvre de la démocratisation d'un Etat qui vient de sortir d'un conflit, l'ONU va s'assurer de la présence d'un gouvernement légitime et effectif sur l'ensemble du territoire. Lorsqu'il est présent, l'opposition sera fortement invitée à participer à ce Gouvernement d'union nationale. Toutefois, dans la majorité des cas, il est nécessaire d'installer une administration internationale tenue par une organisation internationale, régionale ou un autre Etat. Disposant des pleins pouvoirs, l'administrateur doit suivre, selon un calendrier précis, un programme établi par des accords entre les anciens combattants et dont le dessein est la préparation et le bon déroulement des élections générales.

La pratique du *peace-building* de la décennie 1990 met non seulement en œuvre les théories établies à l'occasion des différentes études réalisées, mais les complète aussi. L'opération de consolidation de la paix doit alors viser des objectifs clairement établis et acceptés par tous en suivant des programmes soutenus par l'ensemble de la Communauté internationale. Ainsi, en suivant ces dispositions, les missions en Amérique Centrale, en Namibie, au Cambodge ou au Timor-Oriental ne furent pas des échecs.

Conclusion de la partie I

Depuis la chute de l'URSS, un intérêt grandissant des Nations unies pour la consolidation de la paix est apparu parallèlement à l'élargissement de la notion de paix et des objectifs des OMP. La chute du bloc de l'Est n'a toutefois pas entraîné une révision de la Charte. Dès lors sa conformité avec les OCP doit se vérifier au regard des normes datant de 1945. Cet examen s'étendra aux normes régissant les opérations de maintien de la paix.

Au cours des développements, nous avons constaté que les objectifs de la consolidation de la paix étaient similaires aux buts poursuivis par l'ONU. Le premier article de la Charte recommande en effet de « prendre toutes [les] mesures propres à consolider la paix du monde ». Ce même texte entend favoriser l'amélioration des relations humaines et sociales ou le respect des droits de l'homme... Les desseins du *peace-building* se retrouvent ainsi tout au long de la Charte. On peut néanmoins se demander quelles sont les moyens des Nations unies à la disposition de la consolidation de la paix. Rappelons qu'elle consiste en une restauration démocratique d'un Etat ou d'une collectivité territoriale, d'une aide pour un développement socio-économique durable et le jugement des responsables des crimes les plus graves.

La diplomatie préventive recourt aux mêmes outils que la résolution pacifique des différends, c'est-à-dire ceux du chapitre VI de la Charte. Or, la diplomatie préventive est le pendant de la consolidation de la paix et, par conséquent, les moyens précités sont aussi les outils du *peace-building*. Elle va en effet consister à amener les anciens belligérants à négocier ou à leur proposer des solutions diplomatiques viables avant que la reprise des combats ne soit décidée. La négociation, les bons offices ou la médiation sont à vrai dire des instruments qui sont continuellement utilisés par les différents acteurs d'une OCP. De plus, même si le recours à l'arbitrage ou au juge international est moins fréquent, les protagonistes n'hésitent pas à y faire appel. La CIJ ne joue qu'un rôle mineur au sein des opérations de consolidation de la paix car seuls les Etats parties à son Statut peuvent la saisir. En revanche, les différends juridiques en commerce international se résolvent fréquemment par la voie de l'arbitrage. Les OCP invitent les entreprises à investir dans les Etats sortant d'un conflit, car la reprise du commerce est un élément indispensable au développement du pays. Or, une organisation judiciaire n'y est pas toujours installée et de ce fait cela nécessite de faire appel à d'autres moyens, dont l'arbitrage, pour résoudre les différends avec les sociétés privées. Les tribunaux pénaux internationaux, la CPI ou les tribunaux mixtes offrent aussi une possibilité de saisine

plus importante, notamment par les particuliers. Ces juridictions sont d'ailleurs spécialisées dans les répressions aux violations des droits de l'homme. Or leur protection constitue un des objectifs du *peace-building*.

A priori, les dispositions du chapitre VII de la Charte n'intéressent pas la consolidation de la paix car elles visent à la maintenir ou à la rétablir. L'usage de ce chapitre aura cependant des conséquences par l'existence d'un lien entre le maintien et la consolidation de la paix. Ainsi, le choix de *smart sanctions* plutôt qu'un embargo total permet d'en limiter les effets négatifs sur la population civile qui est la principale richesse des pays selon *l'Agenda pour le développement*. De même, le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité lui permet de requalifier une OCP en une action nécessaire au maintien de la paix et donc de rendre opposables à tous cette mesure telle que, par exemple, la reconnaissance d'une administration internationale.

Lorsque B. Boutros-Ghali a rédigé *l'Agenda pour la paix*, il s'est efforcé démontrer la conformité des actions de consolidation aux dispositions de la Charte. On doit ainsi constater que ces opérations s'inscrivent dans les buts la Charte. Elles recourent également aux instruments de règlement pacifique des différends et indirectement aux mesures du chapitre VII. De plus, ces mêmes dispositions sont utilisées dans le cadre des OMP. Or, pour d'aucuns, ces opérations sont conformes à la Charte. Dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*, l'ancien Secrétaire général insiste d'ailleurs sur la nécessité d'intégrer les OCP au sein des opérations de maintien de la paix. Il ne faudrait cependant pas en conclure trop hâtivement que tous les outils des OMP sont aussi tous ceux des OCP. En effet, s'il est certain que plusieurs générations d'opérations de maintien de la paix, une seule génération d'OCP existe jusqu'à présent.

On peut d'ailleurs constater que les opérations de *peace-building* partagent avec les OMP de première génération des caractéristiques communes, dont le consentement préalable de tous les acteurs avant de débiter une opération. En revanche, les objectifs poursuivis par les OCP ne peuvent s'inscrire qu'au sein des nouvelles générations d'OMP, car elles intègrent la volonté d'élargir le champ d'action de l'ONU par le biais d'une vision plus grande de la notion de paix. Enfin, les opérations de consolidation de la paix ne bénéficie pas du dispositif mis en place par l'article 17 § 2 de la Charte par lequel les dépenses des Nations unies font l'objet d'un financement obligatoire par les Etats membres. Seules les contributions volontaires alimentent les recettes des OCP, car on souhaite que le pays qui vient de sortir d'un conflit prenne en charge rapidement sa propre consolidation de la paix et notamment son financement. Dès lors la conformité du *peace-building* avec la Charte pourrait être remise en cause. De plus, une opération basée uniquement sur les contributions volontaires n'est jamais

certaine de disposer des financements nécessaires au moment adéquat. L'optimisation maximum entre les recettes et les dépenses est alors indispensables, ce qu'offrent une coordination et une coopération parfaites entre d'une part les acteurs et, d'autre part, entre leurs actions respectifs.

Les années 2000 consacrent la totale intégration du *peace-building* au sein de chaque opération réalisée en faveur de la paix. On assiste dès lors à la création de l'organe cosubsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité dont la seule tâche est la consolidation de la paix ainsi qu'à ses premières affaires. Nous sommes alors devant les premières implications des opérations de consolidation de la paix (partie II).

Partie II : Les implications des opérations de consolidation de la paix

Le 20 décembre 2005, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale créent la Commission de consolidation de la paix (titre I). Il s'agit d'un organe cosubsidiaire dont la mission est de faire des recommandations aux différents acteurs intervenant dans le domaine du *peace-building* afin de le rendre plus efficace. Elle entend également devenir un centre de rencontre de ces différents acteurs dans le dessein d'améliorer leur coordination et, par là rationaliser les coûts de ce type d'opération et assurer les premières dépenses urgentes à travers le Fonds pour la consolidation de la paix. D'ailleurs, elle vise à maintenir une mobilisation de la Communauté internationale pendant toute la durée du processus de l'opération de consolidation de la paix. On peut d'ores et déjà préciser qu'un lien fort s'est tout de suite construit entre la CCP, organe chargé de la consolidation de la paix, et le Conseil de sécurité qui est le principal responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales, au même titre qu'il existe une relation entre le *peace-keeping* et le *peace-building*.

La Commission ne devint opérationnelle qu'en 2007. Elle ne prit pas alors en charge toutes les situations de sortie de conflit qui pouvaient alors exister. Ses premières affaires concernaient seulement deux Etats : le Burundi et la Sierra Leone (titre II). Outre le fait qu'ils étaient dans le cadre d'une sortie de conflit, leurs Gouvernements respectifs avaient immédiatement exprimé leur volonté d'être inscrits à l'ordre du jour de la Commission. Aujourd'hui, le travail de la CCP s'est néanmoins élargi à d'autres situations.

Titre I : Le processus de formation de la Commission de consolidation de la paix

La création de la Commission de consolidation de la paix est l'aboutissement d'un long processus de réflexion qui a débuté avec l'*Agenda pour la paix*. Certes, il ne fut pas tout de suite question de créer un nouvel organe chargé de la consolidation de la paix, mais il est évident que le problème se poserait tôt ou tard, sachant qu'il n'existait aucun organe assurant une telle mission. Il était en effet clair qu'en raison du nombre important d'intervenants lors des différentes étapes du processus, leur coordination était indispensable. Cette étude s'est réalisée parallèlement au débat qui a eu lieu entre différentes instances internationales et a donné lieu à la production de plusieurs rapports et études (chapitre I). Alors que pendant le XX^e siècle, il n'était question encore que d'améliorer le système existant, l'après-millénaire montre la volonté de dédier la consolidation de la paix à un seul organe. Finalement, en 2004, le rapport du groupe de personnalités de haut niveau met en avant, pour la première fois, l'idée d'une Commission de consolidation de la paix. Reprise par l'ancien Secrétaire général K. Annan et amendée par les Etats membres, cette idée devient une réalité en 2005 (chapitre II).

Chapitre I : Vers l'émergence d'un organe responsable de la consolidation de la paix

Le besoin d'un organe spécifiquement dédié au *peace-building* n'est apparue qu'à partir du moment où la consolidation de la paix devenait « un bien de consommation courante » des Nations unies. C'est donc à compter de cet instant que plusieurs éléments sont apparus justifiant le besoin d'un nouvel organe dédié à la consolidation de la paix (section I). Une fois le besoin présent, différents moyens sont alors proposés pour le satisfaire. Ils ont chacun des inconvénients et des avantages les uns par rapport aux autres qu'il faudra apprécier afin de déterminer le meilleur (section II).

Section I : La nécessité d'un organe dédié à la consolidation de la paix

La consolidation de la paix amène un très grand nombre d'entités à intervenir, tant au niveau des sièges des organisations internationales que sur le terrain. Il est dès lors nécessaire d'assurer la meilleure coopération et coordination entre les différents acteurs. Ce besoin est d'autant plus important que son financement n'est basé que sur les dons. On remarquera que les Nations unies offrent déjà des possibilités de coordination des activités. Elles semblent toutefois mal adaptées pour apporter une réponse spécifique à la consolidation de la paix, d'où le besoin de nouveaux outils.

I- La coopération et la coordination entre les différents acteurs

Le travail en faveur de la paix a toujours été celui d'une équipe. Même aux heures les plus dures de la guerre froide, un minimum de coopération et de coordination entre un minimum d'acteurs était présent. Ainsi, dans le cadre des opérations de maintien de la paix de première génération, il existait une telle relation entre les belligérants et le Secrétaire général. A côté de cette coopération extérieure, la Charte des Nations unies a instauré une nécessaire coopération entre les différents organes de l'Organisation. La coordination est donc le premier objectif à atteindre. Si elle est harmonieuse, elle permet, en particulier, une diminution des coûts. Or, un des problèmes récurrents des opérations de paix est leur coût important. Dans le cadre de la consolidation de la paix, cela s'aggrave puisque les Etats n'ont aucune obligation conventionnelle d'y fournir un financement ou une quelconque autre ressource. Ainsi, la clef de voûte de tout le système est la coordination⁸²⁰.

Comment faut-il alors définir la coopération et la coordination ? Le mot « coopérer » est emprunté du latin *cooperari*, il s'agit de faire quelque chose pour quelqu'un, opérer conjointement avec quelqu'un ; concourir à une œuvre ou à une action commune. Le verbe « coordonner » est défini par l'Académie française comme : « arranger certaines choses entre elles suivant les rapports qu'elles doivent ou peuvent avoir, les disposer convenablement pour

⁸²⁰ Voir le rapport du Secrétaire général, *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, 9 septembre 2002, A/57/387, §118.

une fin »⁸²¹. La coordination et la coopération supposent donc les actions de plusieurs personnes. En parlant de coordination, on insiste sur l'objectif poursuivi alors qu'en usant du second terme, on appuierait davantage sur les moyens utilisés pour parvenir au but recherché.

L'accroissement des missions de l'ONU et la hausse des conflits internes ont entraîné une multiplication des acteurs intervenant en faveur de la paix. Auparavant, où on ne comptait qu'une dizaine de protagonistes, on en compte désormais plus d'une centaine. Il est alors rapidement apparu un besoin de coordination et de coopération entre les différents acteurs et leurs interventions respectives.

A l'image de n'importe quelle organisation, l'ONU dispose d'un système dont l'un des objectifs est d'assurer la coordination, d'une part, entre ses différents organes et, d'autre part, entre ces derniers et ses membres. A cette fin, ces organes tentent, avec plus ou moins de réussite, de travailler ensemble. A côté du système général, l'Organisation des Nations unies est dotée de mécanismes de coordination nombreux et diversifiés. A cet égard, le jugement sans appel de M. Virally, il y a plus de trente ans, et selon lequel les résultats en la matière sont insatisfaisants, demeure encore aujourd'hui vrai.

Il existe ainsi deux sortes de coordination : l'une au sein de l'ONU, entre ses différents organes, et l'autre entre l'ONU et les acteurs extérieurs à l'Organisation. Il faut toutefois préciser que la mise en avant du concept de coopération met en exergue des relations de plus en plus complexes entre les différents acteurs.

A- La coordination et la coopération entre les organes principaux de l'ONU

La coordination et la coopération entre les divers organes de l'ONU existent donc de par sa simple existence en tant qu'organisation.

Elles s'expriment d'abord à travers les dispositions de la Charte. Il faut ainsi relever l'existence d'un organe consacré à cette coopération, l'ECOSOC. Par ailleurs, il existe des relations entre les principaux organes telles que la saisine du Conseil de sécurité par le Secrétaire général ou la demande d'information auprès de ce dernier par l'Assemblée générale ou par le Conseil de sécurité...

Ainsi, l'article 11 § 3 de la Charte dispose que « l'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la

⁸²¹ Académie française, *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^{ème} édition, <http://atilf.atilf.fr/academie9.htm> .

paix et la sécurité internationales ». Ce texte n'impose aucune obligation par l'utilisation du mot « peut ». Toutefois, si la question dont est saisie l'Assemblée nécessite une action, elle « est tenue de [la] renvoyer au Conseil de sécurité »⁸²². Pareillement, l'article 12 lui interdit de discuter d'une question relative au maintien de la paix lorsque le Conseil est saisi de la question. A sa propre initiative, le Secrétaire général peut également demander au président du Conseil de sécurité une réunion. Cette affaire doit constituer une possible menace contre la paix. Cela peut placer le Secrétaire dans une situation délicate dès lors qu'il saisit le Conseil d'une affaire, alors que les Etats ne voulaient pas le faire. Dans la pratique, l'article 99 a été rarement cité, mais il est fréquemment utilisé, car il sert de fondement à tout un ensemble de droits implicites qui renforcent l'action politique du Secrétaire général dans le domaine du maintien de la paix. Il peut ainsi procéder à des enquêtes avant d'attirer l'attention du Conseil ou bien encore faire des propositions pour résoudre telles ou telles autres difficultés. A l'image de la saisine par les Etats, quelle qu'en soit l'origine, le Conseil demeure libre de requalifier des faits et d'inscrire ou non à l'ordre du jour l'affaire qu'on lui présente. Cette indépendance caractérise aussi la Cour internationale de justice qui, de par sa qualité d'organe judiciaire, la voit consacrée vis-à-vis des autres organes prévus par la Charte de l'ONU. L'indépendance n'étant pas néanmoins synonyme d'autarcie, le Conseil de sécurité peut saisir la Cour. Inversement, lorsque la CIJ prend des mesures conservatoires, elle en informe aussitôt les parties et le Conseil de sécurité. Il existe enfin une relation entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social des Nations unies. L'article 65 de la Charte de l'ONU dispose à cet effet que « le Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande »⁸²³.

Cette coopération et coordination entre les organes de l'ONU relèvent du système général de la Charte et de l'Organisation. Si certaines relations de travail fonctionnent correctement, on pourrait regretter que les relations entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC prévues par la Charte ne soient pas mises en œuvre. Tous les liens entre les différents organes de l'ONU ne sont toutefois pas inscrits dans la charte, car il existe des liens informels issus de la pratique.

Dans le domaine en faveur de la paix, les organes de l'ONU n'agissent pas seuls. Cela implique également l'action d'acteurs extérieurs à l'ONU. Une coordination est alors nécessaire entre ces derniers et les Nations unies.

⁸²² *Répertoire de la pratique des Nations unies*, article 11, vol. 1, §6.

⁸²³ Voir la note de bas de page 740, p. 223.

B- La coordination et la coopération entre l'ONU et les autres entités

Le chapitre IX de la Charte est entièrement consacré à la coopération dans le domaine économique et social. Afin de la mettre en œuvre, outre le recours aux Etats membres et aux institutions spécialisées, les rédacteurs de la Charte ont créé l'organe de l'ECOSOC et l'ont placé sous l'autorité de l'Assemblée générale⁸²⁴. Si les articles 58 et suivants de la Charte consacrent la mission de coordination du Conseil économique et social avec le monde extérieur et plus particulièrement avec les institutions spécialisées, la coordination et coopération n'est pas le propre de cet organe. En effet, le Conseil de sécurité peut recourir aux organisations régionales pour la mise en œuvre de ses résolutions. De plus, au cours de son histoire, l'Organisation a créé de nombreux organes subsidiaires afin d'améliorer ou essayer d'améliorer sa réponse en matière de coopération et coordination. Nous pouvons citer, entre autres, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Conseil de coordination des administrateurs du système de l'ONU (CEB) qui a succédé au Comité administratif de coordination (CAC), le Comité du programme et de la coordination. Enfin, en 2005, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale créaient, conjointement et pour la première fois, un organe subsidiaire : la Commission de consolidation de la paix.

1- La coordination et la coopération avec les institutions spécialisées

« La coordination des activités des institutions spécialisées a toujours été considérée comme l'une des fonctions essentielles du Conseil économique et social »⁸²⁵. Toutefois, la lecture de la Charte, ainsi que la pratique montre que cette coordination n'est cependant pas une exclusivité de l'ECOSOC.

La coordination des institutions spécialisées s'effectue ainsi sur trois niveaux : au niveau universel, au niveau régional et au niveau subrégional. La coordination avec l'ONU est assurée par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale selon l'article 60 de la Charte des Nations unies. Néanmoins, la mission relève principalement de l'ECOSOC qui agit sous l'autorité de l'Assemblée générale. La coordination se fait alors en application d'un accord spécial signé entre l'ONU et l'institution spécialisée.

⁸²⁴ Article 60 de la Charte des Nations unies.

⁸²⁵ J.-F. Marchi, « Article 63 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 3^{ème} édition, t. 2, p. 1653.

Bien qu'il s'agisse d'accords indépendants les uns des autres, ils s'inspirent tous de l'accord signé entre les Nations unies et l'Organisation internationale du travail. Ils sont ainsi caractérisés par « un esprit de coopération de puissance à puissance »⁸²⁶, c'est-à-dire par l'égalité, la réciprocité et l'indépendance du cocontractant à l'égard de l'autre. Selon ces accords de liaison, l'ECOSOC et les institutions spécialisées ont des obligations respectives. A chaque réunion d'une des entités, l'autre doit être représentée : un représentant du Conseil économique et social participe aux réunions de chaque institution spécialisée et inversement. Ils doivent également échanger des informations notamment par le biais de rapports périodiques. Cet échange va également toucher les questions budgétaires. En effet, les budgets des cocontractants étant indépendants les uns des autres, un tel échange est nécessaire afin d'éviter l'utilisation de fonds différents pour un même objectif précis.

A cet égard, on peut faire une double remarque sur l'uniformisation des différentes lignes des budgets, qui est l'un des objectifs poursuivis par l'ONU : d'une part, les différents accords de liaisons prohibent la transmission d'informations confidentielles détenues par les institutions spécialisées aux Nations unies. Toutefois, et cela constitue l'autre face de la remarque, l'action combinée des articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies supprime cette barrière. En effet, « cette disposition permet sans ambiguïté de considérer qu'en cas de résolution du Conseil de sécurité requérant une coopération, notamment au titre d'une action en vertu du Chapitre VII de la Charte, les membres des institutions en cause ne peuvent refuser de faire droit à la décision du Conseil de sécurité »⁸²⁷. D'ailleurs, aux termes des accords de liaisons, les institutions spécialisées ont l'obligation d'assister l'ONU. Des disparités entre ces différentes institutions existent toutefois. Certaines vont assister l'Organisation quel que soit l'organe qui le demande. C'est le cas notamment de l'Union postale universelle ou de l'Organisation mondiale de météorologie. En revanche, d'autres, telles que l'Organisation internationale du travail ou l'Organisation mondiale de la santé ou bien encore les institutions de Bretton Woods, ne vont assister que le Conseil de sécurité, se conformant ainsi autant à leur accord de liaison qu'aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations unies. Dans ce cas, c'est par une déclaration de leur part qu'ils ont décidé d'assister l'Assemblée générale lorsqu'elle agissait sous l'empire de la résolution Dean Acheson.

Ces différentes obligations imposées aux institutions spécialisées peuvent être résumées en une obligation générale : le devoir d'assister l'ONU lorsqu'elle en fait la demande. En contrepartie, l'ONU et plus particulièrement l'Assemblée générale et le Conseil écono-

⁸²⁶ M. Virally, *op. cit.*, p. 73.

⁸²⁷ J.-F. Marchi, *op. cit.*, p. 1646.

mique et social, peuvent leur faire des recommandations. S'ils ne sont pas tenus de les suivre, ils doivent néanmoins les étudier et préciser la suite qu'ils comptent leur donner. En effet, il ne s'agit que de recommandations qui n'ont pas de caractère *erga omnes*, au contraire d'une résolution du Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Dans tous les cas, l'accord de liaison marque l'indépendance relative⁸²⁸ et plus ou moins importante de l'institution spécialisée par rapport à l'ONU. Ce principe ne souffre que des exceptions de l'obligation d'assister le Conseil de sécurité et de la nécessité d'obtenir une autorisation *a priori* de l'Assemblée générale avant qu'une institution spécialisée puisse saisir la Cour internationale de justice.

Si à la lecture de la Charte des Nations unies, il apparaît que la mission de coordination entre l'Organisation et les institutions spécialisées, d'une part, et entre les Etats, d'autre part, relève d'une des missions principales de l'ECOSOC, l'évolution de la pratique montre une diminution de son rôle dans ce domaine. L'ensemble de la doctrine établit ainsi deux constats : une coordination inefficace et un Conseil économique et social de plus en plus dépossédé de son rôle comme principal coordinateur.

A partir des années 1960, prenant conscience de l'inefficacité des mécanismes de coordination, on n'aura de cesse de les réformer, avec plus ou moins de profondeur, pour tenter de parvenir à une coordination efficace. Mais on n'y parviendra jamais. « L'insuccès permanent est en effet le trait commun à toutes ces tentatives, quel que soit le domaine considéré »⁸²⁹.

Une lecture attentive de la Charte des Nations unies, accompagnée des accords de liaison, établissait déjà des présomptions importantes de la voie sans issue sur laquelle l'ECOSOC risquait de s'engager. La prise de certaines décisions par ce Conseil et par l'Assemblée générale a alors contribué à son enlisement.

Il faut d'abord rappeler que le Conseil économique et social, malgré son titre d' « organe principal des Nations unies », est dépendant de l'Assemblée générale. A cette première information, il faut rajouter que les accords de liaison entre l'ONU et les institutions spécialisées ont consacré l'indépendance relative de ces dernières. La solution retenue avait ainsi le

⁸²⁸ Les auteurs parlent d' « indépendance » sans autre qualificatif. Il est préférable de lui accoler l'adjectif « relative » afin de montrer d'une part que ces institutions spécialisées ont l'obligation d'assister l'ONU et notamment le Conseil de sécurité et, d'autre part, pour montrer l'existence de différents types d'institutions spécialisées, plus ou moins indépendantes de l'ONU.

⁸²⁹ M. Bertrand, « Article 58 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *op. cit.*, p. 1550.

mérite d'être simple : des organisations indépendantes, une coordination assurée par l'ONU par le biais de recommandations. Mais « cette « solution simple » s'est pourtant révélée à l'expérience comme la source du système de coopération le plus complexe et le plus inefficace que l'on aurait pu imaginer »⁸³⁰. Cette complexification s'est accrue par le fait que l'ECOSOC a créé une multitude d'organes subsidiaires ayant pour sphère d'intervention la coordination.

A cet égard, le Comité administratif de coordination (CAC) devenu le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS) est le plus souvent cité. Le CAC fut ainsi créé par une résolution du Conseil économique et social des Nations unies en 1946⁸³¹. Il devient le CCS suite à une réforme, en 2001. Il s'agit du principal outil de coordination des actions et des politiques des Secrétaires généraux des organismes des Nations unies. Le Comité du programme et de la coordination va encore plus loin en déclarant que le CCS est « le principal organe de coordination au sein du système des Nations unies, sa mission étant de faire en sorte que les actions engagées pour donner suite aux mandats et décisions des organes intergouvernementaux soient coordonnées et cohérentes à l'échelon du système »⁸³². Ce comité est dirigé par le Secrétaire général des Nations unies et il se subdivise en un Comité de haut niveau chargé des programmes (HLCP) et en un Comité de haut niveau sur la gestion (HLCM). Le premier « conseille le [Secrétaire général] sur la politique, le programme et les problèmes opérationnels ayant une importance à l'échelle du système et favorise la coopération et la coordination inter-institutions sur ces questions, pour le compte du CCS »⁸³³. L'autre Comité de haut-niveau « conseille le [Secrétaire général] sur les questions relatives à l'administratif et à la gestion (surtout en ce qui concerne les finances et le budget, les ressources humaines, le personnel de sécurité et d'information et les technologies de communication) qui ont une importance à l'échelle du système et de la promotion de la coopération et la coordination inter-institutions sur ces questions, au nom du CCS »⁸³⁴.

A côté du CCS, il existe d'autres organes subsidiaires de coordination, tels que le Comité inter-organisation pour le système d'informations ou bien le Comité du programme et de la coordination (CPC) cité plus haut, *etc.*

Outre la création de ces organes par l'ECOSOC, l'Assemblée générale, également compétente en la matière, a créé aussi des organes subsidiaires chargés de la coordination

⁸³⁰ *Ibid.*, p. 1545.

⁸³¹ Résolution de l'ECOSOC 13 (III) du 21 septembre 1946, E/231, E/245/Rev.1, p. 24.

⁸³² Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Comité du programme et de la coordination*, 7 juin – 2 juillet 2004, A/59/16, supplément n°16, § 432.

⁸³³ http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=32951&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html .

⁸³⁴ *Idem.*

comme la CNUCED, l'ONUDI ou bien le PNUD, diminuant d'autant le rôle du Conseil économique et social en la matière.

Par conséquent, à la vue de l'ensemble de ces éléments, le Conseil économique et social se trouve dépossédé d'une de ses missions principales qu'est la coordination dans les matières économique et sociale. La succession continue des réformes engagées à l'égard du Conseil confirme, d'une part, son affaiblissement et, d'autre part, l'inefficacité de la coordination dans le domaine économique et social entre l'ONU et les autres acteurs.

Or, toute opération de consolidation de la paix inclut une phase d'aide au développement économique et social qui ne saurait être efficace en l'absence d'une coordination réussie entre les différents intervenants. L'évolution ambiguë entre coordination et coopération traduit ce phénomène. En effet, s'il s'agit de coopérer, l'ONU est sur un pied d'égalité avec les autres entités. En revanche, la coordination indique que nous sommes, pour reprendre la thèse de M. Virally, dans un système solaire autour de l'ONU. Lorsqu'il est nécessaire de choisir entre plusieurs options possibles, la seconde solution apporte une réponse plus rapidement. Alors qu'on pourrait parler de coopération entre l'ECOSOC et les institutions spécialisées, la seconde solution régit les relations entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix.

2- La coordination régionale

La coordination régionale est régie par le chapitre VIII de la Charte des Nations unies.

La Charte n'interdit pas aux organisations régionales d'agir dans « les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional »⁸³⁵. Cette possibilité d'action est néanmoins soumise au respect de deux conditions : l'action de l'organisation régionale doit être conforme aux buts et principes des Nations unies et toute action coercitive doit être préalablement approuvée par le Conseil de sécurité. On peut alors, d'ores et déjà, conclure que la combinaison de ces différentes dispositions de la Charte offre la possibilité d'une coordination et d'une coopération entre l'ONU et les organisations régionales sans tomber dans le défaut relatif à la coopération économique et sociale. En effet, s'il est vrai que les organisations régionales sont des entités indépendantes de l'ONU, leurs actions dans le domaine du maintien de la paix doivent se conformer aux buts et principes de la Charte. De plus, une intervention coercitive doit être préalablement autori-

⁸³⁵ Article 52 de la Charte des Nations unies.

sée par le Conseil de sécurité. Par conséquent, l'action régionale est encadrée par l'ONU. Cet encadrement est toutefois limité aux aspects de la question intéressant le maintien de la paix. L'action régionale serait donc totalement libre dans les autres matières telles que, par exemple, les questions économiques, sociales, ou encore démocratiques...

La question se pose alors de savoir comment s'effectuait la coopération dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix entre les différents intervenants. En effet, l'opération de consolidation de la paix peut être incluse dans une opération de maintien de la paix au sens large du terme, l'ensemble des actions relevant de l'OCP n'exige pas une action coercitive.

Si on adopte un schéma classique : prévention du conflit, maintien puis rétablissement et consolidation de la paix, on voit que certains protagonistes n'interviennent qu'à une étape⁸³⁶, tandis que d'autres interviennent durant tout le processus⁸³⁷. La coopération et la coordination sont alors nécessaires non seulement à chaque étape, mais également durant tout le processus. Il faut rappeler que chaque étape ne suit pas une chronologie successive précise. Elle peut débiter alors que la phase précédente est encore en cours d'exécution. De plus, la nécessité d'obtenir une autorisation préalable du Conseil de sécurité est inutile et l'inscription des actions dans un cadre prédéfini, assurant ainsi la coordination et la coopération entre les différents intervenants et l'ONU, n'est pas prévue par la Charte. Le besoin de coordination et de coopération touche alors l'ensemble des acteurs durant tout le processus. Ce besoin de coordination, notamment durant les opérations de consolidation de la paix a été clairement exprimé par B. Boutros-Ghali dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*⁸³⁸, en 1995.

II- Le besoin de nouveaux outils adaptés à la consolidation de la paix

L'élargissement de l'action des Nations unies en faveur de la paix a conduit à l'intervention d'acteurs très divers de plus en plus nombreux. De plus, alors que l'ONU était encore bloquée par la guerre froide, il était déjà vérifié que la coordination était inefficace entre les différents intervenants. Un problème apparut alors : améliorer la coordination et la

⁸³⁶ Exemple : les spécialistes de droit constitutionnel ou le médiateur

⁸³⁷ Exemple : le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général.

⁸³⁸ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies*, 25 janvier 1995, A/50/60 – S/1995/1.

coopération entre des acteurs plus nombreux, intervenant dans des circonstances plus étendues, alors même que les outils de coordination existants étaient jusqu'à ce moment peu efficace. Le besoin de nouveaux outils est par conséquent, et fort logiquement, constaté par B. Boutros-Ghali et par les Etats membres. Mais, il ne s'agit pas de seulement trouver un outil pour coordonner telle activité avec telle autre ou assurer une coopération entre l'ONU et un autre acteur, il apparaît aussi nécessaire de définir les activités de consolidation de paix, de savoir ce que chacun fait et avec quels moyens. La coordination sera alors parfaite.

A- Un besoin exprimé par l'ancien Secrétaire général

Une étude des différents rapports rédigés par l'ex-Secrétaire général, en particulier celui du 17 juin 1992, et par des experts indépendants depuis la naissance du concept de « consolidation de la paix » permet de constater l'intérêt de plus en plus grand apporté à cette question de coordination dans tous les domaines, outre ceux du *peace-building*.

1- La coordination de l'ensemble des actions de l'ONU

En 1995, B. Boutros-Ghali constate que la coordination et son perfectionnement sont nécessaires⁸³⁹. Il ne proposait, toutefois, que d'améliorer les outils existants, notamment le CAC. L'ancien Secrétaire général n'offre ici aucune véritable solution pour régénérer la coordination.

Son successeur, K. Annan prendra davantage en compte la mesure du problème. Dans un rapport de 1997⁸⁴⁰, il met en exergue trois points : c'est au Secrétariat d'assurer la mise en œuvre de la coordination des activités de l'ONU, cependant, cela nécessite de réformer non seulement cet organe principal, mais aussi de revoir son fonctionnement au sein de l'Organisation. Enfin, il reconnaît que la coordination ne peut se restreindre aux bureaux new-yorkais des Nations unies.

Concernant le premier point, K. Annan déclare poursuivre l'objectif de transformer son service en une « structure plus cohérente, horizontale, plus stratégique et plus souple »⁸⁴¹, c'est-à-dire de procéder à une rationalisation administrative et budgétaire permettant une meilleure mise en œuvre des différentes mesures, à un moindre coût. Pour l'atteindre, l'ancien

⁸³⁹ *Idem.*

⁸⁴⁰ *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, rapport du Secrétaire général de l'ONU, 14 juillet 1997, A/51/950, § 34.

⁸⁴¹ *Idem.*

Secrétaire général a commencé la réorganisation du service, notamment en créant des comités exécutifs, chacun compétent dans leur propre domaine et un comité de haut niveau pour l'aider. Il ne peut pas cependant réussir seul cette réforme et atteindre une coordination parfaite sans le concours des autres organes de l'Organisation. C'est ainsi qu'il demande, d'une part, la création d'un poste de Vice-secrétaire général auquel il confierait, notamment, les activités de consolidation de la paix et par conséquent leur coordination et, d'autre part, la création d'un groupe de planification stratégique afin d'analyser les informations mondiales.

Il s'avère par ailleurs nécessaire que l'Assemblée générale se coordonne avec les autres organes, tels que l'ECOSOC, rationalise son travail et rétablisse la répartition des fonctions prévues par la Charte des Nations unies entre elle-même et le Secrétaire général.

Enfin, toute réorganisation et réforme seraient inutiles si elles ne s'étendaient pas en dehors de l'ONU. En effet, il faut constater que « l'Organisation mène à bien ses activités opérationnelles à l'échelle des pays en collaboration avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales dans les domaines aussi divers que la promotion du développement, les soins aux réfugiés, la vaccination des enfants et l'assistance humanitaire. Il arrive trop souvent que les différentes entités des Nations unies participant à ses activités interviennent chacune de leur côté sans tenir compte ni tirer parti de la présence des autres »⁸⁴². Or « la plus grande convergence des efforts vers des objectifs communs et la plus grande cohérence dans l'exécution des programmes que ces initiatives en matière de gestion stratégique permettront d'assurer au niveau du Siège, devront également être assurées sur le terrain »⁸⁴³. K. Annan en arrive à la conclusion que les différentes activités des Nations unies poursuivent un but identique et dans ce dessein, elles doivent être coordonnées non seulement les unes aux autres, mais également avec les activités issues des autres acteurs de la communauté internationale.

2- Sur la question particulière de la consolidation de la paix

Dans un premier temps, l'ex-Secrétaire général estime que les activités de consolidation de la paix relèvent de la compétence du Département aux affaires politiques de l'Organisation et par conséquent, il n'est pas encore nécessaire que cette nouvelle activité ait recours à un nouvel outil qui lui soit spécifiquement consacré. Cela ne signifie pas qu'« un

⁸⁴² *Ibid.*, § 49.

⁸⁴³ *Idem.*

renforcement à long terme de la coordination au sein de la communauté internationale »⁸⁴⁴ n'est pas possible.

Faisant alors un bilan de l'avancement des réformes au bout de cinq ans, il constate, sur un plan général que, certes, l'ONU travaille d'une manière plus homogène et plus cohérente, mais qu'il faut poursuivre les efforts car « le sort et le bien-être d'innombrables êtres humains [tient] à [l'] aptitude à travailler ensemble plus efficacement »⁸⁴⁵. Sur le plan de la consolidation de la paix, la position de l'ancien Secrétaire général a évolué. Certes, la coordination revient toujours au Département des affaires politiques, toutefois K. Annan précise que ce Département est « chargé de la planification et de la gestion de toutes les opérations de paix et de sécurité sur le terrain, y compris les opérations à composantes essentiellement civiles »⁸⁴⁶. Si la coordination des opérations de consolidation de la paix relève désormais de la compétence de deux départements, l'ancien Secrétaire général ne semble toujours pas estimer nécessaire la création d'un nouvel outil. Pourtant, deux ans auparavant, le *rapport Brahimi*, même s'il reconnaît que les deux départements précités doivent jouer un rôle dans les OCP, déclare « qu'il serait très utile de créer une capacité institutionnelle permanente et consolidée au sein du système des Nations Unies »⁸⁴⁷. Une lecture implicite du rapport de K. Annan⁸⁴⁸ sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe à propos des opérations de maintien de la paix permet de comprendre que l'ancien Secrétaire général n'est pas contre la création d'un organe consacré à la consolidation de la paix, mais qu'en attendant, la mission doit être exécutée. D'ailleurs, il déclarera, en 2003, que l'ONU doit « met[tre] au point de nouvelles méthodes de travail, modifi[er] son mode de fonctionnement interne et se dot[er] de nouvelles capacités »⁸⁴⁹.

⁸⁴⁴ *Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion*, rapport du Secrétaire général, 11 février 2000, S/2000/101, §105.

⁸⁴⁵ *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, 9 septembre 2002, rapport du Secrétaire général, A/57/387, § 112.

⁸⁴⁶ *Ibid.*, § 126.

⁸⁴⁷ *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies* dit *rapport Brahimi*, 21 août 2000, A/55/305 – S/2000/809, § 44.

⁸⁴⁸ *Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général, 1^{er} juin 2001, A/55/977.

⁸⁴⁹ *Renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé*, rapport du Secrétaire général, 18 août 2003, A/58/227, §38.

B- Le besoin d'une coordination exprimé par les Etats membres

Le besoin non seulement d'une coordination, mais d'une coordination réussie est mis en avant par tous les Etats et tout rapport la prônant et offrant des solutions de mise en œuvre est largement salué par eux. La réalisation d' « une synergie entre les différentes organisations concernées [est] un objectif important »⁸⁵⁰ car « une meilleure coordination avec l'ensemble du système des Nations Unies est nécessaire »⁸⁵¹. D'aucuns établissent un lien entre le succès d'une opération de paix et la réussite de la coordination des différents éléments et acteurs intervenants. C'est ainsi que le Botswana avança la thèse des conséquences fatales d'une mauvaise coordination, alors que la Chine, sans être aussi pessimiste, déclara que « le maintien de la paix et de la sécurité internationales implique un travail des Nations Unies dans différents domaines, les principales institutions des Nations Unies doivent s'acquitter de leurs mandats respectifs conformément à la Charte et jouer leurs rôles respectifs de manière équilibrée et harmonieuse tout en renforçant leur coordination et leur coopération mutuelles »⁸⁵².

Tous les Etats soulignent donc le besoin d'une coordination parfaite entre les différents acteurs, d'une part, et entre les différentes activités, d'autre part. Sur le premier point, ils insistent sur une coopération entre l'ONU, les organisations régionales et toute autre organisation connexe intéressée. Dans le cadre de la consolidation de la paix, « la coordination entre [les] divers acteurs est essentielle au succès du processus »⁸⁵³, car « il ne fait aucun doute [, pour l'Argentine,] qu'une bonne coordination des efforts entre les différents acteurs concernés ainsi qu'un large apport de personnel et de ressources, particulièrement des ressources financières, constituent des conditions indispensables pour que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des ex-combattants puissent être couronnés de succès »⁸⁵⁴. Donc la coordination intéresse certes les acteurs, mais pas seulement. Il est également nécessaire de l'assurer au niveau des différentes activités sur le terrain, comme le note la France⁸⁵⁵, ainsi qu' « en matière de financement tant statutaire que volontaire »⁸⁵⁶.

⁸⁵⁰ Déclaration de M. Biegan, représentant des Pays-Bas devant le Conseil de sécurité, 18 janvier 1995, S/PV.3492(Resumption1), p. 31.

⁸⁵¹ Déclaration de M. Maruyama, représentant du Japon devant le Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 38.

⁸⁵² Déclaration de M. Wang Xuexian, représentant de la Chine devant le Conseil de sécurité, 18 janvier 1995, S/PV.3492, p. 14.

⁸⁵³ Déclaration de M. Kobayashi, représentant du Japon devant le Conseil de sécurité, 23 mars 2000, S/PV.4118, p. 32.

⁸⁵⁴ Déclaration de M. Cappagli, représentant de l'Argentine devant le Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 8.

⁸⁵⁵ Déclaration de M. Levitte, représentant de la France devant le Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 17.

⁸⁵⁶ Déclaration de M. Hasmy, représentant de la Malaisie devant le Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 11.

Malgré le succès de la coordination effectuée au Mozambique, cité notamment par les Etats-Unis, tous les Etats reconnaissent le besoin de perfectionner le système de coordination afin d'assurer la mise en œuvre d' « un mécanisme bien planifié, coordonné et fiable »⁸⁵⁷. A cet égard, la lecture des différentes déclarations des Etats permet de dégager un schéma directeur de ce mécanisme.

L'ONU doit y jouer un rôle central. Au siège de New-York, la coordination doit être assurée par le Secrétaire général, sous les directives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. D'ailleurs, l'ancien Secrétaire avait commencé la réorganisation de son service pour répondre à ces nouvelles exigences de coordination.

Sur le terrain, elle doit être réalisée par le RSSG. Jusqu'à présent, la totalité des Etats affirment qu'il remplit très bien ce rôle et, par conséquent qu'il n'est pas nécessaire de trouver une autre solution, mais seulement de l'améliorer, afin de tendre vers une coordination plus efficace sur le terrain.

Enfin, l'argent étant le nerf de la guerre, il est aussi celui de la paix : la coordination sur la question du financement des activités de paix demeure sans solution pérenne. Pour y répondre, il faut apporter, d'une part, une réponse « assur[ant] la coordination et la coopération entre les deux organes de l'ONU, l'un étant responsable du maintien de la paix, à savoir le Conseil de sécurité, et l'autre qui est chargé de la consolidation de la paix : le Conseil économique et social, avec les institutions spécialisées qui en relèvent »⁸⁵⁸. Il faut, d'autre part, assurer la coordination entre l'ONU et les institutions de Bretton Woods et entre l'ONU et les personnes publiques ou privées qui financent volontairement l'opération.

Depuis l'année 2000, date à laquelle ces propos ont été tenus, la Commission de consolidation de la paix fut créée en tant qu'organe cosubsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. L'une de ses missions est d'assurer une coordination à l'occasion des opérations de consolidation de la paix. Or aujourd'hui encore, la recherche de la coordination satisfaisante se poursuit sur tous les fronts⁸⁵⁹.

⁸⁵⁷ Déclaration de M. Kobayashi, *op. cit.*, p. 32.

⁸⁵⁸ Déclaration de M. Buallay, représentant du Bahreïn devant le Conseil de sécurité, 23 mars 2000, S/PV.4118(Resumption1), p. 7.

⁸⁵⁹ Voir la déclaration de Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, le 12 mars 2008, selon lequel la communauté internationale doit coordonner ses efforts sur le terrain afghan (procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité sur l'Afghanistan, 12 mars 2008, S/PV.5851).

Section II : les différentes solutions proposées

Dans la *Déclaration du millénaire*, l'Assemblée générale exprime le besoin de créer un outil spécifique à la consolidation de la paix après les conflits. Il est nécessaire d'« accroître l'efficacité de l'ONU dans le maintien de la paix et de la sécurité, en lui donnant les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits »⁸⁶⁰.

Afin de remplir ces objectifs multiples, K. Annan va lancer une série d'études, par des experts, sur différents aspects de la question. Il va également établir plusieurs rapports. Enfin, de nombreuses consultations auprès des Etats membres et des autres organes de l'Organisation, et notamment du Conseil de sécurité, seront réalisées.

I- Du rapport Brahimi au rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats

Dès 1995, B. Boutros-Ghali constate, dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*⁸⁶¹, que les actions de consolidation de la paix ne relèvent pas uniquement de l'ONU, car d'autres organisations intergouvernementales, à vocation régionale ou mondiale, participent également à ces missions. Au sein même de l'Organisation, ces actions de consolidation de la paix ne sont pas le fruit d'un seul organe ou d'une seule institution. En effet, la consolidation de la paix se caractérise par sa très grande diversité et une multitude d'actions appelant au travail l'ensemble du système de l'ONU. B. Boutros-Ghali en tire la conclusion de la nécessité d'une coopération et d'une coordination entre les différents acteurs intervenant pour consolider la paix après un conflit, c'est-à-dire l'ensemble des Nations unies, les autres organisations internationales et régionales ou sous-régionales et les Etats membres ayant un intérêt dans l'affaire⁸⁶². En effet, « le but essentiel est de mettre en place les structures qui permettront

⁸⁶⁰ *Déclaration du millénaire*, résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, 8 septembre 2000, A/RES/55/2, V.

⁸⁶¹ B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation*, 25 janvier 1995, A/50/60 – S/1995/1.

⁸⁶² Il est difficile de ne pas trouver au moins un intérêt indirect pour chaque Etat de soutenir la consolidation de la paix. Si l'intérêt à consolider la paix est incontestable pour les Etats qui viennent juste de sortir du conflit ou qui en subissent les répercussions directes (réfugiés, risque d'extension du conflit nécessitant une surveillance

d'institutionnaliser la paix »⁸⁶³. Cette coordination ne pourrait être effectuée qu'à partir du Siège de l'ONU, car il a acquis la meilleure expérience au cours des décennies antérieures.

A- Le rapport Brahimi

Le *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*⁸⁶⁴ est la première étude qui fait suite à la *Déclaration du millénaire*⁸⁶⁵. Il s'intéresse surtout aux actions de l'ONU dans le cadre du maintien de la paix. Il demeure donc succinct par rapport à la consolidation de la paix.

Le Groupe d'étude, reprenant les déclarations du Conseil de sécurité et du Comité spécial des Opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale, pose, tout d'abord, le double objectif du besoin de définir les instruments nécessaires à la consolidation et de préciser leurs missions. Ce premier objectif est mis en avant par le Conseil de sécurité dès 1998 et rappelé par le Groupe d'étude. Ainsi, le Conseil de sécurité a encouragé l'ancien Secrétaire général à « envisager la possibilité de mettre en place des structures de consolidation de la paix après les conflits dans le cadre des efforts accomplis par le système des Nations Unies pour parvenir à un règlement pacifique durable des différends... »⁸⁶⁶ De son côté, le Comité spécial insiste sur l'importance de définir précisément quelles sont les missions de consolidation de la paix.

Le *rapport Brahimi* note, ensuite, que de nombreux instituts jouent un rôle dans la consolidation de la paix. En effet, « plus de douze organismes et programmes des Nations Unies, ainsi que des organisations non gouvernementales internationales et locales »⁸⁶⁷ participent aux programmes de consolidation de la paix. Il apparaît, donc, nécessaire, pour le Groupe d'étude, de créer un coordinateur et une capacité institutionnelle permanente et consolidée. Il recommande que la coordination soit réalisée par le Secrétaire général adjoint chargé des affaires politiques, en tant que Président du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, car « la consolidation de la paix est une combinaison d'activités politiques et d'activités de développement qui, toutes, s'attaquent aux causes du conflit »⁸⁶⁸. Il conseille, par ailleurs, de dis-

renforcée de la frontière...), l'intérêt des autres pays peut se trouver, par exemple, dans les relations commerciales rétablies et stables directes ou indirectes ou bien dans la satisfaction de l'opinion publique.

⁸⁶³ B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁶⁴ *Rapport Brahimi*, *op. cit.*, 21 août 2000, A/55/305 – S/2000/809.

⁸⁶⁵ *Déclaration du millénaire*, *op. cit.*

⁸⁶⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 29 décembre 1998, S/PRST/1998/38, reprise par le *rapport Brahimi*, p. 23.

⁸⁶⁷ *Rapport Brahimi*, *op. cit.*, p. 9

⁸⁶⁸ *Idem.*

tinguer la définition des stratégies et leur mise en œuvre. A cette fin, il estime que le PNUD dispose d'une capacité inexploitée. Enfin, le Groupe d'étude estime que la coopération des acteurs locaux est indispensable.

La création d'une institution relative à la consolidation de la paix est par conséquent indispensable. Malheureusement, il ne développe pas son idée puisqu'il précise simplement qu'il devra appartenir à la famille onusienne, agir avec les acteurs locaux et dans le cadre des affaires politiques et non dans celui du maintien de la paix. Néanmoins, l'ancien Secrétaire général apporte des précisions sur cet organe. Il devra déterminer les pratiques optimales et tirer des enseignements de la pratique, afin de créer des directives applicables à l'ensemble de l'ONU. Dans ce dessein, le SIAS (Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique) et les équipes intégrées, deux autres créations recommandées par le *rapport Brahimi*, ont un rôle d'informateur à jouer, car l'organe de consolidation de la paix devra adapter son action en fonction de la situation sur le terrain. Par ailleurs, cet organe conservera un lien avec les organes délibérants pour des raisons budgétaires. Ainsi, du point de vue institutionnel, on ne dispose que de quelques éléments abstraits. La *Déclaration du millénaire* adoptée par l'Assemblée générale n'apporte aucune information supplémentaire.

B- Le rapport La Responsabilité de protéger

La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États adopte en revanche une approche différente. Dans son rapport, *La Responsabilité de protéger*⁸⁶⁹, elle indique, très implicitement, que les outils institutionnels du *peace-building* existe déjà dans la Charte. Elle constate, en effet, que toute consolidation de la paix après un conflit est le fruit d'acteurs internationaux qui occuperont le territoire pendant un temps assez long. Elle remarque alors que la tutelle possède des caractéristiques similaires et notamment la présence étrangère pendant un temps relativement long afin d'accomplir une mission. Elle recommande donc de s'inspirer du chapitre XII de la Charte des Nations unies pour toute création d'un organe chargé de la consolidation de la paix. La Commission reconnaît toutefois que la notion de tutelle possède un côté négatif par le souvenir qu'il invoque. Selon elle, la consolidation de la paix peut être le fruit de la coalition d'Etats intervenant pour protéger la population civile en danger d'un Etat défaillant. Ainsi la consolidation de la paix ne nécessiterait la création d'aucun nouvel organe puisque cela peut être effectué par les Etats, en reprenant et adaptant le

⁸⁶⁹ *La Responsabilité de protéger*, rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, décembre 2001, http://doc.operationspaix.net/serv1/responsabilite_proteger.pdf

chapitre XII de la Charte⁸⁷⁰. En revanche, sur les caractéristiques de l'action de consolidation de la paix, la Commission adopte une position identique aux précédentes déclarations : il est important de coopérer étroitement avec la population locale et d'assurer des fonds continus et importants durant les différentes missions de consolidation de la paix.

II- De la position des Etats membres aux rapports de 2004 et 2005

L'aube d'un nouveau millénaire marque la volonté que la paix règne durablement sur le monde. Le XX^e siècle a apporté l'outil pour y parvenir : l'ONU. Au fil de la pratique, il s'est toutefois avéré indispensable de l'améliorer. Dans ce sens, les volontés des Etats sont divergentes. Au final, la CCP est née d'un rapport d'experts de 2004, repris en 2005 par le Secrétaire général, lequel avait apporté les amendements des Etats.

A- Les positions des Etats membres

Il ne s'agit pas ici d'apprécier si les Etats sont en faveur ou non de la consolidation de la paix, puisqu'elle recueille auprès d'eux des réponses favorables.

En ce qui concerne la question de la nécessité ou non de créer un nouvel organe dédié à la consolidation de la paix après les conflits, les positions des Etats membres demeurent floue. Ils préfèrent insister sur le contenu et les objectifs de la consolidation de la paix⁸⁷¹. Certains reconnaissent néanmoins qu'« il faut arrêter des critères clairs sur la façon de consolider la paix dans le monde entier »⁸⁷². Malheureusement, aucun membre de l'Organisation ne semble apporter de solution complète à la question. Ainsi, pour certains, la consolidation de la paix doit être faite par l'ECOSOC, pour d'autres par les organisations régionales, alors qu'un troisième groupe préfère confier la mission au Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU...

Des éléments communs reviennent et font cependant l'unanimité : le Conseil de sécurité, et d'une manière plus large les Nations unies, doivent occuper une place centrale dans le

⁸⁷⁰ *Ibid.*, §§ 5.22 et s.

⁸⁷¹ A ce premier point, il faut ajouter que les rapports des hautes personnalités de 2004 et du Secrétaire général de 2005 ont fait l'objet de discussions entre les Etats membres, mais de façon officieuse et par conséquent inaccessibles pour le public.

⁸⁷² Déclaration de M. Toro Jiménez, représentant du Venezuela devant l'Assemblée générale, 23 novembre 2004, A/59/PV.60, p. 13.

processus. La Banque mondiale serait le bras droit du Conseil de sécurité. Enfin, rien ne pourrait se faire sans l'assentiment des Etats⁸⁷³. Cette « forme floue » adoptée en 2000 le demeura en 2004, à l'aube de la remise du rapport des personnalités de haut niveau⁸⁷⁴ et de celui du Secrétaire général⁸⁷⁵ en 2005. L'Islande rappelle, à ce propos, que ces deux rapports ne sont que des propositions auxquelles les Etats membres « auront l'occasion d'apporter des changements qui équiperont le système multilatéral de manière à le rendre plus efficace dans la prévention des conflits, dans le règlement des conflits là où ils se produisent et dans la consolidation de la paix après un conflit »⁸⁷⁶. C'est ainsi que K. Annan, dans son *addendum* n° 2 à son rapport précité de 2005, *Dans une liberté plus grande*, déclare sans aucune ambiguïté qu'il a « été ainsi amené à modifier la proposition du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement [...] en fonction des réactions des États Membres »⁸⁷⁷.

B- Les rapports de 2004 et de 2005

En 2004, un groupe de personnalités de haut niveau, à la demande du précédent Secrétaire général, a établi une étude sur la question « d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, de dire en quoi [les] politiques et [ses] institutions actuelles [leur] permettent d'y faire face et de recommander des mesures propres à donner à l'Organisation des Nations Unies les moyens de pourvoir à la sécurité collective au XXI^e siècle »⁸⁷⁸. Il propose, notamment, deux solutions de réforme du Conseil de sécurité, mais sans modifier aucune des dispositions relatives aux fonctions et pouvoirs des cinq membres permanents. Il conseille de plus la création d'une Commission, organe dédié à la consolidation de la paix. L'ancien Secrétaire général K. Annan reprendra ces propositions dans son rapport *Dans une liberté plus grande* de 2005.

⁸⁷³ Voir la déclaration du Président du Conseil de sécurité, 23 mars 2000, S/PRST/2000/10.

⁸⁷⁴ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2 décembre 2004, A/59/565.

⁸⁷⁵ *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, A/59/2005.

⁸⁷⁶ Déclaration de M. Hannesson, représentant de l'Islande devant l'Assemblée générale, 22 novembre 2004, A/59/PV.59, p. 13.

⁸⁷⁷ *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, Additif, *Commission de consolidation de la paix*, note explicative du Secrétaire général, 23 mai 2005, A/59/2005/Add.2.

⁸⁷⁸ Note du Secrétaire général introductif au rapport *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, 2 décembre 2004, A/59/565.

1- Un Monde plus sûr : notre affaire à tous

A la fin de l'année 2004, un rapport⁸⁷⁹ apporte enfin une réponse complète et concrète au problème institutionnel de la consolidation de la paix. Il propose la création d'un organe subsidiaire du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social dénommé la « Commission de consolidation de la paix » dont il précise la composition et les desseins poursuivis.

a- Le projet de composition de la Commission

Sa composition devra répondre à deux principes : d'une part un nombre raisonnable de membres et, d'autre part, une variation des membres présents en fonction de la question à l'ordre du jour. Le groupe d'experts recommande que cette Commission soit présidée, au moins pendant un an, par un membre agréé par le Conseil de sécurité. Ils précisent que le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social et les Etats concernés doivent être représentés. Parmi les membres, on devra aussi trouver des représentants des directeurs généraux du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, des banques de développement régional, ainsi que des représentants des principaux pays donateurs et fournisseurs de contingents. Enfin les organisations régionales et sous-régionales seront également représentées.

Cette proposition de composition de l'organe chargé de la consolidation de la paix appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, c'est la première fois qu'un rapport est aussi concret en la matière. En 1998, le président du Conseil de sécurité avait demandé au Secrétaire général d'étudier les possibilités différentes de structures pour la mise en œuvre de consolidation de la paix. Bien que repris par le *rapport Brahimi*, ce dernier n'apporta aucune réponse concrète et complète à la question institutionnelle. Le rapport *La responsabilité de protéger* ne présenta pas davantage de solutions concrètes. Toutefois ces deux rapports reconnaissent la nécessité de coordonner l'action des différents acteurs de la consolidation de la paix. Alors que la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États propose simplement de s'inspirer de la tutelle, le Groupe d'étude sur les opérations de paix est plus concret en proposant la création d'un poste de coordinateur auprès du secrétaire adjoint aux affaires politiques. Le rapport de 2004 apporte une réponse complète et concrète par rapport à la composition de la Commission tout en laissant à l'ONU une certaine marge d'appréciation. D'ailleurs, pourrait-il en être autrement sachant qu'il s'agit de recommandations ? En effet, il a réussi à synthétiser la présence de tous les acteurs de la consolidation de la paix au sein de la

⁸⁷⁹ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2 décembre 2004, A/59/565.

Commission et donc à tous les associer au travail de l'organe, sans pour autant bloquer ce dernier par un nombre trop important de membres.

Le Groupe de personnalités de haut niveau marque ensuite l'importance du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social dans la consolidation de la paix en les plaçant au cœur du système : la Commission de consolidation de la paix est recommandée pour être un organe subsidiaire du Conseil de sécurité après consultation de Conseil économique et social. Les précédentes études excluaient l'ECOSOC et donnaient une importance toute relative au Conseil de sécurité au profit du Secrétariat de l'ONU et des différents acteurs locaux.

Par ailleurs, ce dernier rapport de décembre 2004 montre que des acteurs qui ne sont pas nécessairement locaux mais qui ont un rôle à jouer dans toute consolidation de la paix doivent être associés à cette action. Il s'agit des institutions financières internationales et des pays contributeurs en contingents ou donateurs. Comme les précédentes études, le rapport met d'une part aussi en avant l'importance de la coopération avec les autorités locales et les organisations étatiques de la région et, d'autre part, juge que la composition de l'organe doit être fonction de la question étudiée. Enfin, on peut noter l'absence d'une représentation de la société civile dans la composition de cette Commission. Ce manque peut être critiqué du fait que désormais l'ONU a en charge essentiellement la résolution de conflit interne ou essentiellement interne ; or la Commission est constituée d'Etats et d'organisations étatiques. Toutefois il faut relativiser cette critique, puisque l'ONU est une organisation internationale étatique et, de plus, il n'apparaît pas interdit à la Commission d'entendre des représentants de la société civile.

On peut, de plus, remarquer l'absence de représentants spécialisés dans les droits de l'homme⁸⁸⁰ et dans l'aspect judiciaire de la consolidation de la paix. Cet oubli est d'autant plus étrange que le respect des droits de l'homme et la sanction des auteurs responsables de leurs violations est reconnue comme participant à la consolidation de la paix. Les personnalités de haut niveau le reconnaissent d'ailleurs en déclarant qu'aucun accord de paix, élément indispensable pour débiter la consolidation de la paix après un conflit, ne peut être valable s'il a été accepté par une partie qui ne respecte pas les droits de l'homme. Le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social ont néanmoins déjà montré leurs actions en faveur des

⁸⁸⁰ Sous réserve des représentants des organisations régionales et sous régionales qui peuvent apporter une solution à ce manque.

droits de l'homme⁸⁸¹. Par ce biais, la représentation de spécialistes des droits de l'homme est peut-être assurée.

b- Les objectifs proposés en faveur de la Commission

Les personnalités de haut niveau fixent trois objectifs à la Commission de consolidation de la paix : déterminer les pays en difficulté qui nécessitent son intervention, organiser en collaboration avec le gouvernement local la fourniture d'une aide préventive et enfin maintenir l'intérêt de la Communauté internationale aussi longtemps que nécessaire pour chaque crise.

Ces trois objectifs reprennent les idées des précédentes études sur la mission de la consolidation de la paix. Ils demeurent, toutefois ici, assez imprécis par rapport aux autres rapports. En effet, rien n'est précisé concernant le contenu de l'aide à apporter. De même, le rapport de 2004 ne présente aucune recommandation ou exemple de moyens pour déterminer les pays risquant de sombrer dans le marasme ou pour la mobilisation de la Communauté internationale. Juridiquement, cela est à un double tranchant : d'un côté, cette imprécision – si la recommandation était reprise telle quelle – pourrait nuire à l'action de la Commission, car des actions nécessaires à la consolidation de la paix pourraient être écartées. De l'autre côté, et cet aspect-là est certainement le plus déterminant, cette absence de références permet une bonne adaptation à toutes sortes de crises sans réformer l'ONU et, par conséquent, une meilleure action de la Commission de consolidation de la paix.

Le rapport n'indique enfin rien concernant la saisine de cette Commission. Qui pourra la saisir ? Pourra-t-elle s'autosaisir ? Faudra-t-il respecter certaines formes de saisines ou des procédures particulières ? Ces points restent à préciser. On peut néanmoins penser que les membres de la Commission pourront la saisir sur leur propre initiative.

Afin d'assister la Commission dans ses missions, le Groupe de personnalités de haut niveau recommande la création d'un bureau d'appui à la consolidation de la paix au sein du Secrétariat. Saisi par la Commission, le Secrétaire général et les chefs des opérations de maintien de la paix, ce bureau les assistera et mettra en œuvre leurs actions. Les possibilités finales

⁸⁸¹ Faut-il rappeler que le Conseil de sécurité a créé l'organe subsidiaire du TPIY ? De plus, nombre de ces interventions sont faites au titre du chapitre VII, suite à des violations des droits de l'homme (par ex : l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda). La Commission des droits de l'homme est, tant qu'à elle un organe subsidiaire de l'ECOSOC. Son remplacement par un Conseil des droits de l'homme est d'ailleurs recommandé par le rapport puisque cette Commission a vu son prestige et autorité s'effriter ces dernières années. Celui-ci verra le jour le 8 mai 2006 (résolution de l'Assemblée générale, 60/251, A/RES/60/251).

de saisine demeurent toutefois totalement ouvertes, comme pour la Commission de consolidation de la paix. Enfin il devra produire un rapport biannuel auprès de la Commission.

La vision de l'organisme chargé de la consolidation de la paix est proche de la future Commission de consolidation de la paix. Elle fera l'objet d'un rapport du Secrétaire général de l'époque qui reprendra la plupart des propositions formulées en 2004 auxquelles il apportera des corrections afin de prendre en compte les remarques des Etats membres.

2- Dans une liberté plus grande

Le 24 mars 2005, l'ancien Secrétaire général, K. Annan, remet à l'Assemblée générale un rapport⁸⁸² en réponse à celui de 2004, précité. Il y aborde tous les sujets posés par le précédent document, y compris la consolidation de la paix et sa Commission. Cette Commission fera l'objet d'un additif au rapport du 24 mars 2005, le 23 mai 2005⁸⁸³.

K. Annan fait un double constat. D'abord, un échec dans l'application des accords de paix entraîne de graves conséquences. D'ailleurs la moitié des pays qui viennent de sortir d'un y retombe, d'où la nécessité de consolider la paix. Il constate ensuite un vide institutionnel par rapport à la consolidation de la paix. Il appuie donc la recommandation du groupe de créer une Commission de consolidation de la paix, un Bureau d'appui et un Fonds permanent.

a- La composition de la Commission vue par l'ancien Secrétaire général

Concernant la structure de cet organisme, l'ancien Secrétaire modifie certains points de la recommandation. Ainsi cette Commission devrait être un organe cosubsaire du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, alors que le groupe d'étude ne prônait qu'un simple avis de l'ECOSOC pour la création, par le Conseil de sécurité, de cet organisme. K. Annan recommande par conséquent un nombre égal de membres représentant ces deux organes principaux.

Dans son rapport additif, il éclaire ses propos : la Commission serait composée d'un noyau de quinze à vingt membres comprenant, outre les représentants des deux organes précités, des représentants des principaux bailleurs de fonds et des représentants des fournisseurs

⁸⁸² *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, A/59/2005.

⁸⁸³ *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, additif : *Commission de consolidation de la paix*, Note explicative du Secrétaire général, 23 mai 2005, A/59/2005/Add.2.

de contingents. Cette Commission de consolidation de la paix serait sous l'autorité, soit du Conseil de sécurité, soit du Conseil économique et social, en fonction des phases de la consolidation. A cet égard, A. Novosseloff observe que l'autorité entre ces deux organes étant différente, elle ne pense pas que la codirection de la Commission, soit parfaitement égalitaire⁸⁸⁴. A ce noyau, il conviendrait d'ajouter des membres dont la présence dépende du pays à l'ordre du jour : les organisations régionales, les autorités nationales, les principaux donateurs et fournisseurs de contingents pour la crise en question. Enfin, les institutions financières internationales devront également participer à cette commission selon des modalités qui ne sont pas fixées avec les intéressés.

b- Le fonctionnement

La Commission doit remplir un certain nombre d'objectifs qui reprennent pour l'essentiel les recommandations du groupe de personnalités de haut niveau. L'ex-Secrétaire général apporte néanmoins quelques précisions.

Il distingue d'abord entre les missions générales de la Commission et celles relevant de chaque conflit. Ainsi, ce nouvel organisme devrait être « le noyau central de l'aide requise pour créer et promouvoir des stratégies globales de consolidation de la paix »⁸⁸⁵. A cette fin, il doit encourager la prise de décisions cohérentes, ensuite, appuyer la planification au niveau des Etats et, enfin, constituer le cadre d'échange des activités de chacun à propos du relèvement après les conflits. La Commission prend quatre directions relatives aux activités spécifiques à chaque pays. Elle doit veiller à l'appui de la Communauté internationale donné aux autorités nationales. Il lui faut également proposer des priorités générales qui reflètent la réalité du pays en question. Elle a le devoir par ailleurs de mobiliser les ressources nécessaires aux activités prioritaires de relèvement. Enfin, cette Commission assurerait la coordination.

K. Annan détaille, ensuite, les fonctions utiles à la Commission de consolidation de la paix, c'est-à-dire les outils nécessaires à l'accomplissement des différents buts de la consolidation de la paix. Elle doit ainsi informer les organes et les différents acteurs intervenant sur les efforts nécessaires au « relèvement durable, en privilégiant la création rapide des institutions nécessaires »⁸⁸⁶. En d'autres termes, la Commission doit assurer la planification et la coordination des différentes activités relevant de la consolidation de la paix, telles que la res-

⁸⁸⁴ A. Novosseloff, « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, 2004, pp. 535 et s.

⁸⁸⁵ Note explicative du Secrétaire général sur la Commission de consolidation de la paix, *op. cit.*, § 6.

⁸⁸⁶ *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, A/59/2005, § 115.

tauration étatique ou le relèvement économique et social. Elle doit aussi préparer, d'une part, une prévision de financement et de ses mécanismes – contributions statutaires, volontaires, fonds permanents – et, d'autre part, les différentes actions et plus particulièrement « des activités de relèvement de la première heure »⁸⁸⁷. Enfin, un examen périodique doit être effectué pour suivre l'évolution de la situation et ainsi tenter d'améliorer les points noirs de l'opération de consolidation de la paix en question.

Enfin, l'ancien Secrétaire général rejette la recommandation d'instituer un système d'alerte rapide auprès de la Commission. Un tel système existe déjà ; il suffirait de le renforcer. De plus, la Commission pourrait être saisie par un Etat afin qu'elle lui procure des conseils dans le but d'éviter toute aggravation de la crise. Les Etats membres rejetèrent donc cette recommandation.

Le rapport *Une liberté plus grande* prône, par ailleurs, la création d'un Bureau d'appui au sein du Secrétariat général, comme le recommandait le rapport de 2004, pour aider la Commission dans sa tâche. Ce Bureau serait constitué d'une petite équipe venant de tout le système des Nations unies et possédant une expérience dans la reconstruction des Etats. Ce bureau aurait trois attributions essentielles. Il préparerait les réunions de la Commission en analysant les informations relatives aux activités et aux engagements financiers. Il fournirait également des informations de haute qualité sur le processus de planification des opérations de maintien de la paix. Enfin, il analyserait les pratiques optimales et élaborerait des principes directeurs selon les besoins. K. Annan ajoute que le bureau d'appui devrait pouvoir élaborer des stratégies dans plusieurs des domaines de fond sur lesquels reposent les aspects civils et doit pouvoir assurer la mobilisation des donateurs.

Enfin, il est recommandé d'instaurer un Fonds permanent pour la consolidation de la paix. Il serait alimenté par des contributions volontaires renouvelables. Contrairement au rapport de 2004, le montant de ce fonds n'est pas précisé. Il remplirait trois objectifs : il fournirait, d'abord, de façon ciblée un apport essentiel aux autorités nouvelles et aux premières activités de consolidation de la paix ; il contribuerait, ensuite, à soutenir l'attention des organismes des Nations unies au-delà du cycle normal du maintien de la paix et, enfin, il aiderait les autorités nationales à renforcer les institutions garantes de l'état de droit.

⁸⁸⁷ *Idem.*

Bien que le rapport de l'ancien Secrétaire général reprenne les recommandations du Groupe de personnalités de haut niveau, des différences existent. Dans son rapport additif de mai 2005, K. Annan précise qu'il a dû tenir compte de la réaction des Etats membres⁸⁸⁸. Les propos de certains auteurs pouvant amener à croire à une parfaite similitude des deux rapports doivent donc être relativisés.

Le Conseil de sécurité approuva cette idée qui fut reprise dans le *Document final du Sommet de 2005*.

Chapitre II : La création de la Commission de consolidation de la paix

Pour les soixante ans de l'ONU, l'ancien Secrétaire général K. Annan mit en place une étude des modifications à réaliser afin d'accroître l'efficacité de l'Organisation⁸⁸⁹. Reprenant le constat fait par différents rapports, depuis quelques années, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité établirent que, d'une part, « le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont liés et se renforcent mutuellement »⁸⁹⁰ et qu'il est nécessaire, d'autre part, de coordonner l'action de consolidation de la paix. Le *Document final du Sommet de 2005*⁸⁹¹ en tirait la conclusion qu'il fallait créer un nouvel organisme. Le 20 et 30 décembre 2005, afin de concrétiser ce texte, deux résolutions identiques du Conseil de sécurité⁸⁹² et de l'Assemblée générale⁸⁹³ ont donc créé la Commission de consolidation de la paix.

Avant d'aborder ce chapitre, il est nécessaire de faire le point sur une particularité de ce nouvel organe : sa cosubsidarité de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Il s'agit ainsi, du premier « organe subsidiaire consultatif de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, le premier organe de ce type »⁸⁹⁴. Il faut rappeler que les organes subsidiaires,

⁸⁸⁸ *Ibid.*, §3.

⁸⁸⁹ Voir pp. 279 et s.

⁸⁹⁰ Préambule des résolutions 1645 du Conseil de sécurité en date du 20 décembre 2005 (S/RES/1645(2005)) et 60/180 de l'Assemblée générale datée du 30 décembre 2005 (A/RES/60/180).

⁸⁹¹ *Document final du Sommet de 2005* adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, 24 octobre 2005, A/RES/60/1.

⁸⁹² Résolution 1645 du Conseil de sécurité en date du 20 décembre 2005, S/RES/1645 (2005).

⁸⁹³ Résolution 60/180 de l'Assemblée générale datée du 30 décembre 2005, A/RES/60/180.

⁸⁹⁴ R. Kherad, « Initiation du débat » in J. Cardona Llorens (bajo la dirección de) *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI: entre la adaptación y la reforma de la carta*, Valencia, Cedri, colección Tirant monografías n° 583, coloquio internacional de 20-22 abril de 2006, Universidad Jaume I, Castellón, España, p. 266.

dans le cadre onusien, sont des « organes qui sont créés par les organes principaux de l'Organisation afin de les assister dans l'accomplissement de leurs fonctions »⁸⁹⁵. Leur création ne répond qu'à deux exigences. D'abord, « l'organe subsidiaire doit disposer d'une autonomie suffisante à l'égard de l'organe principal »⁸⁹⁶. Ensuite, il ne peut dépasser les compétences de l'organe principal qui l'a créé. Toutefois, cette condition suppose la réponse à une question préalable : qu'est-ce qu'un organe principal et comment l'identifie-t-on ?

Dans le cadre de l'ONU, la réponse est apportée par sa Charte. Ainsi elle précise que les « organes principaux de l'Organisation des Nations Unies [sont] : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat »⁸⁹⁷. On notera, à ce sujet, que certains auteurs⁸⁹⁸ mettent en avant une hiérarchie entre ces organes. Selon eux, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et la Cour internationale de justice possèdent une autonomie plus grande que l'ECOSOC et le Conseil de tutelle, placés sous l'autorité de l'Assemblée générale. Cependant, le texte de la Charte est précis sur ce point et, dès lors, une de ces six entités peut créer un organe subsidiaire pour l'aider dans l'accomplissement de sa mission, même si la Charte ne le prévoit expressément que pour l'Assemblée, les Conseils de sécurité, économique et social et le Comité d'état-major. La pratique a en effet montré que le Secrétariat avait créé ses propres organes subsidiaires.

Ces organes peuvent prendre une multitude de formes et de compositions pour des missions très variées, impliquant parfois un travail et une coopération avec les autres organes principaux les ayant créés. La Commission de consolidation de la paix est cependant le premier organe créé conjointement par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale. Il s'agit du premier organe cosubsidiaire de l'ONU. Concernant le fonctionnement de cet organe, nous pouvons d'ores et déjà dire que le Conseil de sécurité y occupe une place prééminente. Une question demeure néanmoins sans réponse : que se passe-t-il si le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale décide unilatéralement de modifier ou de dissoudre cet organe subsidiaire ? En effet, il est admis que l'organe principal peut modifier ou supprimer sa création. De même, dans le cas qui nous intéresse, nous pouvons soutenir en toute logique qu'une modification ou une suppression conjointe de la CCP par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité ne poserait aucune difficulté théorique. Mais en cas de désaccord entre ces deux organes, que se passerait-il ? Assisterons-nous à un blocage de la CCP ? Est-ce que la

⁸⁹⁵ T. Ben Salah, *Institutions internationales*, Paris, Armand Colin, collection Compact droit, 2005, p. 237.

⁸⁹⁶ T. Melescanu, « Article 7 » in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *op. cit.*, t. 1, p. 583.

⁸⁹⁷ Article 7 § 1 de la Charte des Nations unies.

⁸⁹⁸ M. D. de Velasco Vallejo, *op. cit.*, pp. 194 et s.

réforme ou suppression prévue par l'un serait arrêtée, en attendant d'obtenir l'accord de l'autre ? Ces questions demeurent pour le moment sans réponse, mais la pratique nous les apportera peut-être, notamment pour réformer la CCP, afin de la perfectionner, au regard de ses futures premières années d'expérience.

Nous étudierons d'abord la structure de ce nouvel organe subsidiaire (section I), puis son fonctionnement (section II).

Section I : La structure

Sous le vocable de Commission de consolidation de la paix se cachent en réalité trois structures. La première est le Comité permanent d'organisation qui est, à proprement parler lorsqu'elle est accompagnée des membres intérimaires, la Commission de consolidation de la paix. La seconde structure est le Fonds permanent pour la consolidation de la paix. Enfin, la double résolution recommande au Secrétaire général de créer un « petit bureau d'appui à la consolidation de la paix »⁸⁹⁹.

La structure de ces trois organismes, et par conséquent de la Commission, est très complexe. Elle compte trente-et-un membres permanents auxquels il faut ajouter les membres en fonction de l'ordre du jour. Enfin, la résolution ne semble pas leur donner expressément la qualité de membres mais les représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et des autres institutions financières internationales sont invités à participer à chaque réunion. Une pareille invitation est aussi faite à l'intention d'un représentant du Secrétaire général.

I- La composition

Au sein de la CCP, un Comité permanent d'organisation regroupe tous les membres permanents de la Commission. La résolution 1645 prévoit la participation périodique d'autres acteurs de la consolidation de la paix.

⁸⁹⁹ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 23.

A- Le Comité permanent d'organisation

Le Comité permanent d'organisation se compose de trente-et-un membres dont le mandat est de deux ans renouvelable. Il se compose de sept membres choisis par le Conseil de sécurité parmi ses membres⁹⁰⁰, de sept membres du Conseil économique et social élus au sein des groupes régionaux⁹⁰¹ et sept membres élus par l'Assemblée générale⁹⁰². La résolution prévoit également de choisir cinq Etats parmi les dix plus gros contributeurs financiers de l'ONU⁹⁰³ et cinq Etats parmi les dix plus importants fournisseurs de contingents militaires et de policiers civils de l'ONU⁹⁰⁴. Il convient de préciser qu'un Etat ne peut être choisi que dans une seule catégorie.

Sur cette première composition, plusieurs remarques peuvent être formulées.

Tout d'abord, les deux résolutions identiques laissent à chaque organe le soin de fixer les modalités de choix de leurs représentants. Ils sont donc choisis librement, sous certaines conditions. Chaque Etat ne peut être désigné que par un seul organe. Ensuite, les deux résolutions ont prévu certaines limitations propres à chaque organe. Par exemple, le Conseil économique et social doit choisir ses représentants en respectant l'équilibre régional et en faisant une juste place aux pays relevés d'un conflit. Dans ce cadre, l'organe choisit librement, selon des modalités qu'il fixe lui-même, les Etats le représentant.

Par une résolution 1646, le Conseil de sécurité précisa ainsi que tous les membres permanents seront membres de la Commission de consolidation de la paix⁹⁰⁵. Or la précédente résolution, qui reprenait le projet de résolution du *Document final du Sommet de 2005*, déclarait que le Conseil de sécurité choisirait en son sein sept pays membres dont **des** membres permanents. L'article indéfini « des » dans la résolution 1645 implique la présence de quelques membres permanents, mais pas l'ensemble de ces membres⁹⁰⁶. Avec la résolution 1646, les cinq membres permanents sont donc membres de la Commission et ne laissent que deux places pour les autres membres du Conseil de sécurité. A ce propos, P. Tavernier, fait remarquer que par cet acte, le Conseil de sécurité augmente son emprise sur la Commission. Il note de plus que cette résolution 1646 ne fut pas adoptée à l'unanimité des quinze membres contrairement à la précédente résolution. Le quiproquo est aussi présent dans les autres ver-

⁹⁰⁰ Burkina Faso, Chine, Etats-Unis, Russie, France, Mexique, Royaume-Uni.

⁹⁰¹ Algérie, El Salvador, Guinée-Bissau, Luxembourg, Maroc, Pologne, Corée du Sud.

⁹⁰² Afrique du Sud, Bénin, Chili, Géorgie, Jamaïque, Thaïlande et Uruguay.

⁹⁰³ Allemagne, Canada, Japon, Pays-Bas et Suède.

⁹⁰⁴ Bangladesh, Inde, Népal, Nigéria et Pakistan.

⁹⁰⁵ Résolution 1646 du Conseil de sécurité, 20 décembre 2005, S/RES/1646 (2005).

⁹⁰⁶ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 4 a.

sions linguistiques, puisque l'absence d'un article défini avant « membres permanents » semble démontrer que la résolution ne visait que quelques membres permanents mais pas l'ensemble de ceux-ci⁹⁰⁷. Il convient toutefois de noter que la version espagnole de la résolution 1645 écrit : « Siete miembros del Consejo de Seguridad, incluidos **los** miembros permanentes »⁹⁰⁸.

D'après le Brésil et l'Argentine, auxquels on peut rajouter l'Algérie dans une certaine mesure⁹⁰⁹, le Conseil de sécurité aurait outrepassé la double résolution. Il faut toutefois émettre quelques réserves sur cette analyse. En effet, cette même résolution indique explicitement que chaque organe fixe, certes dans un cadre prédéfini, mais librement les modalités de choix. De plus, sachant le rôle que tient le Conseil dans le maintien de la paix selon la Charte des Nations unies et qui est rappelé dans cette double résolution, sachant aussi l'extension du concept de maintien de la paix depuis la fin de la guerre froide et, enfin sachant qu'il est impossible d'agir avec un veto d'un des membres permanent, il apparaît logique que ces cinq membres soient présents dans la Commission de consolidation de la paix. Par ailleurs, la Commission ne dote aucun de ses membres d'un quelconque droit de veto à l'image de celui du Conseil de sécurité. Enfin, la présence de tous les membres permanents n'émeut pas L. Balmond puisqu'il ne fait aucune allusion à cette divergence dans sa « Chronique des faits internationaux » : « La Commission sera dotée d'un Comité d'organisation composée de 7 Etats membres du Conseil de sécurité dont les cinq membres permanents »⁹¹⁰. La présence de tous les membres permanents n'est donc pas si choquante que cela.

Ensuite, il convient de remarquer qu'une éventuelle hiérarchie apparaît dans la nomination des membres. En effet, une lecture du *Document final du Sommet de 2005* établit la liste des différents organes et organismes devant nommer des membres. Cette liste commence par les représentants du Conseil de sécurité, puis elle continue par ceux du Conseil économique et social.... Enfin, elle se termine par l'Assemblée générale. Une lecture plus attentive du *Document* indique que les pays choisis parmi les plus importants contributeurs financiers ne peuvent être ceux qui l'ont été par le Conseil de sécurité ou par l'ECOSOC⁹¹¹. Ce même

⁹⁰⁷ La version anglaise, la version arabe sont ici vues.

⁹⁰⁸ Traduit en français, cela donne : « Sept membres du Conseil de sécurité, inclus **les** membres permanents ».

⁹⁰⁹ Elle a voté pour la résolution 1646.

⁹¹⁰ L. Balmond (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2006-1, 15 septembre – 15 décembre 2005, p. 159.

⁹¹¹ « Des États dont les quotes-parts du financement du budget de l'ONU et les contributions volontaires aux fonds, programmes et organismes des Nations Unies, notamment au Fonds permanent pour la consolidation de la paix, sont les plus importantes et qui ne relèvent pas des alinéas a) ou b) » (*Document final du Sommet de 2005*,

texte précise ensuite que les Etats choisis par le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social n'ont pas la possibilité d'être nommés au titre des plus importants contributeurs de contingents militaires et de policiers civils. Ils ne peuvent pas l'être non plus parmi les Etats désignés au titre des plus grands financiers de l'ONU⁹¹². Une telle disposition marque une hiérarchie dans la nomination des membres selon laquelle le Conseil de sécurité choisirait d'abord et l'Assemblée générale terminerait.

Il ne faut cependant pas s'offusquer d'une telle disposition parce qu'elle possède des qualités indéniables. En effet, elle évite, d'abord, qu'un Etat soit nommé en même temps par deux organes différents. Ainsi le nouvel organe apparaît comme relevant d'une pratique rationnelle – au moins dans ce domaine –. Ensuite, cette hiérarchie dans la nomination des membres poursuit une voie parallèle à la direction de la Commission de consolidation de la paix⁹¹³ puisque le timon revient, durant la première phase qui est la sécurisation du territoire, au Conseil de sécurité et, dans une seconde étape qu'est le développement économique et social du pays, au Conseil économique et social. Enfin, la résolution constitutive rappelle explicitement la primauté du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or, depuis la fin de la guerre froide et l'avènement des opérations de maintien de la paix de seconde, puis de troisième génération, le concept de « maintien de la paix » est entendu très largement pour y inclure la consolidation de la paix après les conflits. En conséquence, on ne peut s'offusquer de voir le Conseil de sécurité choisir, le premier, ses représentants.

En revanche, il est intéressant de se demander pourquoi la résolution créant la Commission de consolidation de la paix ne fut prise que par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Si, comme l'écrivent les différents rapports, le projet de résolution issu du Sommet de 2005 et la résolution constitutive, le rôle du Conseil économique et social est important dans la seconde phase de consolidation de la paix, alors pourquoi ne pas l'avoir associé à la résolution par laquelle est créée la Commission de consolidation de la paix ? Cela aurait renforcé l'autorité, même si elle n'est que consultative, de la Commission. On se remémorera alors que le Conseil économique et social a créé l'organe subsidiaire « la Commission des

op. cit., § 101 c), repris par les résolutions 1645 (*op. cit.*) du Conseil de sécurité et 60/180 (*op. cit.*) de l'Assemblée générale..

⁹¹² « Des principaux pays qui fournissent des contingents et des personnels de police civile aux missions de l'Organisation des Nations Unies et qui ne relèvent pas des alinéas a), b) ou c). » *ibid.*, § 101, d).

⁹¹³ Voir *Dans une liberté plus grande*, *op. cit.*, et les paragraphes 16 et 17 des résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*

droits de l'homme » qui était compétente en matière de violation des droits de l'homme⁹¹⁴. A partir de 1970, elle pouvait être saisie par les individus⁹¹⁵. Certes, l'entrée de certains Etats au sein de cette Commission des droits de l'homme a enlevé tout crédit à cet organisme, mais cela prouve que l'ECOSOC dépasse le simple domaine économique et social pour une vision plus large de sa mission. Du reste, la résolution 1645 écrit cette relation entre « le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'Homme [qui] sont liés et se renforcent mutuellement ». Les rapports précédant la dite résolution démontraient toute l'importance du développement économique dans la mission de consolidation de la paix. De plus, cette même résolution ordonne à l'ECOSOC de faire une juste place aux Etats qui se sont relevés d'un conflit afin de bénéficier de leur expérience en la matière. Elle demande également à l'organe de respecter un équilibre régional. Les rapports affirmaient l'importance de la région et de la sous-région dans le développement économique. Il semble alors peu compréhensible que la résolution constitutive n'ait pas aussi été signée par l'ECOSOC.

Si le succès de la consolidation de la paix se forge auparavant avec les autorités du territoire à relever et les Etats de la région, les différentes études ont montré l'importance que l'ensemble du processus soit soutenu par toute la Communauté internationale. L'Assemblée générale des Nations unies, étant le lieu unique de réunion de la quasi-totalité des Etats de la planète, symbolise l'appui de tous les Etats au processus étudié par la Commission. Cette idée est renforcée par le fait que l'Assemblée générale choisisse la dernière les Etats la représentant et de ce fait permette à des Etats n'appartenant à aucune des autres catégories de participer à la Commission de consolidation de la paix.

Le Comité d'organisation sera composé de cinq Etats choisis parmi les plus grands contributeurs financiers de l'ONU et de cinq autres Etats choisis parmi les plus gros fournisseurs de contingents militaires et de police civile dans les opérations de l'ONU. La résolution 1645 est précise sur les critères que doit prendre en compte le Secrétaire général pour établir la liste des dix Etats de chaque catégorie. En revanche il n'est pas mentionné par quelle procédure les cinq Etats seront choisis. Est-ce qu'il s'agira d'un vote de l'Assemblée générale ? Est-ce que cela sera le choix du Secrétaire général ? Est-ce qu'ils seront choisis par les autres

⁹¹⁴ Résolution 9 (II) du Conseil économique et social des Nations unies, 21 juin 1946.

⁹¹⁵ Résolution 1503 (XLVII) du Conseil économique et social des Nations unies, 27 mai 1970, E/4832/Add.1, p. 9.

Etats membres de la Commission et nommés par les organes de l'ONU ? Sur ce point, la résolution demeure sans réponse.

Un certain nombre de pays risque par ailleurs de ne jamais apparaître sur l'une des deux listes sinon sur les deux listes. En effet, la quote-part de chaque Etat au budget est calculée selon la capacité de financement de chacun.⁹¹⁶ Les pays industrialisés ont par conséquent la quote-part la plus importante au budget de l'ONU⁹¹⁷ puisqu'ils possèdent les revenus nationaux les plus élevés. Quant aux éventuelles contributions volontaires, il semble bien difficile à un pays pauvre de s'inscrire parmi les dix meilleurs donateurs étatiques alors que sa quote-part est parmi les plus faibles. Des questions demeurent néanmoins. Tout d'abord, est-ce que la participation au budget général de l'ONU et les contributions volontaires sont assortis d'un quelconque coefficient permettant, par exemple, de mieux prendre en compte les contributions volontaires au Fonds permanent de consolidation à la paix ? Les Etats ne sont pas les seules sources de contributions financières à l'ONU. Les personnes privées peuvent aussi devenir des donateurs. Est-ce que ce type de dons est pris en compte selon la nationalité du donateur ou bien la liste est-elle limitée aux seules contributions volontaires émanant du Gouvernement de chaque Etat ? Enfin, est-ce que le refus fait par un Etat de s'acquitter de sa quote-part au budget de l'ONU l'écarte de cette liste des meilleurs financiers de l'ONU, de ses fonds et de ses programmes ?

Les remarques et interrogations à propos de cette liste de financiers se posent également pour les meilleurs contributeurs en contingents militaires et de police civile de l'ONU. Si certains pays pauvres peuvent se voir inclure sur la seconde liste, tous les Etats ne le peuvent pas. En effet, il est nécessaire d'avoir une ressource démographique importante pour envoyer de nombreux hommes sur les opérations de l'ONU. Par conséquent les petits Etats risquent de ne participer au Comité d'organisation de la Commission de la paix que par le seul chemin de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social ou du Conseil de sécurité.

⁹¹⁶ « Le principal critère utilisé par les États Membres dans le cadre de l'Assemblée générale est la capacité des pays à payer. Celle-ci est fondée sur une estimation de leur produit national brut (PNB), corrigée pour tenir compte de divers facteurs tels que la dette extérieure et la faiblesse du revenu par habitant ». Selon ces critères, la quote-part des Etats au budget des Nations unies varient de 0,001 % à 22 %. Les seize Etats qui ont une quote-part d'au moins 1 % sont : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Brésil, l'Espagne, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Italie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Corée du Sud et le Royaume-Uni. Il n'y a que quarante-six Etats dont la quote-part s'élève au moins à 0,1 %. (Source : http://www.un.org/french/geninfo/ir/ch5/ch5_txt.htm et S. Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, Domat politique, 5^{ème} édition, 2009, pp. 529 et s.).

⁹¹⁷ P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Paris, Précis Dalloz, 9^{ème} édition, 2008, p. 169.

Le Comité d'organisation de la Commission de la paix est donc basé sur une composition qui cherche l'efficacité, car les Etats qui ont contribué d'une manière conséquente ou d'une autre à la paix sont considérés comme à même d'être les plus efficaces dans cette mission de consolidation de la paix. Parmi ces Etats exceptionnels en la matière, les membres du Conseil de sécurité occupent la première place, puisque cet organe a la responsabilité principale du maintien de la paix, étape nécessaire à toute consolidation. Et parmi ces Etats, les membres permanents constituent le cœur du système parce que, non seulement ils ont un droit de veto au Conseil de sécurité et donc peuvent annihiler toute action, mais aussi parce qu'ils font partie des dix meilleurs contributeurs financiers⁹¹⁸ de l'ONU. Enfin ils possèdent une grande expérience dans le relèvement des pays après les conflits⁹¹⁹. Il est dommage que cette expérience ne puisse servir aux autres Etats, et notamment aux PED, que maintenant. Il est aussi regrettable que leurs contributions humaines aux opérations de l'ONU soit aussi faible⁹²⁰.

B- Les autres participants

Une des caractéristiques originales de la Commission de consolidation de la paix est la participation plus ou moins fréquente d'entités aux travaux de la Commission, aux côtés des membres permanents. Certaines sont présentes à chaque réunion, tandis que d'autres ne sont invités qu'aux réunions les concernant, ce qui amène à s'interroger sur leur qualité de membres.

⁹¹⁸ Voir la note de bas de page 903.

⁹¹⁹ La France, le Royaume-Uni et la Russie ont connu deux guerres mondiales en moins de trente ans et ont réussi à se reconstruire à chaque fois. La Chine a réussi aussi à se reconstruire après la Seconde guerre mondiale. Bien que moins touchés par ces deux conflits, les Etats-Unis ont enfin l'expérience de l'aide aux Etats qui sortent des conflits grâce au plan Marshall.

⁹²⁰ En mars 2007, seule la France appartient au club des dix meilleurs contributeurs en hommes. La Chine est treizième. Les autres membres permanents ne sont que quarantième et plus alors qu'ils possèdent les ressources humaines nécessaires (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>) : la population des cinq membres permanents représente 31 % de la population mondiale. L'accroissement de cette contribution dépend ainsi d'une volonté politique de chaque Etat.

1- Dénomination et classification des autres participants

A côté du Comité permanent d'organisation, la résolution 1645 prévoit qu'il invitera un certain nombre de représentants qui participeront aux réunions en fonction du pays étudié par la Commission⁹²¹. Ces représentants sont :

- Les représentants du pays concerné
- Les représentants des pays de la région qui participent aux activités d'après conflit
- Les autres pays qui prennent part aux opérations de secours ou au dialogue politique
- Les organisations régionales et sous-régionales concernées
- Les représentants des pays qui participent à l'entreprise de relèvement et fournissent des ressources importantes et un nombre élevé de militaires et de membres de la police civile

A cette première série de participants « non permanents », la résolution permet au Comité d'inviter les représentants des principales institutions financières internationales et régionales et le principal représentant de l'ONU et des autres organisations sur place, s'il y a lieu⁹²².

Nous sommes donc devant deux types de participants non permanents. Une des catégories est invitée selon le pays à l'ordre du jour, l'autre catégorie n'est invitée que « s'il y a lieu ». Ce dernier point reste bien sûr à la discrétion des membres du Comité permanent d'organisation puisque la résolution ne précise rien de plus sur ce point. Ainsi la Commission détermine de manière discrétionnaire s'il est opportun ou non, que telle ou telle institution financière ou tel représentant sur place de l'ONU ou d'une autre institution internationale soit invité à une réunion particulière.

Parmi ces différents représentants non permanents, quelques uns occupent une place à part. Ainsi, « chaque fois que possible, la Commission mènera ses travaux en coopération avec les autorités ou les autorités de transition du pays concerné afin que l'entreprise de consolidation de la paix soit prise en main par le pays lui-même »⁹²³. Le but est clairement affiché ici : la Commission de consolidation de la paix ne veut pas et ne doit pas remplacer les autorités nationales. A terme, la reconstruction du pays devra être réalisée par l'Etat lui-même. Cette idée d'une assistance temporaire la plus courte possible est conforme à l'idée que les

⁹²¹ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 7.

⁹²² *Ibid.*, § 7 d) et e).

⁹²³ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 10.

différents rapports précédant 2005 ont exprimée. La consolidation de la paix ne doit pas se transformer en une opération d'assistanat perpétuel. Pareillement, la résolution 1645 prévoit que, « s'il y a lieu, la Commission mènera ses travaux en étroite consultation avec les organisations régionales et sous-régionales afin d'associer celles-ci à l'entreprise de consolidation de la paix »⁹²⁴. Là encore, cet aspect se conforme aux souhaits des différentes études. La consolidation ne saurait réussir sans une collaboration étroite des organisations régionales et sous-régionales.

Dans les instances financières internationales, la Banque mondiale et le FMI occupent aussi une place privilégiée. En effet, leurs représentants seront invités à toutes les réunions de la Commission. On ne saurait alors parler d'invitation laissée à la discrétion du Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix. Il ne s'agit donc pas d'une invitation « s'il y a lieu ». Cela peut se comprendre par le fait que la BM et le FMI sont des institutions incontournables de l'aide à la reconstruction et au développement économique des pays sortant de la guerre. En revanche, la suite du paragraphe est ambiguë puisqu'il est déclaré que « d'autres bailleurs de fonds institutionnels seront invités à participer à toutes les réunions de la Commission »⁹²⁵. Il est nécessaire de préciser, immédiatement, que la résolution ne donne aucune précision sur ces autres bailleurs de fonds institutionnels. Alors que ces derniers sont invités à participer à toutes les réunions de la Commission, les représentants des institutions financières internationales et régionales ne sont invités que s'il y a lieu. Deux interrogations se posent alors : tout d'abord, comment sera déterminé s'il y a lieu ou pas d'inviter les représentants précités ? Ensuite, comment et par qui sera établie la liste des bailleurs de fonds pouvant participer à toutes les réunions de la Commission et quelles seront les différences avec les institutions financières internationales et régionales ? A vrai dire il devient difficile de voir une quelconque différence objective entre ces deux concepts lorsqu'on les définit. Les économistes définissent « financer » comme « fournir des fonds »⁹²⁶, c'est-à-dire « fournir l'argent nécessaire à la réalisation d'une opération économique »⁹²⁷ – ici la consolidation de la paix –. Par conséquent une institution financière est assimilée à un bailleur de fonds puisque l'objectif de ces deux organismes est de fournir une somme d'argent destinée à une utilisation précise⁹²⁸. Par ailleurs, pour un économiste, les institutions financières interna-

⁹²⁴ *Ibid.*, § 11.

⁹²⁵ *Ibid.*, § 9.

⁹²⁶ J.-M. Albertini et A. Silem, (sous les directions de), *Lexique d'économie*, Paris, Dalloz, 9^{ème} édition, 2006, p. 372.

⁹²⁷ Claude-Danielle Echaudemaison (sous la direction de), *op. cit.*, p. 216.

⁹²⁸ Comme le bailleur en droit, le bailleur de fonds est une personne morale ou physique qui loue de l'argent. Il s'agit tout simplement d'un prêt dont le remboursement sera accompagné de paiement d'intérêts constituant la

tionales désignent, entre autres, le FMI et la Banque mondiale⁹²⁹. Une interrogation ressort donc de cette analyse : alors qu'il n'y a pas de différence entre les organismes du paragraphe 7 e) et ceux cités au paragraphe 9 de la résolution 1645, comment sera déterminé lesquels dépendent de tels cas ? On pourrait écarter le FMI et la Banque mondiale puisqu'ils sont nommément désignés, mais il s'agit des institutions financières internationales et donc ils peuvent aussi bien dépendre de l'un ou l'autre paragraphe. A notre avis, le classement des organismes dépendra de la puissance financière de chacun ; il est, en tout cas, laissé à la libre discrétion des Etats membres du Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix.

Quelles que soient les réponses à ce sujet, il convient de constater la place importante qu'occupent l'économie et son financement dans la consolidation de la paix.

2- De la qualité de membre et de participants

Si la qualité de membres n'est pas ambiguë pour les Etats siégeant au Comité permanent d'organisation⁹³⁰, la question se pose pour les autres participants. En effet, la résolution ne les qualifie à aucun moment de membres, mais de participants aux réunions.

Selon le droit international public, la participation aux instances d'une organisation internationale peut prendre plusieurs formes. La qualité de membre⁹³¹ de l'organisation en question offre une participation optimale. A cette qualité de membre sont associés des droits et

rétribution de la location. Il n'y aurait donc pas de différence avec une institution financière, à moins que ces dernières réalisent des donations ou des prêts à taux zéro.

⁹²⁹ J.-M. Albertini et A. Silem (sous les directions de), *op cit*, p. 440. Selon cet ouvrage, ces institutions regrouperaient aussi l'Association internationale pour le développement et la Société financière internationale. H. Bonnet et D. Berthet soutiennent cette thèse et la complètent par le PNUD et les organismes régionaux. Par ailleurs, ils élargissent le FMI et la Banque mondiale à l'ensemble des institutions issues des accords de Bretton Woods (H. Bonnet et D. Berthet, *Institutions financières internationales*, Paris, PUF, collection Que-sais-je ?, 4^{ème} édition, 1987, 128 p.). Mais selon Josette et Max Peyrard, les institutions financières internationales regrouperaient uniquement la Banque mondiale et le FMI (Josette et Max Peyrard, *Dictionnaire de finance*, Paris, Vuibert, 2^{ème} édition, 2001, p. 143).

⁹³⁰ La résolution les qualifie expressément de membres : « Décide que les membres du Comité d'organisation siégeront pour une période de deux ans renouvelable ».

⁹³¹ Classiquement, les Etats sont les membres des organisations internationales. En effet ce sont des groupements permanents d'Etats. Elles se dénomment aussi organisations intergouvernementales par opposition aux ONG. Néanmoins, la qualité d'Etat n'est pas toujours une condition *sine qua non* de la qualité de membre d'une organisation internationale. Ainsi l'Ukraine et la Biélorussie furent membres à part entière de l'ONU, alors qu'elles étaient des Etats fédérés de l'URSS. De même, à côté du représentant gouvernemental, siègent à l'Organisation internationale du travail un représentant des employeurs et un représentant des salariés de l'Etat membre (article 3 § 1 du traité constitutif de l'OIT). Ils disposent tous d'un droit de vote qu'ils exercent indépendamment les uns des autres (article 4 § 1) et c'est au titre de représentant syndical que les représentants des employeurs et des salariés siègent à l'OIT et non comme représentant du gouvernement de leur pays.

obligations exclusifs⁹³². Mais, il existe aussi d'autres formes de participation. Leurs dénominations, droits et obligations sont très variables. Elles se regroupent toutes, toutefois, sur le fait d'avoir des droits et obligations moins étendus que pour les membres et notamment le droit de vote, c'est-à-dire de décision. Ainsi, à propos des organisations non gouvernementales⁹³³, P.-M. Dupuy⁹³⁴ distingue trois sortes de participation de ce type : soit l'entité pourra présenter oralement son point de vue devant l'assemblée des membres ou une autre instance, soit elle sera consultée sur les sujets l'intéressant avant la réunion des membres mais sans pouvoir prendre la parole devant eux, soit elle participera de façon discontinue aux travaux de l'organisation.

Cette dernière situation correspond au cas des participants à la Commission de la paix qui ne siègent qu'en fonction de l'ordre du jour. Ils n'auraient donc pas la qualité de membres de la Commission. Toutefois, la résolution met la coopération avec les autorités du pays et avec les organisations régionales et sous-régionales au centre de la consolidation de la paix : « la Commission mènera ses travaux en coopération avec les autorités ou les autorités de transition du pays concerné [...] en étroite consultation avec les organisations régionales et sous-régionales »⁹³⁵. Il ne s'agit donc pas de simplement entendre les parties intéressées avant une prise de décision, à l'image du Conseil de sécurité, mais de s'assurer une participation active de ces entités. D'ailleurs, la résolution 1645 déclare sans détour, et reprend sur ce point les différents précédents rapports, qu'il « appartient au premier chef aux administrations et autorités ou administrations et autorités de transition des pays où un conflit vient de prendre fin ou risque de reprendre de définir les priorités et stratégies qui régiront l'entreprise de consolidation de la paix, celle-ci devant être prise en main par les pays eux-mêmes »⁹³⁶. Il est par là évident que ces autorités doivent participer à l'avis qu'émettra la Commission. Un parallèle peut être fait avec les participants invités à siéger à toutes les réunions : ces derniers ayant un rôle actif à jouer dans la réussite de la consolidation de la paix, il est alors clair que ces ac-

⁹³²Par le biais du droit de vote (qui peut être pondéré au sein de certaines organisations), le membre dispose aussi du droit de contrôler l'entrée de nouveau membre, de participer aux orientations budgétaires de l'organisation. Avant de voter, le membre a le droit de délibérer et de participer aux différentes instances de l'organisation internationale. Enfin tous les membres ont un droit de retrait de l'organisation. En contrepartie de ces droits, les membres ont des devoirs. Il s'agit de participer à la réalisation des objectifs de l'organisation et de contribuer au budget selon ses moyens financiers.

⁹³³Bien que les participants invités à la Commission de consolidation de la paix soient des Etats ou organisations intergouvernementales, ces propos de P.-M. Dupuy peuvent aussi s'y appliquer. En effet, « tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de sécurité peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de sécurité, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés » (article 31 de la Charte des Nations unies).

⁹³⁴P.-M. Dupuy, *op. cit.*, p. 174.

⁹³⁵Résolution 1645 du Conseil de sécurité, *op. cit.*, §§ 10 et 11.

⁹³⁶*Ibid.*, préambule.

teurs doivent aussi être intégrés au consensus sur l'avis émis par la Commission. A leur égard, la question de la qualité de membres se pose également puisque la résolution 1645 ne leur a pas expressément donné la qualification de membres.

En ce qui concerne le Secrétaire général, il faut rappeler qu'il est l'administrateur de l'ONU. Il peut aussi être chargé de n'importe quelle fonction, même politique, par les organes de l'Organisation. En effet, même si le Secrétaire n'est pas un chef d'Etat ou de Gouvernement, « les règles de l'action sont les mêmes dans toutes les institutions, qu'il s'agisse d'un Etat, d'une organisation internationale ou d'une société commerciale, et elles imposent des solutions s'inspirant des mêmes principes. Par structure, les organes collégiaux ne peuvent que délibérer et prendre des décisions de principe. Ils ne peuvent se livrer à aucune activité directe de gestion, ni mener les multiples opérations nécessaires à la mise en œuvre de leurs résolutions. De ce fait s'établit, par la force de choses, une distinction entre organes délibérants et organes exécutifs ».⁹³⁷ Le Secrétaire général est donc le lien entre la décision de l'ONU et l'action sur le terrain. Avant la consolidation de la paix, alors que la paix était menacée ou/et rompue, il remplissait déjà cette tâche. Il poursuit ainsi celle-ci.

De même, un pays qui sort d'un conflit a des besoins spécifiques et notamment économiques, tels que reconstruire, démobiliser les troupes et les réintégrer à la vie civile, assurer le développement commercial..., le tout dans un esprit de cohérence, de coordination. La présence de la Banque mondiale et du FMI répond donc à un besoin à la fois technique et coopératif. Ces deux institutions spécialisées ont l'objectif commun d'aider les pays en difficulté. La Banque mondiale agit au moyen de garanties, de prêts, d'investissements de capitaux. Le FMI, pour sa part, fournit une aide financière aux Etats membres qui ont des difficultés temporaires de paiement en devises étrangères. Ainsi, ces deux institutions disposent des moyens, ou d'une partie des moyens techniques, nécessaires à la réussite de la consolidation de la paix et par conséquent leur coopération est indispensable. D'ailleurs, le rapport de 2004 précisait expressément que la Commission de consolidation de la paix devait être composée, entre autres, du FMI et de la Banque mondiale⁹³⁸. Selon ce rapport, ils devaient être membres du nouvel organe. Il semble donc qu'on dépasse la conception classique de l'observateur sans atteindre la qualité de membre puisqu'ils n'y siègent pas en permanence et qu'ils ne sont invités que par le Comité permanent d'organisation. Toutefois, en prenant part à l'avis émis par la Commission de consolidation de la paix, ils sont plus proches du membre que du simple observateur. A vrai dire, la différence entre ces participants, occasionnels ou non, et les

⁹³⁷ M. Virally, *op. cit.*, p. 125.

⁹³⁸ *Un Monde plus sûr, notre affaire à tous*, *op. cit.*, § 265 f).

membres du Comité permanent d'organisation se situe dans le fait que ces derniers gèrent les questions à l'ordre du jour et peuvent donc écarter des affaires ou en mettre d'autres en avant.

II- La structure des autres instances liées à la Commission de consolidation de la paix

En sus de la Commission de consolidation de la paix, la résolution 1645 demande au Secrétaire général de créer un Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix et un Fonds permanent. Si le premier a un rôle de secrétariat pour assister la Commission, le second est plus indépendant et apporte un soutien financier subsidiaire aux opérations de consolidation de la paix.

A- Le Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix

La résolution précitée « demande à nouveau au Secrétaire général de créer au Secrétariat, dans les limites des ressources disponibles, un petit bureau d'appui à la consolidation de la paix formé d'experts dans ce domaine »⁹³⁹.

Il ne s'agit pas d'un nouvel organisme comme la Commission de consolidation de la paix. En effet, depuis 1997, le Département des affaires politiques de l'ONU déploie des bureaux de consolidation de la paix sur le terrain. Le Secrétaire général a donc l'expérience du terrain.

La résolution précise le cadre de cette création, puisque ce bureau sera mis en place au sein du Secrétariat, dans les limites des ressources disponibles.

Le premier point n'amène pas à faire de remarques particulières. En effet, le Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix » (BACP) s'intègre au sein du Secrétariat. Or c'était jusqu'à présent le cas au sein, plus particulièrement, du département des affaires politiques. D'ailleurs, ce dernier se déclare prêt à accueillir ce nouveau bureau en son sein, en raison de sa grande expérience en la matière et, dans tous les cas, à participer avec les autres entités des Nations unies aux opérations de consolidation de la paix⁹⁴⁰. Il n'est toutefois pas certain que ce nouveau bureau soit intégré au DAP, puisque, pour le moment, ce BACP n'est que provisoire en attendant les arbitrages budgétaires pour la période 2008-2009. Par conséquent, il

⁹³⁹ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 23.

⁹⁴⁰ <http://www.un.org/french/Depts/dpa/peacebuilding.shtml>

peut être envisagé, même si cela est peu probable, de créer un nouveau département au sein du Secrétariat de l'Organisation, au lieu de l'intégrer au sein d'une division existante. Mise à part cette petite difficulté minime, ce premier point ne pose donc aucun problème.

En revanche la limitation imposée par la résolution aux ressources disponibles en a posé. Selon le Secrétaire général, la création de ce bureau devait se dérouler en deux phases. Tout d'abord, il constituerait une « unité de démarrage » en utilisant les postes déjà approuvés. Ensuite, il demande la création de vingt-et-un postes dont un poste de sous-secrétaire général. Cette création aurait une incidence sur le budget biennal de l'Organisation pour 2006-2007. Sur ce point, le Comité consultatif a émis un avis négatif. Son argumentation se base sur plusieurs points. Tout d'abord, il rappelle que la double résolution de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité ordonnait la création dudit bureau dans les ressources disponibles. Par conséquent, il serait contraire à la résolution de créer de nouveaux postes pour le bureau d'appui à la consolidation de la paix. Ensuite, il appartient au Secrétaire général d'expliquer à l'Assemblée générale les raisons pour lesquelles il ne peut pas assurer une activité nouvelle avec les moyens existants. Il doit notamment, selon le Comité consultatif, fournir « une analyse complète des possibilités de financement au moyen des crédits prévus et des possibilités de redéploiement »⁹⁴¹ afin de justifier la nécessité de moyens nouveaux. Or le Comité précise que le Secrétaire général n'a point donné de description des vingt-et-un postes demandés et « qu'il n'y a pas de preuves que des efforts suffisants ont été entrepris pour redéployer les ressources existantes ou pour assurer autrement l'exécution de cette activité dans les limites des ressources disponibles »⁹⁴². Le Comité en conclut que l'Assemblée générale doit refuser la demande du Secrétaire général.

La position du Comité paraît tout à fait logique au regard de la limitation posée par le texte de la résolution : « dans les ressources disponibles »⁹⁴³. Par ailleurs, ce même document utilise l'adjectif de « petit »⁹⁴⁴ pour qualifier le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et de ce fait, cela renforce l'obligation de respecter la limite des ressources disponibles posée par la résolution 1645. Le Comité ne ferme toutefois pas complètement la possibilité à la création de tout ou partie des moyens demandés par le Secrétaire général. Ce dernier doit prouver qu'il lui sera impossible de remplir la nouvelle mission que l'Assemblée et le Conseil de sécurité

⁹⁴¹ Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, *La Commission de consolidation de la paix : incidences sur le budget-programme du projet de résolution A/60/L.40* », 26^{ème} rapport, 16 décembre 2005, A/60/7/Add.25, § 7.

⁹⁴² *Idem.*

⁹⁴³ Résolutions 1645(2005) et 60/180, *op. cit.*, § 23.

⁹⁴⁴ *Idem.*

lui ont assignée avec les moyens dont il dispose alors et, en raison de la lettre même de la résolution, son argumentation devra être très précise.

Le 16 mai 2006, la Sous-secrétaire générale au Bureau d'appui à la consolidation de la paix fut nommée par le Secrétaire général. Un an plus tard, le 14 mai 2007, à l'occasion de l'étude du programme de financement biennal 2008-2009, l'Assemblée générale a entendu les arguments du Secrétaire général. En effet, elle constate que « pour mener à bien ses travaux, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a besoin d'une main-d'œuvre importante, car il arrête le calendrier et le programme de travail, élabore des documents sur la planification et la gestion ainsi que de la documentation consultative, assure la liaison avec les bureaux extérieurs et les départements du Siège aux fins de l'élaboration des documents de fond, prépare sur le fond les réunions de la Commission et prend part aux échanges interdépartementaux relatifs à la consolidation de la paix. En outre, la Commission a décidé d'organiser des visites sur le terrain, et le Bureau doit, avec l'appui des bureaux extérieurs, en assurer la préparation et le bon déroulement. Enfin, le Bureau coopère avec des entités, des bailleurs de fonds et des institutions qui ne font pas partie du système des Nations Unies pour mettre sur pied des séances consacrées aux travaux de fond en lien avec la consolidation de la paix, afin que la Commission reçoive de l'extérieur des avis et un appui appropriés »⁹⁴⁵. Elle rajoute que « si la liste des pays dont la Commission examine la situation s'allonge, le Bureau aura immédiatement à s'acquitter de tâches supplémentaires : élaborer des contributions de fond pour les réunions de la Commission; réunir et analyser les informations présentées par les membres de la Commission au sujet de l'appui qu'ils apportent aux activités de consolidation de la paix et de leurs engagements financiers; contribuer à la planification des opérations de consolidation de la paix; travailler avec les départements chefs de file, les entités des Nations Unies présentes sur le terrain et d'autres; analyser les pratiques optimales et proposer des orientations, selon qu'il conviendra »⁹⁴⁶. Elle en conclut, comme le Secrétaire général, qu'il est nécessaire de recruter du personnel pour réaliser le travail qui incombe à ce Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix. Toutefois, les vingt-et-un postes demandés par le Secrétaire ne sont pas tous créés : seize postes le sont seulement, dont quatre sur le budget ordinaire. A cela s'ajoute les trois postes détachés des autres administrations. Par le biais de ces deux dernières méthodes, sept postes sont affectés au BACP dans le cadre des ressources disponibles, respectant ainsi autant que possible les dispositions des résolutions 1645 du Conseil de sécurité et 60/180

⁹⁴⁵ *Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009*, Titre II Affaires politiques, Chapitre 3 Affaires politiques, 14 mai 2007, A/62/6 (Sect. 3), § 3.72.

⁹⁴⁶ *Ibid.*, § 3.73.

de l'Assemblée générale. En attendant que l'ensemble des recrutements pour le Bureau d'appui soit terminé, il faut qualifier son personnel de provisoire.

B- Le Fonds permanent pour la consolidation de la paix

La résolution 1645 prévoit la création d'un Fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits. Dans ce dessein, il est demandé au Secrétaire général de faire un rapport à l'Assemblée générale. Ce rapport⁹⁴⁷ est présenté le 22 août 2006 et comprend en annexe ce qui sera le mandat du Fonds.

La rédaction de ce mandat fit l'objet de consultations officieuses et officielles auprès des organismes du système des Nations unies, des Etats et des membres de la Commission de consolidation de la paix. Le Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix s'est basé sur ces consultations pour établir le mandat du Fonds. Les éventuelles difficultés ont donc été aplanies en amont⁹⁴⁸.

Deux principes régissent le Fonds : la subsidiarité et la contribution volontaire. Ainsi, dès lors qu'un autre bailleur de fonds peut assurer le financement de l'action en cause, il prend le relais du FCP. *A contrario*, tant qu'il n'existe pas d'autre bailleur, le Fonds continue le financement de l'action, si bien que le Fonds peut intervenir aussi bien pendant la première que durant la seconde phase de la consolidation de la paix. Par ailleurs, la totalité de son fonctionnement est basée sur les contributions volontaires⁹⁴⁹, y compris les frais d'administration⁹⁵⁰.

La direction générale du Fonds est assurée par le chef du BACP, sous la direction du Secrétaire général. La gestion du Fonds est confiée au PNUD sous la direction du chef du BACP. La gouvernance du Fonds est assurée par l'Assemblée générale et la Commission de consolidation de la paix : sur la base du rapport annuel du Secrétaire général, elles guident l'action du Fonds. Pour des raisons évidentes, l'action de la Commission de consolidation de la paix est plus étoffée. Ainsi, elle appuie l'élaboration de stratégies intégrées de consolida-

⁹⁴⁷ *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, rapport du Secrétaire général, 22 août 2006, A/60/984.

⁹⁴⁸ Il est vrai que la difficulté budgétaire du BACP n'est pas présente puisque le Fonds fonctionne uniquement sur la base de contributions volontaires.

⁹⁴⁹ Contributions des Etats, des organisations gouvernementales, des ONG et de toutes autres personnes morales de droit privé ou de droit public ou physiques.

⁹⁵⁰ *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, *op cit*, § 4.2.

tion de la paix, elle formule des conseils stratégiques sur les pays dont elle est saisie, elle propose des orientations générales sur l'utilisation du Fonds et elle examine les demandes de financements additionnels. Enfin la Commission détermine les pays bénéficiaires du Fonds. Il faut noter que le chef du BACP peut approuver un décaissement d'urgence à hauteur d'un million de dollars américains. La Commission en est alors informée par le Secrétaire général.

Afin d'améliorer le fonctionnement et l'organisation du Fonds, il est prévu que le mandat sera réexaminé deux années après son adoption. Par ailleurs, un groupe d'experts indépendants, au nombre de dix, est nommé par le Secrétaire général parmi les personnes ayant une expérience dans le domaine de la consolidation de la paix, pour une durée de deux ans. Ils doivent évaluer et contrôler la rapidité et la pertinence de l'affectation des fonds et examiner les rapports d'activités et d'informations financières. Ils proposent donc des réformes pour l'amélioration du Fonds, deux fois par an.

Enfin, les donateurs sont réunis annuellement pour recueillir leurs observations et les informer de l'utilisation des fonds.

Par une résolution du 21 septembre 2006⁹⁵¹, l'Assemblée générale adopta donc le mandat et créa le Fonds pour la consolidation de la paix.

L'organisation du Fonds de consolidation de la paix appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, on peut se demander ce qu'il faut voir dans le fait que l'Assemblée générale est le seul organe principal des Nations unies, avec le Secrétaire général, à participer à l'action du Fonds. Cette question est d'autant plus intéressante qu'au regard de la Commission de consolidation de la paix, le Conseil de sécurité et l'ECOSOC occupent une place primordiale. Selon nous, il n'y a rien de toutefois choquant dans la présence de l'Assemblée générale à la fois à la Commission et au Fonds. En effet, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social occupent une place primordiale au sein de la Commission et peuvent donc agir au sein du Fonds. D'ailleurs, cet organisme ne peut pas agir sans l'accord de la Commission. Ainsi ces deux organes principaux (et donc les cinq membres permanents) ne sont pas écartés de l'activité du Fonds, bien au contraire, ils le contrôlent. Ensuite, la présence de l'Assemblée générale permet à chaque membre de la Société internationale de se sentir impliqué dans la consolidation de la paix et notamment son financement, car le Fonds fonctionne avec les seules contributions volontaires. Enfin, il a été créé par une résolution de la seule Assemblée générale, contrairement à la Commission de consolidation de la paix.

⁹⁵¹ Résolution 60/287 de l'Assemblée générale, 21 septembre 2006, A/RES/60/287.

Le chef du BACP joue un rôle important au sein de ce Fonds. Il en est le directeur général et en assure, également, la direction de la gestion. Il peut alors procéder à des décaissements d'urgence. Ces actions sont néanmoins réalisées sous le contrôle du Secrétaire général, de l'Assemblée générale et de la Commission de consolidation de la paix. Ne serait-il pas alors possible de faire une analogie entre le monde de l'entreprise ou de l'association privée et la direction du Fonds ? La difficulté rencontrée pour la mise en place du BACP s'est-elle répercutée sur le Fonds de consolidation de la paix et par conséquent sur les programmes que ce dernier devait financer ?

Section II : Fonctionnement de la Commission, du Fonds et du Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix

Coordination et coopération sont les maîtres mots du fonctionnement de ces trois organes. Au sein de la Commission, du Fonds et du Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix, une collaboration existe entre tous les intervenants. Cette collaboration se retrouve également dans le fonctionnement desdits trois organes. Ainsi, le BACP assure le secrétariat de la CCP et du Fonds. Tous les Etats inscrits à l'ordre du jour de la CCP sont éligibles aux aides du FCP. En revanche, tous les Etats qui bénéficient de son aide financière ne sont pas nécessairement inscrits auprès de la Commission. Le montant global de l'aide est enfin fixé par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, après consultations des différents acteurs.

I- Le fonctionnement de la Commission

Selon la résolution 1645 du Conseil de sécurité, les principales missions de la Commission se classent en trois catégories : d'une part « réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière »⁹⁵², d'autre part « appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de

⁹⁵² Résolutions 1645 et 60/180, *op cit*, § 2 a).

jeter les bases d'un développement durable »⁹⁵³ et, enfin, « faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés dans le système des Nations unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit »⁹⁵⁴. On peut noter que ces objectifs ne concernent que la période *post*-conflictuelle.

Dès 1992, B. Boutros-Ghali donnait déjà les objectifs à atteindre et une idée du fonctionnement de l'actuelle Commission de consolidation de la paix : « la consolidation de la paix après les conflits vise à éviter que la crise ne se reproduise »⁹⁵⁵. La consolidation de la paix se fonde alors sur deux principes : d'une part, la relation entre le développement, la paix, la sécurité et les droits de l'homme et d'autre part, la nécessité de coordonner l'action des différents acteurs intervenant. La double résolution constitutive conclut à la nécessité d'une institution pour répondre aux besoins particuliers de relèvement, de réinsertion et de reconstruction des pays sortant d'un conflit et les aider à jeter les bases d'un développement durable. L'objectif de consolider la paix se subdiviserait ainsi en quatre : relever, réinsérer, reconstruire et aider au commencement d'un développement durable. Ces objectifs sont également présents dans *l'Agenda pour la paix* et parfois d'une façon plus précise et concrète : les actions de consolidation de la paix comportent, notamment, la sécurisation du territoire (désarmer, récupérer les armes, rétablir l'ordre), le retour des réfugiés, la surveillance des élections... B. Boutros-Ghali déclarait alors que le but de la consolidation – et par conséquent la mission de la Commission – est non seulement de favoriser le développement économique mais surtout la confiance. Ainsi, l'ONU doit assister et aider tout renforcement ou mise en place d'institutions démocratiques, car il y a un lien entre les processus démocratiques et l'instauration de la paix. En effet, seules ces institutions offrent une conduite saine des affaires publiques. Qu'on mette en avant *l'Agenda pour la paix* ou la résolution 1645, le concept de consolidation de la paix se comprend d'une manière assez large.

Les fonctions confiées à la Commission sont donc les suivantes : mobiliser les ressources, proposer des stratégies intégrées à la consolidation de la paix, appeler l'attention sur la reconstruction et le renforcement des institutions, favoriser le développement durable, amé-

⁹⁵³ *Ibid.*, § 2 b).

⁹⁵⁴ *Ibid.*, § 2 c).

⁹⁵⁵ B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111, p. 18.

liorer la coordination, obtenir un financement prévisible et prolonger la période de mobilisation de la Communauté internationale. Ces fonctions se classent en trois catégories, selon la résolution : mobiliser, reconstruire et informer. Ces trois catégories doivent être entendues largement. Ainsi la reconstruction ne se limite pas au seul aspect matériel de la chose, mais s'étend de la (re)mise en place des institutions nécessaires au commencement d'un développement durable. Bien entendu, la mobilisation va durer pendant cette longue période de reconstruction, mais elle va concerner une mobilisation tant humaine que matérielle et financière. Un parallèle peut être fait avec la mission d'information – recueillir et redistribuer celle-ci. La Commission se voit par conséquent confier une très large mission. Cela n'est pas choquant, puisque le terme de consolidation de la paix est compris largement⁹⁵⁶. Par ailleurs, second argument, il ne faut pas oublier qu'en anglais la consolidation de la paix se traduit par *the peace-building*, c'est-à-dire la construction de la paix. En conséquence de quoi, si la mission de la Commission s'étend du début de la construction de la paix à la fin de la consolidation de celle-ci, il apparaît tout à fait normal que sa mission soit aussi large. Nous aborderons donc d'abord la question des objectifs poursuivis par la CCP, puis des pouvoirs dont elle dispose.

A- Les objectifs

L'étude des rapports précédents la résolution 1645 permet de mieux voir l'immensité des tâches qui attendent la Commission et les interactions qui lie chacune d'elles. On en dénombre cinq : la définition de stratégies intégrées, la mobilisation des ressources, la reconstruction et le renforcement des institutions au lendemain d'un conflit, la recherche du développement durable et une meilleure coordination.

1- La définition de stratégies intégrées

Un sentiment d'immensité se retrouve devant le concept de stratégies intégrées, car il s'agit d'un ensemble d'actions coordonnées inséré dans les mandats successifs des différentes actions des différents acteurs intervenant dans la consolidation de la paix. Ces stratégies sont uniques à chaque crise, mais elles possèdent un socle commun. Elles doivent être « claire[s],

⁹⁵⁶ V. Chapaux, « La réforme des Nations unies et la consolidation de la paix : la nouvelle Commission de consolidation de la paix du point de vue de l'Etat destinataire. » in J. Cardona Llorens (bajo la dirección de), *op. cit.*, pp. 245 et s.

élaborée[s] et appliquée[s] par des professionnels hautement qualifiés. [Elles] tiennent compte des conditions locales et se reflètent dans les mandats conçus par le Conseil, soutenus par toutes les parties du système des Nations unies et étayés pleinement par le Conseil de sécurité et par les membres de l'ensemble de l'Organisation »⁹⁵⁷. L'intégration est un élément essentiel car « les différents éléments de l'édification de la paix sont interdépendants et [...] un échec dans un secteur risque de se répercuter sur les autres »⁹⁵⁸. Ainsi l'intégration des stratégies doit être complète. Elle concerne l'ensemble des acteurs intervenant sur un conflit et la totalité des matières s'y intéressant.

Les stratégies doivent être intégrées par les organes de l'ONU, les programmes et les Fonds de l'Organisation, par les organisations régionales et sous-régionales, par les Etats membres, par les acteurs nationaux, par la composante civile⁹⁵⁹ – c'est-à-dire les organisations non gouvernementales ou les sociétés privées – et son homologue militaire, par les acteurs financiers internationaux. Ces différents protagonistes intervenant dans des domaines divers, les stratégies doivent également être intégrées dans ces matières tout au long du processus conduisant à une paix durable. La coordination et la coopération sont alors indispensables au succès, ce qui est rappelées par les Etats membres et les autres acteurs. La coordination et la coopération constituent donc la clé de voûte du système : « Nous devons élaborer des stratégies de consolidation de la paix qui [...] visent une prise en charge locale et un engagement régional ; [...] qui soient coordonnées entre tous les acteurs sur le terrain et au niveau du siège et fassent un usage efficace des ressources disponibles à l'intérieur et à l'extérieur des Nations unies ; et [...] qui garantissent des moyens financiers suffisants et un engagement à long terme des donateurs »⁹⁶⁰. On s'aperçoit alors que les autres fonctions de la Commission de consolidation de la paix dépendent de la mise en place d'une stratégie intégrée. En effet, la mobilisation des ressources ne saurait être un succès que dans le cadre d'une coordination entre les différents acteurs et donc grâce à une stratégie intégrée. De même, par exemple, les ONG humanitaires (et les autres associations non gouvernementales) ne peuvent intervenir que si le territoire possède une sécurisation minimum réalisée par les Etats membres et les organisations internationales et régionales⁹⁶¹. Toutefois, l'intervention huma-

⁹⁵⁷ Déclaration du Secrétaire général devant le Conseil de sécurité, 22 septembre 2004, S/PV.5041, p. 3.

⁹⁵⁸ *Idem*.

⁹⁵⁹ Les avantages des rencontres « Arria » sont à plusieurs reprises mises en avant par les Etats membres. La question est de savoir s'il faut renforcer de telles rencontres ou pas.

⁹⁶⁰ Procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité, 15 avril 2004, S/PV.4943, p. 4.

⁹⁶¹ Cf. Natalie Noudayrède, « Darfour : les attaques armées contre les ONG et les agences de l'ONU aggravent la crise humanitaire », *Le Monde*, 9 février 2007.

nitaire ne doit pas être la cause d'un nouveau conflit⁹⁶², sinon cela serait contre-productif. Finalement, les différentes fonctions de la Commission apparaissent interdépendantes les unes des autres et demandent donc un plan ou une stratégie pour aboutir au résultat, un plan qui soit accepté, intégré, par tous ceux qui interviennent sur un conflit. Bien entendu, le succès d'un tel plan nécessite une coordination renforcée entre les différents acteurs⁹⁶³, d'où la mission de la Commission. Idéalement, il faudrait une coordination et une coopération parfaites dans une non moins parfaite synergie entre les différents acteurs.

Il importe que ces derniers participent aussi bien à la définition qu'à la mise en œuvre de la stratégie en question. Néanmoins, la réussite d'une stratégie dépend avant tout de la participation et du contrôle tout au long du processus du pays concerné. Ce principe est répété plusieurs fois par les différents Etats membres et constitue une condition essentielle à la réussite de l'opération de consolidation de la paix. A cet égard, l'Egypte a une position non ambiguë : « notre position sur la consolidation de la paix [...] s'appuie sur le principe de la prise en charge nationale des stratégies d'après conflit, pour ce qui est tant de la planification que de la mise en œuvre ». La Commission ne doit, en effet, être, ni un conseil de tutelle, ni un simple lieu de rencontre ou de méditation entre les pays donateurs⁹⁶⁴. Cette position égyptienne est le reflet de celles des autres Etats et autres acteurs sur la question : aucune action de consolidation de la paix ne peut réussir sans la participation active du pays en question et de son contrôle.

Il est toutefois évident que lorsque le pays vient juste de sortir du conflit, il est parfois illusoire de trouver une autorité effectivement nationale. Par conséquent, l'ONU installe une administration transitoire dont la principale mission est la mise place d'une administration nationale. Cette dernière sera alors chargée de la phase de reconstruction. Que le pays se situe dans cette étape ou dans la phase post-confliktuelle, il s'agit toujours de *peace-building* ou de consolidation de la paix qui nécessite l'établissement d'une stratégie intégrée. Le transfert sans heurt des responsabilités entre la phase post-conflit à la phase de reconstruction est, par conséquent, indispensable à la réussite de l'opération. Autrement dit, une bonne stratégie nécessite une transition sans heurt.

⁹⁶² Le refus de « l'instrumentalisation des humanitaires destinée à justifier un conflit armé » à propos du Darfour (P. Bernard, « Le milieu humanitaire français se déchire à propos du Darfour », *Le Monde*, 16 mai 2007, p. 6). On peut aussi citer une des raisons avancées par les Américains et leurs alliés pour justifier l'invasion en 2003, en Irak, ainsi que la création des zones d'exclusion aérienne au nord et au sud du pays.

⁹⁶³ L'exemple irakien montre parfaitement les conséquences désastreuses lorsque la stratégie mise en place est rejetée par une partie des acteurs et notamment des grandes puissances.

⁹⁶⁴ Déclaration de M. Abdelaziz, représentant de l'Egypte devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627(Resumption1), p. 15.

Enfin, la stratégie adoptée doit être exécutée effectivement. Dans ce dessein, la Commission de consolidation de la paix doit en proposer une aux critères concrets, réalisables et réalistes⁹⁶⁵. En effet, dès lors qu'il est question d'établir une stratégie nationale pour chaque conflit, il est indispensable de concrétiser et rendre réalisable celle choisie. D'ailleurs, c'est par cette dernière caractéristique que la Commission de consolidation de la paix peut se distinguer des autres entités. La Commission ne doit pas être un simple mécanisme de coordination ou une conférence des donateurs, mais « c'est en promouvant la mise au point d'une stratégie viable de consolidation de la paix qui bénéficie d'une vaste participation que la Commission de consolidation de la paix peut vraiment apporter un plus »⁹⁶⁶. Par conséquent, la Commission ne peut être intéressante, et non apparaître comme une énième nouvelle entité, que dans le domaine de la stratégie intégrée. Dans cet objectif, cette stratégie doit être viable et efficace. Elle répond donc aux caractéristiques suivantes : la participation de tous les intéressés à sa définition et à sa mise en place, une exécution effective, un transfert sans heurt des responsabilités de la phase de *post*-conflit à une phase de reconstruction et le développement d'une synergie entre les différents intervenants et notamment entre le Conseil de sécurité et la Commission.

Les Etats membres, le Secrétaire général de l'ONU, les différentes organisations régionales et sous-régionales, les acteurs de la société civile, les instances financières internationales et régionales se retrouvent alors autour de la même conclusion que nous : la nécessité d'établir une bonne stratégie pour chaque après-conflit. Toutefois des divergences apparaissent dans le détail. En raison de moyens limités, des priorités doivent être établies. Ainsi faut-il, par exemple, promouvoir d'abord le développement économique ou la tenue d'élections libres ? Quand faut-il mettre en place le système qui devra juger les présumés coupables de crimes de guerre, contre l'humanité, de génocide sans que cela conduise à une (nouvelle) guerre civile ? De même, il faut se demander quel système adopter : un tribunal ou une commission de réconciliation ? Cette liste est loin d'être exhaustive et doit se reposer à chaque nouvelle crise. En effet, il est nécessaire d'adapter les stratégies aux circonstances locales, comme le reconnaissent tous les acteurs internationaux – même si là encore, des divergences peuvent apparaître entre une plus ou moins grande adaptation aux circonstances locales – en respectant les quatre caractéristiques d'une bonne stratégie. Toutefois une discussion existe ici aussi sur la question de savoir s'il convient de créer une stratégie globale ou des stratégies

⁹⁶⁵ Déclaration de Mme Mladineo, représentante de la Croatie devant le Conseil de sécurité, *ibid.*, p. 9.

⁹⁶⁶ Déclaration de M. Spatafora, représentant de l'Italie devant le Conseil de sécurité, reprenant les propos de l'Allemand M. Matussek, représentant de l'Union européenne devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627, p. 17.

larges. Dans tous les cas, il faut adapter la stratégie au conflit en question et inviter les acteurs locaux à y participer.

Finalement, les stratégies intégrées à la consolidation de la paix peuvent se définir comme « [devant] être de vaste portée et d'exécution détaillée. Elles doivent être intégrées, c'est-à-dire reconnaître la symbiose des questions juridiques, politiques, économiques, sociales et culturelles. Elles doivent prévoir la participation de toutes les parties prenantes, nationales et internationales ; par ailleurs, elles doivent être souples, autrement dit doivent pouvoir s'adapter à l'évolution du contexte et être constamment réévaluées »⁹⁶⁷. Il est donc impossible d'établir avec précision un schéma complet des différentes actions de la consolidation de la paix qui pourrait s'appliquer à tous les conflits sans connaître des adaptations. Néanmoins, ces fonctions possèdent toutes des socles communs essentiels que sont « le développement économique et social, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, l'Etat de droit et la réconciliation nationale, ainsi que l'engagement volontariste et soutenu de la Communauté internationale »⁹⁶⁸.

2- La mobilisation des ressources

La résolution 1645 prévoit que la Commission de consolidation de la paix devra mobiliser des ressources. Il s'agit d'une des tâches les plus importantes de la Commission qui conditionnent le succès ou l'échec de la consolidation de la paix. La déclaration de M. Rowe est à ce propos sans aucune ambiguïté : « Pour ce qui est de réaliser les objectifs de la Commission de consolidation de la paix, le maître-mot est « des ressources, encore des ressources, toujours des ressources ». D'ailleurs tout le mandat de la Commission tourne autour des mots clefs que sont « l'assistance » et « les ressources » »⁹⁶⁹. L'ensemble de la Communauté internationale exprime cette même idée : sans ressources, toute activité de *peace-building* est vouée à l'échec. La mobilisation des ressources est donc indispensable à la réussite de l'opération. Il est alors nécessaire d'apporter des précisions sur ce point.

La Communauté internationale subdivise la notion de ressources en deux catégories : les ressources matérielles et humaines, d'une part, et les ressources financières, de l'autre. Ainsi, derrière cette expression « mobiliser des ressources » se cache la tâche de trouver des

⁹⁶⁷ Déclaration de Mme Albert, ministre des affaires étrangères des Philippines, devant le Conseil de sécurité, 22 juin 2004, S/PV.4993, p.34.

⁹⁶⁸ Déclaration de M. Tanin, représentant de l'Afghanistan devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627(Resumption1), p. 17.

⁹⁶⁹ Déclaration de M. Rowe, représentant permanent de la Sierra Leone devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627, p. 13.

ressources financières, du matériel adéquat⁹⁷⁰, des hommes adaptés à la situation et expérimentés⁹⁷¹. Certaines caractéristiques sont communes à ces deux classes. Les ressources tant matérielles que financières sont limitées. Il est par conséquent indispensable d'une part d'éviter le double emploi des ressources, grâce à une coordination sans faille ; d'autre part, il est nécessaire d'établir les activités prioritaires qui auront les conséquences bénéfiques les plus grandes pour la consolidation de la paix⁹⁷² ; enfin les ressources doivent être suffisantes pour les opérations prévues et le décaissement des ressources doit être réalisé à temps.

Des organismes ne pourront intervenir que pour apporter des ressources humaines ou au contraire des financements. Les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les ONG seront la principale source d'approvisionnement en ressources humaines. En revanche, la Communauté internationale compte davantage sur les organisations financières internationales et régionales pour subvenir aux besoins financiers.

a- Les ressources humaines

Les ressources humaines et matérielles sont fournies par les organisations internationales, régionales et sous-régionales, par les ONG et par les Etats membres. Le Conseil de sécurité⁹⁷³, la Commission de consolidation de la paix et le Secrétariat⁹⁷⁴, par le biais du Département des affaires politiques et du Bureau de consolidation de la paix, interviennent pour coordonner ces ressources très vastes. Elles s'étendent de l'aspect militaire au développement socio-économique, en passant par la (re)construction des institutions étatiques et juridiques. Sur le terrain, la coordination des moyens relève du représentant spécial du Secrétaire général, lorsque l'ONU intervient.

Depuis la mise en route de la Commission de consolidation de la paix, les ressources humaines semblent poser moins de problèmes que les ressources financières, puisque la mise en pratique des ressources relève de la Commission, du Bureau et du Fonds de consolidation

⁹⁷⁰ Par exemple, la sécurisation d'un territoire ne fera pas appel au même matériel que celui de la reconstruction.

⁹⁷¹ Il peut s'agir de militaires, de policiers civils, de constitutionnalistes, d'économistes... Le Secrétaire général parle de « professionnels hautement qualifiés. » (S/PV.5041, *op. cit.*). Il s'agit alors de savoir ce qu'il faut entendre par là.

⁹⁷² Il appartiendra, au cas par cas de déterminer la part de ressources à utiliser pour les programmes à court terme, pour ceux à moyens termes et enfin pour les programmes à long terme.

⁹⁷³ Dans le cadre d'une utilisation du chapitre VII ou en tant que principal organe tutélaire de la Commission.

⁹⁷⁴ Résolution de l'Assemblée générale sur la gestion des ressources humaines, 27 juin 2001, A/RES/55/258. D'après K. Annan, « elle permettra au Secrétariat de faire preuve de plus de souplesse et de rapidité de réaction dans l'usage qu'il fait de ses ressources humaines » (*rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, A/56/1, § 229 (Cf. P. Tavernier, « Organisation des Nations unies, année des Nations unies, 22 décembre 2000 – 24 décembre 2001 : problèmes juridiques », *AFDI*, 2001, p. 332)).

de la paix. Cependant, il existe deux difficultés propres aux ressources humaines et matérielles. La première est l'adéquation entre les besoins précis d'un pays sortant d'un conflit et la nécessité de disposer d'un spécialiste en la matière. Ce problème est davantage présent pour l'aspect civil de la consolidation de la paix. Par exemple, dans le cadre du renforcement ou de la construction d'institutions étatiques, la présence de constitutionnalistes est indispensable. Il est préférable que ces derniers soient également des spécialistes des us et coutumes locales en la matière⁹⁷⁵. Ainsi, on peut se demander s'il est possible de mettre en place une République sur un territoire qui n'a connu que la Monarchie. Par ailleurs, plus la matière est précise et plus le nombre de spécialistes disponibles diminue. La seconde difficulté est relative à la sécurité des personnes intervenant. Devant une sécurité minimum qui n'est pas assurée, les chances de disposer de spécialistes sur le terrain sont quasi-nulles. Dans cet objectif, en 1994, fut adoptée la convention sur la sécurité du personnel⁹⁷⁶, à laquelle on a rajouté un protocole en 2005⁹⁷⁷ qui protège le personnel dans l'ensemble des situations. Le protocole favorise l'élaboration de lois pénales concernant toutes les opérations de l'ONU et notamment la consolidation de la paix. Ce protocole est toutefois imparfait puisqu'un Etat hôte peut déclarer au Secrétaire général, avant le début de l'opération que le protocole ne s'appliquera pas. Certes, cette possibilité est limitée aux cas de catastrophes naturelles, mais il existe un risque, temporairement, d'anarchie.

Hormis ces deux difficultés qui paraissent se réduire, la mobilisation des ressources humaines et matérielles ne semblent donc plus poser de difficultés insurmontables et/ou particulières depuis la mise en route de la Commission de consolidation de la paix.

b- Les ressources financières

La mobilisation des ressources financières⁹⁷⁸ constituent une difficulté omniprésente pour les acteurs et les bénéficiaires de la consolidation de la paix. « L'argent n'est pas seulement [...] « le nerf de la guerre, » il est aussi « le nerf de la paix ». La consolidation de la paix a un coût important, généralement étalé sur plusieurs années »⁹⁷⁹.

⁹⁷⁵ Exemple de la Loga Jirga afghane.

⁹⁷⁶ Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé, 9 décembre 1994, entrée en vigueur le 15 janvier 1999, A/RES/49/59.

⁹⁷⁷ Protocole facultatif à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, 8 décembre 2005, A/60/518, annexes (Cf. R. Rivier (avec la participation de P. Lagrange), « Travaux de la Commission du droit international et de la sixième commission », *AFDI*, 2005, p. 369).

⁹⁷⁸ Voir p. 329.

⁹⁷⁹ Déclaration de M. de la Sablière, représentant permanent de la France devant le Conseil de sécurité, 26 mai 2005, S/PV.5187, p.13.

Il est donc indispensable de disposer des ressources financières suffisantes. La présence ou non de ces ressources financières conditionne le succès de la consolidation de la paix, car elles sont omniprésentes. Elles sont fondamentales pour les aspects humains et matériels de la consolidation⁹⁸⁰ et sans elles, la mobilisation des ressources humaines et matérielles ne réussirait pas. Le même problème se pose également devant la question de la stabilité économique : cette dernière est indispensable, mais pas suffisante par la réussite de la consolidation de la paix. Or, souvent, la stabilité et la croissance économiques surviennent lorsque le pays maîtrise l'exploitation de ses ressources naturelles⁹⁸¹. D'ailleurs, la Commission de consolidation de la paix a, entre autres, comme objectif de s'assurer que le revenu issu de l'exploitation des ressources naturelles bénéficie à la population locale.

La principale difficulté des ressources financières dans le domaine de la consolidation de la paix est alors de disposer, pendant le temps nécessaire – la consolidation de la paix est une opération longue –, des financements adéquats. La question est donc la suivante : que faut-il faire pour avoir le financement nécessaire, en temps utile, pendant toute la durée de la consolidation de la paix ? La réponse n'est pas évidente sachant que les activités de consolidation de la paix ne peuvent être financées que par des donations volontaires.

En effet, la question fut abordée devant le Conseil de sécurité de savoir si le financement pouvait provenir d'une quote-part obligatoire des Etats membres, à l'image des opérations de maintien de la paix⁹⁸². La réponse est négative à plusieurs titres. D'abord, connaissant les difficultés que rencontre le Secrétaire général pour récupérer les créances auprès des Etats membres dans le cas du budget général de l'ONU, il y aurait une perte d'énergie et de temps s'il devait faire la même démarche pour la consolidation de la paix. Ensuite ces activités ont vocation, à plus ou moins long terme, à être dirigées et financées par le pays qui sort du conflit. Toutefois, « il n'y a pas de ligne franche de séparation entre le maintien et la consolidation de la paix. [...] On assiste plutôt à un processus graduel où pendant un certain temps les deux aspects vont coexister »⁹⁸³. De ce fait, il est préférable d'établir la liste des activités pouvant bénéficier d'un financement obligatoire des Etats membres en les distinguant de celles qui ne peuvent se prévaloir que de financements volontaires. Cette opération n'est pas aisée puisque d'une part la limite entre les actions de maintien de la paix et de consolidation de la

⁹⁸⁰ Selon l'adage bien connu « tout travail mérite salaire », il est rare que le spécialiste d'une question civile ou le militaire travaille gratuitement, fût-ce pour la paix.

⁹⁸¹ Les entreprises privées jouent ici un rôle important.

⁹⁸² Les dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix constituent une dépense de l'Organisation et sont donc obligatoires pour tous les Etats membres (CIJ, avis, 20 juillet 1962, certaines dépenses des Nations Unies (article 17 § 2 de la Charte), Rec. p.151).

⁹⁸³ Déclaration de M. Bennouna, représentant du Maroc devant le Conseil de sécurité, le 26 mai 2005, S/PV.5187(Resumption1), p.3.

paix n'est pas « franche » et, d'autre part, les activités de consolidation de la paix constituent une liste hétéroclite à la Prévert.

Si les activités de consolidation ne peuvent pas bénéficier de la garantie d'une source de revenu fixe telle que celle dont profitent les activités de maintien de la paix, il est alors nécessaire de « mobiliser les ressources ». La Commission de consolidation de la paix, le Fonds et les organisations financières internationales et régionales doivent donc trouver des donateurs et doivent les mobiliser pendant la longue période du *peace-building*.

Les donateurs sont constitués de personnes privées (entreprises, personnes physiques) ou d'institutions publiques (organisations régionales ou internationales, Etats) et d'organismes bancaires. Soit les donations, notamment dans le cadre bancaire, prennent la forme d'un prêt, soit elles constituent un véritable acte de philanthropie.

Le Fonds permanent à la consolidation de la paix peut aussi apporter des ressources financières. Toutefois la Communauté internationale a précisé lors des réunions devant le Conseil de sécurité, qu'il ne fallait pas l'assimiler, et d'une façon plus générale, la Commission de consolidation de la paix, à un organisme de donateurs. Le rôle du Fonds est d'être le catalyseur pour mobiliser les ressources. Lorsqu'un pays sortant d'un conflit manque de financement, une directive de la Commission de consolidation de la paix lui affecte des ressources en provenance du Fonds afin de mobiliser les donateurs classiques⁹⁸⁴. De toute façon, le Fonds ne pourrait apporter et assurer le financement de toute la consolidation de la paix d'un pays, parce qu'il ne le pourrait pas matériellement⁹⁸⁵ et, que même s'il le pouvait, certaines activités de *peace-building* ressortiraient au secteur privé, comme, par exemple, réaliser des investissements pour relancer à long terme l'économie et l'emploi du pays⁹⁸⁶.

Dans le cas où un pays bénéficie d'un financement issu des donateurs mobilisés, les ressources ne sont pas illimitées. L'établissement de priorités et la coordination des actions pour éviter un double emploi des ressources doivent alors être réalisés. Cette mission relève de la Commission de consolidation de la paix. Plus précisément, « les décisions relatives à la fourniture de ressources financières [doivent] être guidées par les priorités nationales et rele-

⁹⁸⁴ N'oublions pas que le Fonds n'est alimenté que par des contributions volontaires. Le rôle de catalyseur se trouve donc renforcé de ce fait.

⁹⁸⁵ Il fort peu probable que le Fonds puisse bénéficier de la totalité du financement requis pour consolider la paix d'un Etat sortant d'un conflit et, même s'il en disposait et l'utilisait dans cet objectif, il est fort à parier que les autres Etats sortant d'un conflit souhaiteraient bénéficier d'un service identique.

⁹⁸⁶ Voir notamment, à ce propos, la réunion du Conseil de sécurité du 15 avril 2004 sur le rôle du monde de l'entreprise dans la prévention des conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix après les conflits, S/PV.4943.

ver de la décision collective des membres de la Commission »⁹⁸⁷. L'objectif est que le travail de cet organe permette de déboucher sur une meilleure allocation des ressources et une implication renforcée de tous les acteurs. Autrement dit, le rôle de la Commission, ici, est de réunir tous les acteurs pour canaliser les ressources et garantir un financement prévisible lors des premières activités de relèvement, d'après la Communauté internationale⁹⁸⁸. La Commission doit ainsi assurer, entre autres, la coordination et la coopération entre les différents organismes intervenant après conflit. Cela est d'autant plus important que les ressources ne sont pas illimitées. Il est de plus nécessaire que les décaissements interviennent à temps. Or, selon les organismes, ce décaissement intervient plus ou moins rapidement. La coopération apparaît alors ici aussi indispensable afin de coordonner les décaissements et garantir un financement continu pendant toute l'opération de consolidation de la paix.

3- La reconstruction et le renforcement des institutions au lendemain du conflit

Aux termes de la résolution 1645 du Conseil de sécurité, la Commission de consolidation de la paix a, notamment, pour mission d'« appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit »⁹⁸⁹. Trois sortes de cas sont visées : l'institution de l'organisation internationale ou régionale, l'institution transitoire et l'institution nationale définitive. « Le maintien et la consolidation de la paix supposent [donc] la consolidation des institutions internationales, la réforme et le renforcement des institutions gouvernementales et le renforcement de la position de ceux qui sont chargés de l'ordre public pour protéger la nation »⁹⁹⁰.

a- Le renforcement des institutions internationales

Par sa seule création, la Commission de consolidation de la paix a déjà répondu – au moins au niveau de l'ONU – à la nécessité de renforcer les institutions des organisations internationales.

⁹⁸⁷ Déclaration de M. Wolfe, représentant de la Jamaïque devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627, p. 34.

⁹⁸⁸ Voir la réunion du Conseil de sécurité précitée.

⁹⁸⁹ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 2 b).

⁹⁹⁰ Déclaration de M. Buallay, représentant du Bahreïn devant le Conseil de sécurité le 16 décembre 1998, S/PV. 3954, p. 26.

Avant la création de la Commission, plusieurs membres du Conseil de sécurité, au cours de réunions portant sur la consolidation de la paix après les conflits, ont clairement exprimé le besoin de renforcer la capacité institutionnelle de l'ONU, des autres organisations internationales, des organisations régionales et autres ONG. De même, le Conseil économique et social recommandait, en 2004, de « combler les lacunes d'ordre institutionnel et veiller à ce que les tâches entre les organes des Nations Unies soient réparties de façon que chacun examine davantage la situation dans les pays en crise en fonction de ses domaines de compétence »⁹⁹¹. D'une façon générale, cette idée se retrouve dans l'esprit de la Communauté internationale puisqu'est régulièrement mise en avant la nécessité de coopération et de coordination entre les différents intervenants, notamment la société civile et le monde des affaires. Une telle coordination et coopération ne peuvent être optimales que si les institutions des différentes organisations intervenantes sont renforcées.

b- La reconstruction de l'administration nationale

Une fois la CCP éclos, on la qualifie de maillon manquant dans le long processus vers la paix définitive⁹⁹². Désormais, l'objectif de la commission est la reconstruction et le renforcement des institutions transitoires et des institutions nationales définitives⁹⁹³. Il convient de préciser que la notion d'institution doit être entendue au sens le plus large possible. Il ne s'agit pas seulement de créer ou renforcer une assemblée législative et un gouvernement, mais aussi de mettre en place une administration efficace sur l'ensemble du territoire afin d'apporter à tous les services publics de base. La construction ou le renforcement des institutions concerne aussi l'aspect judiciaire de la question, c'est-à-dire la mise en place d'un système judiciaire (tribunaux, cours d'appel...) et de tout ce qui accompagne nécessairement ce système (lois pénales, organisation pénitentiaire, enquêteurs...). A ce propos, on peut d'ores et déjà noter que si le jugement des crimes réalisés durant le conflit relève de la compétence

⁹⁹¹ Déclaration de Mme Rasi, présidente du Conseil économique et social devant le Conseil de sécurité, 15 avril 2004, S/PV.4943, p. 10.

⁹⁹² Dans les autres organisations internationales ou régionales, certaines n'ont pas attendu la création de la Commission de consolidation de la paix pour s'intéresser à la consolidation de la paix. Ainsi l'Union européenne crée le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (décision 2000/354/PESC du Conseil du 22 mai 2000, JOCE n° L 127, 27 mai 2000). Il s'agit d'un organe intergouvernemental qui conseille le Comité politique et de sécurité, né six mois plus tard environ (décision 2001/78/PESC, JOCE n° L 27, 30 janvier 2001) (rapporté par P. Daillier, « Les opérations en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, 2005, vol. 314, p. 352). Pour d'autres, la naissance est pratiquement concomitante avec celle de la Commission, comme par exemple le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (protocole du 25 décembre 2003).

⁹⁹³ Voir p. 131.

d'une juridiction internationale, la Commission de consolidation de la paix semble devoir s'écarter au profit du Conseil de sécurité et du tribunal compétent.

Ainsi, la reconstruction et le renforcement des institutions sont des missions absolument indispensables et difficiles.

En effet il est nécessaire d'installer au moins une institution de base afin que l'aide humanitaire puisse être acheminée jusqu'aux bénéficiaires et ensuite assurer les services publics de base. On retrouve la même idée lorsqu'on regarde l'Histoire des administrations en zones de crise : il existe une multitude de possibilités et notamment le système des mandats ou des tutelles⁹⁹⁴. Aujourd'hui encore, quand les Nations unies interviennent dans une région où l'Etat est défaillant, elles installent une administration internationale provisoire. Enfin, la Communauté internationale estime, dans son ensemble, que la mise en place des institutions définitives ou leur renforcement « constituent le plus souvent le cœur des priorités du post-conflit »⁹⁹⁵. Cet objectif prioritaire est d'ailleurs reconnu officiellement par le Conseil de sécurité⁹⁹⁶ comme faisant partie des missions d'importance de la Commission de consolidation de la paix.

Ce dessein ne sera pas aisé à accomplir pour la Commission et la Communauté internationale. En effet, un Etat se construit sur une très longue période pendant laquelle s'établit une relation particulière entre ses institutions et le peuple. Cette relation est variable selon les régions, les peuples et l'époque et nécessite par conséquent que la Commission de consolidation de la paix et les autres intervenants travaillent en étroite collaboration au niveau local. Ce travail est d'autant plus difficile qu'il doit durer aussi longtemps que nécessaire, tout en étant le plus court possible afin de respecter la souveraineté de l'Etat. L'objectif de la Commission est par conséquent d'aider à restaurer la confiance entre les institutions de l'Etat et le peuple.

Enfin, les membres de la Communauté internationale insistent encore sur l'importance de la coopération et de la coordination entre l'ensemble des intervenants et plus particulièrement sur le besoin d'associer au maximum la population locale aux actions de consolidation.

⁹⁹⁴ E. Decaux, « Les caractéristiques de l'administration internationale dans les zones de crise », *RIDC*, 2006 -2, pp. 523 et s.

⁹⁹⁵ Déclaration de M. Lacroix, représentant de la France devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627, p. 16.

⁹⁹⁶ Déclaration de la Présidente du Conseil de sécurité, 26 mai 2005, S/PRST/2005/20, p. 1.

4- **A la recherche du développement durable**

La Commission de consolidation de la paix a aussi pour objectif de promouvoir le développement durable. Elle doit « favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable »⁹⁹⁷. Le développement durable se définit comme « le mode de développement qui vise à satisfaire les besoins de développement sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs »⁹⁹⁸. Deux approches sont alors possibles pour l'atteindre. Soit le développement durable est vu dans son aspect économique et social, soit il s'agit d'un aspect environnemental ou écologique. Ces deux idées ne sont pas incompatibles. Bien au contraire, elles sont complémentaires l'une de l'autre : le développement ne peut être durable que s'il est bien géré. Toutefois, il est parfois nécessaire de faire un choix entre assurer un développement économique et social ou préférer le développement environnemental. La résolution 1645 se place-t-elle alors dans un cadre économique ou plutôt environnemental ?

La lecture des différents procès-verbaux relatifs à la consolidation de la paix ne laisse aucun doute : le développement durable est vu sous l'angle économique. Le système des Nations unies et les organisations régionales doivent promouvoir et aider le pays à se développer économiquement. Ce développement économique offrira alors un développement social et par conséquent humain. En effet « l'histoire a montré que la pauvreté alimente les conflits »⁹⁹⁹. La plupart d'entre eux se déroulent dans les pays en voie de développement ou au sein des pays moins avancés. D'ailleurs, l'ONU et les Etats membres ont plusieurs fois fait le rapprochement entre le nombre de conflits en Afrique et le niveau de développement de la plupart des Etats de ce continent¹⁰⁰⁰. Aussi « l'ensemble de la Communauté internationale reconnaît en général que la paix et le développement durables sont les deux faces de la même médaille. La paix ne saurait être réalisée sans le développement et réciproquement »¹⁰⁰¹.

Il convient de remarquer qu'il n'est fait aucune référence directe et forte à une quelconque version environnementale au cours des différentes réunions devant le Conseil de sécu-

⁹⁹⁷ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 2 b).

⁹⁹⁸ J. Salmon (sous la direction de), *op. cit.*, p. 336.

⁹⁹⁹ Déclaration de M. Jagne, représentant de la Gambie, devant le Conseil de sécurité, 16 décembre 1998, S/PV.3954, p. 13.

¹⁰⁰⁰ Voir notamment le rapport du Secrétaire général de l'ONU : *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*, 13 avril 1998, S/1998/318 – A/52/871. Voir aussi la déclaration du Président du Conseil de sécurité, le 25 septembre 1997 (S/PRST/1997/46) : « Le Conseil note que les États africains ont accompli d'importants progrès sur la voie de la démocratie, de la réforme économique et du respect et de la protection des droits de l'homme afin de parvenir à la stabilité politique, à la paix et au développement économique et social durable ».

¹⁰⁰¹ Déclaration de M. Konishi, représentant du Japon, devant le Conseil de sécurité, 16 décembre 1998, S/PV.3954, p. 21.

rité¹⁰⁰². Au mieux, y a-t-il une référence indirecte, mais toujours liée à l'économie ou au développement social. Ainsi est-il fait mention de la gestion des ressources naturelles ou bien prend-on en compte, dans le développement économique, l'aspect local ou l'amélioration de l'environnement grâce au déminage.

Par ailleurs, la Communauté internationale rappelle, plusieurs fois, que la recherche du développement durable est également un objectif de la *Déclaration du millénaire*. Or dans cette Déclaration, le développement durable est vu à la fois sous l'angle économique et sous l'angle environnemental. Il est ainsi recommandé « de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable. C'est à cette condition que les richesses incommensurables que la nature nous offre pourront être préservées et léguées à nos descendants. Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables à l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de nos descendants ». De plus, ce texte renvoie au document *Action 21* qui fait, lui aussi, référence au développement sous les angles économique et environnemental : « Les politiques commerciales et les politiques de l'environnement devraient s'étayer mutuellement. Un système d'échanges multilatéral, à caractère ouvert, permet d'allouer et utiliser plus efficacement les ressources, contribuant ainsi à accroître la production et les recettes et à alléger la pesée exercée sur l'environnement ; il permet donc de dégager les ressources supplémentaires nécessaires pour assurer la croissance économique et le développement et pour mieux protéger l'environnement. A son tour, un environnement sain génère les richesses écologiques et autres, nécessaires à une croissance durable et à un développement soutenu des échanges. Un système d'échanges comme celui qui est préconisé ici aurait des incidences positives sur l'environnement et contribuerait à un développement durable »¹⁰⁰³.

Par conséquent, la notion de « développement durable » au regard de la Commission de consolidation de la paix doit être comprise avant tout comme le développement socio-économique et accessoirement comme la recherche de la protection de la nature en tant que cela offre un meilleur développement économique, social et humain. L'objectif de la Commission est donc de favoriser la construction de stratégie intégrée pour un développement durable, c'est-à-dire un développement économique. Toutefois, ce développement ne doit pas

¹⁰⁰² En 2001, le représentant de la Chine fait référence à « l'amélioration de l'environnement ». Mais cette référence est « noyée » au milieu d'une liste des éléments du développement durable (réunion du Conseil de sécurité du 5 février 2001, S/PV.4272, p. 18).

¹⁰⁰³ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, dit « Action 21 », Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, A/CONF.151/26/Rev.1, § 2.19.

être exclusivement basé sur l'économie. Il doit être aussi humain et social. Autrement dit, le développement dont la Commission de consolidation de la paix serait à l'origine doit être profitable à l'ensemble de la population. A ce titre, le principal effort est la lutte contre la pauvreté. En effet, il existe une correspondance entre la survenue d'une guerre et le niveau de pauvreté d'une population. La Communauté internationale reconnaît depuis longtemps cette relation. Il est donc nécessaire de lutter contre la pauvreté, de favoriser l'emploi, notamment des jeunes et des anciens combattants, d'assurer une équitable répartition des richesses, de mettre en œuvre des programmes sociaux à court, moyen et long terme.

Pour parvenir au développement durable, l'ONU et la Communauté internationale doivent respecter certains principes. Tout d'abord, l'ensemble des Etats membres reconnaissent que le développement socio-économique doit se coordonner avec les autres actions de consolidation et de maintien de la paix, notamment l'état de droit, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme ou la réinsertion des anciens combattants. Il est également nécessaire d'assurer la coopération entre les différents protagonistes qui interviennent en vue de favoriser ce développement socio-économique. Les entreprises locales jouent ici un rôle essentiel en assurant l'emploi local, la réinsertion des anciens combattants ou la production de richesse. L'ONU et les organisations régionales semblent jouer un rôle plus éloigné mais essentiel en fournissant les aides au développement ou à l'investissement. Ces aides sont également apportées par les institutions bancaires internationales et régionales.

On va, par ailleurs, chercher à intégrer l'économie du pays sortant de la guerre au sein de l'économie mondiale et régionale. Toutefois il est nécessaire, comme pour toute action de consolidation de la paix, de non seulement intégrer le plus tôt possible le pays à la stratégie mise en place pour promouvoir le développement durable – c'est-à-dire socio-économique dans le cas présent –, mais aussi de respecter la volonté de cet Etat dans la voie du développement durable¹⁰⁰⁴. Enfin, la création de la Commission a le mérite de répondre à une question plusieurs fois abordée devant le Conseil de sécurité, avant la création de cette Commission : quel était l'organe des Nations unies compétent en matière de développement durable ? Certains pays contestaient la compétence du Conseil de sécurité de se saisir de la question. Cela aurait relevé davantage de l'ECOSOC¹⁰⁰⁵. Désormais, le problème ne se pose plus,

¹⁰⁰⁴ Thèse défendue par la République populaire de Chine. Si, d'un point de vue idéologique ou légaliste, la position de la Chine est justifiable, nous ne sommes pas certains que les investisseurs étrangers, nécessaires au développement économique, soient attirés par ce pays ou que ce dernier arrive à s'intégrer parfaitement dans l'économie de marché mondiale.

¹⁰⁰⁵ La Commission du développement durable est un organe subsidiaire du Conseil économique et social (Philippe Orliange, « La Commission du développement durable », *AFDI*, 1993, pp. 820 et s.).

puisque des représentants du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social doivent travailler ensemble au sein de la Commission de consolidation de la paix.

Cette prééminence de l'économie dans le concept de « développement durable » peut surprendre au regard des différentes définitions et notamment celle des Nations unies¹⁰⁰⁶. En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement définit le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. [...] Son] principal objectif [...] consiste à satisfaire les besoins et aspirations de l'être humain »¹⁰⁰⁷. Par conséquent, « le développement peut être à coup sûr dit durable quand il est économiquement efficace, politiquement démocratique et pluraliste, socialement équitable et écologiquement sain »¹⁰⁰⁸. A la lecture des procès-verbaux, il apparaît que la Commission de consolidation de la paix doit donner des avis économiques, politiques, sociaux aussi, mais elle ne donne aucun avis écologique. Cela peut paraître étonnant alors que l'expression de « développement durable » fut vulgarisée lors de la Conférence de Rio de Janeiro¹⁰⁰⁹. Il ne fait alors pas de doute que la notion de développement durable intègre le concept de protection de l'environnement. En effet, selon le premier principe « les êtres humains [doivent être] au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont [donc] droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. [...] Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »¹⁰¹⁰. La protection de la nature et sa défense sont donc un élément du développement durable, au même titre que la lutte contre la pauvreté ou le développement humain, notamment¹⁰¹¹. Ce développement durable recherché par la Commission de consolidation de la paix apparaît ainsi amputé d'un de ses préceptes indispensables.

¹⁰⁰⁶ P.-M. Dupuy rappelle que cette notion est une création des Nations unies pour tenter de réconcilier la préoccupation de l'environnement et la politique économique. Il rappelle que ce développement durable est soumis à plusieurs principes proches de la protection de l'environnement : principe de précaution ou le principe pollueur-payeur (P.-M. Dupuy, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997, pp. 873 et s.).

¹⁰⁰⁷ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, dit *rapport Brundtland*, 4 août 1987, A/42/427.

¹⁰⁰⁸ G. Bossis, « Les « aspects sociaux » du développement durable : vers une définition communautaire ? », *RMCUE*, 2002, p. 166 (repris par R. Romi, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Montchrestien, collection Domat droit public, 2005, pp. 2 et s.).

¹⁰⁰⁹ Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, tenue du 3 au 14 juin 1992, A Rio de Janeiro : elle fut la source de plusieurs textes.

¹⁰¹⁰ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, principes 1^{er} et 4 (<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm#three>).

¹⁰¹¹ Les autres quintessences du développement durable sont reprises dans la *Déclaration de Rio de Janeiro*, *op. cit.*

5- Vers une meilleure coordination

La Commission doit enfin « faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés dans le système des Nations Unies et en dehors »¹⁰¹². Pour l'ensemble de la Communauté internationale, la réussite ou l'échec de la consolidation de la paix dans un pays sortant d'un conflit dépend du succès de la coordination. Effectivement, sans coordination, point de stratégie intégrée, point de ressources et point d'informations nécessaires. Et inversement, sans stratégie, sans ressources et sans information, point de coordination¹⁰¹³. Cette coordination constitue donc l'action principale, l'objectif central, voire unique¹⁰¹⁴, de la Commission de consolidation de la paix, aidée du Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix. On recherche une efficacité rationnelle et pour y parvenir cette coordination semble absolument indispensable.

La coordination doit être totale pour être efficace, c'est-à-dire que l'ensemble des acteurs intervenant sur un conflit, potentiel ou non, doivent coordonner leurs actions. Ainsi, le président du Conseil économique et social déclare – et tous les membres de la Communauté internationale soutiennent la même idée – qu'il « est indispensable de bien coordonner les travaux des entités de l'ONU afin de compléter l'approche politique de l'organe intergouvernemental par un appui énergétique au niveau technique et opérationnel »¹⁰¹⁵. Le but recherché est d'éviter un double emploi des ressources disponibles. De cette façon, les possibilités d'action sont élargies et les ressources sont utilisées rationnellement. D'ailleurs, il apparaît très rapidement qu'il est nécessaire non seulement de coordonner les différentes actions, mais qu'il faut aussi une « bonne coordination entre les acteurs de l'ONU et les partenaires régionaux des pays concernés, y compris les organisations régionales et sous-régionales, les banques de développement régionales et les commissions régionales des Nations Unies »¹⁰¹⁶. Cette liste doit être enrichie des autorités locales démocratiquement élues, car il est nécessaire de coopérer avec elles pour ces actions de consolidation de la paix. La Communauté internationale ou l'ONU ne saurait en effet remplacer le Gouvernement local puisque « les stratégies

¹⁰¹² Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 2 c).

¹⁰¹³ Le *Rapport Cardoso* a particulièrement mis en lumière cette double relation et va jusqu'à recommander la création d'« un bureau de la coordination de l'engagement des parties prenantes et des partenariats » qui n'est autre chose que tout simplement la Commission de consolidation de la paix (Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile, *Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale*, dit *Rapport Cardoso*, 11 juin 2004, A/58/817).

¹⁰¹⁴ L'UE insiste sur le fait que la Commission de consolidation de la paix n'est pas qu'un simple coordinateur.

¹⁰¹⁵ Déclaration de M. Dalius Čekuolis, président du Conseil économique et social, devant le Conseil de sécurité, 31 janvier 2007, S/PV.5627, p. 4.

¹⁰¹⁶ *Idem.*

conçues localement pour la réalisation des objectifs convenus sur le plan mondial sont plus efficaces que celles qui sont importées de New-York ou d'ailleurs. Elles tiennent compte des réalités, des cultures et des priorités locales, elles sont assumées au niveau local, ont l'adhésion du public et sont ouvertes à la participation de ses élus, et elles ont enfin plus de chances d'être ouvertes à un ensemble divers d'acteurs rattachés au gouvernement central ou extérieurs à celui-ci »¹⁰¹⁷. La mission de l'ONU est donc d'aider le pays à prendre son avenir en main dans une paix durable. La coordination et la coopération tourneront par conséquent toujours autour de l'acteur principal que sont les autorités locales.

B- Les pouvoirs de la Commission

Malgré l'attente et l'espoir suscités, malgré l'inflation médiatique autour de cette Commission de consolidation de la paix, on sent que cette création est disproportionnée par rapport aux attentes. En effet, la Commission ne peut qu'émettre des avis à la demande du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social, de l'Assemblée générale, du Secrétaire général et d'Etats membres¹⁰¹⁸. Plusieurs remarques s'imposent donc sur ce point.

1- L'ordre du jour et la saisine

L'ordre du jour, c'est-à-dire la « liste des questions à examiner, tour à tour, [par la Commission de consolidation de la paix] au cours d'une séance ou d'une réunion »¹⁰¹⁹, est fixé par le Comité d'organisation. Selon, le paragraphe 12 de la résolution, il faut assurer un équilibre géographique dans les questions examinées. Les paragraphes suivants précisent alors le cadre de cette obligation puisque la Commission de consolidation de la paix ne pourra étudier des questions dont le Conseil de sécurité est saisi. Enfin, vu la composition du Comité d'organisation, il semble impossible qu'il y ait un chevauchement entre la question étudiée par le Conseil de sécurité et celle analysée par la Commission, sans l'assentiment du Conseil.

Les éventuels problèmes et critiques se feront certainement sur la saisine de la Commission et la valeur de l'avis.

¹⁰¹⁷ *Rapport Cardoso, op. cit.*, § 80.

¹⁰¹⁸ *Ibid*, §§ 12 a) et s.

¹⁰¹⁹ J. Salmon (sous la direction de), *op. cit.*, p. 786.

D'après la résolution, les avis peuvent être demandés par le Conseil de sécurité¹⁰²⁰. Ils peuvent aussi être demandés par « le Conseil économique et social et [l'] Assemblée générale, l'État Membre concerné y ayant donné son accord, dès lors que celui-ci se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau, dans un conflit, et dès lors que le Conseil de sécurité lui-même n'est pas saisi de cette situation, conformément à l'Article 12 de la Charte »¹⁰²¹. Bien entendu, ils peuvent aussi être demandés directement par ce même Etat¹⁰²². Enfin, ils peuvent aussi émaner du Secrétaire général¹⁰²³.

On doit tout d'abord remarquer que, ni le Conseil de sécurité, ni le Secrétaire général, ne sont soumis à de préalables conditions pour saisir la Commission de leurs demandes d'avis.

En revanche, l'Assemblée générale¹⁰²⁴ et le Conseil économique et social sont soumis à de strictes conditions. A ce propos, une première interrogation surgit : la résolution, dans un même paragraphe, écrit les « demandes d'avis émanant du Conseil économique et social **et** de l'Assemblée générale... » Ce mot « et » est ambigu. Soit la demande peut émaner indifféremment de l'ECOSOC ou de l'Assemblée et alors ce mot ne signifierait seulement que ces deux organes sont soumis à des obligations identiques dans leurs demandes d'avis. Soit il est nécessaire que les demandes émanent conjointement des deux organes. Dans ce dernier cas, ne penserait-on pas que ceux-ci apparaissent comme inférieurs au regard du Conseil de sécurité ou du Secrétaire général ? De plus, que penser du fait que le Conseil économique et social dirige la Commission dans la seconde partie de la consolidation de la paix et ne puisse la saisir d'une demande que conjointement avec l'Assemblée générale ?

Par ailleurs, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social doivent remplir une autre obligation en obtenant l'accord de l'Etat sur lequel ils demandent un avis. La forme de cette autorisation n'est pas précisée, on peut néanmoins penser, à la lecture des procès-verbaux, qu'elle doit être explicite puisque l'ONU souhaite placer l'Etat au cœur des décisions de consolidation de la paix et réaffirme la souveraineté de ses Etats membres et plus particulièrement durant les activités qui ont trait à la seconde partie de la consolidation de la paix. Cette obligation ne devrait donc pas poser de problèmes.

Le pays en question doit toutefois remplir deux conditions préalables : il faut, d'une part, qu'il « se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de som-

¹⁰²⁰ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 12 a).

¹⁰²¹ *Ibid*, § 12 b).

¹⁰²² *Ibid*, § 12 c).

¹⁰²³ *Ibid*, § 12 d).

¹⁰²⁴ Au sujet de l'Assemblée générale, on peut se questionner si la demande d'avis nécessite une majorité simple ou une majorité qualifiée.

brer de nouveau dans un conflit » et, d'autre part, que « le Conseil de sécurité lui-même [ne soit] pas saisi de cette situation, conformément à l'Article 12 de la Charte ». Il convient alors de définir ce qu'on doit entendre par « sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit » : est-ce que cela signifie que le maintien de la paix est menacé ou que la paix est rompue ? Alors, au titre de la Charte, le Conseil de sécurité est l'organe compétent pour décider de ces questions et il ne s'agirait pas de consolider la paix mais plutôt de la retrouver. Est-ce que cette phrase signifie plutôt que la consolidation de la paix est menacée ou rompue ? Dans ce cas, le Conseil de sécurité n'aurait plus une compétence exclusive. Une lecture du paragraphe de la résolution 1645 apporte une réponse claire. En effet, la résolution fait expressément mention « de sombrer dans un conflit ». Or un conflit constitue une rupture de la paix, qui relève de la compétence du Conseil de sécurité, lequel d'ailleurs, est seul compétent pour imposer à tous la qualification d'une situation comme étant une menace contre la paix ou une rupture de la paix. De plus, la résolution mentionne l'article 12 de la Charte¹⁰²⁵ au titre duquel, l'Assemblée générale ne peut pas connaître d'une affaire de maintien ou de rupture de la paix si celle-ci est à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Par conséquent la résolution ne fait que rappeler la règle de la Charte.

Théoriquement, l'Assemblée générale et/ou le Conseil économique et social ne pourraient donc jamais demander un avis à la Commission de consolidation de la paix, ce qui serait un comble pour l'organe chargé de la codirection. Cette idée est d'autant plus forte que ces deux organes doivent obtenir l'accord de l'Etat intéressé avant de saisir la Commission alors que ce même Etat peut la saisir directement. Il est, lui aussi, soumis à la double condition précitée : cet Etat « se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit » et « le Conseil de sécurité lui-même [ne soit] pas saisi de cette situation, conformément à l'Article 12 de la Charte ». Par conséquent, l'Etat, l'Assemblée générale et/ou le Conseil économique et social ne peuvent saisir la Commission de consolidation de la paix sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Remarquons que les demandes d'avis émanant du Secrétaire général ne requièrent pas cette autorisation. Toutefois, la pratique peut se révéler différente de la théorie.

¹⁰²⁵ « 1. Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.

2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité ; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires ».

De cette situation, il est possible de faire un parallèle avec le maintien et le rétablissement de la paix. Selon la Charte, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Certes, le Conseil n'a pas l'entière responsabilité de la consolidation de la paix, mais il dirige la première étape de l'opération. Lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées ou rompues, il appartient au Conseil de le constater afin de prendre les mesures qu'il juge nécessaires et notamment le recours à la force militaire. Il est donc seul compétent pour juger si une situation constitue « une menace contre la paix, [...] une rupture de la paix ou [...] un acte d'agression »¹⁰²⁶. Qui pourrait donc mieux que le Conseil de sécurité juger qu'un pays se trouve sur le point de « sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit » ? Enfin, le Conseil de sécurité a une compétence exclusive des questions qui sont inscrites à son ordre du jour, selon l'article 12 de la Charte.

2- La nature des actes

On distingue les décisions impératives et les recommandations ou décisions exhortatives. La décision impérative est un « acte unilatéral autoritaire [...] qui crée une obligation à la charge de son ou de ses destinataires [, alors que...] la recommandation [...] propose à ses destinataires un comportement donné »¹⁰²⁷. Dans une société d'Etats souverains, la décision impérative d'une organisation internationale est la conséquence de l'expression de cette souveraineté dans le texte fondateur. « La Charte n'attribue un tel pouvoir qu'au Conseil de sécurité, pour les décisions relatives au maintien de la paix où cette autorité lui est spécialement attribuée (art. 25 et chap. VII) [...] et à [...] l'Assemblée générale [pour] fixer la répartition des dépenses entre les membres »¹⁰²⁸. De plus, ces deux organes utilisent leur pouvoir avec circonspection en tenant compte de tous les intérêts en cause et de toutes les données, l'Etat destinataire se permettant éventuellement de rejeter la décision si cela touche à ses intérêts légitimes. La recommandation est « un instrument diplomatique [...] destiné à faire pression sur les Etats auxquels elle s'adresse afin de les inciter à adopter le comportement qu'elle définit »¹⁰²⁹. Elle n'est qu'un des éléments d'un processus diplomatique complexe. Sauf dans le cas où le traité constitutif lui donne force obligatoire¹⁰³⁰, la recommandation ne semble le devenir que par un concours de circonstances très particulier. Ainsi, les recommandations du

¹⁰²⁶ Article 39 de la Charte des Nations unies.

¹⁰²⁷ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, pp. 369 et 377.

¹⁰²⁸ M. Virally, *op. cit.*, p. 186.

¹⁰²⁹ *Ibid.*, p. 187.

¹⁰³⁰ Voir l'article 19 § 6 du traité de l'OIT.

Conseil de sécurité autorisant les Etats à faire usage de la force pour les besoins du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales apparaissent comme obligatoires. D'après M. Virally, cela se justifie par le fait que « les compétences et pouvoirs du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales sont assez étendus pour que la validité juridique d'une telle recommandation (et, par conséquent, de l'autorisation qu'elle contient de déroger à l'article 2 § 4 et à la règle de la liberté des mers) ne soit pas discutable »¹⁰³¹. Ainsi, la recommandation est un acte unilatéral d'une organisation internationale qui ne lie pas ses destinataires, sauf exception. Cette vision est majoritaire chez les auteurs¹⁰³². Dès lors que la recommandation est suivie d'une pratique conforme, nous sommes devant une coutume internationale, norme juridique de droit international public¹⁰³³. En effet, la recommandation peut traduire une *opinio juris*. Si cette recommandation est suivie d'une pratique conforme, il y a alors coutume internationale. Lorsque la recommandation ne traduit pas formellement une *opinio juris*, elle peut néanmoins être un des éléments participant à l'élaboration de la coutume internationale¹⁰³⁴.

Selon le texte-même de la résolution, la Commission est un organe consultatif chargé de faire des recommandations, des propositions ou appeler à l'attention. Ces recommandations et propositions sont faites par consensus. On ne recourt pas ainsi au vote, mais on cherche le compromis acceptable par tous. Cette méthode d'adoption des recommandations, selon la majorité des auteurs est à double tranchant. Dans un sens, elle permet une unité de la Communauté internationale et l'assurance que tous les Etats participeront à l'exécution de la recommandation, ou au moins ne s'opposeront pas à son exécution. Dans l'autre sens, la méthode du consensus nécessite souvent d'importantes et longues négociations pour parvenir à un accord *a minima* avec d'éventuelles réserves. « Ce phénomène est très développé dans les institutions économiques »¹⁰³⁵ ; or la Commission de consolidation de la paix possède une partie économique non négligeable.

Il n'y a donc aucun doute que les décisions prises par la Commission sont exhortatives et ne lie, ni les autres organes de l'Organisation, ni les autres organisations, ni les Etats. Est-il alors possible que les recommandations de la Commission de consolidation de la paix deviennent obligatoires pour ses destinataires ? Autrement dit, il s'agit de savoir si elles seront

¹⁰³¹ M. Virally, *op. cit.*, p. 188, à propos de l'embargo des produits pétroliers pour la Rhodésie (résolution 221 de 1966 du Conseil de sécurité où il est demandé au Royaume-Uni d'empêcher les pétroliers, au besoin par la force, d'arriver à Beira).

¹⁰³² P. Daillier, A. Pellet, J. Verhoeven, J. Salmon...

¹⁰³³ Article 38 du statut de la CIJ.

¹⁰³⁴ Nous tenons à souligner que toute recommandation ne conduit pas nécessairement à la formation d'une coutume. Cela ne reste qu'une possibilité.

¹⁰³⁵ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *op. cit.*, p. 630.

l'*opinio juris* de futures coutumes. A notre avis, il semble certain que ces recommandations demeureront des actes non contraignants, voire de simples avis ou opinions, parce que tout d'abord, le fragile consensus trouvé autour d'une recommandation non contraignante pourrait exploser en éclats si elle devenait *erga omnes*. Ensuite, parce que, la recommandation pourra toujours être traduite en résolution par le Conseil de sécurité ou par une décision plus contraignante de l'Assemblée générale. Enfin, cela irait contre le principe – qui fait l'unanimité au sein de la Communauté internationale et rappelé à plusieurs reprises lors des réunions au Conseil de sécurité sur la consolidation de la paix – de respecter la souveraineté des Etats et par conséquent les laisser devenir le plus rapidement possible, le plus autonomes possible sur le chemin vers la paix durable.

Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet rappellent qu'on distingue parfois l'avis de la recommandation comme étant la simple expression d'une opinion particulière alors que la recommandation exprimerait le point de vue de la majorité¹⁰³⁶. Dans ce sens, l'avis simple serait moins contraignant – politiquement parlant et du point de vue de la pression de la majorité sur la minorité – que la recommandation. Aux vues des différents éléments, la Commission de consolidation de la paix n'émettrait-elle pas alors que de simples avis sur des questions qui lui seraient posées ?

II- Le fonctionnement du Fonds pour la consolidation de la paix¹⁰³⁷

La résolution 1645 prévoyait la création d'un Fonds pour la consolidation de la paix¹⁰³⁸ lequel fut créé par une résolution de l'Assemblée générale¹⁰³⁹, suite à un rapport demandé au Secrétaire général¹⁰⁴⁰. Ce rapport contient en annexe le mandat du Fonds¹⁰⁴¹.

Le Fonds est régi par deux principes fondamentaux : d'une part, l'ensemble de ses ressources provient des contributions volontaires et, d'autre, part, il n'a pas vocation à être le financier de toutes les opérations de consolidation de la paix. Finalement, la mission du Fonds est d'« agir comme un catalyseur pour faciliter un appui et une participation soutenus des

¹⁰³⁶ *Ibid.*, p. 377.

¹⁰³⁷ Voir p. 313.

¹⁰³⁸ Résolutions 1645 et 60/180, *op. cit.*, § 24.

¹⁰³⁹ Résolution 60/287 du 21 septembre 2006 de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/60/287.

¹⁰⁴⁰ *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, rapport du Secrétaire général, 22 août 2006, A/60/984.

¹⁰⁴¹ *Nota bene* : le rapport du Secrétaire général sera repris à l'identique par la résolution de l'Assemblée générale.

grands bailleurs »¹⁰⁴². Par « appui et participation soutenus », il faut entendre des ressources durables d'un montant suffisant, aussi longtemps que nécessaire. Ce dernier point a, jusqu'à présent, été souvent marqué comme défaillant dans la phase de consolidation de la paix. Par ailleurs, le Fonds est un financier subsidiaire, autrement dit, il n'intervient que si aucune autre source de financement n'est trouvée.

La fonction du Fonds est donc de financer ou de compléter le financement des actions ayant « un intérêt direct et immédiat pour le processus de consolidation de la paix »¹⁰⁴³. L'annexe précise, à cet égard, des opérations pouvant faire l'objet d'un financement par ce Fonds. Ainsi, il y a les actions en soutien à l'application d'accords de paix et notamment celles concernant les dispositifs d'institutions nationales prévus par ces accords. Il y a également les opérations pour installer et renforcer des mécanismes qui facilitent la coexistence et le règlement pacifique des différends. Le Fonds pourrait aussi financer l'établissement ou le rétablissement des services administratifs essentiels et les moyens connexes indispensables à cela – par exemple les salaires des fonctionnaires. Enfin, il pourra financer les opérations qui répondent à des menaces imminentes contre le processus de consolidation de la paix, telle que la réinsertion civile des anciens combattants.

Ce premier point appelle à formuler quelques observations. Ainsi, tout d'abord, par le recours de l'adverbe « notamment », l'ONU n'a pas souhaité enfermer le fonds dans une liste limitative d'opérations finançables par lui. Le Fonds pourrait donc financer toute opération ayant « un intérêt direct et immédiat pour le processus de consolidation de la paix » et le mandat ne livre que des exemples d'opérations répondant à ces conditions. Les membres du Fonds apprécient, par conséquent, au cas par cas, si une opération répond à ces critères, à moins que ladite opération soit déjà listée sur le présent mandat. De plus, le Fonds ne pourrait intervenir sur une opération qu'après s'être coordonné avec les autres bailleurs de fonds¹⁰⁴⁴. Le but recherché ici est clairement d'éviter tout double financement d'une même action car cela irait contre la rationalité budgétaire de plus en plus exigeante et cela supprimerait des possibilités de financement pour d'autres opérations ou actions de consolidation de la paix. Enfin, puisque le Fonds n'est qu'un catalyseur, plus un pays avancerait sur la voie de la consolidation de la paix et moins le Fonds devrait intervenir. Ce dernier finance donc essentiellement des actions durant les premiers moments de la consolidation de la paix¹⁰⁴⁵.

¹⁰⁴² *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix, op cit, § 4.*

¹⁰⁴³ *Ibid.*, annexe, § 2.1.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, § 2.2.

¹⁰⁴⁵ La seule exception est l'absence ou l'insuffisance d'un fonds d'affectation spéciale multi-donateurs.

Le mandat précise, par ailleurs, la procédure de choix des « heureux bénéficiaires » des ressources du Fonds. Le principe général est que tous les pays examinés par la Commission sont éligibles. Cette dernière choisit alors ceux qui peuvent en bénéficier. Le mandat prévoit qu'exceptionnellement le Secrétaire général pourra également choisir des pays qui répondent à de strictes conditions. Il s'agit des pays « se trouvant dans des circonstances exceptionnelles ¹⁰⁴⁶ et risquant de tomber ou de retomber dans un conflit [...] même si la Commission de consolidation de la paix n'est pas encore saisie du cas de ce pays » ¹⁰⁴⁷. La notion de circonstances exceptionnelles n'est pas définie dans le mandat et aucune allusion n'a été faite lors de la réunion plénière de l'Assemblée. Il appartient donc au Secrétaire général d'apprécier si une situation est exceptionnelle ou non, et si le pays risque de retomber dans un conflit. Toutefois, la Commission pourrait tout à fait le désavouer sur ses choix. Le Conseil de sécurité en aurait également la possibilité en sa qualité de principal responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

On remarque ainsi que les conditions décrites sont proches de celles de l'article 99 de la Charte ¹⁰⁴⁸. Le Secrétaire général pourrait donc utiliser son expérience pour faire les bons choix. D'ailleurs, n'admet-on pas que l'esprit de cet article offre des pouvoirs propres à la diplomatie préventive, au maintien de la paix et la consolidation de la paix après les conflits ¹⁰⁴⁹ ? Par conséquent, il utiliserait une technique identique dans le cadre de l'article 99 de la Charte et dans celui du mandat du Fonds pour la consolidation de la paix. Il appréciera donc si une situation relève ou non de circonstances exceptionnelles et si le pays risque de replonger dans la guerre. Dans cet objectif, il mettra en place une mission d'établissement des faits ou se rendra directement sur place pour juger par lui-même. S'il estime que les conditions nécessaires sont remplies, il pourra décider que le pays est admis à bénéficier du soutien du Fonds.

Il est par ailleurs prévu qu'il en informe la Commission. Il faut toutefois noter qu'il n'y a aucune obligation faite au Secrétaire général d'inscrire un pays remplissant les conditions d'éligibilité aux ressources du Fonds. En effet, le mandat précise qu'il « peut décider » ¹⁰⁵⁰. En revanche, le mandat est ambigu sur un autre point, puisque le Secrétaire général « décide qu'un pays [...] est admis à bénéficier du soutien du Fonds pour la consolidation de

¹⁰⁴⁶ Souligné par nous.

¹⁰⁴⁷ *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, op. cit., annexe, § 3.2.

¹⁰⁴⁸ « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

¹⁰⁴⁹ J. Cardona Llorens et M. J. Aznar Gomez, « Article 99 », J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), op. cit., t. 2, p. 2067.

¹⁰⁵⁰ *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, op. cit., annexe, § 3.2.

la paix »¹⁰⁵¹. Cette expression peut être interprétée dans un double sens. Est-ce à dire qu'aussitôt la décision du Secrétaire général prise, le pays en question sera admis aux bénéfices du Fonds ? Ou bien, est-il nécessaire que ce choix soit approuvé par la Commission lorsque le Secrétaire l'informe de sa décision ? La Commission de consolidation de la paix aurait alors le dernier mot.

Une fois le pays choisi, le chef du Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix fixe le montant global de l'enveloppe. A cette fin, il est aidé par les analyses des autorités nationales et des représentants de l'ONU sur place et par un examen des priorités. C'est alors au sein même du pays que les programmes sont élus, « dans le cadre d'un processus géré conjointement par le Représentant spécial du Secrétaire général et les autorités gouvernementales concernées, qui consultent sur place les autres parties intéressées en faisant jouer les mécanismes de coordination et de consultation existants »¹⁰⁵².

Enfin, le chef du BACP dispose d'une enveloppe d'un million de dollars américains pour les besoins de financement d'urgence. Bien entendu, le Secrétaire général en tient informé la Commission, en cas d'utilisation de cette enveloppe.

III- Le fonctionnement du petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix

Pour finir, la résolution 1645 prévoit la création d'un « petit bureau d'appui à la consolidation de la paix »¹⁰⁵³. D'après ce même document, sa mission est d'aider et d'appuyer la Commission, c'est-à-dire de « réunir et analyser des renseignements sur les fonds disponibles, les activités de planification menées par les organismes des Nations Unies dans tel ou tel pays, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de relèvement à court et moyen terme et les pratiques optimales touchant les constantes de l'entreprise de consolidation de la paix »¹⁰⁵⁴. Il s'agit tout simplement d'assurer la tâche de secrétariat auprès de la Commission et du Fonds. D'ailleurs ce bureau est issu du Secrétariat général de l'Organisation ; il est dirigé par un Secrétaire-adjoint. Il n'y a donc rien de très exceptionnel dans les pouvoirs de cet organe.

On peut toutefois faire deux remarques. Tout d'abord, si on établit un parallèle entre l'article 98 de la Charte et le paragraphe 23 de la résolution 1645, ce dernier fixe plus préci-

¹⁰⁵¹ *Idem.*

¹⁰⁵² *Ibid.*, § 3.6.

¹⁰⁵³ Résolutions 1645 et 60/180, *op cit*, § 23.

¹⁰⁵⁴ *Idem.*

sément les missions du Bureau d'appui. En effet, l'article 98 déclare seulement que « le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes ». Même si la résolution 1645 ne parle pas de tâche de secrétariat, il est certain que le Bureau d'appui est le secrétariat de la Commission de consolidation de la paix, car cela est nécessaire à toute organisation et parce qu'il occupe des missions identiques à celles du Secrétariat général de l'ONU, c'est-à-dire assurer l'information des différentes situations en cours, prévenir des situations de crises et établir des rapports périodiques.

Comme le Secrétaire général, le chef du Bureau d'appui possède également des pouvoirs politiques. Le Secrétaire de l'ONU peut saisir le Conseil de sécurité d'une situation qui pourrait menacer la paix, selon l'article 99 de la Charte. Les pouvoirs politiques du chef du Bureau d'appui sont liés au Fonds de consolidation de la paix. En effet, c'est lui qui détermine le montant global des ressources allouées à un pays par le Fonds. Par ailleurs, il dispose d'un million de dollars pour les besoins de financement d'urgence. Or ces besoins, c'est lui qui les détermine. Le chef du BACP dispose donc d'un outil financier important, même s'il est contrôlé dans ce domaine. Par là, il a entre ses mains un pouvoir politique. De plus, la résolution 1645 déclare que le Bureau d'appui est chargé d'aider et d'appuyer la Commission. A cet égard, n'est-il pas possible que cette aide ou appui consiste, entre autres, à attirer l'attention de la Commission et des autres organes de l'ONU sur des pays nécessitant une action de consolidation de la paix afin de prévenir le retour de tout conflit ? Dans une moindre mesure, ne pourrait-on pas alors faire un parallèle avec la possibilité de saisine par le Secrétaire général du Conseil de sécurité ?

Ainsi, à l'image du Secrétaire général et du Secrétariat de l'ONU, le Chef du BACP a donc des pouvoirs administratifs et des pouvoirs politiques. Seule la pratique dira si, comme le Secrétaire général, le chef du Bureau d'appui deviendra un des éléments importants de cet organe¹⁰⁵⁵, mais quoiqu'il en soit, nous ne pensons pas qu'on puisse comparer son aura à celle du Secrétaire général de l'ONU.

¹⁰⁵⁵ Nous pensons qu'une telle évolution tiendra essentiellement aux personnes qui occuperont ce poste, selon les personnalités de chacune.

Conclusion du titre I

Avec la fin des antagonismes des blocs et l'effondrement de l'URSS, il est apparu indispensable de charger un organe afin de consolider la paix et coordonner les actions des différents intervenants.

Certes, l'ONU possédait déjà des moyens pour favoriser la collaboration entre plusieurs acteurs, telles que le chapitre VIII de la Charte ou la coopération entre l'ECOSOC et les organisations spécialisées, cependant aucune de ces solutions n'étaient satisfaisante en ce qui concerne la consolidation de la paix. Plusieurs voies furent alors explorées, comme la réactivation du Conseil de tutelle. Mais c'est la création d'un nouvel organe recommandée par un rapport de 2004 qui fut retenue. Elle aboutit à l'instauration de la CCP. L'ensemble de la Communauté internationale a félicité la création de ce maillon manquant dans la chaîne amenant vers la paix durable.

En analysant attentivement les résolutions 1645 du Conseil de sécurité et 60/180 de l'Assemblée générale, plusieurs points attirent l'attention.

Le premier concerne le Conseil de sécurité : il occupe une place prééminente tant du point de vue de l'organisation et de la composition que du point de vue du fonctionnement. De surcroît, les membres permanents y occupent une place prépondérante, alors même que la CCP est, d'une part, un organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité et qu'elle est, d'autre part, codirigée par ce dernier et par l'ECOSOC.

La prééminence du Conseil ne se trouve pas seulement dans la Commission, elle est aussi présente au sein du Fonds pour la consolidation de la paix. En effet, tous les Etats examinés par la Commission de consolidation de la paix sont éligibles au Fonds et c'est cette même Commission qui détermine les bénéficiaires des ressources dont dispose le Fonds. Or, le Conseil de sécurité et ses membres occupent une place d'omni-direction *de facto*. Par conséquent, le Conseil précise les pays qui pourront bénéficier d'un financement par le Fonds. Le Conseil peut également jouer un rôle important dans la possibilité offerte au Secrétaire général de décider qu'un Etat est admis à bénéficier du soutien du Fonds. En effet, le Conseil de sécurité peut appuyer ou désavouer l'analyse d'une situation dangereuse par le Secrétaire général¹⁰⁵⁶. Enfin, il ne faut pas oublier que le Fonds n'est alimenté que par des contributions

¹⁰⁵⁶ Article 24 de la Charte des Nations unies selon lequel le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

volontaires. Or les membres du Conseil de sécurité, et notamment ses membres permanents, sont parmi les plus gros contributeurs de l'ONU. Ils pourraient alors influencer sur la politique du Fonds en réduisant ou en augmentant ses ressources¹⁰⁵⁷.

Le deuxième point intéressant est la qualité d'organe cosubsidiaire de la Commission de consolidation de la paix. Il s'agit du premier organe possédant cette qualité. Cela amène nécessairement à se poser des interrogations auxquelles il est, pour le moment, difficile de répondre. Si la Commission de consolidation de la paix devait être modifiée, cela serait précédé d'une consultation de tous les acteurs du *peace-building* et la décision relèverait à la fois du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Une question demeure néanmoins sans réponse : que se passerait-il en cas de désaccord entre ces deux organes ? Est-ce que le Conseil pourrait se prévaloir de sa prééminence ? Est-ce que l'Assemblée générale pourrait mettre en œuvre une nouvelle « résolution Dean Acheson » invoquant le blocage du Conseil de sécurité ? Une réponse pourrait être apportée alors par la CIJ éventuellement saisie d'une demande d'avis sur la question. Enfin, devant la prééminence du Conseil de sécurité dans le fonctionnement de la CCP, on peut se demander si la cosubsidarité sera maintenue. On ne peut que l'espérer car, avec la coprésidence de la Commission, c'est un bel exemple de coordination et de coopération en faveur de la paix.

¹⁰⁵⁷ Cela est particulièrement vrai pour les Etats-Unis, plus gros contributeur financier de l'Organisation.

Titre II : La mise en œuvre de la CCP

Malgré le nombre important de situations pouvant relever de la consolidation de la paix, la Commission de consolidation de la paix, dans la première année de fonctionnement, n'a été saisie que de deux cas : le Burundi et la Sierra Leone (chapitre II). Depuis quelques mois, les situations de Guinée-Bissau et de Centrafrique sont également inscrites à son ordre du jour, mais nous n'aborderons que rapidement le cas bissau-guinéen. A ces occasions, il ne faut donc pas omettre les situations qui ont amené ces deux pays à saisir la Commission (chapitre I).

Chapitre I : Le processus précédant la consolidation de la paix en Burundi et en Sierra Leone

Les inscriptions des questions burundaise (section I) et sierra léonaise (section II) à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix constituent sa première mise en œuvre. Elles servent également de tests dans le dessein d'améliorer le fonctionnement de la Commission et d'accroître les OCP réussis.

Ces deux premières affaires ont en commun d'être des Etats d'Afrique devenus indépendants au début des années 1960. Des violents combats entre les différentes communautés intervinrent et amena, plus ou moins rapidement, la Communauté internationale à réagir afin de rétablir la paix et la consolider. En revanche, au moment de l'inscription de ces deux pays à l'ordre du jour de la Commission, le processus de consolidation de la paix en Sierra Leone est apparu comme plus avancé grâce au fonctionnement du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

Section I : Le Burundi

Avant la saisine de la Commission de consolidation de la paix, la situation burundaise connaissait deux étapes majeures : de l'indépendance aux années 1990, le pays est placé sous

le joug de dictatures successives ; puis, les années 1990 marquent le début de la démocratisation du pays.

I- De l'indépendance aux coups d'Etats

L'indépendance du Burundi ne pose aucune difficulté. L'UPRONA prend à la tête du Gouvernement et devient le seul parti politique autorisé. Le pays à majorité hutue est alors dirigé par la minorité tutsie. Il s'ensuit de nombreux coups d'Etats ou tentatives de putschs. Certains de ces événements sont accompagnés d'exactions ethniques.

A- Le processus d'indépendance

Quand le pays passa du régime du mandat de la SdN à celui de la tutelle onusienne, la Belgique mit en place différents systèmes afin de permettre à la population autochtone et à ses représentants de participer, plus activement, à la prise de décisions les intéressant. C'est ainsi que par un décret du 25 décembre 1959, une grande autonomie de la région est décidée. De son côté, l'Assemblée générale des Nations unies adopta deux résolutions par lesquelles elle indiqua sa volonté de voir le Burundi devenir indépendant autour d'un gouvernement d'union nationale. Le processus devait donc se dérouler par le biais d'élections générales organisées par la puissance tutrice, sous contrôle de l'ONU¹⁰⁵⁸.

Malgré l'imminence de l'indépendance, la Belgique va installer un gouvernement favorable au maintien du territoire au sein du Royaume. Dans une seconde résolution¹⁰⁵⁹, l'Assemblée générale lui rappelle la résolution 1579 (XV) et ses obligations en tant que puissance administrante. A la suite de cette résolution, l'UPRONA (Union pour le progrès national) obtiendra quatre portefeuilles ministériels, avant de remporter les élections législatives, en 1961. La volonté des Nations unies ne sera, toutefois, pas exaucée totalement : outre l'indépendance des colonies belges, elle souhaitait que le Rwanda et le Burundi forme un seul et même Etat, mais il n'en fut rien.

¹⁰⁵⁸ Résolution 1579 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies, 20 décembre 1960, A/RES/1579(XV).

¹⁰⁵⁹ Résolution 1605(XV) de l'Assemblée générale des Nations unies, 21 avril 1961, A/RES/1605(XV).

Le 1^{er} juillet 1962, le Royaume du Burundi devient indépendant. La situation politique du moment est alors la suivante : le *Mwami*¹⁰⁶⁰ n'intervient pas dans la vie politique du pays, à l'image du souverain britannique ; l'UPRONA devient le parti dirigeant le pays. Malgré l'assassinat de son chef, le Prince-héritier Louis Rwagasore¹⁰⁶¹, le pays vit dans une stabilité politique durant un an environ. Mais la clé de voûte n'étant plus là, l'édifice ne pouvait que s'écrouler.

Jusqu'en 1966, le pays va alors connaître une grande période d'instabilité. Le *Mwami*, qui jusqu'à présent se tenait à l'écart de la vie politique, décide que certains domaines relèveraient désormais de sa compétence exclusive, notamment la Gendarmerie et l'Armée. Au fil du temps, il va élargir ce domaine réservé. Durant la même période, le parti de l'UPRONA va se diviser et s'affaiblir, ce qui va offrir au Roi la possibilité d'accroître davantage son domaine réservé. Sur le plan international, une crise frappe le Congo et le Rwanda, ce qui n'est pas sans conséquence sur le Burundi, car il devient une base de repli pour les rebelles congolais. Entre 1965 et 1966, le pays est donc sous une tension sanglante permanente accompagnée d'une instabilité gouvernementale.

Par des mesures et contre-mesures du Roi et des désaccords politiques, le pays parvient à perdre son unité nationale et à la remplacer par une conscience tribale où le *Mwami*, autrefois silencieux, s'arroge un pouvoir grandissant. Il apparaît alors certain que la mort de Louis Rwagasore est lourde de conséquence.

A partir de 1965, les événements s'accroissent. Le premier ministre Pierre Ngendandumwe est assassiné suite à un nouveau coup d'Etat. Malgré tout, le Roi parvient à se maintenir au pouvoir, mais le sursis est de courte période¹⁰⁶². Le 1^{er} septembre 1966, Charles Ndirizeye, fils du *Mwami* le destitue et prend sa place sous le nom de Ntare V. Quelques mois plus tard, il est à son tour détrôné par le capitaine Michel Micombero qui proclamera la République et en deviendra le Président jusqu'en 1976. Pendant ces premières années de l'indépendance burundaise, l'ONU et, *a fortiori*, le Conseil de sécurité, demeureront silencieux sur la situation interne du pays.

C'est ainsi, qu'à partir du 1^{er} juillet 1962 et jusqu'en 1993, la situation du pays ne sera l'objet que de deux débats à l'ONU, débats très courts qui ont donné lieu qu'à trois résolu-

¹⁰⁶⁰ *Mwami* signifie roi en kirundi. D'une manière plus générale, c'est le titre porté par le Roi du Burundi.

¹⁰⁶¹ Prince héritier du *Mwami*, chef du parti nationaliste UPRONA, il devient le Premier ministre du pays. Il est assassiné le 13 octobre 1961. Son assassinat fera l'objet d'une enquête menée conjointement par les autorités nationales et par les Nations Unies (résolution 1627(XVI), de l'Assemblée générale des Nations Unies, 6 novembre 1961, A/RES/1627(XVI).

¹⁰⁶² Il faut toutefois noter que durant cette période instable les Hutus et les Tutsis gouvernaient ensemble.

tions, en 1962 : deux concernant son admission à l'ONU¹⁰⁶³ et une autre par laquelle l'Assemblée générale invite les Etats membres à poursuivre l'assistance technique, commencée dans le cadre de la décolonisation¹⁰⁶⁴. Pourtant, si on ne regarde que la période allant de 1962 à 1972, le Burundi a rompu ses relations diplomatiques avec la Chine et ses relations avec ses voisins rwandais et congolais sont très tendues, ainsi qu'avec l'ancien colonisateur, la Belgique. Or, la rupture des relations diplomatiques constitue l'un des outils de l'article 41 de la Charte des Nations unies. Ne s'agit-il pas alors de menaces contre la paix internationale ? Il est en effet reproché au Burundi d'être une base arrière pour des mercenaires menaçant la RDC et le Rwanda, tandis que le gouvernement burundais reproche à ces mercenaires de le viser¹⁰⁶⁵. Pourtant, le Conseil de sécurité n'est saisi que de la question de la RDC et plus particulièrement des mercenaires étrangers qui menacent le gouvernement légitime. D'ailleurs, c'est par le biais de cette question que le Conseil semble, mais une seule fois, entendre la cause du Burundi¹⁰⁶⁶. A ce sujet, plusieurs points doivent être notés sur la résolution¹⁰⁶⁷ qui s'ensuivit : tout d'abord, le Conseil de sécurité ne mentionne pas la base juridique de sa décision et notamment le chapitre VI ou VII de la Charte. Ensuite, il approuve les résolutions de l'OUA et de l'Assemblée générale des Nations unies et l'encourage à poursuivre. Or, cette dernière et le Conseil de sécurité vont mettre en place une opération militaire au Congo, avec l'envoi des Casques bleus sur le terrain pour répondre à la demande d'assistance militaire du gouvernement congolais. Le Conseil va enfin demander aux Etats membres de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale du Congo. Certes, cela vise avant tout la Belgique qui avait envoyé ses propres soldats sur ledit territoire, mais l'invitation touche également le Rwanda et le Burundi. Ce dernier a d'ailleurs demandé à être entendu par le Conseil de sécurité lors de la discussion sur cette question. Ainsi, la situation internationale burundaise n'est vue qu'indirectement à travers la question du Congo. Il faut regretter, à ce propos, le fait que le Conseil de sécurité n'ait pas abordé la question du Congo d'un point de vue régional afin d'y intégrer les difficultés burundaises, entre autres. En effet, les situations entre le Burundi, le Congo et le Rwanda sont liées, notamment parce qu'il s'agit d'une même an-

¹⁰⁶³ Résolution 1749(XVII) de l'Assemblée générale des Nations unies, 18 septembre 1962, A/RES/1749(XVII) et résolution 173 du Conseil de sécurité, 26 juillet 1962, S/5150.

¹⁰⁶⁴ Résolution 1836(XVII) de l'Assemblée générale des Nations unies, 18 décembre 1962, A/RES/1836(XVII).

¹⁰⁶⁵ J. J.A. Salmon (sous la direction de), J.-V. Louis, P. Mertens, P. Pierson-Mathy, D. Salmon et M. Vincineau (avec la collaboration de), « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de relations internationales (1966-1967) », *RBDI*, 1969-1, pp. 358 et s.

¹⁰⁶⁶ Lettre, datée du 8 décembre 1964, adressée au Président du Conseil de sécurité par le ministre des Affaires extérieures du Burundi, par laquelle il demande à être entendu par le Conseil à l'occasion de sa réunion sur la province orientale du Congo-Léo, S/6099.

¹⁰⁶⁷ Résolution 199 du Conseil de sécurité, 30 décembre 1964, S/6129.

cienne colonie belge. Or le Conseil de sécurité renvoie la question régionale à l'OUA et ne s'intéresse qu'au seul cas congolais. Cela ne signifie pas, pour autant, que la Communauté internationale va délaisser le Burundi et ses problèmes. Son action va se dérouler à travers les différents accords bilatéraux d'assistance technique et tous autres types d'aide¹⁰⁶⁸.

B- Coups d'Etat au Burundi

Après l'indépendance, la situation a commencé lentement à se détériorer à partir de 1972 avec les premiers massacres. D'ailleurs, les enquêtes menées aujourd'hui, dans le cadre de la consolidation de la paix, ont un mandat qui débute cette année. Après avoir retracé le cours des événements, des possibles solutions seront apportées aux trois problématiques juridiques qui se posent alors.

Il faut d'abord rappeler que la population burundaise se divise entre Hutus, Tutsis et Twas qui représentent respectivement 85 %, 14 % et 1 % de la population totale. Certes quelques Hutus occupent des postes à responsabilité, mais l'essentiel du pouvoir se trouve entre les mains des Tutsis. Depuis l'indépendance et la mort de Louis Rwagasore, il a été constaté que les Hutus ont été écartés du pouvoir au profit des Tutsis.

En 1969, un coup d'Etat avait déjà été tenté, sans succès. Les responsables furent jugés par un tribunal militaire et condamnés à mort. Le pays semblait alors vivre dans un climat de peur et de suspicion. Le 29 avril 1972, Michel Micombero, le Président burundais, limoge tout son cabinet. Quelques heures plus tard, la capitale Bujumbura et les provinces méridionales subissent des attaques coordonnées de rebelles. A l'occasion de ces affrontements, le *Mwami*, déchu, est abattu. On apprendra, par la suite, qu'il a été exécuté par les autorités burundaises qui l'accusaient d'avoir été le responsable du coup d'Etat. Les auteurs semblent d'ailleurs unanimes sur ce point : le coup d'Etat n'est pas le fait des royalistes – au mieux, ont-ils peut-être essayé de profiter de la situation. D'après R. Lemarchand¹⁰⁶⁹, les attaques rebelles seraient le fait d'Hutus, venant de Tanzanie, armés d'armes automatiques légères et de machettes. Ils tuent tous les Tutsis et les Hutus qui ne veulent pas les rejoindre. Il y aura deux mille morts. A propos de ces rebelles, il est intéressant d'observer qu'un parallèle peut

¹⁰⁶⁸ Voir, par exemple, J. J.A. Salmon, P.-F. Smets (sous la direction de), P. Mertens, M. Vincineau et J.-V. Louis (avec la collaboration de), « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de relations internationales », *RBDI*, 1968-1, § 229, pp. 244 et s. à propos de l'utilisation de l'aide financière accordée par la Belgique au Burundi. On peut aussi citer l'accord de Bujumbura entre la France et le Burundi du 7 octobre 1969 qui fixe les conditions de mise à disposition des militaires français pour l'instruction des soldats burundais.

¹⁰⁶⁹ R. Lemarchand and D. Martin, *Selective genocide in Burundi*, Minority rights group, Report n°20, July 1974.

être fait avec les attaques rebelles qui ont touché le Zaïre, en 1964 et cela peut jouer un rôle dans la décision de Mobutu d'aider Michel Micombero.

Face à ces attaques rebelles visant à le renverser, le Président burundais organise la répression. C'est le début du second acte de cette pièce sinistre. Le 30 avril, le couvre-feu et la loi martiale sont instaurés. L'armée et les jeunes du parti au pouvoir regroupés en milices se coordonnent afin de supprimer toutes les personnes soupçonnées d'avoir pris part à la rébellion. C'est le début de la répression. Le 3 mai, la Tanzanie et le Zaïre apportent une aide matérielle au gouvernement burundais, en lui fournissant un appui aérien et des munitions. Le 5 mai, la radio nationale burundaise appelle « la population à aider les forces armées « dans leurs opérations de nettoyage » contre les « nombreux criminels qui se cachent encore » »¹⁰⁷⁰. L'utilisation du vocable « nettoyage » ne fait aucun doute sur la suite des événements. Les témoignages confirmeront malheureusement ces craintes : « par camions entiers on charroie, nuit et jour, des cadavres. On arrête tous les « suspects ». On les oblige à se dévêtir. On les fait coucher à plat ventre, les mains derrière la nuque. On les cogne à coups de crosse, de bâton, de pierres. On les torture. Puis on les transperce à la baïonnette. Les bulldozers font le reste »¹⁰⁷¹. Tous les lieux et secteurs d'activités sont touchés : les administrations, les entreprises, mais aussi les églises ou les hôpitaux. Un témoin déclare : « A l'hôpital Prince-Régent, les soldats ont tiré du lit trois blessés, les ont traînés dans la cour et battus à coups de crosse avant de les emmener. On a vu un médecin russe insulter les soldats dans les couloirs après qu'on l'eut expulsé de la salle d'opération pour emmener le blessé qu'il opérerait ».¹⁰⁷² Le rapport du *Minority rights group* confirme ces témoignages. Il raconte notamment les rafles dans les universités et les écoles, qui sont aussi touchées par la répression : « *Some of the most gruesome scenes took place on the premises of the Université Officielle in Bujumbura, and in secondary and technical schools. Scores of Hutu students were physically assaulted by their Tutsi confreres; many were beaten to death. Meanwhile groups of soldiers and jeunesses would suddenly appear in classrooms, call the Hutu students by name and take them away. Few ever returned* »¹⁰⁷³. Le nombre des morts varie, selon les sources, de 30 000 à 100 000 morts, voire davantage¹⁰⁷⁴. Cette répression entraîne aussi un exode massif d'environ 150 000 personnes vers les Etats voisins, notamment la Tanzanie et le Zaïre.

¹⁰⁷⁰ « De violents combats se poursuivent dans la province méridionale », *Le Monde*, 7-8 mai 1972, p. 2.

¹⁰⁷¹ P. Labreveux, « L'extermination d'une ethnie », *Le Monde*, 1^{er} juin 1972, p. 5.

¹⁰⁷² *Idem.*

¹⁰⁷³ R. Lemarchand and D. Martin, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁷⁴ Durant les événements de 1972, les frontières burundaises sont fermées. Les chiffres des morts avancés sont donc des estimations d'après les témoignages.

Tous parlent de génocides au pluriel pour qualifier ces événements. Certains auteurs vont, d'ailleurs, jusqu'à utiliser des mots plus forts, dans l'esprit des gens, et parlent d'« holocauste »¹⁰⁷⁵ – lequel terme fait référence à la Seconde Guerre mondiale – ou de « fléau »¹⁰⁷⁶ – mot qui rappelle à tous les épidémies de « pestes » qui frappèrent autrefois l'Europe. Tous les témoignages convergent pour déclarer que des Hutus ont commencé à supprimer systématiquement les Tutsis et plus particulièrement dans les provinces du sud. La réponse des autorités burundaises est alors de traquer et supprimer tous les Hutus. Dans cette traque, ce sont d'abord ceux qui ont un minimum d'instruction qui sont visés : « A quelques rares exceptions près, toutes les personnes arrêtées étaient des Hutus. Étaient visés des fonctionnaires, des employés, des infirmières, des instituteurs et des moniteurs hutus, puis les professeurs et les élèves de l'enseignement secondaire »¹⁰⁷⁷.

Face aux massacres qui se déroulent et qu'il est impossible d'ignorer comme le montrent les différents articles de presse en mai et juin 1972, les grandes puissances demeurent absentes et cela aussi bien du côté occidental que communiste. Seule la Belgique réagit en rappelant son ambassadeur et en arrêtant les programmes de coopération. Les pays africains ont apporté leur soutien à Michel Micombero, à travers une déclaration de l'Organisation de l'Unité africaine. En effet, aucun dirigeant ne souhaitant établir un précédent au cas où il serait confronté à une tentative de coup d'Etat, cette déclaration apparaît donc logique. Les Etats voisins vont plus loin en apportant une aide active aux autorités burundaises¹⁰⁷⁸. Enfin, aucune résolution ou recommandation n'est adoptée par l'ONU pour demander l'arrêt des massacres. Face aux critiques, essentiellement de couloirs, exprimées contre la répression, Bujumbura établit une défense en trois points : tout d'abord, les autorités n'ont fait que prendre les mesures nécessaires afin de rétablir l'ordre public et la paix. Il ne s'agissait pas d'arrêter les responsables de la tentative de coup d'Etat, mais aussi les personnes ayant une responsabilité dans le génocide des Tutsis. En effet, les témoignages confirment que les attaques rebelles des 29 et 30 avril 1972 visaient les Tutsis. Ensuite, Bujumbura invoque le fait que les informations délivrées par la presse étrangère sont totalement fantaisistes et à la solde de conspirateurs¹⁰⁷⁹. Enfin, pour convaincre les derniers réticents, le gouvernement burundais rappelle qu'ils ont autant d'intérêts qu'eux à son maintien à la tête de l'Etat¹⁰⁸⁰.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰⁷⁶ J.-P. Chrétien, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰⁷⁷ P. Labreux, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁷⁸ Voir *supra*, p. 341.

¹⁰⁷⁹ « L'ambassade à Paris dénonce « la conspiration de la presse » contre l'unité du pays », *Le Monde*, 22 juin 1972, p. 2.

¹⁰⁸⁰ « La Belgique a dans notre pays des intérêts qu'elle voudrait conserver », *Le Monde*, 17 juin 1972, p. 3.

Ces événements appellent à nous poser plusieurs interrogations :

- Les faits peuvent-ils être qualifiés de génocide ?
- La paix internationale était-elle menacée ? Dans l'affirmative, l'intervention du Conseil de sécurité, en particulier, et des Nations unies, en général ?
- Les Etats étrangers, et peut-être plus particulièrement les Occidentaux, pouvaient-ils agir efficacement pour arrêter les massacres et, si oui, comment ?

Malgré le fait que le terme de « génocide » soit né à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce crime n'apparaît pas dans le Statut du Tribunal de Nuremberg. La pénalisation du crime de génocide ne se révèle que dans une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, en 1946¹⁰⁸¹. Deux ans plus tard, le génocide est juridiquement défini. Il s'agit « de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : a) Meurtre de membres du groupe ; b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ». Le crime de génocide n'est ainsi constitué qu'avec la réunion de trois conditions. Il faut d'abord montrer l'existence d'un acte délictueux. Conformément aux principes du droit pénal, celui-ci doit être apprécié strictement : l'acte délictueux doit nécessairement relever de la liste précitée. Ensuite, il faut l'intention spéciale de détruire un groupe en particulier. Le crime de génocide ne dépend donc pas du nombre de victimes, mais de la volonté de supprimer une population en raison de son appartenance à un groupe particulier. On remarquera que, là aussi, il s'agit de l'application des principes pénaux : la nécessité d'une intention. Enfin, l'acte délictueux n'est complet que si la personne est victime au nom de son appartenance à un groupe¹⁰⁸².

Dans le cas burundais, « l'insurrection lancée le 29 avril [1972] par des rebelles hutus et zaïrois est sanguinaire. Aux endroits attaqués, les Tutsis sont systématiquement visés et plusieurs milliers trouvent la mort. Si la rébellion a été brutale, la répression est terrible. A partir du 30 avril, l'armée, vidée de ses éléments hutus, et les JRR (Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore) du parti unique UPRONA tentent d'éliminer systématiquement tous les Hutus

¹⁰⁸¹ Résolution 96-I de l'Assemblée générale, 11 décembre 1946, A/RES/96(I).

¹⁰⁸² J. Verhoeven, « La spécificité du crime du génocide » in A. Destexhe et Michel Fort (sous la direction de), *Justice internationale : de Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 39 et s.

occupant une quelconque fonction ou ayant bénéficié d'une quelconque formation post-primaire. Même de simples paysans, des femmes et des enfants sont massacrés »¹⁰⁸³. Les témoignages rapportés par la presse et les organisations non gouvernementales confirment que les Hutus tuaient les Tutsis et inversement. Ainsi, un coopérant français déclare qu'« après la tentative organisée d'élimination systématique des Tutsis par les Hutus, qui a échoué dès le début (mais après un épouvantable massacre dans le sud du pays), c'est maintenant l'exécution méthodique par les Tutsis d'un plan rigoureux d'élimination des Hutus »¹⁰⁸⁴.

D'après ces témoignages, qui sont le reflet de l'ensemble des témoignages indépendants, il apparaît que les trois éléments constitutifs du crime de génocide sont réunis. On peut tout d'abord remarquer que l'infraction est le meurtre, or cette infraction est inscrite dans la liste de la Convention de 1948. Ensuite, la condition de l'intention spéciale est également remplie. En effet la combinaison des témoignages et des messages lancés par l'un et l'autre cas ne laissent aucun doute possible. Ainsi la radio burundaise lançait un appel à la population pour « aider les forces armées « dans leurs opérations de nettoyage » contre les « nombreux criminels qui se cachent encore » »¹⁰⁸⁵. De même les rebelles hutus exhortaient la population à tuer tous les Tutsis et les Hutus refusant de se joindre à eux. C'est ainsi que le Président Michel Micombero déclare avoir « vu de [ses] propres yeux des hommes crucifiés, des femmes éventrées, des enfants déchiquetés »¹⁰⁸⁶. Certes il faut prendre ces déclarations avec réserve, mais tous les autres témoins confirment la politique des rebelles hutus. Enfin, la dernière condition est également remplie puisque les victimes l'étaient en raison de leur appartenance soit à l'ethnie tutsie, soit à l'ethnie hutue. Par conséquent, il est clair que les événements de 1972 peuvent être qualifiés de génocide.

Malgré l'existence de textes juridiques et du précédent de la Seconde Guerre mondiale, aucune poursuite judiciaire ne sera engagée contre les responsables de ces crimes, tant au niveau national qu'au niveau international. Plusieurs points peuvent expliquer cet état de fait.

Tout d'abord, le Burundi ne sera partie à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide¹⁰⁸⁷ qu'à partir du 6 janvier 1997. Or, selon le droit international public, il est impossible de rendre opposable un traité à un Etat qui ne l'a pas ratifié. En effet,

¹⁰⁸³ F. Reyntjens, *L'Afrique des Grands lacs en crise : Rwanda, Burundi : 1988-1994*, Paris, Khartala, collection Les Afriques, 1994, pp. 37 et s.

¹⁰⁸⁴ P. Labreux, *op cit.*, p. 5.

¹⁰⁸⁵ « De violents combats se poursuivent dans la province méridionale », *Le Monde*, 7-8 mai 1972, p. 2.

¹⁰⁸⁶ Propos rapporté par l'AFP, « Un livre blanc réaffirme la responsabilité des Hutus dans les récents massacres », *Le Monde*, 9 juin 1972, p. 4.

¹⁰⁸⁷ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948, A/RES/260(III), annexe

l'adhésion à un traité est l'expression de la souveraineté des Etats. *A contrario* la non-adhésion au traité relève aussi de la souveraineté de l'Etat. Par conséquent, on ne saurait rendre opposable à un Etat un traité auquel il n'est pas partie. En 1972, le Burundi n'est pas partie au traité sur la prévention et la répression du crime de génocide et ne peut donc lui être opposé. Il existe toutefois l'exception du *jus cogens*, norme *erga omnes*. Or, en 1970, la CIJ déclara que le crime de génocide relevait du *jus cogens*¹⁰⁸⁸. Ainsi, même si le Burundi n'était pas partie à la convention de 1948, cela n'autorisait pas pour autant les autorités nationales à commettre ou laisser commettre un génocide.

On pourrait ensuite recourir à l'expérience de la Seconde Guerre mondiale et plus particulièrement au jugement des criminels nazis et japonais. Se pose alors la question de savoir si les événements de 1972 relevaient de la menace contre la paix internationale. En effet, lorsque la paix internationale est menacée, le Conseil de sécurité peut prendre toute mesure en vue du retour à la paix. La création des tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda montre que la poursuite des responsables de génocide est possible. Néanmoins, la condition pour intervenir est l'existence d'une menace contre la paix internationale qui est appréciée par le Conseil de sécurité. Ce dernier n'ayant pas constaté de menace contre la paix au Burundi, en 1972, le recours au chapitre VII de la Charte des Nations unies devenait alors impossible. On peut, toutefois, remarquer que dans des conditions similaires, le Conseil de sécurité a jugé qu'il y avait menace contre la paix internationale en présence de troubles au sein d'un Etat ayant des causes et des répercussions sur les Etats voisins¹⁰⁸⁹.

Enfin, à supposer que le Conseil de sécurité ait jugé que la situation relevait d'une menace contre la paix, il n'est pas certain qu'il ait trouvé une mesure efficace pour retrouver une situation pacifique. Lorsque les faits se sont déroulés, le Burundi s'était refermé sur lui-même¹⁰⁹⁰. Les mesures relevant du chapitre VI auraient été donc inefficaces. D'ailleurs la Belgique y a recouru sans que cela ait un quelconque résultat. Une solution aurait alors été de recourir à des mesures inscrites à l'article 41, ou éventuellement 42, de la Charte des Nations unies. A cet égard, certains auteurs ont rappelé que les Etats-Unis achetaient quatre-vingt pour cent de la récolte de café du Burundi, qui représentait plus de la moitié des recettes d'exportation et du budget de l'Etat. Cette mesure aurait cependant d'abord pénalisé la population locale en la privant d'un revenu.

¹⁰⁸⁸ CIJ, 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c/ Espagne)* (nouvelle requête : 1962).

¹⁰⁸⁹ Résolution 161 du Conseil de sécurité, 21 février 1961, S/RES/161(1961).

¹⁰⁹⁰ Voir les articles du *Monde* de mai et juin 1972.

Avec le renversement Michel Micombero sera renversé par un coup d'Etat en 1976. Le nouveau président, Jean-Baptiste Bagaza poursuit néanmoins la politique de son prédécesseur en faveur des Tutsis. Son mandat est entaché d'une première crise à la fin des années 1970 : le Burundi est en train de laïciser les institutions tenues par l'Eglise et notamment les écoles. Cette nouvelle politique se fait avec une violence certaine contre les différents représentants du culte chrétien, sans aller jusqu'à une politique génocidaire. Cela va toutefois entraîner l'isolement international du pays. En 1987, la Troisième République est instaurée à la suite d'un nouveau coup d'Etat, de Pierre Buyoya. Le Burundi vivait alors depuis un an dans un certain apaisement et la crise avec l'Eglise était en train d'être résolue.

C'est donc dans cet environnement apaisé, mais identique aux précédentes décennies que le spectre de 1972 réapparaît en août 1988. Les événements débutèrent par la multiplication des incidents et des heurts avec des militaires. C'est alors que Emmanuel Kajambere, le gouverneur tutsi de Marangara déclare : « quand on tue un Tutsi, le sang coule ; quand on tue un Hutu, le sang coule. Préparons-nous : on va se mesurer »¹⁰⁹¹. Pour les Hutus, il s'agit d'une menace de répétition des massacres de 1972. Cette crainte, justifiée ou non, sera exacerbée par le fait que des Tutsis ont déclaré à des Hutus la préparation d'un plan de massacre contre ces derniers pour le 8 août. A partir de ce moment, l'armée est appelée pour maintenir l'ordre et les actes de désobéissance civile se multiplient. Malgré les tentatives d'apaisement par le biais de réunions d' « informations » des autorités auprès de la population, la tension s'intensifie jusqu'à l'étincelle, dans la nuit du 14 au 15 août 1988 : l'attaque de la maison d'un Tutsi qui était aussi le « guide » et l'indicateur des autorités politiques et militaires nationale et provinciales. Le 16 août, l'armée commence sa progression dans les régions où se déroulent les troubles, mais, dès le lendemain, « les faits et dates demeurent très imprécis et les silences délibérés »¹⁰⁹². L'attaque de la maison marque le début d'une insurrection hutue qui, comme en 1972, sera réprimée par l'armée d'une manière disproportionnée.

D'après un rapport d'Amnesty international¹⁰⁹³ et les témoignages retranscrits dans la presse¹⁰⁹⁴, des Hutus auraient commencé à tuer des Tutsis. Très rapidement, l'armée est intervenue et aurait tué méthodiquement tous les Hutus, y compris les femmes et les enfants, dans

¹⁰⁹¹ Propos rapporté par F. Reyntjens, *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁹² J.-P. Chrétien, A. Guichaoua et G. Le Jeune, *La crise d'août 1988 au Burundi*, Paris, Khartala, Cahiers du CRA, n° 6, p. 32. A noter qu'une chronologie précise des événements est donnée par ces auteurs.

¹⁰⁹³ Amnesty international, *Burundi: killings of children by government troops*, 1988, report, AI Index: AFR 16/04/88.

¹⁰⁹⁴ Voir notamment, R. Guyotat, « Un premier bilan officiel fait état d'au moins 5 000 morts », *Le Monde*, 23 août 1988, p. 4 ou bien encore, J.-A. Fralon, « « Ils ont incendié ma maison avec mes enfants à l'intérieur » », *Le Monde*, 25 août 1988, p. 7.

les régions du nord du pays. D'aucuns peuvent remarquer que le parallèle avec 1972 est saisissant. Deux points diffèrent cependant : d'une part, en 1972, l'ensemble du pays avait été touché et plus particulièrement le sud et Bujumbura, alors qu'en 1988, les massacres ne touchent que les deux régions du Nord, frontalières avec le Rwanda¹⁰⁹⁵ et, d'autre part, cette fois-ci, le nombre de victimes serait moindre, il s'élèverait à 20 000 morts et 60 000 réfugiés environ. Malgré ces deux différences, la qualification juridique des faits de 1972 s'applique aussi à ceux de 1988. Par conséquent, il s'agit, là aussi, d'un génocide.

Comment a réagi la Communauté internationale devant ces nouveaux événements ? Les Nations unies demeurent silencieuses devant ces événements. Elles ne feront mention du Burundi qu'à l'occasion d'une réunion sur la question générale des réfugiés¹⁰⁹⁶. Quant à la réaction au niveau des Etats, ceux de la région proposent un dialogue avec les autorités burundaises pour favoriser le retour des réfugiés¹⁰⁹⁷, tandis que les Européens se disent préoccupés par les événements et réagissent fermement, mais diplomatiquement ou gardent le silence, comme la France¹⁰⁹⁸. Enfin, la Banque mondiale aurait envoyé une commission d'enquête¹⁰⁹⁹ suite aux tragiques événements d'août 1988, bien que Bujumbura en refuse l'idée¹¹⁰⁰.

II- La démocratisation du Burundi

La démocratisation du Burundi, en tant que processus, a suivi une longue évolution marquée par des périodes de troubles. Ces dernières montrent que la démocratie reste fragile, ce qui amènera l'ONU à étudier avec attention la question burundaise.

¹⁰⁹⁵ Il s'agit des provinces de Ngozi et de Kirundo. Ces deux régions ont une agriculture prospère qui leur apporte d'importantes ressources monétaires, notamment grâce au commerce avec le Rwanda de leurs productions agricoles. Ce sont donc des provinces riches, mais elles possèdent plusieurs handicaps. Elles ont un faible réseau de communication et, de plus, leur enclavement, les éloigne de Bujumbura. Par ailleurs, l'équipement administratif et social (écoles, centres de santé...) est insuffisant. Enfin l'emploi dépend de l'agriculture. Par conséquent, si cette dernière subit une crise, elle se répercute immédiatement dans les deux provinces.

¹⁰⁹⁶ Office of the United Nations High commissioner for refugees, *2nd International conference on assistance to refugees in Africa*, report of the Secretary-General, 31th August 1988, A/43/533.

¹⁰⁹⁷ P. A. Gay, « La France « vivement préoccupée » », *Le Monde*, 1^{er} septembre 1988, p. 3.

¹⁰⁹⁸ F. Reyntjens, *op. cit.*, pp. 174 et s.

¹⁰⁹⁹ Selon F. Reyntjens, mais nous n'avons pas trouvé une trace de cette commission d'enquête. Nous préférons donc employer le conditionnel.

¹¹⁰⁰ "Burundi Official in Brussels seeking aid from Europeans", *The New-York Times*, 2nd September 1988.

A- Les années 1990 au Burundi : la démocratisation aux pieds d'argile

Entre 1990 et 1993, la société burundaise se démocratise et s'élargit à l'ensemble de la population du pays. Cette évolution se fait avec l'assentiment des autorités nationales, sous la pression de la Communauté internationale¹¹⁰¹, et se constate à travers des éléments factuels et l'adoption de textes fondamentaux. C'est sous la présidence de Pierre Buyoya – en fonction durant les événements d'août 1988 – que la démocratisation du Burundi a débuté. A l'instar de 1962 et 1972, 1993 est une année importante dans l'histoire du Burundi à plus d'une raison. En effet, d'une part, elle marque le début de la démocratisation du pays et, d'autre part, elle marque un nouveau coup d'Etat accompagné de massacres.

1- La démocratisation du pays

Le processus ne résulte pas de la prise du pouvoir par les Hutus. Mis à part l'adoption de certains textes fondamentaux, les faits suivent un schéma similaire : la démocratisation de la société précède l'adoption de textes. L'exemple de l'introduction du multipartisme l'illustre parfaitement. Rappelons que le Burundi était alors un pays où était instauré le régime du parti unique, l'UPRONA. Par ailleurs, l'opposition burundaise vivant à l'étranger s'était déjà regroupée au sein de différents partis politiques, interdits sur le territoire national. A partir de 1990, le régime burundais devient plus tolérant à l'égard des partis d'opposition. Bien que légalement toujours interdits, ces derniers peuvent, en effet, s'exprimer sans être inquiétés.

En février 1992, la loi officialise cette nouvelle situation et ainsi le multipartisme est officiellement introduit. Toutefois, s'il est désormais possible de créer un parti politique, sa création doit répondre à certaines formalités : d'une part, son recrutement et sa direction doivent être ouverts à l'ensemble de la population burundaise et, par conséquent, tout parti politique, sur une base ethnique, est interdit. D'autre part, l'agrément du ministère de l'Intérieur est nécessaire. Ces formalités ont ainsi interdit la création, notamment, d'un parti d'opposition hutu, le PALIPEHUTU, avec un régime, selon J.-P. Chrétien, assimilable au NSDAP (*Natio-*

¹¹⁰¹ A. Nsanze, « Le cas du Burundi » in Groupe de recherche sur les sociétés africaines, *Enjeux nationaux et dynamiques régionales dans l'Afrique des Grands Lacs*, journée d'étude du 20 juin 1992 à Lille, Villeneuve d'Ascq, USTL, URA, CNRS n° 363, Tiers-monde/Afrique, octobre 1992, p. 77.

nalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei) du III^{ème} Reich¹¹⁰². Suivant la même voie, d'autres facteurs de démocratisation sont apparus au Burundi pendant les années 1990-1993. C'est ainsi que la liberté de la presse et celle de l'expression furent reconnues, ce qui permet la création de journaux d'opposition, que des associations à but non lucratifs purent se former, ainsi que des ligues de protection des droits de l'homme... Si cette évolution s'est faite sur plusieurs années, trois dates retiennent l'attention, durant cette période.

En 1991, une charte est adoptée. Sorte de contrat social, son dessein est de favoriser la réconciliation nationale et de lutter contre toute sorte de discrimination. A cet égard, Pierre Buyoya et son successeur, Melchior Ndadaye, déclareront qu'« en adoptant cette charte ... chaque Burundais aura proclamé son identité burundaise avant toute autre appartenance »¹¹⁰³.

Le 9 mars 1992, le peuple burundais adopte par référendum une Constitution¹¹⁰⁴. Il s'agit d'un texte similaire à celui qui fonde les Etats démocratiques, puisqu'il prône le multipartisme, garantie de la séparation des trois pouvoirs.

Cette Constitution met en place une République qui peut être comparée à celle de la France. En effet, le Président de la République est la clé de voûte du système : il incarne l'unité nationale et il est le garant de l'indépendance de la justice. Elu au suffrage universel direct pour cinq ans, il nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement en accord avec le Premier ministre. Il préside le Conseil des ministres. Il n'est responsable qu'en cas de haute trahison, devant la Haute Cour de justice. Le Premier ministre est responsable à la fois devant l'Assemblée nationale et devant le Président de la République. Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Le pouvoir législatif est exercé par les députés. Ils sont élus à la proportionnelle pour cinq ans. Cela s'effectue par le biais de questions écrites et orales et de commissions d'enquête. Le vote d'une motion de censure ou le rejet d'une question de confiance sanctionne le Gouvernement. Enfin, le pouvoir judiciaire relève de la compétence des cours et des tribunaux. On peut donc aisément, mis à part le pouvoir judiciaire et quelques différences, voir que la Constitution burundaise est semblable à

¹¹⁰² A son propos, F. Reyntjens note que le parti avait recherché à remplir les conditions pour obtenir l'agrément et notamment modifier sa dénomination (PALIPEHUTU-FNL), mais il n'y parvint pas.

¹¹⁰³ J.-P. Chrétien, *op. cit.*, p. 164.

¹¹⁰⁴ Le texte de la Constitution actuellement en vigueur est disponible sur http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/burundi/031-tf-txt_const.pdf. Sur le site de l'UNPAN, est disponible l'acte de constitutionnel de transition adoptée en 1998 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN004624.pdf>). Il est aussi disponible sur le portail juridique de l'Organisation de la francophonie (<http://portail.droit.francophonie.org/df-web/index.do>). Pour la Constitution originale de 1992, il faut consulter : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.CORE.1.Add.16.Rev.1.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.CORE.1.Add.16.Rev.1.Fr?Opendocument)

celle de la France : un Président de la République qui joue un rôle important en demeurant irresponsable politiquement ou bien encore la loi enfermée dans un cadre de compétences précises.

Pour mettre en application la Constitution, le recours à des élections générales, répondant aux critères de la démocratie, apparaît indispensable. Dans cette perspective, le Burundi vit se dérouler les scrutins présidentiel et législatif en juin 1993. Afin de l'aider, et à sa demande, le pays va bénéficier de l'assistance électorale du département des affaires politiques des Nations unies. Cette aide, les 5 et 6 juin 1993, consistera en une assistance technique et une coordination au profit des deux scrutins précités¹¹⁰⁵. Quant aux élections, elles ont été déclarées libres et équitables¹¹⁰⁶ et virent la victoire du premier Président hutu de l'histoire burundaise, Melchior Ndadaye et du parti FRODEBU (Front pour la démocratie au Burundi) aux élections législatives. C'est ainsi que la procédure de démocratisation se poursuivait, mais tout bascula à l'occasion d'un nouveau coup d'Etat entraînant la mort du Président élu.

2- Les événements de 1993

Les événements de 1972 constituent une « mesure » du niveau de massacres dans l'esprit collectif burundais. Ce moyen de comparaison fut utilisé en 1988 et l'est à nouveau en 1993. La réaction de la Communauté internationale diffère toutefois complètement des deux précédentes fois, peut-être en raison du génocide rwandais.

Le 21 octobre 1993, un coup d'Etat éclate à Bujumbura. Le Président de la République est renversé et exécuté, ainsi que le ministre de l'Intérieur, le chef de la sûreté, le Président et un vice-président de l'Assemblée nationale et l'épouse du ministre des Affaires étrangères. Le reste des dirigeants trouveront refuge auprès de l'Ambassade de France, avant de s'installer près du Lac Tanganyika.

Selon J.-P. Chrétien, cet événement serait le fruit d'une mutinerie transformée en coup d'Etat. A l'appui de sa thèse, il fait remarquer tout d'abord que très peu d'officiers ont participé ou dirigé les opérations. Ensuite, il note qu'il n'est pas pourvu au remplacement des dirigeants renversés. Enfin, il observe que les putschistes s'enfuirent au Zaïre dès le 23 octobre. De ce fait, ce nouveau putsch est différent des précédents, lesquelles prévoyaient toujours le remplaçant du dirigeant déchu. Le coup d'Etat est donc un échec, mais le mal est fait avec

¹¹⁰⁵ http://www.un.org/Depts/dpa/french/electoral_assistance/assistance_by_country/ea_a_c.htm

¹¹⁰⁶ <http://www.un-ngls.org/documents/publications.en/voices.africa/number8/3bakwese.htm>

l'assassinat du premier Président élu démocratiquement. Cela va se traduire par de nouveaux massacres ethniques. Dès le lendemain, « à l'annonce sur les radios rwandaises de la mort du président Ndadaye, la chasse aux Tutsis et à leurs « complices » hutus de l'opposition commence »¹¹⁰⁷. Il ne nous paraît pas nécessaire de décrire une nouvelle fois, en détail, les massacres qui se déroulent alors. En effet, ils sont similaires aux précédents : tous les âges et toutes les catégories socioprofessionnelles sont touchés par les exactions. Des massacres sont ainsi réalisés au sein des établissements scolaires ou à l'encontre des malades par exemple. Par ailleurs, « ces pogromes touchent des provinces entières (Karuzi, Kirundo, Bujumbura-rural. Des communes comme Rango, Ruhororo ou Mwumba (au Nord) comme Gishubi ou Mbuye (au centre du pays), sont pratiquement « purifiées » de tout élément tutsi »¹¹⁰⁸. Le nombre de morts, bien qu'inconnu, tournerait autour de 100 000, auxquelles il faut rajouter, les 600 000 réfugiés, annoncés dès le 29 octobre par le HCR¹¹⁰⁹. Les massacres de 1993 apparaissent ainsi similaires aux précédents de 1972 et 1988 : avec des régions plus touchées que d'autres, les violences touchent toutes les personnes appartenant ou censées appartenir à une ethnie particulière.

a- La réaction de la Communauté internationale

La réaction internationale est alors sans commune mesure avec les précédents massacres de 1972 et 1988. Au niveau bilatéral, les réactions des Etats devant le putsch sont similaires et expriment leur refus de le légitimer. Le Rwanda et la Tanzanie ont ainsi condamné le coup d'Etat. Les Etats-Unis ont suspendu l'aide bilatérale de seize millions de dollars. La CEE (Communauté économique européenne) et l'Allemagne « ont vigoureusement réagi »¹¹¹⁰, tandis que la France explore « avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et avec l'ONU, les moyens d'assurer le retour à la légalité »¹¹¹¹. Il nous paraît nécessaire de faire quelques remarques sur ces réactions étatiques. Ces remarques s'appliquent également aux organisations internationales et régionales.

Tout d'abord, on est devant une évolution par rapport aux précédents coups d'Etat qui avaient frappé le Burundi. Les pays de la région des Grands Lacs ont certes condamné le coup d'Etat comme précédemment, mais ils ne semblent pas cette fois-ci être intervenus, puis-

¹¹⁰⁷ J.-P. Chrétien, *op. cit.*, p. 171.

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 172.

¹¹⁰⁹ M. Torrelli (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1994, pp. 135 et s.

¹¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹¹ *Idem.*

qu'auparavant, ils apportaient une assistance au gouvernement burundais, à sa demande, afin de rétablir la légalité. La réaction occidentale a également évolué, d'une façon notable. Alors qu'en 1972, les Etats-Unis, par exemple, avaient refusé de prendre des sanctions économiques, bien qu'étant le principal acheteur du café burundais – première ressource du pays –, tandis qu'en 1988, le Gouvernement de Ronald Reagan avait rejeté l'idée d'arrêter la fourniture de l'aide bilatérale¹¹¹², face aux événements de 1993, les Américains décident de suspendre cette aide.

Si les réactions bilatérales ont évolué, celles des organisations internationales ont radicalement changé. Auparavant, pendant que l'ONU ne disait mot sur les événements, l'OUA apportait soutien au gouvernement burundais dans sa politique de répression. En 1993, l'organisation régionale africaine demandera la formation d'une force de stabilisation des Nations unies pour rétablir la confiance et la sécurité dans le pays. Au niveau de l'ONU, l'Assemblée générale dénonce « sans réserve le coup de force qui a causé une interruption brutale et violente du processus démocratique engagé au Burundi »¹¹¹³. Elle demande le retour à la démocratie et à la légalité constitutionnelle et, à cette fin, elle appuie les efforts du Secrétaire général et de l'OUA. La condamnation du coup d'Etat viendra également du Conseil de sécurité. Il « déplore vivement et réproouve le coup d'Etat militaire du 21 octobre 1993 contre le Gouvernement démocratiquement élu du Burundi »¹¹¹⁴ et comme l'a fait l'Assemblée générale, il demande le retour à la démocratie et à la légalité. Il réproouve, de plus, très implicitement les violences qui ont accompagné et suivi le coup d'Etat.

Nous pouvons ensuite remarquer, que ce soit au niveau des Etats ou des organisations intergouvernementales, tous désapprouvent le coup d'Etat qui rompt le processus de démocratisation et qui viole la loi constitutionnelle du Burundi. En revanche, les massacres ethniques n'ont pas fait l'objet d'une condamnation franche et directe. Au mieux, a-t-elle réprouvé les actes comme l'exécution d'une partie des dirigeants démocratiquement élus. Le Conseil de sécurité a ainsi blâmé « avec force les actes de violence commis par les auteurs du coup d'Etat et regrette profondément les pertes en vies humaines qui en ont résulté »¹¹¹⁵. Il précise, toutefois, aussitôt après que « les intéressés s'abstiennent désormais de tout acte qui exacerberait la tension et susciterait une violence encore accrue et de nouvelles effusions de sang qui

¹¹¹² M. Lembede, "U.S. to continue aid to Burundi; State Department plans no changes despite tribal massacre", *The Washington Post*, 8th September 1988.

¹¹¹³ Résolution 48/17 de l'Assemblée générale des Nations unies, 11 novembre 1993, A/RES/48/17.

¹¹¹⁴ Procès-verbal de la 3297^{ème} séance du Conseil de sécurité, 25 octobre 1993, S/PV.3297, p. 3.

¹¹¹⁵ Note du Président du Conseil de sécurité, 25 octobre 1993, S/26631.

pourraient avoir des conséquences graves pour la paix et la stabilité dans la région »¹¹¹⁶. Par conséquent, le Conseil de sécurité – seulement lui – fustige les actes de violence à l’occasion du coup d’Etat et ceux qui ont suivi. Il les qualifie d’éventuelle menace contre la paix internationale. Cette réprimande deviendra plus franche quelques semaines plus tard, lorsque le Président du Conseil déclare que « les événements au Burundi [...] ont mis en péril l’expérience démocratique récente dans ce pays et provoqué, sur une large échelle, violence et effusion de sang »¹¹¹⁷. Ces massacres ne relèvent donc pas du chapitre VII mais du chapitre VI de la Charte des Nations unies. De plus, le Conseil de sécurité s’abstient bien de qualifier, tout de suite¹¹¹⁸, la nature des massacres. En effet, il ne précise à aucun moment qu’il s’agit d’un crime contre l’humanité ou d’un génocide, *etc.* La Communauté internationale agit avant tout pour le retour de la légalité et la poursuite de démocratisation, dans le cadre du chapitre VI de la Charte. Cela peut tout à fait, à notre avis, se comprendre dès lors que le Conseil de sécurité félicite l’esprit de réconciliation nationale du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement.

De ce fait, la demande de l’OUA de création d’une force de stabilisation par les Nations unies est rejetée par le Conseil de sécurité, tout en approuvant le reste de son action. Ce dernier préfère envoyer une petite équipe d’établissement des faits et approuver la mission de bons offices confiés au Représentant spécial par le Secrétaire général de l’ONU entre les différentes parties au conflit. Ces mesures relèvent du chapitre VI de la Charte des Nations unies. En effet, l’article 33 § 2 dispose que « le Conseil de sécurité, s’il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens », c’est-à-dire « rechercher la solution [...] par voie de négociation, d’enquête, de médiation, de conciliation, d’arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d’autres moyens pacifiques de leur choix »¹¹¹⁹. Les mesures préconisées apparaissent donc dans la continuité de la qualification de menace éventuelle à la paix internationale faite par le Conseil de sécurité. Elles n’appelleraient pas à de remarques particulières en l’absence de circonstances singulières. Cependant, au même moment, face à une situation apparemment similaire, le Conseil de sécurité qualifiait la situation au Rwanda de menace contre la paix et créait une opération de maintien de la paix. Par ailleurs, l’OUA, malgré le refus de l’ONU à sa demande d’installer une force internationale, créa de son côté la MIPROBU (Mission pour la protection

¹¹¹⁶ *Idem.*

¹¹¹⁷ Procès-verbal de la 3316^{ème} séance du Conseil de sécurité, 16 novembre 1993, S/PV.3316, p. 2.

¹¹¹⁸ Par la suite, le Président du Conseil de sécurité parlera de « violences ethniques » (déclaration du Président du Conseil de sécurité, 21 octobre 1994, S/PRST/1994/60, p. 1).

¹¹¹⁹ Article 33 § 1.

et le rétablissement de la confiance au Burundi). Néanmoins cette dernière fut réduite à une simple mission d'observation en raison de l'opposition des protagonistes qui refusent, d'une manière générale, toute intervention étrangère.

b- Appréciation de la réaction de la Communauté internationale au Burundi au regard de la situation rwandaise

Puisque la situation rwandaise semble apparaître comme similaire, mais que son traitement est différent, il serait intéressant d'essayer de comparer la situation du Burundi avec celle du Rwanda. Ces deux Etats sont à la fois proches et différents. Ils ont un certain nombre de points communs : une géographie identique, une histoire coloniale liée, une population ethniquement similaire et une langue très proche, enfin ils ont tous les deux connu plusieurs massacres interethniques. Mais, et ce malgré leur fusion coloniale et la volonté de l'ONU de les joindre sous un seul drapeau, le Burundi et le Rwanda ont toujours eu des différences. La première d'entre elles est le fait qu'ils ont toujours été des Royaumes indépendants l'un de l'autre, avant l'arrivée des Européens. De plus, en 1959, les Hutus rwandais ont réussi à renverser le gouvernement tutsi, contrairement aux Hutus burundais. Est-ce que ces seules divergences peuvent expliquer le traitement différent de l'ONU devant des massacres ethniques apparemment similaires ? Avant d'essayer de répondre à cette question, il nous paraît indispensable de préciser le déroulement des faits au Rwanda, en 1993 et 1994.

Un rapide rappel de la situation rwandaise depuis la révolution hutue de 1959 est nécessaire afin de comprendre les faits en 1993. En 1959, la majorité hutue, soutenue par l'Eglise, parvient à renverser le Royaume tutsi et installe une République. Cette révolution donne lieu à un premier massacre et l'exode de plusieurs milliers de Tutsis. S'ensuivront, comme au Burundi, plusieurs tentatives de coups d'Etat accompagnées de massacres. En 1979, le FPR (Front patriotique rwandais) est créé en Ouganda. Son objectif est la reconquête politique et militaire du pays et c'est ainsi qu'en octobre 1990 il commence à envahir le Nord-Ouest du territoire rwandais. Bien que le pays ait déjà connu des tentatives de coups d'Etat venant de l'étranger, cette fois-ci la menace sur le Gouvernement de Kigali est sérieuse et ce dernier demande l'aide de la Belgique et de la France. « A partir de cette date et jusqu'en août 1993, le Rwanda devait connaître [, ... d'une part,] une poursuite des combats, parfois larvée, parfois ouverte, entre le FPR et l'armée rwandaise, et une succession de massacres [, ... d'autre part,] un appui de plus en plus marqué de la France au Président Habyarimana [... et

enfin, des] tentatives multiples d'accords de cessez-le-feu, tous morts nés »¹¹²⁰. Le mois de mars 1993 marque un nouveau tournant dans la crise puisque des pourparlers reprennent. Ils aboutiront à la signature de l'accord de paix d'Arusha, le 4 août 1993.

Le Conseil de sécurité se saisit par ailleurs de la question. Dans une première résolution¹¹²¹, il se dit gravement préoccupé par la guerre civile, lourde de conséquences pour la paix internationale, et alarmé par ses conséquences humanitaires. Afin d'y répondre, il commande au Secrétaire général une étude sur l'envoi d'une force internationale avec la participation de l'OUA et de l'ONU. Bien qu'il ne soit pas précisé sur quel chapitre de la Charte des Nations unies le Conseil de sécurité fonde son action, il existe un faisceau d'indices en faveur du chapitre VII. Ainsi la préoccupation d'une guerre civile menaçant la paix internationale est annoncée, sans qu'il soit précisé que les conséquences constituent un danger ou non pour la paix. De même, la résolution fait référence aux conséquences humanitaires de la guerre. Toutefois, les mesures prises par le Conseil ne sont pas coercitives. En effet, outre la demande d'étude faite au Secrétaire général et susmentionnée, le Conseil appelle les parties à poursuivre la négociation pour parvenir à un cessez-le-feu et à un accord de paix.

Suite à l'étude commandée au Secrétaire général, une mission d'observation (MONUOR) sera mise en place par le Conseil de sécurité¹¹²². Il s'agit d'une opération de maintien de la paix déployée avec l'accord des parties sur le territoire ougandais. Sa mission est d'observer qu'aucune aide ne parvienne au FPR depuis l'Ouganda. La MONUOR peut être alors qualifiée d'OMP de première génération. L'accord d'Arusha du 4 août 1993 met fin à la guerre civile et installe une période de transition. A cette fin, l'accord prévoit l'organisation d'élections nationales et la mise en place d'un Gouvernement d'ouverture nationale. Le départ des troupes étrangères, c'est-à-dire françaises, du Rwanda et l'envoi d'une force internationale neutre par l'ONU y est par ailleurs inscrit.

La résolution 872 créera alors la MINUAR (Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda)¹¹²³, avec un mandat de six mois, pour satisfaire à l'accord du 4 août 1993. Ses multiples missions sont variées mais s'inscrivent toutes dans la gestion de sortie de crise et de l'après-conflit ou, autrement dit, de la consolidation de la paix. En effet, elle doit « superviser les conditions de la sécurité générale dans le pays », « contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali » et former le personnel au déminage. De même, elle a pour mission de superviser l'accord de cessez-le-feu et la démobilisation, ainsi que la réinsertion, des

¹¹²⁰ J.-D. Mouton, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », *AFDI*, 1994, p. 215.

¹¹²¹ Résolution 812 du Conseil de sécurité, 12 mars 1993, S/RES/812(1993).

¹¹²² Résolution 846 du Conseil de sécurité, 22 juin 1993, S/RES/846(1993).

¹¹²³ Résolution 872 du Conseil de sécurité, 5 octobre 1993, S/RES/872(1993).

combattants. Enfin, elle « contrôl[e] le processus de rapatriement des réfugiés rwandais et de réinstallation des personnes déplacées, en vue de s'assurer que ces opérations sont exécutées dans l'ordre et la sécurité [et] aid[e] à la coordination des activités d'assistance humanitaire liées aux opérations de secours ». Malgré la MINUAR et l'accord d'Arusha, une nouvelle série de violences va retarder la mise en œuvre de l'accord. « La situation au Burundi, pendant la même période et suivant le principe des vases communicants, contribue à compliquer les choses »¹¹²⁴.

C'est dans ce contexte de blocage que l'avion des Présidents burundais et rwandais, de retour d'un sommet régional sur la question en Tanzanie est abattu. Cet acte marque le début du génocide rwandais de 1994. Bien que « potentiellement explosive, »¹¹²⁵ la situation au Burundi est transcrite comme plus calme. Cela ne constitue pas la seule différence à notre cas d'espèce. Si les points de départ de chacune des crises sont identiques – la survenue d'un coup d'Etat dans un contexte de tensions ethniques –, la suite marque une première divergence. Dans le cas rwandais, le Gouvernement est fortement menacé, alors que dans le cas burundais, le coup d'Etat est une réussite, mais très éphémère. Ensuite, la France, bien que présente dans les deux pays, va jouer un rôle plus actif au Rwanda : elle va y intervenir militairement pour maintenir le pouvoir en place, alors qu'à Bujumbura, elle ouvrira son ambassade pour accueillir les derniers représentants du régime éphémèrement déchu. D'ailleurs, certaines des parties, dont le Gouvernement, ont rapidement commencé à rechercher une solution par la négociation, pour une réconciliation nationale. Enfin, et par conséquent, le traitement des crises par le Conseil de sécurité n'est pas abordé de la même manière.

La forme des mesures prises est, en effet, différente : alors que la situation rwandaise fait l'objet de résolutions, ce n'est qu'à travers son Président que le Conseil de sécurité exprime sa position sur la crise burundaise. Les mesures diffèrent elles aussi. Ainsi une OMP est mise en place dans le cas rwandais, tandis que des missions de bons offices et d'établissement des faits sont préférées pour le Burundi. Enfin, la question du jugement des responsables du coup d'Etat et des massacres est traitée différemment, puisque le Conseil de sécurité créera un Tribunal international pour juger les responsables des massacres rwandais¹¹²⁶, tandis qu'il

¹¹²⁴ J.-D. Mouton, *op. cit.*, p. 217.

¹¹²⁵ Procès-verbal de la 3410^{ème} séance du Conseil de sécurité, 29 juillet 1994, S/PV.3410, p. 2.

¹¹²⁶ Il faut rappeler que les Rwandais ayant participé à des massacres à l'étranger, et donc au Burundi, relèvent de la compétence du TPIR. Par conséquent, cela aurait pu être vu comme une réponse de l'ONU aux massacres de 1993, mais la compétence *ratione temporis* du TPIR ne s'étend que sur l'année 1994 et de ce fait exclut événements de 1993. De même, à supposer que sa compétence *ratione temporis* le lui permettait, la réponse serait alors incomplète puisque qu'elle ne viserait que les Rwandais.

recommande pour le Burundi un renforcement de l'organisation judiciaire afin qu'elle puisse juger par elle-même les responsables.

Ainsi, la situation au Rwanda ne constitue pas le miroir de la situation au Burundi : la recherche d'une réconciliation nationale est mise en œuvre très rapidement après la fin du coup d'Etat au Burundi. Toutefois, comme l'affirme J.-D. Mouton, il existe une relation particulière entre ces deux pays. De ce fait, l'intervention disproportionnée des Nations unies au Rwanda par rapport au Burundi doit s'expliquer politiquement – le Conseil de sécurité est un organe politique – et en raison des circonstances propre à chaque pays.

La question qui se pose alors est de savoir si cette différence de traitement par les Nations unies donnera lieu à des évolutions dissemblables. D'un côté, la mort du Président rwandais va entraîner le pays dans une spirale de massacres, et ce malgré la présence de l'ONU et des contingents français, tandis que le Burundi demeure, de l'autre côté, relativement épargné. On peut, en effet, constater la recherche d'une solution politique par les partis burundais en même temps que la poursuite des violences par les éléments extrémistes. L'année 1994 marque ainsi l'échec de l'ONU au Rwanda et le début d'une aggravation de la crise au Burundi, malgré la poursuite des efforts pour trouver une solution politique à la crise dans ce pays.

B- L'action de l'ONU au Burundi jusqu'à la saisine de la CCP

Après le coup d'Etat et les massacres d'octobre 1993, on peut voir trois étapes : la recherche d'une solution politique, puis sa mise en œuvre, avant le retour des actes de violence et la dénonciation par les extrémistes du Gouvernement de coalition, jusqu'à la signature d'un accord de paix en 2000. Contrairement aux précédents massacres, la Communauté internationale a tout de suite réagi aux événements de 1993. Ainsi l'ONU, l'OUA et les Etats de la région des Grands Lacs ont coopéré avec le Gouvernement burundais.

1- La recherche d'une solution politique

Au lendemain du coup d'Etat, le Conseil de sécurité a fortement condamné cette action¹¹²⁷. Si le Gouvernement légal put très rapidement reprendre ses fonctions, cela ne marqua pas pour autant la fin de l'intérêt de l'ONU en faveur du Burundi. Ainsi, le Conseil de sécuri-

¹¹²⁷ Note du Président du Conseil de sécurité, 25 octobre 1993, S/26631.

té demandera au Secrétaire général de mettre sur pied une équipe d'établissement des faits et d'assurer une mission de bons offices¹¹²⁸. L'organisation régionale africaine va également enquêter sur le coup d'Etat et va envoyer une mission pour la protection et le rétablissement de la confiance au Burundi (MIPROBU).

Pour sa part, le Secrétaire général de l'ONU, outre le fait qu'il a pris les mesures afin de satisfaire à la demande du Conseil de sécurité, va nommer un Représentant spécial pour le Burundi. Cette nomination sera approuvée par le Conseil de sécurité et le RSSG commencera son travail le 25 novembre, soit presque un mois après le coup d'Etat. Son mandat poursuit quatre objectifs. Tout d'abord, il doit établir une commission d'enquête sur le coup d'Etat et les massacres qui ont suivi. Ensuite, il a pour mission d'aider à la restauration des institutions démocratiques. D'ailleurs, cela ne pourra se réaliser que s'il facilite le dialogue entre les parties. Enfin il travaille en étroite collaboration avec l'OUA¹¹²⁹. Pour atteindre ces objectifs, il dispose d'une équipe¹¹³⁰ et du matériel des agences de l'ONU sur place¹¹³¹.

Nous pouvons tout d'abord voir que les objectifs poursuivis s'inscrivent parfaitement dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix. En effet, l'un des objectifs d'une OCP est le retour ou l'installation de la démocratie, ainsi que la poursuite devant la justice des responsables des crimes commis pendant la crise. Il ne fait aucun doute que ces deux objectifs sont poursuivis par le RSSG pour le Burundi. Par ailleurs, même s'il n'en n'est pas fait expressément mention ici, la recherche du maintien de l'ordre public constitue aussi un objectif du RSSG car il est nécessaire à l'accomplissement de son mandat. Quant à la question économique et sociale, le RSSG ne disposait pas de moyens suffisants pour mettre en œuvre cet aspect de la consolidation de la paix. Nous constatons ensuite que les moyens fournis pour la mission semblent dérisoires, notamment comparés aux moyens déployés au Rwanda voisin. Néanmoins, il s'agit d'une volonté expresse du RSSG. Ainsi à la question de savoir s'il regrettrait, rétrospectivement, d'avoir refusé le déploiement des casques bleus, il répond par la négative¹¹³². Il exprime une position identique sur un éventuel accroissement du nombre des membres de son équipe.

¹¹²⁸ Note du Président du Conseil de sécurité, 16 novembre 1993, S/26757.

¹¹²⁹ Lettre datée du 4 novembre 1993, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, 8 novembre 1993, S/26708.

¹¹³⁰ Elle commencera à trois membres avant d'atteindre la douzaine deux ans après.

¹¹³¹ Les institutions humanitaires sont déjà présentes, notamment en raison de la crise rwandaise.

¹¹³² A. Ould Abdallah (entretiens avec S. Smith), *La Diplomatie pyromane*, Paris, Calmann-Lévy, 1996, p. 169.

Malgré le retour de la légalité, la situation demeure complexe, voire ambiguë. En effet, si les efforts de dialogue politique et de réconciliation nationale pour sortir de la crise sont salués par le Conseil, celui-ci ne manque pas de pointer « les éléments extrémistes qui continuent de rejeter les négociations en cours et qui cherchent à faire obstacle aux progrès sur la voie d'un règlement pacifique »¹¹³³. Ainsi, d'un côté, nous assistons à une évolution positive de la situation puisqu'il y a la nomination d'un Président de la République par intérim, la reprise des travaux législatifs et la poursuite du dialogue politique. D'un autre côté la situation sécuritaire, réelle ou recherchée par des éléments extrémistes, constitue un important frein à la résolution de la crise burundaise. Cette situation est une source de tensions, ce qui rend difficile tout dialogue politique et cela est d'autant plus délicat que l'armée constitue une corporation indépendante du reste de l'Etat. Par conséquent, il s'agit non seulement de dialoguer avec tous les partis politiques, mais également avec les militaires. Deux exemples peuvent illustrer ce propos.

D'abord, l'OUA a envoyé une cinquantaine d'hommes dans le cadre de la MIPROBU, mais leurs déplacements sont restreints par les militaires. Ils ne peuvent donc pas remplir leur mandat et doivent se contenter d'agir comme des médecins humanitaires. L'autre exemple fait suite à l'attentat du 6 avril 1994 contre l'avion qui transportait les Présidents rwandais et burundais : afin de supprimer tout début de rébellion, le Représentant spécial du Secrétaire général, A. Ould Abdallah, instaurera une coopération entre le secteur civil et le secteur militaire dans chaque province¹¹³⁴. D'ailleurs, il semble à peu près certain que sans l'action du Représentant spécial, la situation aurait pu dégénérer comme au Rwanda. Au demeurant, son action est saluée par le Secrétaire général¹¹³⁵. De même, la mort du Président de la République par intérim Cyprien Ntaryamira montre que « les événements au Rwanda n'ont pas manqué, et continuent d'avoir un effet négatif sur le Burundi voisin »¹¹³⁶.

Si ce décès n'entraîne pas le pays dans une crise majeure, il en constitue un point de départ. En effet, la détérioration de la situation résulte du fait que Cyprien Ntaryamira n'est point remplacé. Or, selon le texte de la Constitution burundaise¹¹³⁷, le Président de la République constitue la clé de voûte de tout le système. Dans une situation déjà tendue, la disparition de deux Présidents ne peut qu'entraîner une aggravation de la situation et cela d'autant plus qu'aucune élection législative ne s'est déroulée après la mort du premier Président hutu

¹¹³³ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 29 juillet 1994, S/PRST/1994/38.

¹¹³⁴ *Ibid.*, pp. 65 et s.

¹¹³⁵ *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi*, rapport du Secrétaire général, 11 octobre 1994, S/1994/1152.

¹¹³⁶ *Idem.*

¹¹³⁷ Voir p. 349.

élu. Cette aggravation va amener le Conseil de sécurité à prendre des mesures plus fermes afin que le dialogue politique se poursuive et aboutisse rapidement¹¹³⁸. Aussi, recommande-t-il une date butoir pour la signature d'un accord et estime que la traduction devant la justice des auteurs du coup d'Etat et des massacres qui ont suivi en octobre 1993 est un aspect indispensable à la résolution totale de la crise.

La valeur juridique de ces mesures demeure ambiguë. En effet, la déclaration du Conseil de sécurité selon laquelle il « engage toutes les parties à ces négociations à faire preuve d'un maximum de volonté politique pour régler rapidement les différends qui subsistent, et à tout mettre en œuvre pour atteindre cet objectif à la date prévue du 26 août 1994 »¹¹³⁹, peut être interprétée comme étant une obligation, puisqu'il recourt au verbe « engager » et fixe des objectifs très précis. Néanmoins, l'utilisation des expressions de « volonté politique » et « de tout mettre en œuvre », ainsi que le sens général de cette déclaration peut être compris comme étant une recommandation de l'organe chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Or, outre le fait qu'une recommandation, mesure qui ne s'impose pas aux parties, relève du chapitre VI, tandis qu'une mesure *erga omnes* relève du chapitre VII de la Charte des Nations unies, le choix de cette dernière mesure permet de démontrer que la situation alors visée constitue une menace contre la paix internationale. Certes le Conseil peut tout à fait faire des recommandations dans une situation relevant de la qualification de menace contre la paix internationale. Mais, on ne peut décider d'une mesure obligatoire que dans ce cas. L'ambiguïté de la déclaration faite par le Conseil de sécurité ne permet pas de savoir si la situation burundaise a évolué au point de devenir alors une menace contre la paix internationale.

On peut alors observer que le Conseil de sécurité ne qualifie pas la situation au Burundi de menace contre la paix puisqu'il n'en fait mention à aucun moment. De plus aucune des mesures du chapitre VII de la Charte des Nations unies n'a été adoptée. En étant plus clair dans ses recommandations, il semble préciser que, si l'aggravation de la crise se poursuivait, elle constituerait alors une menace contre la paix. On se rappellera, à ce propos, que lorsque les opérations de consolidation de la paix débutent, il y a une ambiguïté sur le fondement juridique de leurs actions. Par ailleurs, le Conseil de sécurité exprime le souhait que les responsables du coup d'Etat et des massacres qui ont suivi, soient traduits devant la justice, car il « considère que l'impunité des coupables est l'un des problèmes les plus graves qui contri-

¹¹³⁸ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 25 août 1994, S/PRST/1994/47.

¹¹³⁹ *Idem.*

buent à la détérioration de la sécurité au Burundi »¹¹⁴⁰. Une telle opération est l'une des caractéristiques de la consolidation de la paix. La question se pose néanmoins de savoir si la situation au Burundi relevait alors de la consolidation de la paix. D'un côté, il serait possible d'affirmer que nous ne pouvons pas parler de consolidation de la paix parce qu'aucun accord n'a été encore signé. D'un autre côté, l'accord recherché pour la réconciliation nationale étant de nature politique peut tout à fait être compris comme étant la première phase de l'opération de consolidation de la paix et la mise en place d'institutions démocratiques. D'autant plus que l'objectif précis poursuivi est le partage du pouvoir entre les différents partis politiques et ethnies.

En conclusion, tous les éléments démontrent que la situation du Burundi relève déjà de l'opération de consolidation de la paix. Mais, dans tous les cas, la signature de l'accord est indispensable.

2- La Convention de gouvernement

Le 10 septembre 1994, un accord est signé entre le Gouvernement et la plupart des partis politiques burundais¹¹⁴¹. Seuls trois partis, qualifiés d'extrémistes, sur la quinzaine que compte le pays, ne sont pas parties à cet accord. Il prend la dénomination de Convention de gouvernement entre les partis politiques gouvernementaux et les partis de l'opposition.

Cette Convention prend la forme d'une Constitution. Elle s'organise autour d'un préambule et d'une série d'articles régissant le fonctionnement des institutions durant la période de transition. Elle a une valeur constitutionnelle puisqu'elle suspend certaines dispositions de la Constitution en vigueur, en attendant une prochaine révision. Celle-ci devra intervenir avant le 9 juin 1998, date de fin de la validité de la présente Convention, sauf en cas de non respect de cette dernière par l'une des parties. Dans ce cas, les institutions qui en sont issues sont détruites. Enfin, l'accord est signé par les RSSG de l'ONU et de l'OUA et transmis aux deux organisations, montrant par là que la résolution de la crise burundaise dépasse les frontières du pays.

¹¹⁴⁰ *Idem.*

¹¹⁴¹ *Accord portant convention de gouvernement entre les forces de changement démocratique constituées du FRODEBU, R. P. B., P. P., P. L. et les partis politiques de l'opposition constitués par l'UPRONA, RADDES, INKINZO, P. S. D., ANADDE, ABASA, P. I. T., P. R. P. et PARENA, annexe de la lettre datée du 8 mars 1995, adressée au Secrétaire général par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente du Burundi auprès de l'Organisation des nations unies, A/50/94 et S/1995/190.*

L'objectif de la Convention, posé dès le préambule et l'article 1, est de « restaurer et de promouvoir les valeurs de paix, de justice sociale, de patriotisme et d'unité nationale ». Pour y parvenir, il est nécessaire de rétablir la légalité constitutionnelle et redresser l'économie, tout en respectant les valeurs sociologiques du Burundi. Après ces considérations très générales, le corps du texte débute en précisant les principes qui doivent régir la période de transition. Ceux-ci sont classés en quatre points : le « culte de la vérité »¹¹⁴², le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit et le consensus. Mis à part le premier point, tous les autres sont définis ou davantage précisés. Ainsi, le Burundi entend garantir « le respect strict des droits de la personne humaine et les libertés individuelles, en particulier le respect absolu de la vie »¹¹⁴³. De même, il se doit d'être un Etat de droit, c'est-à-dire une gestion collégiale et démocratique du pouvoir, l'indépendance de la justice, le respect du bien commun et le contrôle de la gestion publique et l'éducation de la paix et de la tolérance. Enfin, le consensus se retrouve dans le choix du Président de la République et des membres du Gouvernement et dans la mise en œuvre des politiques prescrites par la Convention.

Sur les trois pouvoirs, le pouvoir exécutif est le principal visé par le texte, tant sur sa composition que sur son fonctionnement. Dans sa composition, il demeure classique avec un Président de la République, un Premier ministre et son équipe gouvernementale. Tous doivent répondre à plusieurs critères dont le premier est d'être issu du consensus. Ensuite, ils ne doivent avoir aucun lien avec les tragédies qui ont frappé le Burundi depuis son indépendance. A ce propos, il faut remarquer que les rédacteurs de la Convention qualifient ces tragédies de génocide, mais ils précisent aussitôt que cela n'engage pas les enquêtes nationales et internationales en cours. Malgré cette précision, on peut se demander ce qui se passera si la qualification juridique retenue est en-dessous de celle de génocide. Enfin, leurs mandats se calquent sur la durée de la présente Convention.

Le Président de la République doit être « une personnalité rassurante capable de rassembler le peuple burundais dans ses diversités ethniques et sociopolitiques »¹¹⁴⁴. Cette exigence confirme, s'il en était besoin, la nécessité de trouver un consensus autour de la personne du Président. Ce consensus doit se faire avec toutes les composantes de la société burundaise ; autrement dit, il doit s'agir du Président des Burundais et non des Hutus ou des Tutsis.

¹¹⁴² Article 1 de la Convention de gouvernement.

¹¹⁴³ *Ibid.*

¹¹⁴⁴ Article 10 de la Convention de gouvernement.

Le Premier ministre appartient au Gouvernement et le dirige. Trois points apparaissent néanmoins plus intéressants. Selon l'accord du 10 septembre 1992, le Premier ministre doit appartenir à une famille politique différente de celle du Président¹¹⁴⁵. Le texte ne précise pas, cependant, si elle fait partie de l'opposition ou non. En effet, l'expression « famille politique » peut être entendue comme étant soit uniquement le parti du Président ou soit comme étant ce parti politique et tous les autres partis politiques qui lui sont alliés. Ensuite, tous les actes du Président de la République doivent être contresignés par le Premier ministre¹¹⁴⁶. Les actes de nomination des membres du cabinet et aux emplois supérieurs civils et militaires sont toutefois exempté du respect de cette condition. Il serait néanmoins bien présomptueux de parler de pouvoir propre du Président de la République. En effet, les personnes sont nommées à ces différents postes sur la base du consensus, règle qui régit la période de transition au Burundi, entre les différents partis politiques. Par conséquent, ce pouvoir propre du Président est purement formel. Sauf à se trouver face à une erreur de rédaction, cette règle peut être qualifiée d'importante, car elle est répétée à deux reprises. Sous la Constitution de 1992, le Président de la République disposait d'un large pouvoir propre. Il s'agit ainsi d'une véritable remise en cause de la clé de voûte du système. Elle est d'autant plus marquante que la symétrie du contreseing n'existe pas : les actes du Premier ministre ne sont soumis à aucun contreseing.

Le Gouvernement se compose de vingt cinq ministres dont les fonctions sont précisées dans l'accord¹¹⁴⁷. Mise à part les postes de ministre de la défense et de Garde des sceaux, quarante cinq pour cent des portefeuilles doivent être attribués à des membres de l'opposition¹¹⁴⁸. Le choix des personnes doit toutefois être le résultat d'un consensus avec les partis politiques de la majorité. Le Président et/ou le Premier ministre peuvent demander la démission d'un membre du Gouvernement s'il commet des actes contraires à la Convention de gouvernement¹¹⁴⁹. D'ailleurs, le texte ne prévoit rien en cas de désaccord entre le Président et le Premier ministre sur la révocation d'un ministre.

La Convention de gouvernement fixe la liste des objectifs que doit poursuivre le Président de la République¹¹⁵⁰. Etant donné qu'il est dans l'obligation de travailler avec le Pre-

¹¹⁴⁵ *Ibid*, article 24.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, article 15.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*, article 32.

¹¹⁴⁸ *Ibid.*, article 27.

¹¹⁴⁹ *Ibid.*, article 30, alinéa 4.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*, article 9.

mier ministre, on peut parler de buts poursuivis par le pouvoir exécutif. Il s'agit d'une liste de quatorze points qui tournent tous autour de la question de la consolidation de la paix après le conflit. On retrouve ainsi des éléments classiques de ce genre de processus tels que le retour de la paix et de la sécurité, le désarmement et démobilisation des combattants, la révision de la Constitution ou la relance de l'économie, *etc.* Mais on retrouve aussi des éléments propres à la crise burundaise comme l'organisation d'un débat national pour adopter un pacte national de cohabitation entre les différentes composantes de la société burundaise ou la poursuite des enquêtes sur les événements de 1993 ou bien encore l'étude de la question de la diaspora burundaise.

La Convention du 10 septembre 1994 ne modifie pratiquement pas les dispositions constitutionnelles sur le pouvoir législatif. Ce dernier ne peut pas modifier le texte de l'accord, car il a une valeur constitutionnelle. Or modifier ce texte reviendrait à faire une révision de la Constitution qui répond à une procédure particulière impliquant l'intervention du pouvoir exécutif. De plus, il ne faudrait pas omettre les circonstances dans lesquelles ce texte a été établi : il s'agit d'un accord entre tous les partis politiques burundais, document obtenu après de longs mois de négociations et auquel l'OUA et l'ONU ont apposé leur signature. Or une modification de l'accord détruirait le fruit de ces négociations et marquerait le retour de la crise. La consolidation de la paix serait alors un échec.

Ainsi, l'Assemblée nationale ne peut pas destituer le Gouvernement de consensus¹¹⁵¹. Cette disposition s'explique aisément : l'accord prévoit que le choix des membres du Gouvernement doit faire l'objet d'un consensus. Le vote d'une motion de censure le remettrait en cause et du même coup la Convention de gouvernement. La paix serait alors à nouveau en danger.

En revanche, « le parti dont est issu un membre du Gouvernement peut [...] obliger ce dernier à se retirer »¹¹⁵². Cette règle s'applique non seulement aux ministres et secrétaires d'Etat, mais également au Premier ministre car « le Gouvernement comprend le Premier Ministre, les ministres et, le cas échéant, les secrétaires d'Etat ».¹¹⁵³ Certes, il est nécessaire que cette procédure respecte deux conditions afin d'être mise en œuvre : des motifs graves doivent exister à l'encontre du membre visé par la procédure et il faut que ces motifs soient appréciés dans le cadre de conciliation, c'est-à-dire par tous les signataires de la Convention de gouvernement. Par conséquent, le parti politique se situe sur un pied d'égalité avec les institutions,

¹¹⁵¹ *Ibid.*, article 33.

¹¹⁵² *Ibid.*, article 30.

¹¹⁵³ *Ibid.*, article 31.

voire dans une position supérieure. Il faut bien comprendre que, dès lors que le parti politique enlève sa confiance à son membre, ce dernier doit démissionner. Certes, il y a la procédure de conciliation, mais ne peut-on pas penser que, dès lors que son parti lui retire sa confiance, il n'y a plus de consensus sur la personne ? *A contrario*, les parlementaires ne disposent pas de ce droit. Pis, le Premier ministre, qui ne peut être pas être renvoyé par les députés et dont les actes ne sont soumis à aucun contreseing, est soumis à la volonté de son propre parti politique. Cette possibilité s'est concrétisée quelques mois plus tard, lorsque l'UPRONA, parti du Premier ministre, demanda de renverser le Gouvernement par tous les moyens¹¹⁵⁴.

Pour mettre en œuvre ces différentes mesures, la Convention met en place divers conseils : le comité de suivi¹¹⁵⁵, le cadre de conciliation¹¹⁵⁶ et le conseil national de sécurité (CNS)¹¹⁵⁷. Les deux premiers ont pour tâche de s'assurer que l'accord est correctement appliqué et offre une médiation entre les signataires en cas de conflit d'interprétation. Le CNS « délibère » sur les actes de portée politique importante du Président de la République – déclaration de guerre, recours au référendum, promulgation de la loi, *etc.* – Il se compose du Président, du Premier ministre, des ministres des relations extérieures, de l'intérieur et de la défense, d'un représentant des partis de la majorité et un autre des partis de l'opposition, un représentant du Conseil national de l'unité, un représentant de la société civile et un secrétaire permanent appartenant à une autre famille politique autre que celle du Président de la République. Les décisions sont prises à la majorité qualifiée des trois quarts. La question de la nature juridique de l'acte du CNS se pose par ailleurs. Le terme de « délibérer » ne permet pas d'apporter une réponse. Il peut aussi bien s'agir d'un avis obligatoire que d'un avis conforme. Le texte demeure flou sur ce point.

Dans le sens général de la Convention de gouvernement, le pouvoir judiciaire est également touché par l'accord. Les dispositions sont peu nombreuses mais essentielles dans un Etat de droit : la garantie de l'indépendance et l'obligation d'équité¹¹⁵⁸. Certaines de ces dispositions sont propres à la crise burundaise. Ainsi le texte de l'accord prévoit-il la mise en place d'une enquête internationale sur les événements de 1993. De même, en raison du problème ethnique du pays, il est nécessaire de réorganiser le statut de la magistrature. Relative-

¹¹⁵⁴ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 31 janvier 1995, S/PRST/1995/5.

¹¹⁵⁵ Titre IV, chapitre I de la Convention de gouvernement.

¹¹⁵⁶ *Ibid.*, chapitre II.

¹¹⁵⁷ *Ibid.*, titre III, chapitre II.

¹¹⁵⁸ *Ibid.*, article 34.

ment aux caractères généraux, le texte précise seulement la prohibition faite aux magistrats de recevoir une instruction et aux autres pouvoirs d'interférer. Les magistrats doivent de plus respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales puisqu'il s'agit d'un des grands objectifs de l'accord. Ainsi, l'indépendance du juge se retrouve par rapport à l'Etat, mais aussi par rapport à ses collègues et par rapport aux usagers de ce service public. Les règles de procédure appliquées doivent alors garantir au justiciable le droit à un tribunal indépendant, à tous les stades de la procédure, de l'instruction au jugement. L'idéal est alors qu'à chaque étape de la procédure, un magistrat soit associé et qu'il ne puisse plus ensuite intervenir dans cette procédure. Encore faut-il disposer de moyens suffisants, c'est-à-dire non seulement un nombre satisfaisant de juges, mais qu'ils soient aussi tous assez formés. C'est ainsi que l'accord du 10 septembre 1994 prévoit que « la magistrature sera dotée d'un statut et organisée de manière à [...] disposer de moyens en ressources humaines et financières suffisantes »¹¹⁵⁹. Le principe d'équité doit également être abordé du point de vue des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On notera, tout d'abord, qu'aucune définition n'est donnée ici par le texte. Il est néanmoins possible de le définir comme la reconnaissance impartiale du droit de chacun par un tribunal. Si ce dernier n'est pas indépendant, il sera impossible de garantir l'équité de sa décision. L'indépendance n'est cependant pas le seul élément à prendre en compte pour garantir l'équité de la décision : le droit appliqué doit également le garantir. Dans le contexte ethnique du Burundi, le respect de l'équité est une chose très importante.

Enfin, l'accord et la Constitution maintiennent un lien l'un envers l'autre. En effet, « en attendant sa révision, la Constitution de la République reste d'application pour tout ce qui n'est pas contraire au contenu de la présente Convention »¹¹⁶⁰. Par conséquent nous sommes en présence de deux textes constitutionnels. Bien que soit prévue la supériorité de la Convention sur la Constitution, cette dernière demeure en vigueur dès lors que la Convention est silencieuse. Le passage de l'un à l'autre est, en revanche, non précisé. Plusieurs questions se posent alors : est-il possible au législateur de refuser l'adoption d'un projet de loi ayant un lien direct avec les objectifs de l'accord ? S'agirait-il d'une remise en cause de ce dernier ? La constitutionnalité et conventionnalité d'un acte adopté dans le cadre de la Convention de gouvernement doit-il être apprécié par le cadre de conciliation ou par les juges constitutionnels tout en sachant que la Convention prône désormais l'indépendance du pouvoir judi-

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, article 35.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, article 6.

ciaire ? Cette liste non exhaustive d'interrogations montre la difficulté de la liaison entre la Constitution de 1992 et la Convention de gouvernement.

En sus de toute difficulté pouvant résulter de l'interprétation du texte de la Convention, sa mise en œuvre complète est soumise à la présence de circonstances. Or il se trouve qu'elles ne furent jamais totalement réunies.

Après de longs mois de négociations, où la situation demeure potentiellement explosive, un accord est signé le 10 septembre 1994 entre la quasi-totalité des partis politiques burundais, sous l'égide de l'ONU et de l'OUA. Par consensus, Anatole Kanyenkiko de l'UPRONA est nommé Premier ministre, tandis que Sylvestre Ntibantunganya, du FRODEBU, qui assure déjà l'intérim de la Présidence de la République, est choisi à ce poste.

Dès le 1^{er} décembre suivant, une crise politique survient et bloque l'exécution de la Convention. Jean Minani est Président de l'Assemblée nationale. Son élection provoque aussitôt une crise politique parce que les Tutsis l'accusent d'avoir participé aux massacres de 1993. Vingt-huit jours plus tard, le principal parti d'opposition, tutsi, réussira à obtenir son départ.

Outre son éventuelle participation aux massacres, l'élection du Président de l'Assemblée nationale ne fait pas l'objet d'un consensus imposé par la Convention de gouvernement. Cette élection demeure donc régie par les dispositions de la Constitution. Par ailleurs, le Président de l'Assemblée assure l'intérim en cas de vacance de la Présidence de la République. Par conséquent, il s'agit de la deuxième personne la plus importante au Burundi. Dès lors, il est plus facile de comprendre les raisons de la crise politique. On peut cependant se demander pourquoi la Convention de gouvernement n'a pas prévu de choisir par consensus le Président de l'Assemblée nationale. En tout cas, cette crise ne fait que marquer le début d'une autre crise politique qui va devenir une guerre civile.

Une nouvelle crise politique apparaît très rapidement dont le sujet est le Premier ministre, Anatole Kanyenkiko. Membre de l'UPRONA, son parti lui retire sa confiance en janvier 1995. Conformément à la Convention de gouvernement, le Premier ministre doit alors démissionner. Mais ce dernier refuse de s'exécuter et demeure en place. L'UPRONA va alors appeler à renverser le Gouvernement par tous les moyens. Cette déclaration sera condamnée par le Conseil de sécurité. Ce dernier ne prendra, toutefois, aucune mesure concrète : il se contentera de mettre en garde « contre toute tentative visant à menacer l'existence du Gou-

vernement de coalition par l'intimidation »¹¹⁶¹ et appellera toutes les parties intéressées à soutenir ce Gouvernement.

Malgré le soutien de la Communauté internationale, la question se pose de savoir si Anatole Kanyenkiko pouvait légalement se maintenir au poste de Premier ministre. D'après la Convention de gouvernement, l'UPRONA pouvait l'obliger à se retirer. En se maintenant, il rentrait *a priori* dans l'illégalité. L'obligation dont dispose l'UPRONA ne pouvait cependant se mettre en œuvre que pour des motifs graves appréciés dans le cadre de conciliation. Autrement dit, il était nécessaire d'obtenir l'accord des autres partis, au nom du consensus et notamment pour trouver le remplaçant. Par conséquent, Anatole Kanyenkiko devait se retirer non parce que son parti le lui demandait, mais parce qu'il ne faisait plus le consensus parmi les signataires de l'accord. De l'autre côté, l'UPRONA est également dans l'illégalité en ne respectant pas la procédure et surtout en appelant à renverser le Gouvernement par tous les moyens, y compris les armes. Dans les circonstances du moment, cette déclaration ne pouvait qu'apporter le soutien de la Communauté internationale autour de la personne du Premier ministre. Toutefois, il était impossible que la situation perdure et en avril, Anatole Kanyenkiko quitta le poste de Premier ministre.

3- Appréciation des mesures prises par le Conseil de sécurité sous l'empire de la Convention de gouvernement

A côté de la série de crises politiques qui frappe le Burundi et ralentit, au mieux, la progression du pays vers une paix durable, la situation sécuritaire du territoire continue de se détériorer. Lorsque l'accord est signé le 10 septembre 1994, une partie des combattants, qualifiés d'extrémistes, refusent l'accord et continuent le combat. Ensuite, même s'il ne faut pas confondre les deux Etats, la guerre civile qui se déroule au Rwanda a des répercussions sur le territoire burundais soit à travers les appels à la haine lancés par des radios privées extrémistes, soit par l'afflux de réfugiés. Une amélioration de la sécurité s'est toutefois produite en 1994, permettant de parvenir à la Convention de gouvernement.

La situation qui avait commencé à se détériorer en décembre, s'aggrave entre 1995 et 1996 pour aboutir à un nouveau coup d'Etat. En 1995, les violences provoquent un afflux de réfugiés au Zaïre et en Tanzanie contraignant cette dernière à fermer sa frontière. Le regain des combats oblige, par ailleurs, les agences d'aide humanitaire des Nations unies à suspendre

¹¹⁶¹ M. Torrelli (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1995, p. 419.

leurs opérations, ainsi que celles du CICR. La France les imitera en matière de coopération militaire et réduira sa présence à partir du 28 mai 1996.

L'extension d'une guerre larvée politico-ethnique entre les Hutus et les Tutsis menaçant la région des Grands Lacs et l'expérience du génocide rwandais montrent une évolution des positions de chacun. C'est ainsi que l'UE va mettre en avant une résolution de la crise par le biais d'opérations civiles : en sus de l'augmentation de l'aide, elle va envoyer de nouveaux experts en droits de l'homme et aider à la réconciliation nationale et au rétablissement de la démocratie dans le pays. De plus, les acteurs internationaux sur place continuent leurs efforts de négociation et de médiation pour tenter de résoudre politiquement cette nouvelle crise. D'ailleurs, le Conseil de sécurité, dès le 22 décembre, fait un appel à la négociation.

Cependant, c'est la question d'une éventuelle intervention militaire qui fait débat. Rappelons qu'une telle intervention, pour être légale, doit obtenir le consentement des autorités de l'Etat ou se situer dans le cadre de l'article 42 de la Charte des Nations unies et obtenir, par conséquent, le consentement du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général de l'OUA est le premier à se prononcer en faveur d'une intervention militaire. Il ne fait que confirmer et rappeler le souhait que l'organisation régionale avait déjà exprimé en 1994. Une année plus tard, le Secrétaire général des Nations unies estime qu'il faut pré-positionner dans un pays frontalier, en l'occurrence le Zaïre, un ou plusieurs contingents de casques bleus. Si une intervention militaire s'avère être nécessaire, ils se déploieront plus rapidement. Enfin, les Etats-Unis soutiennent également l'idée de l'envoi d'une force militaire au Burundi. Ils n'y apporteraient, cependant, qu'un soutien logistique et laisseraient à la France le premier rôle. De l'autre côté, l'un des premiers opposants à toute intervention armée étrangère est l'armée burundaise. Elle « rappelle régulièrement qu'elle [y] est hostile »¹¹⁶² et répondra militairement à toute intervention militaire étrangère. Or les pays occidentaux recherchent le « moyen de prévenir éventuellement un nouveau génocide, mais sans y envoyer leurs propres troupes »¹¹⁶³ pour ne pas avoir de pertes humaines à déplorer. De ce fait, la France, au même titre que les Etats-Unis au demeurant, refuse que ses soldats soient sous le feu de l'armée burundaise et ne peut donc que répondre négativement au souhait de Washington. La France, membre permanent du Conseil de sécurité et opposée à une intervention militaire au Burundi, aucune intervention armée ne pouvait donc avoir lieu. Dès lors, le Conseil de sécurité ne pouvait que faire des recommandations pour que l'on recoure à des méthodes pacifiques de résolution des crises. Une explication supplémentaire au faible intérêt que semble avoir le Conseil de sécuri-

¹¹⁶² M. Torrelli, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1996, p. 814.

¹¹⁶³ *Ibid.*

té à l'égard de la crise burundaise et dénoncé par les différents auteurs était ainsi apportée. Enfin, le RSSG des Nations unies, A. Ould Abdallah s'est aussi positionné contre toute intervention militaire. Il constate tout d'abord que son mandat est d'aider les parties burundaises à trouver une solution politique à la crise. Cette activité occupe la totalité de son temps. Or, toujours selon lui, la venue de casques bleus l'obligerait à gérer leur action, en plus de son équipe civile, réduisant ainsi d'autant plus le temps passé à tenter de rapprocher les différentes parties. Ensuite, il met en doute la volonté des partisans de l'intervention armée de doter les casques bleus d'un mandat précis. Il observe, par ailleurs, que l'année 1995 est à la fois une période électorale pour B. Boutros-Ghali et pour les Etats-Unis, avec l'élection présidentielle, et marque le premier anniversaire du génocide rwandais. Or les membres de la Communauté internationale ne veulent pas être de nouveau accusés de passivité si un nouveau génocide se déroule au Burundi. Enfin, le RSSG prévient que s'il était décidé d'envoyer des contingents militaires, il faudrait les stationner pendant au moins cinquante ans – le temps de deux générations – car ils seraient amenés à combattre l'armée burundaise. Or, même si elle a des défauts, elle a le mérite d'exister et d'éviter au pays de tomber dans l'anarchie. Ainsi, une intervention militaire étrangère entraînerait « l'irakisation » du pays.

Il n'y a donc pas de position commune au sein des membres du Conseil de sécurité, ce qui le conduit à adopter des résolutions et des déclarations prônant une solution négociée de la crise : il s'inscrit dans la continuité de ce qu'il faisait en 1993 et 1994. Ainsi le Conseil invite régulièrement les belligérants à s'asseoir à la table des négociations et à appliquer un cessez-le-feu immédiat. Bien entendu, les actes de violence sont condamnés, mais sans prise de mesures concrètes. Il envoie, néanmoins, des missions d'enquête et d'évaluation sur les actes commis, sur la situation en cours et sur les actions à réaliser. Par la suite, il invite le Secrétaire général à mettre en place ces actions. Enfin, à chaque fois, il encourage les acteurs internationaux déjà sur place à poursuivre leurs efforts.

Alors que les combats s'intensifient, le Conseil de sécurité continue de poursuivre son action en faveur de la consolidation de la paix. Elle débute le plus tôt possible, alors même que le maintien de la paix n'est pas encore garanti. Il est toutefois inutile de lancer une opération de consolidation de la paix sans mener parallèlement une action en vue de parvenir au maintien de la paix. Dans le cas burundais, les faits sont indéniables : le pays, entre 1994 et 1996, vit une guerre civile, mais le Conseil de sécurité ne qualifiera point cette situation de

menace contre la paix. Suivant J. Combacau¹¹⁶⁴, il faudrait donc déclarer que la situation burundaise ne constitue pas alors une menace contre la paix et, que par conséquent, le recours au chapitre VII est inutile. Le Conseil de sécurité ne peut cependant demeurer sans réaction autre que de simples appels à la négociation, alors que les médias diffusent des informations parlant d'un nouveau génocide se préparant. Le 29 mars 1995, il encourage les Etats à ne pas aider les responsables et à prendre des mesures pour leur interdire de voyager¹¹⁶⁵. Il avertit également que tous les auteurs des crimes de guerre, de génocide et contre l'humanité seront traduits devant la justice et, s'il le faut, il prendra les mesures nécessaires, c'est-à-dire la création d'un tribunal international. En effet, le sentiment d'impunité compromet la sécurité. Le Conseil de sécurité se dit ainsi préoccupé de la violation généralisée, flagrante et systématique du droit humanitaire, mais il faudra attendre 1996 pour qu'il adopte des mesures plus concrètes.

Faisant la même constatation qu'en 1995, il commence par demander au Secrétaire général d'étudier le rôle que pourrait jouer le personnel de l'ONU et les autres personnels d'appui au Burundi. On pourrait penser qu'il demande à préparer l'envoi des casques bleus, mais aucun indice ne permet de l'affirmer : aucune référence au chapitre VII. Un mois plus tard, le Conseil de sécurité continue d'être « profondément préoccupé par la détérioration persistante de la situation au Burundi et par la menace qu'elle fait peser sur la stabilité de la région dans son ensemble »¹¹⁶⁶. Bien qu'il reconnaisse la détérioration de la situation, le Conseil demande au Secrétaire général de seulement préparer des plans, en collaboration avec les Etats membres intéressés et l'OUA, pour apporter une réponse humanitaire rapide en cas d'explosion de violence et pour empêcher l'aggravation de la situation. Il ne s'agit donc pas de la préparation d'une éventuelle intervention armée, puisque celle-ci supposerait que la situation soit une menace contre la paix pour qu'elle puisse relever de l'article 42 de la Charte des Nations unies. Or, il n'a pas qualifié la situation de menace contre la paix. Outre les mesures d'ordre politique déjà prises, les Etats membres sont invités à aider l'ONU à démanteler les stations de radio appelant à la haine. Par la suite, pour contrer ces radios et leurs conséquences, une radio promouvant la réconciliation et le dialogue est mise en place.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité continue d'encourager les autres acteurs internationaux, et notamment l'OUA, à poursuivre leurs efforts pour conduire les différentes parties à signer un accord politique. Un sommet régional sera ainsi organisé par l'organisation régio-

¹¹⁶⁴ J. Combacau, *Le Pouvoir de sanction de l'O.N.U. : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, publication de la *RGDIP*, nouvelle série, n°23, 1974, thèse : *Les sanctions sans emploi de la force armée des Nations unies*, p. 100.

¹¹⁶⁵ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 29 mars 1995, S/PRST/1995/13.

¹¹⁶⁶ Résolution du Conseil de sécurité 1040(1996), 29 janvier 1996, S/RES/1040(1996).

nale africaine, à Arusha afin de parvenir à cette solution politique. A cet égard, il faut noter le travail important fait par Jimmy Carter¹¹⁶⁷ et surtout par Julius Nyerere¹¹⁶⁸, en tant que médiateurs. Leurs actions de médiateurs seront poursuivies par Nelson Mandela.

Quant à une intervention militaire, souhaitée par l'OUA, le recours au Conseil de sécurité ne constitue pas le seul moyen de la légaliser : dès lors que le Gouvernement autorise une telle action, le droit est respecté car il s'agit de la mise en œuvre de son droit de souveraineté. C'est ainsi, qu'en 1996, le Gouvernement burundais fait appel à l'assistance étrangère pour faire cesser le conflit. Dès lors, il n'était plus nécessaire d'obtenir une autorisation du Conseil de sécurité. En effet, un premier¹¹⁶⁹ accord est signé à Arusha¹¹⁷⁰, en Tanzanie, entre les Etats de la région avec le soutien du Conseil de sécurité¹¹⁷¹. Après avoir rappelé les faits et les devoirs des dirigeants burundais, l'accord déclare d'une part que tout règlement doit être fondé sur la démocratie et la sécurité pour tous et, d'autre part, qu'il est possible de négocier seulement dans un environnement où règne la sécurité. Les Etats appellent, par conséquent, les différentes parties à cesser immédiatement les violences. Par ailleurs, toujours afin de parvenir à un environnement sûr pour la négociation, l'accord précise que le Burundi demande une assistance en matière de sécurité. Dans le but d'éviter les querelles entre Hutus et Tutsis, l'accord précise que l'assistance est pour toutes les populations. Le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie y répondent favorablement. Malgré son apparente légalité¹¹⁷², et selon M. Torrelli, « cette initiative, suscitant l'opposition d'une partie des Hutus et de l'armée, et l'inquiétude des Nations unies du fait de la participation de soldats des Etats voisins proches des parties au conflit, s'est développée dans un climat de confusion propice à la recrudescence des massacres (en juillet, la rébellion massacrait ainsi plus de trois cents réfugiés tutsis), et a abouti le 25 juillet à un coup d'Etat »¹¹⁷³.

Le bilan de cette guerre civile larvée de trois années s'élève alors à 150 000 morts.

¹¹⁶⁷ Ancien Président des Etats-Unis.

¹¹⁶⁸ Ancien Président de la Tanzanie.

¹¹⁶⁹ Un accord de paix sera signé, toujours à Arusha, en 2000.

¹¹⁷⁰ Accord d'Arusha sur le Burundi, 25 juin 1996, S/1996/557, annexe.

¹¹⁷¹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 24 juillet 1996, S/PRST/1996/31.

¹¹⁷² Par là, on se demande si le Gouvernement burundais d'alors disposait d'une totale autonomie ou bien s'il était soumis à des pressions en vue de faire une demande d'assistance. La question est d'autant plus intéressante à poser qu'un mois après la signature de l'accord d'Arusha, un coup d'Etat renversait le Gouvernement légitime du Burundi.

¹¹⁷³ M. Torrelli (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1996, p. 1027.

Section II : La Sierra Leone

En remerciement du soutien pendant la guerre d'indépendance des Etats-Unis, le Royaume-Uni crée une colonie d'esclaves affranchis, autour de Freetown. L'hinterland ne deviendra une colonie que plus tard. Cette région est toutefois délaissée au profit de la côte, jusqu'en 1930, date à laquelle les premières mines de diamants et de fer sont découvertes. Ces ressources naturelles, loin d'enrichir le pays après son indépendance, elles vont contribuer au financement d'une guerre civile. La Communauté internationale sera alors amenée à intervenir pour rétablir la paix.

I- De l'indépendance à la guerre civile

Le processus d'indépendance débute en 1951 lorsque les Britanniques délèguent progressivement leurs pouvoirs aux autorités élues. Lors de la conférence sur la Sierra Leone, le 20 avril 1960, le ministre britannique des colonies reconnaît la vocation d'indépendance du territoire et le 3 mai de la même année, un accord est signé à Londres prévoyant l'indépendance du territoire le 27 avril 1961, accompagné d'une aide financière de 7,5 millions de livres sterling du Royaume-Uni. Un mois avant cette indépendance, le 16 mars 1961, le pays devient membre du Commonwealth. Milton Margai du SLPP (*Sierra Leone people's party*), nommé ministre en chef puis Premier ministre délégué, conduit le pays à son indépendance. Il est rapidement reconnu par l'URSS, puis par les Etats-Unis et le 26 septembre 1961, la Sierra Leone devient membre de l'ONU.

Ce pays pauvre connaît alors une instabilité politique : entre 1967 et 1968, on assistera à quatre coups d'Etat qui aboutiront à la prise du pouvoir par Siaka Stevens de l'APC (*All people's congress*). Celui-ci met en place un régime socialiste, soutenu par l'URSS, puis par la Chine et par son voisin guinéen. Le 19 avril 1971, la République est proclamée et en 1978, la nouvelle Constitution, adoptée suite à un référendum contesté, instaure le système du parti unique. Le régime politique de Stevens se caractérise par la mauvaise gestion, la corruption, le népotisme et le développement d'une économie parallèle grâce aux diamants. Malgré ses importantes ressources minières, le pays connaît une grave récession économique. Six des dix-huit ambassades sierra léonaises sont fermées en 1983 tandis que la dette extérieure est rééchelonnée en 1984. Cette situation conduit, en novembre 1985, Siaka Stevens à renoncer au pouvoir au profit du chef de l'armée, le général Joseph Momoh qui prendra la tête de l'Etat

par la volonté des urnes. Il va tenter d'abord de redresser l'économie du pays. En novembre 1987, l'état d'urgence économique est décrété et des mesures draconiennes, recommandées par le FMI, sont mises en œuvre. Il tentera ensuite d'apaiser les relations avec son voisin libérien et à cet égard, il signera, avec la Guinée et le Libéria, à Monrovia, un pacte de non agression et de coopération en matière de sécurité, le 20 novembre 1986. Mais aucune des mesures prises par Joseph Momoh n'est un succès et devant un Etat en déliquescence, la guerre civile du Libéria se propage en Sierra Leone. Sous l'investigation du Président libérien Charles Taylor, Foday Sankoh crée le RUF (*Revolutionary united front*) et prend le contrôle de l'Est du pays où se trouvent les mines de diamants.

L'attaque du 23 avril 1991 contre deux villages marque alors le début de la guerre civile sierra léonaise. Elle durera dix ans et fera entre 20 000 et 50 000 morts. Elle marque l'opinion mondiale par les mutilations comme les amputations faites par des enfants soldats aux populations civiles.

II- L'action de la Communauté internationale pour le retour de la paix en Sierra Leone

Les années 1990 sont marquées par une guerre civile particulièrement violente avec, notamment, la participation d'enfants soldats. La fin de ces années amène enfin une paix durable en Sierra Leone avec l'accord de Lomé du 7 octobre 1999.

A- La guerre civile

Comme dans tous conflits, la guerre civile sierra léonaise ne s'est pas déroulée continuellement. On peut ainsi relever trois périodes : de 1991 à 1997, le coup d'Etat du 25 mai 1997 et le renforcement de la MONUSIL. L'année 1996 marque un espoir d'une paix reconquise, rapidement remise en cause par le coup d'Etat de 1997. Ce coup d'Etat va amener les Nations unies à intervenir d'une manière plus forte en Sierra Leone.

1- De 1991 au 25 mai 1997

La guerre civile en Sierra Leone débute le 23 avril 1991. Elle se caractérise alors comme étant un « produit » importé du Libéria voisin et de Charles Taylor, ou autrement dit une extension de la guerre civile qui y sévit alors¹¹⁷⁴. Toutefois, le conflit sierra léonais va rapidement devenir autonome en raison de la présence d'un terreau favorable.

En effet, la minorité créole, descendant des esclaves d'Amérique affranchis domine la vie politique faisant des indigènes des citoyens de seconde zone. De plus, les richesses naturelles du pays sont exploitées par des multinationales. La crise économique qui frappe le pays a raison de ce système. L'Etat sierra léonais très affaibli doit alors faire face aux infiltrations venues du Libéria¹¹⁷⁵. La guerre se termine officiellement en 2002. Ce ne furent pas cependant onze ans de combats armés acharnés sur l'ensemble du territoire sierra léonais. A plusieurs reprises, on crut à la fin du conflit, mais l'accord de paix ou le cessez-feu sitôt signé était violé.

On peut déterminer une première phase du conflit se déroulant de 1991 à 1996. Le bilan s'élève alors à 10 000 morts et 2 millions de déplacés sur les 4,5 millions de population que compte la Sierra Leone à ce moment. L'ONU va alors intervenir sur la base du chapitre VI de la Charte des Nations unies pour amener les belligérants à signer un accord.

¹¹⁷⁴ Le Libéria a une histoire symétrique à celle de la Sierra Leone : une société philanthropique américaine y installe une colonie d'esclaves libérés en 1822 à l'endroit de l'actuelle capitale Monrovia. Cette colonie devient une République indépendante et fonctionnant sur le modèle américain. Les descendants des esclaves affranchis, bien que minoritaires, dirigent le pays au détriment des populations autochtones. De plus ils accordent d'importantes concessions forestières à des sociétés américaines. Après la Seconde Guerre mondiale, les bouleversements en Afrique touchent le Libéria, entraînant le « réveil » des autochtones. La difficulté de partager le pouvoir et la mainmise étrangère sur les ressources naturelles entraînent le pays dans la spirale de la guerre civile. Aujourd'hui, le pays est en phase de reconstruction.

¹¹⁷⁵ Contrairement au Rwanda et au Burundi, les guerres civiles libériennes et sierra léonaises auront un traitement presque identique de la part des Nations unies et des organisations régionales. Ainsi, dans les deux cas, les forces de l'ECOMOG interviendront avec le soutien du Conseil de sécurité. De même, le Conseil mettra en place un embargo sur le commerce de diamants et sur les équipements militaires et un gel des avoirs ainsi qu'une interdiction de voyager aux principaux responsables rebelles. D'ailleurs, certaines résolutions prises par le Conseil de sécurité sont communes aux deux pays. Le fait que Charles Taylor, ancien président du Libéria, soit actuellement jugé par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, renforce enfin l'idée d'une certaine interdépendance entre les deux guerres civiles. Cette interdépendance doit toutefois être relativisée car chaque conflit a connu une évolution légèrement différente : la constitution d'une juridiction spéciale en Sierra Leone, un conflit qui s'est terminé plus tôt ou bien encore le fait qu'aucun chef rebelle ne fut élu Président de la République, même s'ils contrôlaient une partie du territoire.

a- L'action de l'ONU sur la base du chapitre VI

Malgré le lourd bilan, la Communauté internationale semble estimer que les événements qui touchent la Sierra Leone sont une affaire de maintien de l'ordre public. Elle relève donc de la seule compétence du Gouvernement national. Ainsi, la première action de l'ONU dans ce conflit ne débute qu'à partir du moment où le Président sierra léonais en fait la demande¹¹⁷⁶. Elle se traduit par l'envoi d'un envoyé spécial du Secrétaire général de l'Organisation afin de proposer ses bons offices entre les différentes parties. Cette proposition s'accompagne d'un plan pour aider la Sierra Leone à devenir un Etat démocratique et notamment par le biais d'une assistance électorale. Parallèlement à cette proposition, plusieurs organisations régionales comme la CEDEAO, l'OUA ou le Commonwealth exercent des pressions diplomatiques sur les parties pour qu'ils appliquent le cessez-le-feu et signent un accord de paix.

La situation ne semble toutefois pas avoir évolué lorsque le Conseil de sécurité prend ses premières mesures. S'exprimant à travers la voix de son Président, il se déclare préoccupé par le conflit et ses conséquences¹¹⁷⁷. Pour y mettre fin, le Conseil prie les rebelles d'accepter la proposition du Secrétaire général et recommande à ce dernier, ainsi qu'à son envoyé spécial d'agir en coordination avec les organisations régionales susmentionnées. Par ailleurs, « le Conseil souligne l'importance que revêt à ses yeux le lancement d'une action internationale concertée pour atténuer la crise humanitaire en Sierra Leone »¹¹⁷⁸. Outre la recherche d'une solution au conflit, la coordination, recommandée par le Conseil, a donc aussi pour objectif d'atténuer les conséquences humanitaires du conflit. Enfin l'action en faveur de la démocratisation de la Sierra Leone est approuvée.

Est-ce dû à l'intervention du Conseil de sécurité ou bien le processus de démocratisation était-il déjà engagé irrévocablement ? Quoi qu'il en soit, il apparaît qu'un an après, un accord de paix était signé entre le Gouvernement et les rebelles du RUF. Cet accord est la consécration d'une année pleine d'espoir pour la paix et la démocratie en Sierra Leone. Les 26 et 27 février 1996 se déroulèrent les élections législatives¹¹⁷⁹ et surtout les premières élections démocratiques du pays. Elles furent suivies, le 15 mars 1996, de l'élection du Président

¹¹⁷⁶ Le secrétaire général introduit ainsi son rapport de 1995 sur la Sierra Leone : « Le présent rapport fait suite aux demandes présentées par un certain nombre de membres du Conseil de sécurité. Il couvre la période qui s'est écoulée depuis que le Gouvernement de la Sierra Leone a demandé officiellement mes bons offices en novembre 1994 » (*Rapport du Secrétaire général sur la situation en Sierra Leone*, 21 novembre 1995, S/1995/975). Bien que la guerre ait commencé en 1991, l'ONU est donc saisie qu'en 1994 par la Sierra Leone.

¹¹⁷⁷ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 27 novembre 1995, S/PRST/1995/57.

¹¹⁷⁸ *Idem.*

¹¹⁷⁹ Elles virent la victoire du *Sierra Leone people s' party*.

de la République. Même si les circonstances du moment font que la participation est faible¹¹⁸⁰, le bon déroulement de ces scrutins fut salué par le Conseil de sécurité¹¹⁸¹ et par toute la Communauté internationale. Ces trois scrutins marquent non seulement l'entrée réussie de la Sierra Leone dans son processus de démocratisation, elle inaugure également un nouvel équilibre des forces avec l'élection d'Ahmad Tejan Kabbah, selon S. Szurek. En effet, il est le premier Président musulman du pays, à l'image de la majorité de la population. Or, jusqu'alors les Présidents de la République étaient de confession chrétienne. De plus, il est de l'ethnie Mende, alors que les précédents étaient des Limbas. Parallèlement, les négociations se poursuivent et finissent par aboutir à l'accord de paix d'Abidjan du 30 novembre 1996 signé entre le Gouvernement de la Sierra Leone et les rebelles du RUF¹¹⁸².

b- L'accord d'Abidjan du 30 novembre 1996

Le texte de l'accord précise tout de suite les trois objectifs poursuivis. D'abord, il vise à instituer une paix juste et durable. Ensuite, il cherche à promouvoir la réconciliation nationale. Enfin, il poursuit la démocratisation du pays. On se situe donc dans une optique de consolidation de la paix.

Cette première analyse se confirme à la lecture du corps de l'accord. En effet, ce dernier prévoit d'une part la création d'institutions et, d'autre part, l'exécution de programmes afin de mettre en œuvre la consolidation de la paix. Sur le premier point, l'accord d'Abidjan crée la Commission de consolidation de la paix¹¹⁸³. Il s'agit d'un organe national, composé de représentants du Gouvernement et du RUF, dont le rôle est de contrôler l'application de l'accord par les différentes parties. A cette fin, elle fait des recommandations ou bien rédige des avant-projets de lois. Elle dispose d'un pouvoir important dans le sens où les parties se sont engagées à respecter les conclusions de la commission. Au regard de la dénomination complète de cet organe et de son pouvoir, il ne fait d'ores et déjà aucun doute que l'objectif poursuivi est la consolidation de la paix. L'accord va par ailleurs créer un ensemble de comités et de commissions pour la mise en œuvre des différents aspects de cette opération de consolidation de la paix.

¹¹⁸⁰ En effet, cette faible participation ne doit pas être analysée comme étant un boycott, mais comme le résultat du déplacement de deux millions de personnes et du décès de dix mille autres.

¹¹⁸¹ Déclarations du Président du Conseil de sécurité, 15 février (S/PRST/1996/7) et 19 mars 1996 (S/PRST/1996/12).

¹¹⁸² Accord de paix entre le Gouvernement de la République de Sierra Leone et le Front révolutionnaire unifié de Sierra Leone, signé à Abidjan, 30 novembre 1996, S/1996/1034, annexe.

¹¹⁸³ A ne pas confondre avec la Commission de consolidation de la paix des Nations unies qui n'existaient pas encore.

Concernant la question des programmes mis en œuvre, il convient là aussi de remarquer qu'il s'agit d'actions en faveur de la consolidation de la paix. Ainsi l'accord prévoit-il des actions pour le développement socio-économique de la Sierra Leone et plus particulièrement des zones rurales. Or, la question économique et sociale est un des aspects des opérations de consolidation de la paix. L'aspect qui intéresse la restauration de l'Etat de droit et de la démocratie est aussi abordé par l'accord. En effet, un important programme de promotion des droits de l'homme et du droit humanitaire est institué. Ce programme s'accompagne de la réforme du pouvoir judiciaire, afin de renforcer son indépendance et son impartialité. Pareillement, une réforme de la police est prévue afin que ses actions soient respectueuses des droits de l'homme. Ainsi, il apparaît très clairement que le dessein poursuivi est la consolidation de la paix.

Certains aspects demeurent cependant silencieux ou sont écartés des programmes mis en œuvre par le texte d'Abidjan. Ainsi peut-on noter qu'aucun mot n'est dit sur l'armée et notamment sur l'éventuelle intégration d'une partie des rebelles en son sein ou bien aucune disposition spécifique n'est adoptée intéressant les caractères du conflit sierra léonais que sont les enfants soldats et l'exploitation illégale des mines de diamants par les rebelles. Toutefois, le principal aspect négatif de ce texte est l'absence de disposition pour le jugement des personnes accusées de crimes contre l'humanité, de guerre et/ou de génocide. L'accord préfère s'engager sur la voie de la réconciliation nationale et du pardon. A cet égard une amnistie générale est décidée pour tous les combattants en ce qui concerne leurs actions jusqu'au 30 novembre 1996. La mise en place d'une Commission « vérité et réconciliation » appuie cette mesure. Or, le jugement des personnes accusées de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de génocide constitue une nécessaire étape dans tout processus de consolidation de la paix. En son absence, un sentiment d'impunité et de vengeance perdurera au sein de la population, n'offrant qu'une paix de surface avant un prochain retour de conflit. D'un autre côté, le jugement de toutes les personnes ayant commis des violences durant le conflit constitue un obstacle à la réconciliation nationale et par conséquent à une paix durable aussi. Il est donc nécessaire de trouver un juste équilibre entre ces deux voies. Le choix des négociateurs de la Sierra Leone est de privilégier la première voie et uniquement celle-ci, puisque l'amnistie interdit toute action judiciaire *a posteriori*.

L'accord s'inscrit donc parfaitement dans les événements de 1996 : après le bon déroulement des premières élections démocratiques du pays et le retour d'une paix, il était nécessaire de consolider ces acquis. C'est ce qu'entendait faire cet accord. Il ne fut toutefois jamais vraiment appliqué, tant par le Gouvernement que par le RUF.

2- Le coup d'Etat du 25 mai 1997 et ses conséquences

Le 25 mai 1997, un coup d'Etat militaire renverse le Président démocratiquement élu. Ce dernier se réfugie à Conakry et demande l'intervention du Nigéria. S'il s'agit du troisième coup d'Etat depuis 1992, celui-ci constitue une particularité en raison non seulement des conséquences qu'il va entraîner pour la Sierra Leone, mais aussi des circonstances dans lesquelles il s'est déroulé : en 1996, l'espoir d'une paix consolidée n'a jamais été aussi proche qu'auparavant, si bien que le coup d'Etat détruit non seulement la paix, mais aussi sa consolidation en cours de réalisation. Outre le départ d'Ahmad Tejan Kabbah et de fait la fin de l'accord d'Abidjan entraînant la reprise des combats, le coup d'Etat a deux conséquences majeures : l'intervention de la CEDEAO et le recours aux mesures du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Les parties au conflit vont être alors conduites à signer un nouvel accord.

a- L'intervention de l'organisation régionale de la CEDEAO

La première conséquence du coup d'Etat de 1997 est l'intervention du Nigéria dans le conflit par le biais du bras armé de l'organisation régionale de la CEDEAO, l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Monitoring Group*). Bien qu'il soit intervenu auparavant, son action militaire apparaîtra décisive pour le retour du Président démocratiquement élu. En effet, cette force combat les rebelles du RUF et lorsqu'en mars 1998, Ahmad Tejan Kabbah revient, c'est grâce à la prise de Freetown par les soldats de l'ECOMOG. Le rôle et l'importance de ces derniers se sont ainsi accrus au cours du conflit. L'ECOMOG fait figure de casques bleus de la CEDEAO et par conséquent, ses troupes doivent s'interposer entre les belligérants et non prendre partie pour l'une ou l'autre des parties. Or il apparaît tout à fait clairement que les troupes de l'ECOMOG ont apporté leur soutien au Gouvernement sierra léonais et se sont positionnées contre les rebelles du RUF en les combattant comme le montrent la prise et la perte de territoire en Sierra Leone par l'ECOMOG¹¹⁸⁴. La question s'est alors posée de savoir sur la base de quel mandat elles intervenaient.

Lorsque l'intervention a débuté, l'ECOMOG n'avait reçu aucune autorisation du Conseil de sécurité, sur la base de l'article 53 de la Charte des Nations unies. Par ailleurs, une divergence est apparue entre le Nigéria et le Gouvernement légitime de Sierra Leone : alors qu'Ahmad Tejan Kabbah aurait demandé cette intervention en vertu d'un accord de défense entre le Nigéria et son pays, le Gouvernement d'Abuja affirme avoir lancé son offensive sous

¹¹⁸⁴ Voir M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêt juridique », *AFDI*, 1998, p. 823.

la bannière de l'ECOMOG. Or, cette dernière n'a pas reçu un tel mandat. De plus, la demande du Président sierra léonais semblait s'adresser au Nigéria et non à l'ECOMOG. L'intervention militaire de l'ECOMOG commence ainsi sur une base ambiguë et apparaît davantage comme « un instrument de la politique extérieure nigériane »¹¹⁸⁵ qu'une force d'interposition neutre au service de la paix. Ces difficultés disparaîtront aussitôt que le Conseil de sécurité aura autorisé la CEDEAO à recourir à la force armée en cas de besoin.

b- Le recours aux mesures du chapitre VII de la Charte de l'ONU

Par la résolution 1132, le Conseil de sécurité déclare que la situation est désormais une menace contre la paix¹¹⁸⁶. Il exige le départ immédiat de la junte et le rétablissement du Gouvernement élu démocratiquement ainsi que de l'ordre constitutionnel. Pour y parvenir, il adopte plusieurs mesures de contrainte que l'on peut qualifier de sanctions intelligentes. Il est en effet interdit aux membres de la junte de voyager¹¹⁸⁷. Un embargo est, par ailleurs, mis en place sur le matériel militaire et les produits pétroliers.

Concernant le premier point, l'interdiction de voyager à l'étranger n'est que l'un des outils de pressions diplomatiques mis en œuvre par la Communauté internationale contre la junte militaire. Le coup d'Etat a eu pour conséquence d'isoler les rebelles de la scène diplomatique. Or, en signant l'accord d'Abidjan de 1996, le RUF était devenu un partenaire avec lequel les acteurs internationaux composaient aussi longtemps que les obligations de l'accord étaient respectées. Mais, dès lors que l'une des parties viole ses obligations, elle ne peut que voir un front commun se former contre elle. Le coup d'Etat du 25 mai 1997 constitue donc une violation de l'accord d'Abidjan conduisant à exercer une pression diplomatique des sanctions économiques sur leurs auteurs.

Sur ce dernier point l'intérêt des *smart sanctions* est de limiter au maximum les effets négatifs des sanctions sur la population civile. Dans cet objectif, le Conseil de sécurité autorise les différentes organisations, dont l'ONU et la CEDEAO à distribuer l'aide alimentaire. De même le Comité des sanctions mis en place par la présente résolution 1132 s'inscrit dans cette perspective puisqu'il peut, entre autres, autoriser l'importation de produits pétroliers à des fins humanitaires.

¹¹⁸⁵ M. Torrelli (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1997, p. 776.

¹¹⁸⁶ Résolution 1132 du Conseil de sécurité, 8 octobre 1997, S/RES/1132(1997).

¹¹⁸⁷ Plus précisément, le Conseil de sécurité demande aux Etats membres de ne plus fournir de visas et de ne pas autoriser le transit par leur territoire aux membres de la junte et à leur famille. Ils peuvent toutefois obtenir des dérogations par le Comité des sanctions.

Enfin, ces sanctions intelligentes ne peuvent être efficaces qu'en présence d'un contrôle efficace. Dans le cadre du chapitre VIII, le Conseil de sécurité va autoriser la CEDEAO à participer à ce contrôle et par conséquent à recourir à la force armée. Le recours à la force par les troupes nigérianes de l'ECOMOG est ainsi autorisé *a posteriori* par le Conseil de sécurité. Dès lors, la question de savoir sur quelle base se fondait leur intervention n'a plus d'importance puisque le fondement est désormais l'article 53 de la Charte des Nations unies. Par ailleurs, au regard des circonstances du conflit, les sanctions choisies apparaissent incomplètes. En effet, les rebelles contrôlent la région diamantifère du pays. Or, la Sierra Leone étant l'un des premiers producteurs mondiaux de diamants, il aurait été intéressant que le Conseil de sécurité prenne des mesures dans ce domaine¹¹⁸⁸. Par conséquent, s'il faut saluer le choix de recourir à des *smart sanctions*, on doit regretter qu'elles soient incomplètes et ainsi partiellement efficaces. Il semble néanmoins que l'isolement diplomatique du RUF ainsi que les *smart sanctions* ont eu certains effets positifs puisque cela a abouti à la signature de l'accord de Conakry, le 23 octobre 1997, entre la CEDEAO, la junte militaire au pouvoir et le *Revolutionary united front*.

c- L'accord de Conakry du 23 octobre 1997 et ses suites

Aux termes de l'accord précité, la junte abandonnerait le pouvoir selon un calendrier précis, en six étapes. L'accord prévoit d'abord la cessation des hostilités avec un effet immédiat. La seconde étape est le lancement d'un plan d'assistance humanitaire, à partir du 14 novembre 1997. Quinze jours plus tard, l'exécution de l'accord se poursuit avec le début des autres étapes, à savoir le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants et le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Enfin, le 22 avril 1998, le Gouvernement constitutionnel doit être rétabli et transformé en un Gouvernement d'union nationale. Ce même jour doit marquer le début des immunités pour garantir aux auteurs du coup d'Etat l'absence de toute poursuite dès lors qu'ils auront transmis le pouvoir au Gouvernement constitutionnel.

Sur l'accord de Conakry, deux aspects attirent l'attention.

Il est tout d'abord étonnant que le plan d'aide humanitaire ne débute pas aussitôt les combats stoppés, mais un mois plus tard. Il s'agirait du temps nécessaire pour informer les différents combattants de l'entrée en vigueur de l'accord, mais une entrée en fonction pro-

¹¹⁸⁸ Une remarque identique peut être faite à propos du problème des enfants soldats, bien qu'on ne puisse les inclure dans la catégorie des sanctions économiques.

gressive, suivant les territoires informés, aurait pu être inscrite. A partir de là et sachant que cette date du 14 novembre 1997 est issue d'une négociation, on pouvait remettre en doute, dès le 23 octobre 1997, la sincérité des militaires de la junte à réellement appliquer le présent accord. Les faits le confirment puisque les combats se poursuivront, malgré l'appui du Conseil de sécurité à l'accord de Conakry. Il faut ensuite et néanmoins observer que l'échéance finale, le 22 avril 1998, sera respectée puisque le 10 mars, le Président démocratiquement élu revient à Freetown.

D'ailleurs, le retour d'Ahmad Tejan Kabbah en Sierra Leone doit-il davantage à l'action de l'ECOMOG ou bien aux mesures prises par le Conseil de sécurité ? Il est certain que les deux éléments ont joué un rôle. Mais sur la question de savoir dans quelle proportion, la réponse demeurera sans doute à jamais un mystère. Quoi qu'il en soit, la résolution 1156 du Conseil de sécurité constate le retour du Président démocratiquement élu et adopte dès lors de nouvelles mesures en levant immédiatement l'embargo qui touchait les produits pétroliers¹¹⁸⁹. Toutes les autres interdictions ne seront toutefois levées qu'en fonction de l'évolution de la situation. Le Conseil ne prend ici aucune mesure en faveur de la consolidation de la paix. Constatant l'évolution de la situation, il adapte dès lors les mesures qu'il avait auparavant prises mais sans en faire davantage et notamment sans adopter de mesure relevant de la consolidation de la paix.

3- Le renforcement de la MONUSIL

Un mois plus tard, le Conseil de sécurité appuie le processus de paix et de reconstruction par l'envoi d'une mission d'observation sur place¹¹⁹⁰. Elle est composée d'un maximum de dix personnes pour une durée de trois mois. Son mandat se compose en trois points : d'abord rendre compte de la situation, ensuite assurer une coordination étroite entre le Gouvernement de Sierra Leone et l'ECOMOG, enfin, déterminer avec l'ECOMOG un plan de désarmement.

On notera tout d'abord que les sanctions adoptées, en 1997, par la résolution 1132 et modifiées par la résolution 1156 ne font l'objet d'aucune modification. Elles demeurent donc en place et soumises à l'évolution positive ou négative de la situation. Il faut ensuite observer que les mesures adoptées ici sont imprécises et peuvent aussi bien relever du maintien de la

¹¹⁸⁹ Résolution 1156 du Conseil de sécurité, 16 mars 1998, S/RES/1156(1998).

¹¹⁹⁰ Résolution 1162 du Conseil de sécurité, 17 avril 1998, S/RES/1162(1998).

paix que de sa consolidation, puisque la coordination étroite entre le Gouvernement et l'ECOMOG peut aussi bien relever de l'un ou de l'autre. Pareillement, rendre compte de la situation militaire intéresse tant le maintien que la consolidation de la paix. Enfin, il est tout à fait clair que le désarmement participe aux deux objectifs précités.

On se trouve donc ici dans cette situation où OMP et OCP s'entremêlent, les mesures prises dans le cadre d'une opération ayant des conséquences positives sur l'autre. D'ailleurs, la lecture des dispositions d'ordre général montre que les objectifs du Conseil de sécurité visent tant le rétablissement et le maintien de la paix que sa consolidation. Il salue ainsi « les efforts déployés par le Président démocratiquement élu de la Sierra Leone depuis son retour, le 10 mars 1998, et par le Gouvernement sierra-léonais, en vue de restaurer la paix et la sécurité dans le pays, de rétablir une administration efficace et le processus démocratique, et d'amorcer la tâche de reconstruction et de relèvement »¹¹⁹¹. Enfin, « dans la consolidation comme dans le rétablissement de la paix, le rôle dominant est tenu par la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest, son bras armé, l'ECOMOG, et sa puissance dominante, le Nigéria »¹¹⁹². Cependant, ni la CEDEAO ni le Nigéria ne peuvent assurer à eux seuls l'effort nécessaire pour réussir la consolidation et dans un premier temps la reconstruction. « Le Conseil lance [, par conséquent,] un appel à tous les Etats et organisations internationales pour y contribuer »¹¹⁹³. Le premier acteur ici doit être le Gouvernement de Sierra Leone. Or il est certain que les sanctions adoptées par la résolution 1132 constituent un obstacle à la pleine participation de la Sierra Leone à sa propre reconstruction. De même, il ne pouvait pas être compréhensible de maintenir les sanctions, alors que la situation évoluait favorablement. Il était donc nécessaire de lever les dernières sanctions prises par le Conseil de sécurité, le 8 octobre 1997 et en adopter de nouvelles adaptées à la nouvelle situation : la résolution 1171¹¹⁹⁴ met fin aux dernières interdictions adoptées par la résolution 1132.

Dans le cadre de cette résolution 1171, des mesures contre les rebelles vont également être adoptées afin qu'ils déposent les armes. Dans cette perspective, le Conseil de sécurité interdit la fourniture de matériel militaire aux forces non gouvernementales et prohibe les possibilités de voyage des chefs de la junte. Ces mesures prendront fin lorsque les rebelles auront déposé les armes et que le Gouvernement contrôlera le pays. A vrai dire, la résolution 1171 ne met pas réellement un terme aux précédentes sanctions, elle en recentre la cible sur les seuls rebelles. Ainsi les précédentes remarques concernant l'absence de mesures pour lut-

¹¹⁹¹ *Ibid.*, § 1.

¹¹⁹² M. Torrelli (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1998, p. 811.

¹¹⁹³ *Idem.*

¹¹⁹⁴ Résolution 1172 du Conseil de sécurité, 5 juin 1998, S/RES/1172(1998).

ter contre le commerce illégal de diamants ou contre le système des enfants soldats s'appliquent aussi ici.

Malgré ces différentes mesures prises par le Conseil de sécurité et le soutien de l'ONU aux efforts de la CEDEAO et malgré le rétablissement d'Ahmad Tejan Kabbah sur son fauteuil de Président de la République, il faut constater la poursuite des combats, voire leur aggravation. Dès lors, le Conseil de sécurité va décider d'intervenir d'une manière plus directe afin de mettre un terme aux combats en créant la MONUSIL (Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone). Certes, une telle mission avait déjà été créée par le Conseil, mais il s'agissait d'une petite mission de soutien à l'ECOMOG. Le mandat et les moyens mis en œuvre dans le cadre de la MONUSIL ne font pas de doute sur le degré plus important d'implication du Conseil de sécurité dans ce conflit sierra léonais. D'ailleurs, un des objectifs de cette mission est de remplacer l'ECOMOG. Les rôles se trouvent ainsi être inversés. De plus, le Conseil n'est pas le seul organe des Nations unies à s'impliquer davantage pour le retour d'une paix durable puisqu'il ne faut plus parler d'envoyé spécial du Secrétaire général, mais de RSSG.

La résolution 1181 donne donc naissance à la MONUSIL et en précise les moyens et le mandat¹¹⁹⁵. Concernant les moyens, ce sont soixante-dix observateurs militaires accompagnés d'une petite équipe médicale et du personnel civil d'appui nécessaire qui se retrouvent sur le terrain pour une durée de six mois. Ils sont dirigés par le RSSG. Outre le remplacement des troupes de l'ECOMOG évoqué plus haut, la MONUSIL a une mission essentiellement de désarmement et de démobilisation. Elle y supervise le rôle de l'ECOMOG dans le rassemblement et la destruction des armes. Par ailleurs, la MONUSIL doit surveiller la situation militaire du pays et garantir le respect du droit international humanitaire. De son côté, le Représentant du Secrétaire général, en sus de la direction de la MONUSIL, conseille le Gouvernement pour la restructuration de la police sierra léonaise et l'aide à faire face aux besoins du pays en matière de droits de l'homme. Si la mission de la MONUSIL peut aussi bien relever de l'OMP que l'OCP, les objectifs fixés au RSSG relèvent davantage de l'opération de consolidation de la paix. Or la MONUSIL étant dirigée par le RSSG, ne faudrait-il pas en conclure que le dessein poursuivi par la mission d'observation relève aussi de l'opération de consolidation de la paix ? Dès lors, le constat de l'échec de la MONUSIL s'explique par le fait qu'il ne peut y avoir de consolidation de la paix sans son rétablissement préalable. En effet, « le caractère limité de la mission et de son mandat n'ont pas permis de mettre un terme voire simple-

¹¹⁹⁵ Résolution 1181 du Conseil de sécurité, 13 juillet 1998, S/RES/1181 (1998).

ment de modérer les affrontements armés entre les forces soutenant le Gouvernement et les rebelles, ces derniers terrorisant la population »¹¹⁹⁶. En revanche, le maintien et la consolidation de la paix peuvent tout à fait réussir dans le cadre d'une même mission, mais à la condition qu'il existe réellement une mission de maintien de la paix ; autrement dit, il faut se trouver dans le cadre d'une opération complexe de paix. La solution apparaîtra à l'occasion de la signature d'un nouvel accord entre le Gouvernement et les rebelles du RUF, en 1999.

B- 1999 : l'aube de la paix

Si la décennie 1990 fut particulièrement sombre pour la Sierra Leone, la dernière année de cette décade est l'aube de la paix. Le 7 octobre 1999, un accord est signé à Lomé dont le dessein est de mettre en place un cessez-le-feu et de restaurer durablement l'Etat démocratique. Ce même accord prévoit la transformation de la mission d'observation en une opération de maintien de la paix. Il s'agit du seul succès de l'accord de Lomé.

1- L'accord de Lomé du 7 octobre 1999

Le 7 octobre 1999, les représentants du Gouvernement de la Sierra Leone et ceux des rebelles du RUF signent un accord de paix à Lomé¹¹⁹⁷. Bien que le texte soit subdivisé en sept parties, il est possible de partager le texte en seulement deux parties : un accord de cessez-le-feu et un accord intéressant la restauration d'un Etat de droit démocratique. Le premier est assez bref puisqu'il est simplement précisé que les deux belligérants l'ont signé. Le contrôle de son application revient à la MONUSIL et à l'ECOMOG à travers un comité de suivi.

La seconde partie est en revanche plus longue. Elle poursuit deux objectifs qui sont interdépendants l'un de l'autre : l'accord de Lomé cherche à restaurer durablement l'Etat, mais cela ne peut réussir que si la sécurité est garantie. Outre le respect du cessez-le-feu, cela passe par une série de mesures intéressant le RUF. La première de ces mesures est de transformer le mouvement en un parti politique légal. A partir de là, il peut participer à la vie publique du pays. D'ailleurs, il intègre le Gouvernement d'union nationale avec notamment les portefeuilles des ministères des finances, de la justice et des affaires étrangères et un poste de

¹¹⁹⁶ L. Balmond et P. Weckel (sous les directions de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1999, p. 485.

¹¹⁹⁷ Accord de paix entre le Gouvernement de la Sierra Leone et le Front uni révolutionnaire de Sierra Leone, Lomé, 7 octobre 1999. Le texte de l'accord est disponible, en anglais, sur http://www.usip.org/library/pa/sl/sierra_leone_07071999_toc.html

Vice-président, directeur du Conseil d'administration de la Commission de gestion des ressources stratégiques de la Reconstruction nationale et du développement. A ce propos, il est intéressant de noter que l'accord prévoit expressément que ce poste sera attribué à Foday Sankoh en tant que chef du mouvement RUF. Se pose alors le problème des crimes commis par les rebelles et d'une éventuelle action judiciaire à leur encontre. L'accord de Lomé reprend la solution qui avait été choisie lors de l'accord d'Abidjan, à savoir le choix d'une amnistie générale pour l'ensemble des actes commis par le RUF jusqu'à la signature de l'accord du 7 juillet 1999. Par ailleurs, outre la gestion des affaires courantes, le texte de Lomé fixe au Gouvernement d'union nationale trois objectifs : mettre en place un comité de révision constitutionnelle qui formulera des recommandations, créer une commission électorale nationale indépendante et poursuivre l'organisation des élections, enfin rétablir les droits fondamentaux à travers les études de différentes commissions.

Le RUF n'obtient toutefois pas que des droits, l'accord de Lomé lui donne aussi des obligations. Parmi celles-ci, on peut citer le désarmement et la démobilisation de ses combattants. De même, elle doit garantir la libre circulation de tous en tout lieu du territoire nationale. Cette obligation permet ainsi à l'Etat de reconquérir son territoire.

Plusieurs remarques peuvent être formulées sur cet accord de Lomé. Tout d'abord, force est de constater que le RUF sort vainqueur. Non seulement il obtient une amnistie générale pour tous ces membres, mais il acquiert aussi d'importants postes au sein du Gouvernement. Ensuite, l'accord apparaît comme étant la reprise de l'accord d'Abidjan de 1996. On peut alors se demander s'il pertinent d'insister sur une voie qui avait déjà conduit à un échec. « L'entreprise repose sur une relation foncièrement contradictoire entre les parties. En effet le processus de paix implique que ces dernières restent bien strictement séparées du point de vue militaire mais collaborent étroitement d'un point de vue politique. Le processus de paix doit opérer à la fois dans l'urgence et sur le long terme, la mise en route simultanée de l'ensemble des mesures prévues étant la manifestation de la réciprocité des avantages que les parties ont accepté de se concéder, les unes étant les garantes des autres et chacune la preuve de leur bonne foi mutuelle »¹¹⁹⁸.

A l'image de l'accord d'Abidjan, celui de Lomé sera aussi un échec. Il en restera toutefois la MINUSIL, car l'accord de Lomé demandait à l'ONU de modifier le mandat de la MONUSIL afin de lui permettre de contrôler la correcte exécution de l'accord.

¹¹⁹⁸ S. Szurek, « Sierra Leone : un Etat en attente de « paix durable ». La Communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », *AFDI*, 2000, p. 184.

2- La MINUSIL

Le 22 octobre 1999, la résolution 1270 remplace la MONUSIL par la MINUSIL (Mission des Nations unies en Sierra Leone)¹¹⁹⁹. Créée sur le fondement du chapitre VII de la Charte, la MINUSIL compte une composante civile et une composante militaire. La composante militaire se compose d'un maximum de 6 000 personnes dont 260 observateurs. Le texte prévoit une modulation de ces nombres en fonction de l'évolution de la situation et fut mis en œuvre puisque le maximum de 17 500 hommes fut autorisé en 2001 par le Conseil de sécurité. Quant à la composante civile, elle reprend le personnel de la MONUSIL, soit environ 200 personnes, y compris les membres de l'équipe médicale. Cette composante verra aussi son personnel s'accroître pour atteindre un maximum de 961 personnes comprenant des policiers et le personnel local.

D'ores et déjà, les moyens humains mis en œuvre permettent de voir qu'il ne s'agit plus d'une simple mission d'observation ou de soutien à une organisation régionale, mais d'une importante opération complexe de maintien de la paix. Certes, la coopération avec l'ECOMOG, le Gouvernement sierra léonais et les rebelles du RUF se poursuit, mais il ne fait aucun doute que désormais le Conseil de sécurité entend diriger les opérations. Ce besoin de coopération se retrouve dans le mandat de la mission. Le Conseil de sécurité lui fixe pour objectif tout d'abord de participer à l'exécution de l'accord de Lomé. Ensuite, la MINUSIL doit apporter son aide au Gouvernement dans sa tâche de désarmement et de démobilisation. De même, elle l'aidera à la réintégration ainsi qu'à apporter un appui pour les élections. La MINUSIL a aussi des objectifs touchant aux activités de l'Organisation sur le terrain. Elle assure ainsi la sécurité et la liberté de circulation du personnel de l'ONU. Elle soutient également les activités de l'Organisation. Enfin, elle doit participer à l'acheminement de l'aide humanitaire.

En ce qui concerne les diamants, nous pouvons remarquer que l'accord de Lomé pose le principe du contrôle par l'Etat de l'exploitation des ressources naturelles du pays telles que l'or ou les diamants. A cet égard, le texte prévoit la mise en place d'un système de certificats pour toutes activités autour de ces produits. Tout semble parfait ; il faut néanmoins regretter que le contrôle et la production de certificats soient faits par la Commission pour la gestion des ressources stratégiques, la reconstruction nationale et le développement. Or l'accord prévoit que sa direction revient au chef du RUF, Foday Sankoh. Par conséquent, il conserve la

¹¹⁹⁹ Résolution 1270 du Conseil de sécurité, 22 octobre 1999, S/RES/1270(1999).

mainmise sur la production de diamants qui est sa principale source de financement¹²⁰⁰. Ayant pris conscience du problème du commerce illégal de diamants, les professionnels du secteur ont mis en place un embargo contre l'importation de diamants en provenance de la Sierra Leone, sauf ceux qui sont pourvus d'un certificat. Ces mesures seront reprises, le 5 juillet 2000, par le Conseil de sécurité¹²⁰¹ : ce problème étant une menace contre la paix, il renforce les mesures prises par les représentants des diamants en les étendant à tout le monde et les place sous le contrôle du Comité des sanctions.

A propos de la question des enfants soldats, l'accord de Lomé précise que « *the Government shall accord particular attention to the issue of child soldiers. It shall, accordingly, mobilize resources, both within the country and from the International Community, and especially through the Office of the UN Special Representative for Children in Armed Conflict, UNICEF and other agencies, to address the special needs of these children in the existing disarmament, demobilization and reintegration processes* »¹²⁰². De son côté, le Conseil de sécurité, après avoir soutenu les mesures adoptées par l'accord de Lomé, « souligne que le sort des enfants est une des questions les plus pressantes à laquelle doit s'attaquer la Sierra Leone »¹²⁰³. A cette fin, il précise qu'il est nécessaire « d'accorder une attention particulière à la réadaptation à long terme des enfants soldats en Sierra Leone, et encourage de nouveau les entités concernées à répondre aux besoins spécifiques de tous les enfants touchés par le conflit »¹²⁰⁴.

Par ailleurs, si la mission première de la MINUSIL est l'exécution de l'accord de Lomé, l'ensemble des opérations est dirigé par les parties à l'accord avec le soutien du Conseil de sécurité. En revanche, si le but principal de la MINUSIL est avant tout d'assurer la sécurité, alors le Conseil de sécurité est en charge de la direction des opérations avec la coopération des autres acteurs régionaux et sierra léonais intervenant. Au regard des moyens mis en œuvre et des pouvoirs qui leur sont accordés par le Conseil de sécurité¹²⁰⁵, il semble que la seconde option, assurer la sécurité, doit être préférée.

¹²⁰⁰ L. Balmond, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2000, p. 1030.

¹²⁰¹ Résolution 1306 du Conseil de sécurité, 5 juillet 2000, S/RES/1306(2000).

¹²⁰² Article XXX.

¹²⁰³ Résolution 1270, *op cit*, §18.

¹²⁰⁴ *Idem*.

¹²⁰⁵ Ainsi, la résolution autorise-t-elle « en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, [...] dans l'accomplissement de son mandat la MINUSIL [à] prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel et, à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques, en tenant compte des responsabilités du Gouvernement sierra-léonais et de l'ECOMOG » (*Ibid.*, § 14).

Il s'agit en effet d'un mandat classique d'une opération de maintien de la paix auquel s'associe la première phase d'une opération de consolidation de la paix¹²⁰⁶. Toutefois, il ne faut pas oublier que le mandat de la MINUSIL renvoie à l'accord de Lomé du 7 juillet 1999. La mission des Nations unies doit alors être vue comme une opération à la fois de maintien et de consolidation de la paix. La résolution 1270 vise avant tout à rétablir la paix et la sécurité sur le territoire sierra léonais et c'est d'ailleurs la première mission confiée par l'accord de Lomé. Cette même résolution s'intéresse aussi à la consolidation de la paix. Par exemple, la MINUSIL « appu[ie] les activités des fonctionnaires civils de l'Organisation des Nations Unies, y compris le Représentant spécial du Secrétaire général et ses collaborateurs, les spécialistes des droits de l'homme et les spécialistes des affaires civiles »¹²⁰⁷ ou bien « apport[e], sur demande, un appui pour les élections qui doivent se tenir conformément aux dispositions de la Constitution actuelle de la Sierra Leone »¹²⁰⁸. La majorité des actions relevant du domaine de la consolidation de la paix est cependant issue de l'accord de Lomé. Ce dernier prévoit la création d'une commission nationale de consolidation de la paix dont « *the overall goal and responsibility for supervising and monitoring the implementation of and compliance with the provisions of the present Agreement relative to the promotion of national reconciliation and the consolidation of peace* »¹²⁰⁹. De même, il entend transformer le RUF en un parti politique et l'intégrer au sein du Gouvernement d'union nationale. On peut également citer l'appel à la Communauté internationale pour un appui financier à la reconstruction.

Par conséquent, les actions de l'ONU, que ce soit à travers la MINUSIL ou par le biais du RSSG – ou tout autre moyen – et du reste de la Communauté internationale doivent être vues comme étant à la fois une OMP et une OCP. Plus précisément, il s'agit d'une opération de maintien de la paix de seconde et troisième génération. En effet, la MINUSIL a pour objectif de remplacer l'ECOMOG. Or, en fait, l'organisation régionale fut toujours présente. Par conséquent, selon le point de vue, la MINUSIL est une opération de seconde ou de troisième génération. Dans tous les cas, il faut constater que la question de la consolidation de la paix est déjà abordée.

A la question d'apprécier ici l'efficacité de l'action de l'ONU, la réponse est négative. La MINUSIL fut incapable de rétablir la sécurité et de protéger la population civile sur le territoire sierra léonais. Or, en l'absence de paix, il ne saurait y avoir de consolidation efficace.

¹²⁰⁶ Cela montre s'il en était encore besoin qu'une OMP et une OCP peuvent être en fait une seule et même opération.

¹²⁰⁷ *Ibid.*, § 8, h).

¹²⁰⁸ *Ibid.* § 8, i).

¹²⁰⁹ Accord de paix de Lomé, 7 juillet 1999, *op. cit.*, article VI, § 1.

Selon A. Peyro Llopis¹²¹⁰, deux raisons peuvent expliquer cet échec de la MINUSIL. D'un côté, certains objectifs de la mission étaient flous puisque la Mission des Nations unies devait poursuivre l'action commencée par l'ECOMOG. Dans le même temps, l'accord de Lomé invitait l'organisation régionale à modifier le mandat de sa mission en fonction des tâches que lui assignait ledit accord. Or la résolution du Conseil de sécurité renvoie au texte de Lomé et précise que la MINUSIL doit aider à son exécution. Une ambiguïté apparaît alors sur les rôles que doivent suivre les Nations unies et de l'ECOMOG. D'un autre côté, la mission des Nations unies en Sierra Leone doit faire face à d'importantes difficultés liées au nombre de moyens humains déployés. Malgré les appels du Secrétaire général pour augmenter les effectifs de la MINUSIL, appels qui s'inscrivent dans la lignée du *rapport Brahimi*¹²¹¹ et qui dénoncent le manque de moyens en faveur des opérations de maintien de la paix, il faut constater des retraits répétés de contingents militaires de la MINUSIL. Ces retraits s'accroissent plus particulièrement lorsque les casques bleus sont pris pour cibles ou en otages. Par conséquent, dès lors que les moyens de la MINUSIL diminuaient alors qu'elle faisait partie de ces opérations nécessitant d'importants moyens, la mission des Nations unies ne pouvaient pas réussir.

En fait, la situation n'évolua vers une paix durable qu'à partir du moment où le Royaume-Uni envoya huit cents hommes et huit navires de guerre. Devant la recrudescence des violences, le Gouvernement britannique mit sur pied une opération¹²¹² afin d'évacuer les ressortissants occidentaux et du Commonwealth. Toutefois, les militaires britanniques interprétèrent extensivement leur mandat et apportèrent conseils et soutien aux casques bleus et aux troupes gouvernementales contre les rebelles du RUF. Ils refusèrent cependant constamment d'intégrer la MINUSIL. Au final, la réactivation par Londres de l'accord de Lomé est consacrée par l'accord de cessez-le-feu d'Abuja II du 10 novembre 2000 puisque « cet accord avait pour objectif de créer un certain élan et de mettre en œuvre une base légale renouvelée pour l'application des accords de Lomé »¹²¹³. L'ONU est donc totalement inefficace pour imposer la paix sans l'aide d'une puissance militaire. Quant à la consolidation de la paix, le principe même veut qu'il y ait coopération et coordination entre les différents acteurs et par conséquent l'action d'un seul est vouée à l'échec.

¹²¹⁰ A. Peyro Llopis, « La Sierra Leone ou le renouveau des opérations de paix », *Actualité et droit international*, février 2001, <http://www.ridi.org/adi>, pp. 4 et s.

¹²¹¹ Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, dit « rapport Brahimi », 21 août 2000, A/55/305 – S/2000/809.

¹²¹² Opération « Pallister ».

¹²¹³ N. Alusala et T. Thusi, *Un pas vers la paix. Le désarmement en Afrique*, Institute for security studies, p. 49 (<http://www.issafrica.org/pubs/Monographs/No98French/Contents.pdf>).

Chapitre II : Les mesures prises par la Commission de consolidation de la paix

Quoique les situations burundaises (section I) et sierra léonaises (section II) soient différentes, il semble que la CCP ait recours aux mêmes outils dans les deux cas. Il ne faudrait pas en conclure que le contenu des mesures est identique, d'autant plus que l'institution d'un tribunal spécial pour la Sierra Leone avant même la création de la CCP ne met pas la Free-town au même niveau d'avancement que Bujumbura sur la voie de la consolidation de la paix. Quant à la situation de Guinée-Bissau (section III), elle demeure moins avancée puisque la Commission ne fut saisie qu'un an après.

Section I : Le Burundi

La consolidation de la paix n'a pas commencé avec l'inscription à l'ordre du jour de la CCP de l'affaire burundaise. La démocratisation de la vie politique débutée au début des années 1990 marquait le commencement du *peace-building*. Celui-ci s'est poursuivi, mais se trouva confronté à des difficultés. La survenue de la CCP entend alors installer durablement le Burundi sur la voie de la consolidation de la paix.

I- Une paix difficile

Pendant que la démocratie s'installait enfin au Burundi, des massacres se produisirent à nouveau en 1993. Dès lors, la confiance des uns envers les autres s'anéantit. Le coup d'Etat du 25 juillet 1996 est ainsi justifié pour réinstaller la démocratie. Cela reste néanmoins une action illégale et il faudra attendre l'accord de paix d'Arusha, en 2000 pour voir enfin le retour de la paix.

A- Le coup d'Etat du 25 juillet 1996 : le retour de la démocratie

Pour sauver l'Etat et la démocratie au Burundi, un coup d'Etat est exécuté. Malgré le rejet de la Communauté internationale d'approuver le putsch, le nouveau Gouvernement poursuit ses objectifs en rédigeant une Constitution de transition. Parallèlement, des rapports

sur les violations des droits de l'homme dans ce pays et les résultats de l'enquête sur le coup d'Etat de 1993 commencent à être publiés.

1- Le déroulement des événements et les réactions internationales

Le 25 juillet 1996, Pierre Buyoya, tutsi, prend le pouvoir après un coup d'Etat. Bien que considéré par tous comme illégal, « ce coup d'Etat « pas comme les autres » se justifie par la nécessité d'arrêter la désintégration d'une société et la déliquescence de l'État »¹²¹⁴. Il promet le retour de la démocratie et la réconciliation avec les Hutus, mais le calme n'est revenu qu'à la capitale Bujumbura. La Communauté internationale et plus particulièrement le Gouvernement de réconciliation nationale doivent donc faire face maintenant à deux difficultés : la poursuite du conflit et la violation de la légalité constitutionnelle.

Si l'ensemble de cette Communauté condamne le coup d'Etat, les réactions des acteurs divergent. Ainsi, le Conseil de sécurité condamne le coup d'Etat et demande le rétablissement de l'ordre constitutionnel, mais sans prendre de mesures coercitives immédiates¹²¹⁵. Il continue cependant d'appuyer « pleinement les efforts régionaux de médiation, notamment ceux de l'ancien Président Nyerere et de l'Organisation de l'unité africaine »¹²¹⁶. Les médiations¹²¹⁷ et les réunions régionales continuent pour tenter de trouver une solution politique à la crise. De leur côté, les pays de la région mettent en place un embargo contre le Burundi pour le retour de l'ordre constitutionnel et afin d'entamer des négociations. Cette mesure sera rapidement reconduite par l'organisation régionale africaine. Le Conseil de sécurité rejettera, toutefois, un projet d'embargo sur les armes, poursuivant sur la voie qu'il avait tracée, le dialogue politique.

On peut se demander, à ce propos, si l'embargo prononcé par l'OUA est légal. L'article 53 § 1 de la Charte des Nations unies prévoit qu' « aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». Or l'embargo est expressément cité comme une des mesures coercitives n'impliquant pas l'usage de la force, à l'article 41 de la Charte, lesquelles ne peuvent être mises en œuvre que par le Conseil de sécurité, après que celui-ci a qualifié la situation de menace contre la paix internationale. L'embargo prononcé par l'OUA serait alors illégal. Cepen-

¹²¹⁴ Document de base constituant la première partie des rapports présentés par les états parties : Burundi, 16 juin 1999, HRI/CORE/1/Add.16/Rev.1, § 62.

¹²¹⁵ Résolution 1072 du Conseil de sécurité, 30 août 1996, S/RES/1072(1996).

¹²¹⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 29 juillet 1996, S/PRST/1996/32. La veille du coup d'Etat, le Président du Conseil de sécurité avait rappelé son opposition à toute tentative de coup d'Etat.

¹²¹⁷ Outre l'ex-Président tanzanien, Nelson Mandela devient un important médiateur.

dant, à plusieurs reprises, le Conseil a déclaré soutenir l'action de l'OUA ; de plus, il n'a jamais remis en cause cet embargo ; enfin, il s'est déclaré prêt, si les négociations ne débutaient pas, à prendre des mesures qui « pourraient comprendre une interdiction de la vente et de la livraison d'armes et de matériels connexes de tous types au régime du Burundi, ainsi qu'à toutes les factions, qu'elles se trouvent à l'intérieur ou en dehors du pays, de même que des mesures à l'encontre des dirigeants du régime et de toutes les factions qui continuent d'encourager la violence et de faire obstacle à un règlement pacifique de la crise politique au Burundi »¹²¹⁸. Dès lors, on peut se demander si l'OUA ne disposait pas d'une autorisation implicite pour mettre en place cet embargo.

2- La Constitution de transition de 1996

Suite au coup d'Etat, les partis politiques et l'Assemblée nationale étaient dissous. Par un décret-loi du 13 septembre 1996, ces derniers sont rétablis et une nouvelle Constitution de transition est adoptée¹²¹⁹. Elle sera révisée le 1^{er} juin 1998 : le Premier ministre sera supprimé et remplacé par deux postes de Vice-présidents, ce qui est plus conforme à l'idée développée alors : un Président de la République clé de voûte du système et disposant d'un très large pouvoir.

Il convient dès lors de voir les objectifs poursuivis par cette nouvelle Constitution, révisée en 1998, et d'étudier l'organisation des pouvoirs qu'elle met en œuvre.

a- Les objectifs poursuivis

Le texte de la nouvelle Constitution précise d'emblée que la situation actuelle du pays est grave¹²²⁰. Elle est qualifiée de génocide¹²²¹. Le préambule fixe alors le double objectif de reconstruire « l'Etat-nation unitaire »¹²²² et de s'engager prioritairement vers la paix. Pour les atteindre, il faut former un Etat de droit dont le préambule rappelle les caractéristiques et notamment le respect des droits fondamentaux de l'homme. Une « période de transition pour consolider la paix et la sécurité, stabiliser le pays et éduquer la population à la paix et à la

¹²¹⁸ Résolution 1072 du Conseil de sécurité, 30 août 1996, S/RES/1072(1996), § 11.

¹²¹⁹ Décret-loi n°1/001/96 du 13 Septembre 1996 portant Organisation du Système Institutionnel de Transition.

¹²²⁰ Alinéa 1^{er} du préambule de la Constitution.

¹²²¹ *Ibid.*, 4^{ème} alinéa.

¹²²² L'utilisation de l'adjectif « unitaire » renforce l'idée d'unité de la Nation.

démocratie »¹²²³ est néanmoins nécessaire. La Constitution adoptée le 9 mars 1992 est ainsi dite de transition à plusieurs reprises. Par ailleurs, elle précise simplement que le présent texte prendra fin à la date de promulgation de la future sans aucune autre indication. Or l'histoire constitutionnelle a montré que le provisoire pouvait devenir la règle.

L'article 3 de la Constitution fixe aux institutions des missions prioritaires : la consolidation de la paix, la réconciliation nationale et la restauration de l'Etat démocratique. Il est rappelé que « son principe est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »¹²²⁴. La Constitution rappelle de plus que la souveraineté appartient à l'ensemble du peuple. S'il s'agit d'une disposition classique d'une Constitution démocratique, dans le cas du Burundi, cette dernière prend un sens tout particulier. Le reste du texte demeure dans son ensemble comparable aux Constitutions démocratiques, notamment celle de la France. On y retrouve une disposition¹²²⁵ identique à son article 16 ou bien encore il est institué une compétence d'attribution à la loi¹²²⁶ à l'image de l'article 34.

b- L'organisation des pouvoirs dans le nouveau texte constitutionnel

Les principaux textes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme sont consacrés par la Constitution. Elle établit sa propre Déclaration, qui reprend les idées des précédentes Déclarations¹²²⁷.

Le Président de la République peut être qualifié de clé de voûte du système et de moteur du régime parce qu'il détient de très larges pouvoirs. Outre les pouvoirs classiques d'un Chef d'Etat et de Gouvernement, il dispose du pouvoir de « déclar[er] la guerre et [de] sign[er] l'armistice après consultation du Gouvernement, du Président de l'Assemblée nationale et du Conseil national de sécurité »¹²²⁸. Il faut souligner que l'utilisation du mot « consultation » n'impose pas l'obtention d'une autorisation. Par conséquent, le Président de la République peut, légalement, déclarer la guerre sans le consentement du Parlement. Or dans tous régimes démocratiques, la déclaration de guerre relève du domaine du législateur.

Le Chef d'Etat burundais peut par ailleurs être jugé en cas de haute trahison¹²²⁹. Rien d'exceptionnel à ce que la mise en accusation relève d'un vote de l'Assemblée nationale, se-

¹²²³ 8^{ème} alinéa du préambule de la Constitution.

¹²²⁴ Article 4, alinéa 1 de la Constitution.

¹²²⁵ *Ibid.*, article 76.

¹²²⁶ *Ibid.*, article 107.

¹²²⁷ *Ibid.*, titre III.

¹²²⁸ *Ibid.*, article 71.

¹²²⁹ *Ibid.*, article 78.

lon un quorum particulier. Mais ce vote doit s'effectuer à main levée. Au regard des larges pouvoirs du Président de la République – il participe notamment à la désignation de certains députés¹²³⁰ –, il semble évident qu'une pression peut être exercée sur les parlementaires.

Enfin, le Gouvernement n'est pas responsable devant le Parlement mais devant le Président de la République¹²³¹. Toutefois, l'Assemblée nationale « contrôle l'action du Gouvernement »¹²³².

Le Chef de l'Etat est donc un élément essentiel du système institutionnel burundais. Malgré les pouvoirs étendus du Président de la République, la loi constitutionnelle de transition répond aux critères de l'Etat de droit. Ce dernier peut être défini comme étant une « situation résultant pour une société [d'une part,] de sa soumission à un ordre juridique excluant l'anarchie et la justice privée [... et, d'autre part,...] dans [laquelle] le respect du Droit est réellement garanti aux sujets de droit, notamment contre l'arbitraire »¹²³³. Si cette définition est appliquée à la Constitution transitoire burundaise, nous pouvons noter que, d'une part, la séparation des pouvoirs est assurée puisque le pouvoir réglementaire relève du Président et du Gouvernement, la Loi est du domaine de l'Assemblée nationale, tandis que le pouvoir judiciaire relève de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle et que, d'autre part, les droits et libertés fondamentaux sont garantis.

3- La question des droits de l'homme au Burundi et la Commission d'enquête sur le coup d'Etat de 1993

L'année 1996 est également marquée, pour le Burundi, par la remise de plusieurs rapports sur les violations des droits de l'homme par l'armée nationale, tutsie, et par les rebelles hutus, ainsi que par la publication du rapport de la Commission d'enquête demandée par le Conseil de sécurité sur le coup d'Etat du 21 octobre 1993 et les massacres qui suivirent. Au terme de la publication de ces rapports, le problème de la juridiction se pose.

¹²³⁰ *Ibid.*, article 99.

¹²³¹ *Ibid.*, article 90.

¹²³² *Ibid.*, article 106.

¹²³³ G. Cornu (sous la direction de), *op. cit.*, p. 374.

a- Les rapports sur le coup d'Etat et la situation des droits de l'homme

Le 22 août 1996, la Commission rend ses conclusions et recommandations auxquelles elle est parvenue¹²³⁴. N'ayant pu recueillir le témoignage que des officiers supérieurs qui ont un lien plus ou moins direct avec le coup d'Etat, la véracité du déroulement des faits est mise en doute par la Commission elle-même. Cela s'est d'autant plus aggravé que la Commission a relevé quatre difficultés dans l'accomplissement de sa mission. Outre, le manque de moyens et le fait que l'insécurité régnait sur le territoire, deux difficultés sont propres à cette affaire : d'une part, un délai important s'est écoulé entre la commission des infractions et le début de l'enquête et de ce fait beaucoup de témoins ont disparu, souvent violemment, ou sont partis et, d'autre part, la « polarisation ethnique » du Burundi fait que chacun couvre les actions faites par les membres de son ethnie. La Commission parvient à la conclusion que la mort du Président Melchior Ndadaye a été préméditée dans le cadre du coup d'Etat. On pourrait qualifier cette infraction d'assassinat. En effet, selon le Code pénal burundais¹²³⁵, l'assassinat est un meurtre avec préméditation¹²³⁶. Le meurtre est un homicide avec l'intention de donner la mort¹²³⁷. La victime étant, cependant, le Président de la République, le Code pénal burundais dispose d'une infraction spécifique pour désigner cette infraction : « attentat contre la vie ou la personne du chef de l'Etat »¹²³⁸. Elle est punie de mort. Toutefois, par manque de preuves, la Commission ne peut désigner les coupables à renvoyer devant les tribunaux. Concernant les événements qui suivirent le coup d'Etat, la Commission les qualifie de génocide contre la minorité tutsie. Elle ne dispose cependant d'aucune preuve sur une planification de ce génocide. En conclusion, « la Commission est d'avis qu'une compétence internationale doit s'exercer à l'égard [des] actes [de génocide]. »¹²³⁹ Cela ne pourra toutefois se réaliser qu'après le rétablissement de la paix. Par ailleurs, il ne faudra étendre sa compétence *ratione temporis* au-delà des massacres de 1993.

A propos des droits de l'homme, l'année 1996 est marquée par la publication de plusieurs rapports sur la question au Burundi. Avant d'en voir les principales informations, il faut préciser deux points. Tout d'abord, l'intérêt des Nations unies pour les droits de l'homme n'a

¹²³⁴ Commission d'enquête internationale, *Rapport final de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi, le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres qui ont suivi*, 22 août 1996, S/1996/682.

¹²³⁵ Disponible sur <http://portail.droit.francophonie.org/df-web/publication.do?publicationId=2000>.

¹²³⁶ Article 144 du code pénal burundais.

¹²³⁷ *Ibid.*, article 142.

¹²³⁸ *Ibid.*, article 410.

¹²³⁹ Commission d'enquête internationale, *op. cit.*, § 496.

pas commencé en 1996. Ensuite, les rapports publiés dans le premier semestre 1996 concernent en tout ou partie des faits qui se sont déroulés en 1995. Or les années 1995 et 1996 marquent une aggravation de la situation. La question de la violation massive des droits de l'homme se pose alors avec davantage d'acuité. Plus précisément, les observateurs de l'ONU et des ONG vont apporter la réponse à trois interrogations : quels faits se sont déroulés ? Qui sont les responsables de ces faits ? Quelle est la réponse apportée par l'Etat ?

Sur la première interrogation, tous les observateurs constatent des fosses communes, des tombes récentes, des lieux regroupant plusieurs centaines de cadavres appartenant à une même ethnie. Ils relèvent que la population est contrainte de se regrouper dans des camps et d'abandonner ses terres. Les pillages et incendies de biens et d'immeubles sont de plus en plus fréquents. Ces faits se déroulent sur l'ensemble du territoire et sont qualifiés, par les observateurs, de « génocide au compte-gouttes ». En effet, d'après Paulo Sérgio Pinheiro, « sur la question d'un génocide éventuel au Burundi, il ne sied guère de se demander quand il aura lieu, en gardant les yeux rivés sur le Rwanda. D'abord, il n'est pas avéré que l'exemple rwandais se répète dans les mêmes termes au Burundi ; ensuite, on constate surtout dans le pays une succession accélérée d'actes délibérés, à caractère criminel, commis aussi bien par des éléments rebelles que par certaines unités de l'armée dans l'ensemble du pays, dont les deux principales communautés ethniques du pays souffrent tout autant. Dans le cas du Burundi, il serait peut-être plus approprié de parler d'un « génocide au compte-gouttes », dont on mesure probablement mal l'ampleur, faute de statistiques précises sur les morts et les blessés que provoquent parmi combattants et populations civiles les tensions ethniques au sein des deux communautés, les luttes pour le pouvoir, les affrontements entre militaires et « bandes armées » ou les actions de représailles exercées par les uns sur les autres ou vice versa »¹²⁴⁰. Cette qualification des faits comme étant un « génocide au compte-gouttes » s'avère intéressante. Elle pose néanmoins la question de savoir à partir de quand on passe d'un « génocide au compte-gouttes » à un « véritable génocide ».

Après une lecture attentive des propos de Paulo Sérgio Pinheiro, il semblerait qu'on passerait de l'un à l'autre, d'une part, en présence d'une politique nationale de génocide ou non et, d'autre part, selon le nombre de victimes. Cela apparaît toutefois absurde puisque le droit n'a pas créé plusieurs catégories de génocides. Certes, la Convention pour la prévention

¹²⁴⁰ Commission des droits de l'homme des Nations unies, *Premier rapport sur la situation des droits de l'homme au Burundi présenté par le Rapporteur spécial, M. Paulo Sérgio Pinheiro, conformément à la résolution 1995/90 de la Commission*, Additif, 27 février 1996, E/CN.4/1996/16/Add.1. § 50.

et la répression du crime de génocide¹²⁴¹, reprise *in extenso* par les autres textes sur la question, a dressé la liste des actes qui constituent un génocide lorsqu'ils ont été réalisés dans le dessein de détruire tout ou partie d'un groupe, mais dans tous les cas, il y a génocide ou il n'y a pas génocide. Le droit ne dispose pas de demi-mesure ici. Par conséquent, les massacres de 1995 et 1996 devraient-ils être qualifiés de génocide ? Nous avons déjà apporté une partie de la réponse à la deuxième question puisqu'il n'a pas été prouvé, jusqu'à présent, que le Gouvernement poursuive une politique nationale génocidaire. Toutefois, il existe des preuves de la participation de certains éléments de l'Etat à la commission desdites infractions. D'ailleurs, tous les observateurs constatent que les deux communautés hutues et tutsies sont responsables des massacres. En effet, « il convient de préciser [...] que les violences et les troubles qui en découlent émanent de plusieurs acteurs ou parties [...]. Tous ces acteurs sont responsables, bien qu'à des degrés divers, des graves violations des droits de l'Homme et du droit international commises »¹²⁴². Il ne faudrait cependant pas déduire que l'ensemble des Tutsis ou des Hutus sont les auteurs de violences. Là encore, les rapports des différents observateurs nous fournissent des informations précieuses. Ainsi, les violences seraient le fait des extrémistes de chaque groupe, auquel il faut rajouter les réactions disproportionnées des militaires sur le terrain. La réponse à la troisième question est alors simple : il faut restaurer l'Etat. Il pourra ainsi mettre fin aux exactions commises par ces éléments et arrêter les auteurs de ces crimes, qu'ils soient tutsis ou hutus. Pour y parvenir, il est nécessaire de rétablir d'abord la sécurité sur le territoire, de relancer ensuite l'économie burundaise, enfin de réformer toute l'organisation judiciaire. Ainsi il faudra réviser les lois afin de supprimer toute disposition discriminatoire, réorganiser la justice afin qu'elle soit plus efficace et respectueuse des grands principes comme l'indépendance ou l'impartialité et enfin réformer le système policier et pénitentier du pays afin de le rendre plus efficace et respectueux des principes internationaux sur les règles *minima* pour le traitement des détenus¹²⁴³. Pour mettre en œuvre ce programme, qui relève de la consolidation de la paix, la restauration de l'Etat dans toutes ses prérogatives et, plus particulièrement, le maintien de l'ordre public, est indispensable ici. La première étape sur cette voie, pour le Burundi, sera le (r)établissement d'une confiance réciproque entre les différentes communautés. Aussitôt que les Hutus auront confiance dans les Tutsis et inversement, les

¹²⁴¹ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, annexe de la résolution 260 (III) A de l'Assemblée générale, 9 décembre 1948.

¹²⁴² Secrétaire général, *Rapport intérimaire sur la situation des droits de l'homme au Burundi soumis par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, conformément à la résolution 1996/1 de la Commission et à la décision 1996/254 du Conseil économique et social*, 7 octobre 1996, A/51/459, annexe, § 13.

¹²⁴³ *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, adopté par le premier Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

Burundais auront confiance dans un système démocratique et dans leurs institutions. Le pays rentrera alors dans un cercle vertueux l'amenant vers une paix durable. Le premier objectif à atteindre serait alors la recherche d'un accord de paix. Or, en 1994, les partis politiques burundais avaient signé une Convention de gouvernement, autrement dit un accord de paix, lequel était soutenu par l'ONU et l'OUA. En 1996, les observateurs constatent que cet accord de 1994 n'est plus appliqué et sert aux uns et aux autres à justifier leurs combats. Il apparaît donc nécessaire de trouver un nouvel accord de paix, ce qui sera fait en 2000.

b- La question du choix de la juridiction

A ce sujet, il est intéressant de savoir quelle juridiction internationale serait compétente ici. Il y a d'abord la Cour internationale de justice, mais elle est incompétente à juger les personnes physiques. De plus, le coup d'Etat de 1993 et le génocide qui suivirent peuvent tout à fait être interprétés comme étant une affaire interne au Burundi et dès lors la CIJ est incompétente. La deuxième solution serait de créer un tribunal international *ad hoc*. Cette solution est d'autant plus intéressante qu'il existe les précédents yougoslaves et rwandais. En effet, ces tribunaux *ad hoc* créés par le Conseil de sécurité sont compétents en matière de crime de génocide commis sur un territoire donné et durant une période donnée. Ces créations s'inscrivent toutefois dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Or le Conseil de sécurité n'a jamais désigné la crise burundaise comme relevant dudit chapitre. Par conséquent, un TPI sur le modèle rwandais ne peut être mis en place qu'après la requalification par le Conseil. Le rapport de la Commission peut donc être vu comme une demande en direction du Conseil pour qu'il revoie sa position. Par ailleurs, même si la dite position venait à être modifiée, il n'est pas certain que la création d'un tribunal international *ad hoc* soit pertinente. Enfin, il reste la possibilité de saisir la Cour pénale internationale. Compétente en matière de crime de génocide, elle pourrait *a priori* connaître des génocides burundais. De plus, le Burundi étant partie au Statut, la Cour serait donc compétente. Mais, là encore, toutes les conditions ne sont pas réunies pour saisir la CPI. En effet, la compétence *ratione temporis* fait défaut puisqu'elle ne peut connaître que des crimes commis après l'entrée en vigueur de son Statut, soit le 1^{er} juillet 2002. Aucune solution n'étant possible sur le plan purement international, la solution serait alors de se tourner vers un tribunal *ad hoc* mixte, à l'image du Cambodge ou de la Sierra Leone. Pour ce qui est du coup d'Etat, cela relève de la compétence des juridictions nationales burundaises. Ces dernières ne peuvent cependant pas, dans leur état de 1996, juger dans de bonnes conditions cette affaire. « Une telle enquête devrait [donc] être

confiée à un organe judiciaire indépendant, crédible, doté de tous les pouvoirs nécessaires et agissant dans des conditions d'ordre public et de sécurité raisonnables »¹²⁴⁴. Par ailleurs, et il s'agit certainement du point le plus important du rapport pour nous, la Commission prévient qu'il ne faut pas trouver dans son rapport la solution pour rétablir la paix au Burundi. D'ailleurs, ses recommandations ne peuvent être mises en œuvre que dans un environnement pacifique. Elles peuvent donc être qualifiées d'actes de consolidation de la paix. La phase de jugement des crimes constituent, en effet, une des phases d'une opération de consolidation de la paix.

B- L'accord de paix d'Arusha de 2000

Sous la médiation de l'ancien Président sud-africain, Nelson Mandela, un accord est signé, le 28 août 2000, entre les différents partis et groupes rebelles burundais¹²⁴⁵. Afin de rétablir la paix durablement, l'ONU apporter son aide à la mise en œuvre de cet accord par le truchement d'une mission d'observation et d'une enquête du Secrétaire général.

1- Le texte de l'accord

Sur la forme il s'agit d'un accord politique global qui entend régir tous les problèmes burundais. Il se compose de cinq protocoles, eux-mêmes subdivisés en chapitres contenant plusieurs articles. Il est complété par autant d'annexes qu'il y a de protocoles et deux appendices. La simple lecture des titres de chaque protocole permet déjà d'apprécier le large domaine de l'accord d'Arusha : cela va du règlement du conflit au développement économique et social en passant par la démocratisation du pays. Nous suivrons donc la voie tracée par l'accord en étudiant d'abord la nature et les causes du conflit, puis la démocratie et la bonne gouvernance, ensuite le protocole relatif à la paix et enfin les questions de la reconstruction et des réfugiés.

¹²⁴⁴ Commission d'enquête internationale, *op cit*, § 500.

¹²⁴⁵ Accords de paix et de réconciliation du Burundi, signés à Arusha, 28 août 2000 (http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282000_toc.html)

a- La nature et les causes du conflit

Tout d'abord, l'accord pose la question de la nature du conflit et des causes du génocide. Il entend aussi apporter des réponses. Dans le but d'instaurer une paix durable, l'accord commence par rechercher les causes historiques du conflit. Durant la période précoloniale, tous les Burundais auraient vécu en harmonie autour du Roi, selon l'accord. Il n'existait pas alors de conflit ethnique, mais certaines pratiques traditionnelles sont sources d'injustices. Le colonisateur, dans le cadre de la stratégie « *divide and rule* »¹²⁴⁶, a exacerbé les frustrations dans chaque ethnie. Si le pays est devenu indépendant « *in peace and national harmony* »¹²⁴⁷, il le doit à Louis Rwagasore. Depuis, l'indépendance, le Burundi est un pays dans un conflit perpétuel, avec des périodes plus ou moins calmes, qui peut être comparé à la Guerre de cent ans entre la France et l'Angleterre. Bien que des divergences demeurent, « *the Parties recognize that acts of genocide, war crimes and other crimes against humanity have been perpetrated since independence against Tutsi and Hutu ethnic communities in Burundi* »¹²⁴⁸. Il faut en conclure, d'après les signataires de l'accord, que le conflit qui frappe le pays est de nature politique avec une dimension ethnique importante.

Avant d'exposer les solutions recommandées par cet accord, il faut faire ici quelques remarques. D'abord, est-ce que les causes historiques vues dans l'accord doivent être comprises comme étant « l'histoire officielle » du Burundi ? Malgré les pensées péjoratives que peut entraîner cette expression, son dessein est différent. En effet, il ne s'agit pas de magnifier un dictateur, mais de réunir tous les Burundais autour d'une histoire commune. De plus, les faits historiques ainsi vaguement rappelés sont tous véridiques. Enfin, aucune communauté en particulier ni aucune personne n'est visée dans cette description historique du pays. En effet, le colon est considéré comme la principale cause des violences.

Il serait à ce propos intéressant de se demander, juridiquement et non politiquement, si le Burundi pourrait demander réparation à l'Allemagne et à la Belgique, anciens pays colonisateurs de son territoire. En effet, lorsqu'une personne cause un préjudice à autrui, elle lui doit réparation. C'est le principe de la responsabilité que l'on retrouve dans tous les systèmes juridiques. Dans chacun d'eux, ce principe doit répondre à des conditions pour pouvoir être mis en œuvre, y compris en droit international public. Dans ce dernier cas, outre la présence d'un préjudice, il faut, soit l'existence d'un texte qui engage automatiquement la responsabilité,

¹²⁴⁶ *Ibid.*, protocole I, article 2, § 2.

¹²⁴⁷ *Ibid.*, § 6.

¹²⁴⁸ *Ibid.*, article 3, § 3.

soit il faut démontrer que l'Etat a réalisé un fait internationalement illicite. La première solution nécessitant un texte normatif, en son absence – ce qui est le cas ici –, on doit l'écarter. Ne demeure plus que la deuxième voie. Avant même d'étudier les différentes possibilités de réparation, il faut prouver d'une part l'existence d'un préjudice et d'autre part un fait internationalement illicite. En revanche le lien de causalité semble déjà déterminé. En effet, le texte de l'accord du 28 août 2000 désigne expressément la politique menée par les colons comme la cause des tensions ethniques entre Hutus et Tutsis. De plus, l'accord est soutenu par la Communauté internationale à travers l'ONU et l'OUA. Or, l'Allemagne et la Belgique n'ont pas, à notre connaissance, émis des réserves sur cet accord. Par conséquent, le fait que ces deux Etats soient membres de la Communauté internationale et qu'ils n'aient émis aucune réserve sur ledit texte, amène à une présomption simple que le lien de causalité est déjà posé. Il faut cependant remarquer que les deux Etats européens ne sont pas parties à l'accord et il ne saurait donc leur être opposable. Par ailleurs, même si le lien de causalité était posé de façon certaine, il demeure également nécessaire de prouver l'existence d'un préjudice et un fait internationalement illicite. Concernant le préjudice, celui-ci peut être matériel et/ou moral. A la vue des nombreux conflits internes qu'a connus le Burundi, il nous paraît que cette première condition peut être considérée comme remplie. Le préjudice doit ensuite viser un sujet de droit international, c'est-à-dire une organisation internationale ou un Etat. Néanmoins, si la victime est un particulier, les juges appliquent la jurisprudence *Mavrommatis*¹²⁴⁹ : on recourt à une fiction juridique disant que la victime est l'Etat. Ce dernier fait alors son devoir de protéger ses ressortissants. Dans le cas burundais, les victimes sont aussi bien l'Etat que la population civile. On peut alors, soit recourir à la jurisprudence *Mavrommatis*, soit considérer que la victime est le peuple, élément de l'Etat. Ce dernier serait alors aussi victime. Il apparaît donc là aussi que là aussi, il peut être prouvé que le dommage vise l'Etat burundais. Enfin, le préjudice ne peut donner lieu à réparation que s'il est direct. Le préjudice indirect est donc rejeté. On entend par là qu'il faut un lien direct entre le préjudice et le fait générateur du dommage. Or, dans la circonstance qui nous intéresse, il n'est pas certain que la preuve puisse être démontrée d'un lien direct entre les conflits internes qui ont touché le Burundi depuis son indépendance et la politique coloniale suivie jusqu'au début du XX^e siècle, parce qu'entre temps, le pays est devenu indépendant et aurait pu mettre fin aux divisions mises en place par l'administration coloniale. D'ailleurs, l'accord d'Arusha de 2000, précise que si les colons ont une part de responsabilité : « *since independence, and throughout the different regimes, there*

¹²⁴⁹ CPJI, 30 août 1924, Concessions *Mavrommatis* en Palestine, série A, n°2.

*have been a number of constant phenomena which have given rise to the conflict that has persisted up to the present time: massive and deliberate killings, widespread violence and exclusion have taken place during this period »*¹²⁵⁰. A supposer que le préjudice puisse faire l'objet d'une réparation par les anciens colonisateurs, il reste à prouver l'existence d'un fait internationalement illicite. Or cela est difficile à démontrer, puisque la colonisation n'était pas alors un fait internationalement illicite. De plus, la domination belge s'inscrit dans le cadre des mandats puis de la tutelle. La domination allemande puis belge ne peut donc pas être considérée comme illégale. Il ne reste que la solution de démontrer qu'ils ont commis un acte illicite dans le cadre de leurs administrations respectives. Cela risque d'être difficile à prouver. Il faut donc en conclure que, bien que l'accord du 28 août 2000 mette en avant la responsabilité des anciens colonisateurs du Burundi, l'engagement de la responsabilité sur un plan juridique ne peut être envisagé. Par conséquent, les propos de l'accord doivent être vus sous l'unique angle diplomatique et politique et peuvent être traduits ainsi : les divisions entre Tutsis et Hutus ne sont pas un fait naturel que le pays a toujours connu. C'est le fait du colonisateur. Comme dans la période précoloniale, le peuple burundais peut aujourd'hui vivre en paix et en harmonie ensemble.

L'accord qualifie ensuite juridiquement les événements qui ont régulièrement frappé le Burundi. Ainsi, « *the Parties recognize that acts of genocide, war crimes and other crimes against humanity have been perpetrated since independence against Tutsi and Hutu ethnic communities in Burundi »*¹²⁵¹. Ils posent toutefois immédiatement une précision en déclarant que cela ne préjuge pas des enquêtes judiciaires en cours et à venir. De plus, les parties ne donnent aucune précision sur les faits qu'ils qualifient comme tels. Par conséquent, ces déclarations doivent être comprises comme étant la position des parties sur les massacres qui ont régulièrement touché le Burundi et elles ne peuvent préjuger de la qualification retenue par les enquêteurs. La question se pose néanmoins de savoir si cette position, surtout si elle est ratifiée par le peuple burundais, n'aura pas nécessairement une influence sur la conclusion des enquêtes. En effet, même si juridiquement les enquêteurs peuvent conclure à l'absence de crimes de guerre, contre l'humanité ou de génocide, ils subiront nécessairement une influence que l'on pourrait traduire ainsi : si les enquêtes ne parviennent pas aux mêmes conclusions que les parties signataires de l'accord de paix, cela ne remettra-t-elle pas en cause ledit accord avec le risque de reconduire le pays vers la guerre civile ? En revanche, les enquêteurs sont

¹²⁵⁰ Accords du 28 août 2000, *op. cit.*, protocole I, article 3, § 1.

¹²⁵¹ *Idem.*

totalement libres de qualifier tel ou tel événement de génocide, de crime de guerre ou contre l'humanité ou d'une tout autre qualification juridique.

Enfin, le premier protocole annonce les solutions qui seront précisées ensuite dans les protocoles suivants. Ces solutions touchent tous les aspects de la question puisqu'elles visent la politique, la question du génocide, des crimes de guerre et contre l'humanité, la réforme de tout l'appareil judiciaire ainsi que de l'administration, l'apport d'une nouvelle éducation aux enfants, l'adoption de mesures économiques et sociales visant à une réconciliation nationale.

b- La démocratie et la bonne gouvernance

Le deuxième protocole de l'accord du 28 août 2000 est relatif à la démocratie et la bonne gouvernance. Son dessein est l'adoption d'une Constitution de transition et une autre définitive respectant un certain nombre de principes. On peut les subdiviser en deux catégories. Elles sont toutefois interdépendantes l'une de l'autre. Il y a, d'une part, tout ce qui va toucher aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et, d'autre part, il y a ce qui va intéresser le fonctionnement de l'Etat.

Ainsi, le protocole II pose immédiatement les principes qui doivent être les valeurs fondamentales du Burundi : l'égalité, la dignité, la protection de l'Etat, la transparence de l'administration... Ce commencement de liste n'est pas sans évoquer les droits de l'homme. D'ailleurs, ce même protocole établit une Charte des droits fondamentaux. Elle s'inspire, selon ses propres propos, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des Pactes internationaux sur les droits de l'homme, de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes et de la Convention sur les droits des enfants. Elle est composée de trente alinéas et ne fait l'objet d'aucun classement. Il est néanmoins possible de faire un classement tripartite : les droits de l'homme et du citoyen, les devoirs du citoyen et les devoirs de l'Etat.

La première partie est la plus importante et reprend les droits inscrits dans les déclarations existantes. On peut ainsi citer le droit à la vie, l'interdiction de l'esclavage et de la torture, le droit de grève, la liberté syndicale, la liberté d'expression, la protection de la propriété privée, le droit à un procès équitable... Il faut noter que les enfants font l'objet d'une protection particulière au sein de la Charte burundaise des droits fondamentaux. Ils ont ainsi le droit à une surprotection dans certains domaines tels que les soins, le bien-être, la santé, la sécurité... De plus, le recours aux enfants soldats est prohibé de même que l'est le recours à l'enfermement en milieu carcéral. Bien entendu, les droits précités s'appliquent aussi aux en-

fants. En revanche, il n'est donné aucune précision quant à la définition de l'enfant. On peut cependant penser qu'il s'agit des personnes âgées de 0 à 16 ans, puisqu'elles doivent être enfermées à part.

Dès le deuxième alinéa, la Charte burundaise pose le principe selon lequel « *all citizens shall have rights and obligations* »¹²⁵². Le texte de la Charte ne précise expressément que deux devoirs à la charge des citoyens. Le premier demeure classique puisqu'il impose au citoyen de remplir ses devoirs civiques et de défendre la patrie en cas de besoin. Le deuxième est, en revanche, en relation avec le conflit qui touche le Burundi : le devoir de montrer de la considération pour tous les autres citoyens. Il ne fait ici aucun doute qu'on fait référence à la haine ethnique qui a frappé le pays. En posant expressément cette obligation, la Charte renforce du même fait le droit qui lui fait référence. En effet, il n'est pas précisé que chacun doit respecter la loi et les droits d'autrui, mais il ne fait aucun doute qu'il s'agisse aussi des devoirs des citoyens. Par conséquent en posant expressément certains devoirs, on renforce par la même occasion les droits qui leur sont symétriques. Il faut cependant remarquer que la formule utilisée demeure assez large pour inclure plusieurs droits, tels que le droit à la vie ou la prohibition de recourir à la torture. Il serait peut-être alors envisageable de considérer ces différents droits comme le noyau dur de la Charte burundaise des droits fondamentaux.

Enfin, cette dernière impose à l'Etat un certain nombre de devoirs. A cette liste, il convient de rajouter le respect de la loi et plus particulièrement des droits fondamentaux. D'ailleurs le premier devoir cité s'y rattache puisque « *no person shall be arbitrarily dealt with by the State or its organs* »¹²⁵³. Sans qu'il soit besoin d'établir la liste des autres devoirs, il s'agit de garantir, contre l'arbitraire de l'Etat, la protection et l'épanouissement de l'être humain, de l'homme en tant qu'être social et du citoyen.

Le protocole II pose également un projet de Constitution où la Charte que nous venons de voir s'intégrerait. Il ne s'agit que d'un projet provisoire, puisque, nous allons le voir, certaines propositions ne sont pas définitives. C'est ainsi que le pouvoir législatif se compose d'une Assemblée nationale et éventuellement d'un Sénat. Dans tous les cas, l'Assemblée demeurerait supérieure. Quant aux fonctions assurées par les parlementaires, elles sont tout à fait classiques puisqu'elles consistent à voter la loi et à contrôler l'action du Gouvernement. Le Président de la République est à la tête du pouvoir exécutif. Il est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans renouvelable une fois. Il est assisté de vice-présidents qui dirigent l'action du Gouvernement. Il est à noter que l'accord du 28 août 2000 pose la ques-

¹²⁵² *Ibid.*, protocole II, article 3, § 2.

¹²⁵³ *Ibid.*, § 5.

tion du retour de la monarchie et, par conséquent, la fonction de Président de la République n'est pas une fonction encore certaine. De plus, le Gouvernement demeure responsable devant le seul Chef de l'Etat, en échange de l'impossibilité de dissoudre l'Assemblée nationale. Quant au pouvoir judiciaire, il se compose d'une Cour suprême et d'une Cour constitutionnelle. Enfin, on peut remarquer que les régions sont, chacune, administrées par un gouverneur nommé par le Président de la République.

c- Le protocole relatif à la paix

L'accord d'Arusha ayant pour objectif la paix, il ne pouvait pas y avoir de protocole qui ne traite pas de la question. Celle-ci est assurée par le troisième protocole dont le but est de parvenir à une paix durable. Il peut se diviser en deux parties : les origines de la violence et les solutions.

Concernant le premier point, le protocole reprend en partie ce que nous avons déjà vu. Ainsi, les causes de la violence se retrouvent dans l'histoire du Burundi. Il y a d'abord la période coloniale qui voit l'installation d'un système discriminatoire par le colonisateur auquel il faut rajouter l'érosion de certaines traditions de base. L'indépendance n'est pas arrivée à renverser la situation et l'histoire moderne du pays est marquée, notamment, par les morts violentes de grands dirigeants burundais, par la mauvaise pratique du pouvoir, par les influences de puissants Etats étrangers, par la pratique du génocide... Selon les parties signataires de l'accord d'Arusha, « *the violence is political, economic, and social in nature and is expressed in genocidal, criminal and terrorist form* »¹²⁵⁴. Elle se manifeste à travers la guerre civile, les massacres, les génocides, la destruction de biens, le déplacement massif et forcé de population et elle a pour conséquence d'accroître la criminalité, d'installer le pays dans l'anarchie et de favoriser la culture de la violence. Enfin, si les auteurs sont connus, ils ne sont pas identifiables puisque le texte de l'accord ne mentionne que des grandes catégories ou des institutions comme l'Etat. Le recours à cette formulation vague a plusieurs mérites. D'abord, elle préserve la présomption d'innocence de chacun. Ensuite, elle ne préjuge pas de la conclusion des enquêtes judiciaires. Enfin, elle ne fustige aucune catégorie de la population en particulier et finalement pourrait se traduire par « nous sommes tous plus ou moins responsables des graves événements qui ont frappé le Burundi ».

Pour répondre à ces différents problèmes, le protocole III rappelle des principes : le droit de vivre dans la paix et la sécurité, le devoir de l'Etat de les garantir et l'obligation de

¹²⁵⁴ *Ibid.*, protocole III, article 4.

punir leurs violations. Ces principes s'identifient parfaitement aux droits et devoirs posés par le projet de Charte burundaise des droits fondamentaux. Cette identification se retrouve lorsque les parties proposent les mesures concrètes qui doivent être prises : réformer le corps judiciaire, la police, adopter des lois afin de lutter contre les discriminations et le génocide, favoriser la participation de tous à la vie publique, adopter l'éducation ou encore favoriser le développement économique. Il est tout à fait clair que ces différentes mesures préconisées sont des reprises des mesures mises en avant par le second protocole de l'accord d'Arusha. Enfin, la sécurité et la paix ne peuvent être une réussite que si des mesures sont également prises au niveau international et régional. En effet, la paix et la sécurité au Burundi s'inscrivent dans un contexte régional, fût-ce aux regards du problème des réfugiés. Par ailleurs, il faut remarquer que par ces propos les parties signataires déclarent que la guerre civile au Burundi constitue une menace contre la paix internationale. Or le Conseil de sécurité s'est toujours refusé à qualifier comme telle cette situation. La consécration de l'accord par le Conseil ne doit pas être interprétée comme un revirement de sa position.

d- La reconstruction et la question des réfugiés

Alors que le troisième protocole était relatif au maintien de la paix, le protocole IV de l'accord du 28 août 2000 s'intéresse à la reconstruction et au développement, autrement dit la consolidation de la paix. Quatre points sont mis en avant par les signataires.

La question du retour des réfugiés est d'abord mise en avant. Le principe du droit au retour volontaire des réfugiés est posé. Afin de le favoriser, il est nécessaire de préparer le départ du pays d'asile et le retour au Burundi. Il est important de préciser les définitions données. Ainsi, « *for the definition of the term "refugee", reference is made to international conventions, including the 1951 Geneva Convention Relative to the Status of Refugees, the 1966 Protocol Relative to the Status of Refugees and the 1969 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* »¹²⁵⁵, tandis que « *the term "sinistrés" designates all displaced, regrouped and dispersed persons and returnees* »¹²⁵⁶. Selon la convention de 1951 précitée, un réfugié est une personne qui, soit était déjà considérée comme telle avant l'entrée en vigueur de la présente convention, soit, « par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe

¹²⁵⁵ *Ibid.*, protocole IV, article 1, § 1.

¹²⁵⁶ *Ibid.*, § 2.

social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »¹²⁵⁷. Cette première convention fut complétée en 1967 en supprimant la restriction posée. Désormais, il n'existe plus de limite de temps ou d'espace¹²⁵⁸. Les réfugiés désignent néanmoins les personnes qui ont traversé une frontière internationale, au contraire des déplacés. Si, autrefois, ces derniers désignaient les personnes qui avaient été déportées ou contraintes au service du travail obligatoire par les nazis et les fascistes, elles désignent maintenant « les personnes qui, restant dans leurs pays d'origine, ont été contraintes d'abandonner leurs foyers en raison de la menace de violence généralisée, de conflits armés ou de graves troubles de l'ordre public »¹²⁵⁹. Il faut toutefois distinguer entre l'individu qui se déplace au sein de son pays et le déplacé. La notion de masse joue ici un rôle important : on ne parlera de déplacés que s'il s'agit d'un mouvement de masse. Fuyant souvent le même danger, les réfugiés ont traversé une frontière internationale et, de ce fait, se voient reconnaître un statut juridique individuel qui les protège, alors que la protection des déplacés s'exprime « sous forme d'obligations incombant aux Etats et aux autorités *de facto* d'agir d'une façon déterminée vis-à-vis desdites personnes dans leur ensemble et de droits que les personnes peuvent exercer individuellement »¹²⁶⁰. Si le fait d'avoir traversé une frontière peut expliquer la différence de situation juridique entre un réfugié et un déplacé, il n'est pas certain que la personne qui fuit un danger se préoccupe de ces considérations purement juridiques et cela d'autant plus si la frontière est imprécise ou n'a jusqu'alors jamais constitué une barrière à la circulation des hommes. La tendance actuelle est donc à débattre sur la nécessité ou non de traiter pareillement ces deux catégories de personnes. Quoi qu'il en soit, l'accord d'Arusha fait cette distinction. Par conséquent, les mesures adoptées en faveur des réfugiés ne peuvent pas s'appliquer aux déplacés et sont réservés aux seuls réfugiés. Inversement, le fonds pour les sinistrés mis en place par l'accord ne peut pas bénéficier aux réfugiés.

Par ailleurs, les signataires de l'accord mettent à la charge de l'Etat l'obligation d'une assistance particulière envers des catégories de personnes considérées comme plus vulnérables que les autres comme les enfants et femmes chefs de famille, les orphelins, les enfants

¹²⁵⁷ Convention relative au statut des réfugiés, 25 juillet 1951, article 1, A, § 2.

¹²⁵⁸ Protocole relatif au statut des réfugiés, résolution 2198 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations unies, 16 décembre 1966.

¹²⁵⁹ O. Casanovas, « La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés », *RCADI*, 2003, n° 306, p. 62.

¹²⁶⁰ *Ibid.*, p. 64.

des rues, les jeunes délinquants. L'accord ne précise toutefois pas en quoi consistera cette assistance particulière et laisse donc à l'Etat une certaine marge de manœuvre.

Enfin, le présent protocole traite de la question de la propriété privée. Il rappelle que le droit de propriété est garanti pour tous et que par conséquent chacun doit pouvoir récupérer son bien ou obtenir une juste indemnité. Sur la question plus particulière du logement urbain, un programme de réhabilitation doit être lancé.

En conclusion, il est très intéressant de remarquer que si ce protocole porte le titre de reconstruction et développement, son contenu traite essentiellement du retour des réfugiés et des déplacés dans des conditions humaines. Même si ce point peut parfaitement s'inscrire dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix, elle ne saurait être complète avec ces seules actions.

2- La mise en œuvre de l'accord

Enfin, le protocole V est relatif à la mise en œuvre de l'accord. Ainsi les parties s'engagent à soutenir le texte et en informer le public. De même, Nelson Mandela doit poursuivre son action de facilitateur. Afin de surveiller, superviser et coordonner la mise en œuvre de l'accord, un comité de suivi est créé. Le Burundi ne pourra cependant assurer la mise en œuvre de l'accord. Il est indispensable que la Communauté internationale lui vienne en aide. C'est dans ce sens que Bujumbura doit présenter une demande de force internationale de maintien de la paix auprès du Conseil de sécurité. L'accord précise le contenu de son mandat, qui pourra être complété par le Conseil de sécurité si le besoin se fait sentir. L'opération demandée devra donc assurer le respect du cessez-le-feu, superviser l'intégration, aider à la démobilisation, protéger les institutions et les personnes publiques qui le souhaitent et aider à créer une unité spéciale de protection des institutions. A la vue des différents éléments qui composent le mandat, qualifier une telle opération d'OMP peut être sujet à interprétation. En effet, les éléments qui constituent le mandat relèvent aussi de la consolidation de la paix. Cette idée ne peut qu'être renforcée, lorsqu'on sait qu'on se situe dans le cadre d'un accord de paix : cette dernière est à présent maintenue, il faut la consolider.

Dans ses dispositions finales, le texte de l'accord reconnaît qu'il reste encore des questions à trancher comme l'éventualité d'un retour de la Monarchie. Ces désaccords persistants et listés par le texte, ne sont-ils pas une source de rupture du présent accord ? Pour Nelson Mandela, l'accord du 28 août 2000 ne doit pas être considéré comme un accord de paix final, mais un accord politique et, d'ailleurs, il répète son appel aux groupes rebelles à s'asseoir à la

table des négociations. De plus, « le processus de paix au Burundi ne représente pas une fin en soi ; nous l'envisageons comme faisant partie d'un effort global pour améliorer la vie dans ce pays de manière durable. »¹²⁶¹ Il est donc tout à fait clair que le facilitateur inscrit son action dans le cadre de la consolidation de la paix et non simplement de son maintien... encore faudrait-il qu'il prévoie les modalités de cessez-le-feu et le choix des dirigeants pour la période de transition – ce qu'avait prévu la Convention de gouvernement de 1994.

La mise en œuvre de l'accord d'Arusha ne se fera pas immédiatement. En effet, la condition *sine qua non* à son exécution est l'existence d'un cessez-le-feu. Or, il faut attendre la signature d'un accord d'application, le 10 juillet 2001. Aux termes de cet accord, l'actuel président de la République le demeurera et le vice-président sera un Hutu. Dès lors que le cessez-le-feu sera devenu effectif, des pays africains se sont engagés à envoyer la force de maintien de la paix demandée par les signataires de l'accord d'Arusha auprès du Conseil de sécurité. S'il faut saluer la signature de ce nouvel accord, il faut rester prudent en attendant son exécution. A la fin de l'année, le Conseil de sécurité adopte (enfin) une résolution sur la question du Burundi¹²⁶². Elle demande aux parties signataires de l'accord du 28 août 2000 de mettre fin aux violences et d'engager des négociations de paix – ce qui pose la question de l'objectif de l'accord de 2000. Elle autorise, d'autre part et surtout, *a posteriori*, le déploiement militaire initié par l'Afrique du Sud. En effet, des soldats sud-africains furent déployés la même année, dans le cadre de la mission africaine pour la paix au Burundi dont le financement était assuré par la Belgique, les Etats-Unis et l'Union européenne. Leur mission est de garantir la sécurité des hommes politiques burundais en exil qui rentrent pour participer au Gouvernement multiethnique de transition. On peut aisément remarquer que le mandat de cette mission de l'Afrique du Sud constitue une réponse partielle à la demande exprimée dans l'accord d'Arusha de voir constituer une force internationale de maintien de la paix. L'année 2003 marque sans conteste une avancée importante dans la mise en œuvre de l'accord d'Arusha. En effet, après la médiation du président sud-africain, Thabo Mbeki, un accord de cessez-le-feu est signé, le 8 octobre 2003, entre le principal parti rebelle hutu non signataire de l'accord et le Gouvernement. Cet accord prévoit un partage du pouvoir au sein des institutions de transitions. Le 16 novembre de la même année, les deux parties signent un accord global à Dar es-Salaam. « Aux termes de l'accord, [...] le mouvement doit être transformé en parti politique ; en l'attente de l'organisation d'élections, quatre postes de ministres ainsi que

¹²⁶¹ Intervention de Nelson Mandela devant le Conseil de sécurité, 29 septembre 2000, S/PV.4201.

¹²⁶² Résolution 1375 du Conseil de sécurité, 29 octobre 2001, S/RES/1375(2001).

quinze sièges à l'Assemblée doivent lui être attribués. Les rebelles doivent par ailleurs être intégrés dans l'armée nationale burundaise. »¹²⁶³ Si les signatures de ces deux accords constituent une avancée majeure vers une paix durable au Burundi, les problèmes demeurent présents. Ainsi, des massacres interethniques se poursuivent, lesquels sont toujours condamnés par le Conseil de sécurité. En effet, le Front national de libération, à majorité hutue, dernier groupe rebelle en lutte contre le Gouvernement rejette toujours l'accord. La guerre, qui se poursuit donc depuis dix ans, a un bilan de 300 000 morts.

En 2004, la Mission africaine au Burundi (MIAB) de l'OUA est transformée, par une résolution 1545, du Conseil de sécurité, en une opération de maintien de la paix des Nations Unies : l'ONUB (opération des Nations Unies au Burundi)¹²⁶⁴. Il s'agit donc d'une OMP dont le mandat est de six mois renouvelables et dont le déploiement est cerné à certaines zones. Le personnel de la MIAB sera transféré auprès de l'ONUB. , le Conseil de sécurité lui fixe une multitude d'objectifs¹²⁶⁵. Enfin, le Secrétaire général de l'ONU, conformément à l'accord d'Arusha établira un rapport sur l'établissement d'une Commission d'enquête judiciaire.

¹²⁶³ M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêts juridique (année 2003) », *AFDI*, 2003, p. 774.

¹²⁶⁴ Résolution 1545 du Conseil de sécurité, 21 mai 2004, S/RES/1545(2004).

¹²⁶⁵ « Assurer le respect des accords de cessez-le-feu en surveillant leur mise en œuvre et en enquêtant sur leurs violations ; promouvoir le rétablissement de la confiance entre les forces burundaises en présence, surveiller et assurer la sécurité de leurs sites de regroupement en vue de leur désarmement, recueillir et entreposer en lieu sûr leurs armes et matériels militaires afin d'en disposer de manière appropriée, et concourir au démantèlement des milices comme demandé dans les accords de cessez-le-feu ; mener à bien les parties relatives au désarmement et à la démobilisation du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants ; surveiller le casernement des forces armées burundaises et de leurs armes lourdes ainsi que le désarmement et la démobilisation des éléments qui devront l'être ; surveiller, dans la mesure du possible, les mouvements d'armes illégaux à travers les frontières nationales, y compris le lac Tanganyika, en coopération avec la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et, en tant que de besoin, avec le groupe d'experts visé au paragraphe 10 de la résolution 1533 ; contribuer à créer les conditions de sécurité nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire, et faciliter le retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées ; contribuer au bon déroulement du processus électoral prévu par l'Accord d'Arusha en veillant à assurer un environnement sûr pour la tenue d'élections libres, transparentes et pacifiques ; sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement burundais de transition, protéger les civils en danger immédiat de violence physique ; assurer la protection du personnel, des moyens, installations et matériels des Nations Unies, ainsi que la sécurité et la liberté de circulation du personnel de l'ONUB, et conduire, en tant que de besoin, des actions de déminage en soutien à ses opérations ; [...] surveiller les frontières du Burundi, en prêtant spécialement attention aux réfugiés, ainsi qu'aux mouvements de combattants, notamment dans la province de Cibitoké ; mener à bien les réformes institutionnelles ainsi que la constitution des forces intégrées de défense nationale et de sécurité intérieure et, en particulier, la formation et la supervision de la police, en s'assurant de leur caractère démocratique et pleinement respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; procéder aux activités électorales ; achever la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire et pénitentiaire, conformément à l'Accord d'Arusha ; veiller, en liaison étroite avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme, à la promotion et à la défense des droits de l'homme, en prêtant une attention particulière aux femmes, aux enfants et aux personnes vulnérables, et enquêter sur les violations des droits de l'homme pour mettre fin à l'impunité ; [...] rétablir l'autorité de l'État et les services publics sur l'ensemble du territoire, y compris la police civile et les institutions judiciaires ; mener à bien le programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants et des membres de leurs familles, y compris ceux arrivant du territoire de la République démocratique du Congo, en liaison avec le gouvernement de ce pays et la MONUC, et en prêtant spécialement attention aux besoins particuliers des femmes et des enfants » (*Ibid.*, §§ 5 et s.).

a- La mission de l'ONUB

Il convient, tout d'abord de remarquer qu'elle trouve son fondement dans le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. S'il faut se féliciter qu'enfin le Conseil de sécurité ait répondu favorablement aux demandes incessantes pour qu'il prenne des mesures sur ce fondement, il convient toutefois de s'étonner des propos que le Conseil tient à ce sujet. En effet, il déclare que « la situation dans ce pays continue de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région »¹²⁶⁶. L'utilisation de l'expression « continue de constituer une menace à la paix... » nous fait conclure à l'existence d'une telle menace auparavant. Or le Conseil de sécurité ne l'a, jusqu'alors, jamais qualifiée comme telle. Doit-on alors considérer qu'il révisé sa position *a posteriori* ? Si tel est le cas, on peut se demander, d'une part, à partir de quand la situation est devenue une menace contre la paix et, d'autre part, les raisons pour lesquelles le Conseil n'a pas constaté plus tôt le changement de situation. Ces interrogations demeureront toujours sans réponse. Il faut ensuite noter que le but de l'ONUB est « de soutenir et d'accompagner les efforts entrepris par les Burundais pour établir durablement la paix et la réconciliation nationale dans leur pays »¹²⁶⁷. Autrement dit, il s'agit de consolider la paix installée par l'accord d'Arusha. Toutefois certains aspects du mandat de l'opération relève du maintien de la paix. Il faut donc en conclure que l'ONUB est une mission complexe réunissant une OMP et une OCP. Cela est tout à fait conforme à nos propos tenus dans la première partie et selon lesquelles une OCP et une OMP sont souvent liées l'une à l'autre.

A partir de l'instant où se déroule le déploiement de l'ONUB, le 1^{er} août 2004, le processus de paix semble se débloquent soudainement. Six jours plus tard, un accord est signé, à Pretoria, entre les partis burundais. Le 20 octobre, le Parlement adopte une Constitution transitoire garantissant la représentation de toutes les communautés au sein des institutions postérieures à la transition. Le terme du processus électoral est fixé au 22 avril 2005, soit moins d'un an après l'adoption de la résolution 1545. Cette vision idyllique doit néanmoins être relativisée car le processus de consolidation de la paix demeure fragile puisque les violences se poursuivent. C'est ainsi que le 13 août 2004, un raid sur le camp de Tutsis de Gatumba fait 159 morts et une centaine de blessés¹²⁶⁸. Le massacre est revendiqué par les rebelles hutus du FNL. Les enquêtes préliminaires faites par l'ONUB et la MONUC montrent la présence de

¹²⁶⁶ *Ibid.*, préambule.

¹²⁶⁷ *Ibid.*, § 2.

¹²⁶⁸ Pour une description de l'attaque, voir Human Rights Watch, *Burundi : le massacre de Gatumba. Crimes de Guerre et Agendas politiques*, document d'information, septembre 2004, <http://www.hrw.org/legacy/french/background/2004/burundi0904/burundi0904fr.pdf>

groupes armés étrangers, venant entre autres du Congo et du Rwanda. Le FNL n'aurait donc pas agi seul. L'ONG HRW accuse cependant le FNL d'être le seul responsable du massacre et de porter atteinte à la paix régionale.

De cette situation complexe, mêlant avancée du processus de paix et poursuite des massacres, il découle une prorogation à plusieurs reprises du mandat de l'ONUB. Il faut par ailleurs noter, sur la poursuite du processus de paix, que ce dernier s'engage résolument sur la voie de la consolidation de la paix. Ainsi la question du jugement des responsables des différents massacres qui ont marqué l'histoire du Burundi est-elle traitée en 2005. En effet, la résolution 1606 du Conseil de sécurité reprend les recommandations d'un rapport du Secrétaire général¹²⁶⁹.

b- Le rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'une Commission d'enquête judiciaire internationale

L'accord d'Arusha du 28 août 2000 avait demandé au Conseil de sécurité de créer une Commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi. Le présent rapport du Secrétaire général est donc fait à la demande du Conseil afin d'évaluer la faisabilité d'une telle création et de faire des recommandations. Nous le savons déjà, ces dernières seront suivies par le Conseil de sécurité.

La mission du Secrétaire général a tout d'abord estimé qu'il ne fallait pas créer la Commission d'enquête demandée par le Gouvernement du Burundi, car il faut non seulement établir les faits, mais aussi en poursuivre leurs auteurs. En effet, la création d'un organe permettant d'apporter une réponse judiciaire aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux génocides constitue un des éléments essentiels de la consolidation de la paix au Burundi. Or la création d'une Commission telle qu'elle est prévue par l'accord d'Arusha ne le permettrait pas. De plus, l'expérience montre que ce genre de commission n'est pas compétente sur de longues périodes. Or la réussite de l'OCP au Burundi passe nécessairement par un organe ayant une compétence *ratione temporis* allant de l'indépendance jusqu'à l'accord d'Arusha voire au-delà. Le rapport recommande donc la création d'une Commission « réconciliation et vérité » (CRV) et la mise en place d'une chambre spéciale au sein du système judiciaire burundais.

Ensuite, la mission menée par le Secrétaire général entend répondre à la question de savoir s'il serait possible de confier les enquêtes et les poursuites judiciaires des auteurs des

¹²⁶⁹ Résolution 1606 du Conseil de sécurité, 20 juin 2005, S/RES/1606(2005).

crimes de guerre, contre l'humanité et de génocide aux juridictions nationales burundaises. La réponse à cette première question dépend des réponses à deux autres questions : l'immunité et l'évolution des réformes judiciaires. Dans le cadre des négociations politiques, des immunités ont été accordées aux signataires des accords. Comment alors les poursuivre devant les tribunaux sans remettre en cause les accords politiques ? Il faut constater que les immunités ont une durée limitée, généralement pendant la période de transition et ne visent que les crimes politiques. A cet égard, se pose le problème de leur définition : est-ce que l'assassinat d'un dirigeant politique doit être vu comme un crime politique ou comme le premier acte du génocide qui s'ensuit ? D'ailleurs, les crimes contre l'humanité, de guerre et de génocide sont exclus de cette protection. La question demeure toutefois complexe et il n'est pas certain que le juge national soit compétent. De toute façon, le législateur souhaite que les auteurs de ces crimes soient poursuivis devant une juridiction internationale. La question de l'immunité se posera donc devant elle. L'accord d'Arusha, ainsi que les accords précédents, prévoyaient la mise en place de réformes judiciaires. Bien qu'elle aille à l'encontre de la volonté du législateur burundais, la mission du Secrétaire général va évaluer les progrès accomplis dans l'application desdites réformes, afin de voir si les tribunaux nationaux peuvent en toute impartialité juger les présumés coupables des crimes de guerre, contre l'humanité et de génocide. La réponse est négative, puisque, si de nombreuses lois ont été adoptées, leur application ne fait l'objet d'aucun contrôle. De même, les ressources matérielles et humaines sont défectueuses à tous les niveaux. Il apparaît donc nécessaire de recourir à un tribunal international. Nous avons déjà abordé cette question et nous parvenions à la conclusion que la meilleure solution serait le tribunal mixte, composé de magistrats nationaux et internationaux. Le présent rapport arrive à la même conclusion. Il précise toutefois que cette juridiction devra être intégrée au sein du système judiciaire burundais et, de ce fait, il se rapproche davantage de la solution bosniaque que sierra-léonaise. D'ailleurs, ce choix permet également de former du personnel judiciaire. La mission recommande donc la création d'une CRV et d'une chambre spéciale au sein du système judiciaire burundais.

La CRV serait composée de cinq membres dont trois seraient des membres internationaux. Le Secrétaire général insiste sur cette composition mixte car « la présence d'une forte composante internationale contribuerait à l'objectivité, à l'impartialité et à la crédibilité de la commission, tandis que la participation de Burundais au processus d'établissement de la vérité historique et de réconciliation nationale renforcerait la maîtrise nationale de la commis-

sion. »¹²⁷⁰ Le présent rapport laisse à la loi nationale et à l'accord entre le Burundi et l'ONU le soin de fixer les modalités de recrutement et de nomination des différents membres de la CRV. Il précise toutefois que la composition ne devra pas exacerber les divisions ethniques. Concernant le fonctionnement de la commission, il sera établi par l'accord avec l'ONU. Les compétences *ratione personae* et *temporis*, ainsi que les rapports avec la chambre spéciale, seraient toutefois établies par la loi. Le Secrétaire général fait néanmoins quelques recommandations plus précises. Ainsi, la CRV serait composée de deux services : un service des enquêtes et un service des études. Ces deux services devront respecter les règles de procédures pénales. Par ailleurs, sur la question des rapports avec la chambre spéciale, il est précisé que le procureur pourra utiliser les résultats de la CRV et que cette dernière pourra renvoyer des affaires devant elle. Il est à noter qu'il n'est pas recommandé de mettre en place un ordre de saisie ou un système de dessaisissement au profit de l'un des deux organes et qu'il n'est rien précisé quant à un éventuel renvoi d'une affaire par la chambre spéciale devant la CRV. Mais est-ce que cela serait utile ?

Le rapport du Secrétaire général ne donne que quelques précisions sur la question de la chambre spéciale. Ainsi, outre l'information de son intégration au sein du système judiciaire burundais, sa compétence et quelques aspects procéduraux font ici l'objet de recommandations. La compétence *ratione personae* s'étend à tous les responsables des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et de génocide, tandis que la compétence *ratione temporis* doit se limiter à quelques phases précises du conflit et s'étendre au minimum de la période allant de 1972 à 1993. C'est la procédure burundaise qui devra être appliquée par la juridiction. Les Nations Unies devront néanmoins poser quelques exigences : les règles du procès équitable devront être respectées. Ensuite, la peine de mort ne pourra ni être invoquée, ni être appliquée. Enfin, les éventuelles amnisties¹²⁷¹ concernant les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les génocides doivent être nulles et non avenues devant la chambre spéciale. Toutes les autres questions, comme la composition, ne font l'objet d'aucune recommandation de la part du Secrétaire général, laissant à la loi et à l'accord entre le Burundi et l'ONU le soin d'y répondre. Il fait toutefois faire référence à la solution en place en Bosnie-Herzégovine. Les réponses, qui n'ont pas été apportées ici, pourront donc être trouvées à Sarajevo.

¹²⁷⁰ Secrétaire général de l'ONU, *Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi*, 11 mars 2005, S/2005/158, § 55.

¹²⁷¹ En raison de la complexité des immunités – voir *supra* –, nous préférons utiliser l'adjectif « éventuelle ».

Aux termes de la résolution 1606, le Conseil de sécurité va charger le Secrétaire général de négocier avec le Gouvernement burundais la mise en œuvre des recommandations susmentionnées, sans n'en modifier aucune.

II- La CCP et le Burundi

Puisque la saisine de la Commission s'est déroulée légèrement différemment de ce qui est prévu dans la résolution 1645 et qu'il s'agit d'une des premières saisines, il apparaît intéressant de l'étudier. Il y a un même intérêt à examiner les mesures prises par la CCP.

A- La saisine de la CCP de l'affaire burundaise

Le 8 juin 2006, le représentant du Burundi auprès des Nations unies adresse un courrier au Président de l'Assemblée générale de l'Organisation afin de faire partie des premiers pays à bénéficier du programme de la Commission de consolidation de la paix. Cette lettre ne fait que confirmer une volonté déjà bien affirmée. En effet, dès le 26 janvier 2006, la ministre des Affaires étrangères du Burundi, à l'occasion de la réunion du groupe consultatif de l'ECOSOC sur celui-ci, aurait « expressément plaidé dans la même direction en vue de consolider les acquis de la paix retrouvée »¹²⁷². Cette volonté aurait été également exprimée par le Chef d'Etat par le biais d'une lettre adressée au Secrétaire général, le 13 avril 2006. La demande officielle de saisine de la Commission de consolidation de la paix date néanmoins du 8 juin 2006. Le 21 juin, « conformément au paragraphe 12 de sa résolution 1645 (2005), le Conseil de sécurité souhaiterait solliciter l'avis de la Commission quant à la situation au Burundi »¹²⁷³. Par cette demande adressée au Comité d'organisation de la Commission, la CCP est officiellement saisie du cas du Burundi.

Nous ferons quelques remarques sur cette première saisine de la Commission de consolidation de la paix. Toutefois, auparavant, il nous apparaît utile de rappeler les règles de saisine de cet organe.

¹²⁷² Lettre de Joseph Ntakirutimana, représentant permanent du Burundi auprès de l'ONU, adressé au Président de l'Assemblée générale des Nations unies, 8 juin 2006, <http://www.un.org/peace/peacebuilding/Country-Specific%20Configurations/Burundi/country%20request%20B.pdf>

¹²⁷³ Lettre datée du 21 juin 2006, adressée au Secrétaire général par la Présidente du Conseil de sécurité, PBC/1/OC/2.

1- Les règles de saisine de la CCP

Ces règles sont posées au paragraphe 12 de la résolution 1645 du Conseil de sécurité. A la lecture de celui-ci, il faut tout d'abord noter que c'est le Comité d'organisation de la Commission qui est saisi. Il y intégrera alors le pays à l'ordre du jour de la Commission. Les demandes d'avis de la CCP peuvent être adressées par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, l'ECOSOC, le Secrétaire général et l'Etat qui souhaite saisir la Commission. Le Conseil de sécurité et le Secrétaire général sont les seuls à n'être soumis à aucune condition préalable à la saisine de la Commission. En effet, les demandes émanant du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale sont soumises à la réunion de trois conditions : l'Etat doit avoir donné préalablement son accord ; il doit ensuite se trouver « dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit » ; enfin, le Conseil de sécurité ne doit pas être saisi de la question. Les deux dernières conditions se retrouvent aussi dans le cas d'une demande émanant d'un Etat membre. Il faut remarquer, par ailleurs, que la CCP ne dispose d'aucune possibilité d'auto-saisine¹²⁷⁴.

2- Leurs mises en œuvre dans l'affaire burundaise

Dans sa lettre du 8 juin 2006, le Burundi rappelle qu'il avait déjà exprimé le souhait d'intégrer le programme de la CCP. La question qui se pose est alors de savoir pourquoi il a fallu attendre le 8 juin pour que sa demande soit enfin prise en compte. Plusieurs éléments permettent de donner des réponses. Certes, les précédentes lettres émanaient de personnes qui pouvaient engager l'Etat burundais¹²⁷⁵, mais il n'est pas certain que la demande ait respecté la procédure de saisine de la CCP. Ainsi, peut-être que la ministre des Affaires étrangères a exprimé le souhait que le Burundi intègre le programme de la CCP au cours d'une réunion de l'ECOSOC, lequel dispose de la faculté de saisir la CCP d'une demande d'avis. De même, le Président de la République a-t-il réitéré sa demande auprès du Secrétaire général des Nations unies, lequel dispose également de la possibilité de saisir la CCP. Enfin, le Gouvernement burundais disposait également de cette possibilité de saisir la Commission de lui-même. Il faut d'abord remarquer que le Conseil de sécurité était saisi de la question du Burundi et de ce

¹²⁷⁴ Voir *supra*, pp. 288 et s. pour une analyse sur les différentes questions que peuvent poser la saisine de la Commission de consolidation de la paix.

¹²⁷⁵ Selon les règles du droit international public qui régissent la négociation et la conclusion des traités internationaux, on ne peut engager un Etat que si on a qualité pour le faire. Ces règles sont régies par le droit national de chacun. Le cas du Burundi est similaire à d'autres pays : le Président de la République dispose du droit d'engager l'Etat, sous réserve d'une autorisation législative pour les traités soumis à la procédure de ratification.

fait, ni l'ECOSOC ni le Burundi ne pouvait déposer une demande d'avis auprès de la Commission. Il demeure que le Secrétaire général le pouvait, mais la CCP fut saisie par le Conseil de sécurité. On pourrait alors en conclure que la lettre du Président de la République n'était pas une demande officielle de saisir la CCP. Il faut néanmoins rappeler que la Commission n'a commencé à fonctionner qu'à partir de 2007.

B- Les mesures prises par la CCP dans l'affaire burundaise

Les premiers mois de fonctionnement de la Commission sont caractérisés par un rodage de l'organe et par la volonté de saisir l'ensemble de la situation du pays étudié. A côté, les autres organes des Nations unies, tels que le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général, ou d'autres acteurs internationaux, publics comme le FMI, ou privés comme les ONG humanitaires, continuent à travailler pour l'établissement d'une paix durable. Cet objectif est également poursuivi par le Gouvernement du Burundi. La Commission apparaît ainsi comme un lieu de réunion des différents acteurs des opérations de consolidation de la paix. L'ensemble des réunions suivent alors la même forme : on commence par une description de la situation sur le terrain. Celle-ci inclut les progrès accomplis et ce qu'il reste à faire ou bien améliorer. S'en suit une présentation des programmes en cours de réalisation par les différentes organisations internationales qui interviennent sur le terrain. Enfin, un débat s'organise entre les Etats membres de la CCP et l'Etat dont la situation est étudiée. A chaque étape, le Gouvernement apporte une réponse. Finalement, la CCP prend peu de mesures, constituant davantage un lieu de rencontre et de bilan de la situation. Cet état de fait est ainsi rappelé par le Vice-président de la Commission dès la première réunion sur le Burundi : « La Commission de consolidation de la paix peut être un instrument très utile pour le traitement des situations fragiles résultant d'un conflit, mais n'est pas une panacée. Néanmoins, elle offre aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies un cadre pour joindre et coordonner leurs efforts d'aide au peuple du Burundi »¹²⁷⁶. C'est toutefois dans le cadre des réunions de la Commission que les différents acteurs vont prendre de nombreuses mesures, suivant les différents axes constituant une OCP.

Lorsque la CCP est saisie de la question du Burundi, l'accord de paix et de réconciliation d'Arusha du 28 août 2000 poursuit sa mise en œuvre. On peut ainsi souligner le bon déroulement des élections ou encore l'adoption d'une nouvelle Constitution respectueuse des

¹²⁷⁶ Déclaration de M. Lovald en tant que Vice-président de la Commission de consolidation de la paix, réunion de la CCP, 13 octobre 2006, PBC/1/BDI/SR.1, § 8.

droits de l'homme et de l'Etat de droit. La situation demeure néanmoins précaire et de nombreux faits menacent encore la paix : la poursuite des combats armés par le PALIPEHUTU-FNL (Parti pour la libération du peuple hutu - Front national de libération) – dernier parti rebelle – et d'une façon plus générale l'absence de sécurité¹²⁷⁷, les problèmes liés au retour des réfugiés et plus particulièrement les difficultés foncières et tous les problèmes économiques et financiers comme la lutte contre la pauvreté.

Plusieurs remarques peuvent d'ores et déjà être faites. Tout d'abord, on peut constater que la phase d'assistance constitutionnelle est terminée avant la saisine de la Commission. On se souviendra que l'ONU n'a pas joué ici un grand rôle, se contentant de soutenir l'action des autres acteurs. Malgré la fin de cette première phase, l'OCP est loin d'être terminée : des programmes ambitieux et nombreux doivent être mis en œuvre. Bien que le Burundi bénéficie de l'aide du Fonds pour la consolidation de la paix, le manque d'argent rend nécessaire l'établissement de programmes prioritaires.

La difficulté est alors de définir ces programmes prioritaires. S'il existe quelques divergences entre les différents intervenants, il est toutefois possible d'en définir les plus importants. Ce sont ainsi quatre programmes qui sont jugés prioritaires par les acteurs de la consolidation de la paix.

Il y a d'abord les problèmes liés au retour des réfugiés. La principale difficulté ici va toucher le foncier. Il s'agit d'un problème récurrent dès lors qu'il est question du retour des réfugiés. En effet, ces personnes vont vouloir reprendre possession de leurs terres que certaines d'entre elles avaient quittées depuis plusieurs dizaines d'années. Ces terres furent alors occupées et utilisées par les personnes qui sont restées sur place. Plusieurs questions se posent alors, dont la principale : faut-il privilégier la possession effective ou le titre de propriété ? La propriété privée étant consacrée par la Constitution burundaise, les réfugiés devront reprendre possession de leurs terres. Se posent alors le problème de la preuve de la propriété et celui de l'indemnisation des personnes lésées.

Le problème de la sécurité est également un programme prioritaire. Cette question doit être appréciée le plus largement possible : de la prévention des infractions à l'exécution des peines des personnes définitivement condamnées. Au sein de ce vaste programme, certains points ont davantage été mis en avant par les acteurs de la consolidation de la paix : il s'agit de la lutte contre la corruption, du respect des droits de l'homme et de la réforme de l'organisation judiciaire. Il est évident que ces trois points sont liés les uns aux autres. Ainsi,

¹²⁷⁷ Il faut voir ce problème d'une manière très large : de la prévention des infractions à l'exécution des peines par les personnes reconnues coupables par un tribunal.

la lutte contre la corruption devra s'intégrer au sein de la réforme judiciaire. De même, une telle réforme ne pourrait être envisagée en omettant les droits de l'homme.

Proche de ces questions de sécurité publique, car nécessaire à la mise en œuvre des solutions, le renforcement de l'Etat apparaît aussi comme une mission prioritaire de l'OCP. Toutefois, l'objectif recherché ici ne vise pas seulement les questions sécuritaires, mais l'ensemble des services que doit offrir un Etat à ses ressortissants : l'éducation, la santé... Les premières questions à se poser cependant sont celles, d'une part, de la définition de ces services et, d'autre part, de la définition des missions qui ne peuvent être accomplies que par l'Etat ou une de ses subdivisions administratives. Il s'agit également d'améliorer la démocratie pour un meilleur fonctionnement de la société civile et du parlement.

Enfin, la question du développement économique et social constitue une mission prioritaire de l'OCP. Il s'agit non seulement d'assurer les moyens de subsistance à la population et de lutter contre la pauvreté, mais également d'assurer un financement durable et viable pour l'ensemble des activités de l'Etat tout en réduisant sa part de dépendance par rapport à l'aide internationale. En effet, lorsque le Burundi intègre le programme de la Commission de consolidation de la paix, les deux tiers de son budget proviennent de l'aide internationale. A cette fin, les acteurs de l'OCP, et plus particulièrement les acteurs financiers, vont insister sur la mise en œuvre du DSRP (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté). Il s'agit de documents « établis par les Gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale. Le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté ; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes »¹²⁷⁸.

Même si les différents intervenants ne mettent pas tous en avant les mêmes priorités, les divergences portent davantage sur l'ordre des programmes que sur leurs contenus : faut-il donner, par exemple, la priorité à la sécurité ou à la lutte contre la pauvreté, sachant que l'une et l'autre sont intimement liées ? Il faut par ailleurs noter que dans chacun des programmes susmentionnés, à l'occasion de chaque réunion de la Commission, si sont appréciés les progrès accomplis par Bujumbura, sont également formulés des critiques. Enfin, les principaux moyens mis en œuvre par les acteurs intervenant dans le domaine de la consolidation de la

¹²⁷⁸ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/prspf.htm>

paix sont rappelés. Ainsi, par exemple, l'adoption d'une loi pour lutter contre la corruption sera saluée par la CCP, mais il lui est reproché une mise en œuvre difficile en raison d'une procédure judiciaire trop longue. Le Gouvernement burundais mettra en avant le manque de moyens. La CCP apparaît alors, durant ces premiers mois de fonctionnement, comme un lieu de coordination des actions de consolidation de la paix en faveur du Burundi, mais sans que cela suive un plan précis. Des mesures plus concrètes vont cependant être rapidement adoptées par les acteurs onusiens à des fins de consolidation de la paix. C'est ainsi que les programmes prioritaires qui ressortaient des discussions devant la Commission de consolidation de la paix vont être précisés.

La première mesure concrète en faveur de la consolidation de la paix prise par l'ONU est la création d'un bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) par le Conseil de sécurité. Il doit remplacer la précédente mission des Nations unies sur place, l'ONUB à partir du 1^{er} janvier 2007. Sa mission est « d'aider le Gouvernement dans ses efforts pour parvenir à la paix et à la stabilité à long terme durant la phase de consolidation de la paix au Burundi, y compris en veillant à la cohérence et la coordination entre les organismes des Nations Unies au Burundi, sous la direction du Représentant exécutif du Secrétaire général. »¹²⁷⁹ On passe ainsi d'une mission de maintien de la paix à une mission de consolidation de la paix. D'ailleurs, les objectifs du bureau intégré sont précisés par la résolution et reprennent les principales mesures préconisées lors des différentes réunions de la Commission de consolidation de la paix. Le Conseil va particulièrement insister sur les questions de gouvernance, de démocratie et de sécurité. La question de la coordination sera également abordée. Il faut remarquer que l'aspect socio-économique n'est vu ici qu'indirectement. Cela apparaît tout à fait logique, à première vue, puisque cette question n'est pas de la compétence du Conseil de sécurité. Il faut toutefois remarquer que le BINUB n'as pas une mission de maintien de la paix mais de consolidation. Le présent bureau doit être donc vu comme un outil ne traitant que partiellement de la consolidation de la paix au Burundi. En effet, l'aspect économique et social est traité par l'ECOSOC. Celui-ci avait mis en place un groupe consultatif spécial pour le Burundi qui a rendu son dernier rapport¹²⁸⁰, alors que la Commission de consolidation de la paix commençait à étudier la question burundaise. Il est fort intéressant de noter que les recommandations faites à cette occasion ont été reprises par la CCP. Ainsi, il recommandait de poursuivre la mise en œuvre de la DSRP et d'aider le HCR dans sa tâche relative au rapatrie-

¹²⁷⁹ Résolution 1719 du Conseil de sécurité, 25 octobre 2006, S/RES/1719(2006), §1.

¹²⁸⁰ *Rapport du Groupe consultatif spécial du Conseil économique et social pour le Burundi*, 20 avril 2006, E/2006/53.

ment des réfugiés. Il préconise un appui à long terme de la Communauté internationale et un engagement continu du Gouvernement burundais. Enfin, il exhorte à la poursuite des réformes décidées par l'accord d'Arusha. Il faut par ailleurs remarquer qu'alors que le Conseil de sécurité va créer un organe subsidiaire pour la consolidation de la paix, l'ECOSOC préfère intégrer son action au sein de la CCP¹²⁸¹. Il est alors nécessaire d'intégrer l'action du BINUB au sein de la Commission.

Pendant ce temps, le processus de consolidation de la paix mis en œuvre par la Commission poursuit sa route tout en intégrant la création du bureau intégrée dans ses données. Après avoir discuté et recherché la meilleure solution pour consolider la paix, les membres de la CCP, en collaboration avec le Gouvernement de Bujumbura, ont mis sur pied un programme précis de consolidation de la paix. Celui-ci fut établi en trois étapes et précise les différents points qui ont été mis en avant lors des discussions au sein de la commission de consolidation de la paix.

La première étape fut l'envoi d'une mission *in situ* afin de « recueillir des informations de première main sur la situation au Burundi et évaluer les obstacles à la consolidation de la paix. »¹²⁸² Elle avait également pour mission de s'entretenir avec les différents acteurs sur les lacunes existantes et de faire connaître les grands principes et les objectifs de la CCP¹²⁸³. Sa principale mission était toutefois de commencer les consultations pour la mise en place d'un cadre stratégique pour la consolidation de la paix. En sus des consultations, il est nécessaire de déterminer les problèmes qui se posent à la consolidation de la paix. Les principaux sont donc mis en avant par la mission : la promotion d'une bonne gouvernance, la réforme du secteur de la sécurité, la justice transitionnelle, ainsi que la reconstruction et le relèvement socio-économique des communautés. Il est donc clair que la mise au point d'un cadre stratégique apparaît comme une mesure absolument nécessaire à la réussite de l'OCP, d'où la recommandation de la mission. La mise en œuvre de cette recommandation est d'ailleurs jugée comme prioritaire par le Conseil de sécurité¹²⁸⁴. Enfin, il s'agit d'une des missions que la CCP se doit d'effectuer au titre de la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité.

¹²⁸¹ Résolution 2006/12 du Conseil économique et social, 26 juillet 2006, E/2006/INF/2/Add.1.

¹²⁸² *Rapport de la mission dépêchée par la Commission de consolidation de la paix au Burundi 9-15 avril 2007*, 21 mai 2007, PBC/1/BDI/2, § 1.

¹²⁸³ Ce dessein est un comble sachant que l'un des objectifs fixés par la résolution 1645 (2005) à la CCP est d'éviter qu'une situation tombe dans l'oubli...

¹²⁸⁴ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 30 mai 2007, S/PRST/2007/16.

La seconde étape est donc la création de ce cadre stratégique pour la consolidation de la paix (CSCP)¹²⁸⁵, ce qui sera fait le 22 juillet 2007. Le CSCP est un document élaboré en commun avec les différents acteurs et qui établit le programme à suivre dans le cadre de cette opération de consolidation de la paix. Sa réalisation doit se faire dans un esprit de coopération, selon certains principes, principes qui découlent du texte fondateur de la CCP et de l'esprit de la consolidation de la paix. Ainsi, la population et le Gouvernement burundais doivent s'approprier « leur » consolidation de la paix et doivent être aidés par les partenaires de la société civile. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre cette appropriation nationale et le partenariat de la CCP. Le présent document va, par ailleurs, rappeler le principe de la subsidiarité de la Commission par rapport aux autres acteurs de la consolidation. Enfin la CCP doit tout faire pour que l'ensemble des actions de consolidation de la paix pour le Burundi rentre dans le présent cadre stratégique.

Le CSCP a défini six objectifs pour l'opération de consolidation de la paix : la promotion d'une bonne gouvernance, l'achèvement de l'accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement et le FNL, la réforme de la sécurité, la réforme de l'organisation judiciaire, la résolution durable du problème foncier et l'apport d'une aide à la population touchée par la guerre et, enfin, l'intégration du genre, c'est-à-dire les programmes de lutte contre les discriminations faites aux femmes, dans la poursuite des priorités de la consolidation de la paix. Pour chacun de ces six objectifs, le cadre stratégique va analyser les défis majeurs et les risques qui s'y rattachent. Ces défis et risques sont déjà connus et constituent les difficultés « classiques » de toute opération de consolidation de la paix. D'ailleurs, les différents acteurs n'ont pas attendu la mise au point du cadre stratégique pour commencer à essayer de les résorber. C'est ainsi qu'on peut citer la lutte contre la corruption, la réforme de l'administration, la démobilisation et la réintégration des combattants du FNL, l'installation de la CRV et de la chambre spéciale, l'amélioration de l'accès à la justice et de la connaissance de la loi, la réalisation des réformes structurelles, la participation des pays de la région à la stabilisation du Burundi... En fait, le CSCP officialise les objectifs que tout le monde connaissait déjà. Par ailleurs, on peut remarquer que les objectifs sont si nombreux qu'il est possible de rattacher n'importe quelle action de consolidation de la paix au cadre stratégique et ainsi de respecter l'un des principes susmentionnés. On est alors devant un dilemme : soit on s'interroge sur l'utilité d'un CSCP aussi étendu, soit on se félicite que l'ensemble des actions pour la consolidation de la paix s'inscrive dans ce cadre stratégique. A notre avis, au regard du principe posé, il faut se félici-

¹²⁸⁵ *Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*, 22 juin 2007, PBC/1/BDI/4, annexe.

ter de la mise au point de ce CSCP. D'autant plus que ce document ne se limite pas à déterminer les objectifs et les défis qui les accompagnent, il fixe aussi à chaque partie le travail qu'elle doit réaliser. L'engagement du Gouvernement est tout aussi détaillé que l'est l'accord cadre et constitue des réponses logiques face aux problèmes qui se posent. Par exemple, pour lutter contre l'impunité, le Gouvernement burundais s'engage, entre autres, à juger les auteurs d'infractions. De son côté, la Commission de consolidation de la paix se conforme à son mandat issu de la résolution 1645 du Conseil de sécurité : il s'agit notamment de coordonner les activités de consolidation de la paix ou bien encore d'assurer une attention soutenue de la Communauté internationale face aux défis et risques de chaque objectif... Les autres acteurs – la société civile et religieuse, les institutions des Bashungantahe, le secteur privé, les acteurs internationaux, *etc.* – sont encouragés à intégrer le processus de consolidation de la paix selon un programme précis adapté à chacun. Il est à ce propos intéressant de remarquer que le CSCP n'est un accord qu'entre le Gouvernement burundais et la CCP. Plus précisément, il s'agit d'un accord entre le Gouvernement burundais et les Nations unies. En effet, « l'organe subsidiaire, quelle que soit sa structure, ne possède pas la personnalité juridique de droit international »¹²⁸⁶, au même titre que les organes principaux de l'organisation puisque c'est cette dernière qui dispose de la personnalité juridique¹²⁸⁷. Il en découle qu'il ne possède pas la capacité de signer des accords en son nom propre, mais au nom de l'ONU. Il faut ensuite noter que les autres acteurs sont des tiers à l'accord, alors qu'il est reconnu que leur participation est absolument nécessaire à la réussite de l'opération de consolidation de la paix. Par conséquent, même si le Cadre stratégique fut établi avec la participation de ces derniers, il serait peut-être plus judicieux de les intégrer comme partie originaire à l'accord et non de les inviter à le rejoindre.

Il est bien de créer un plan pour la mise en œuvre des différents programmes et actions de la consolidation de la paix, celui-ci ne saurait être d'une quelconque utilité sans un mécanisme de contrôle et de suivi. Il s'agit de la troisième étape qui fut accomplie le 27 novembre 2007. C'est ainsi que les acteurs de la consolidation de la paix au Burundi ont mis en place un mécanisme de contrôle et de suivi du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi dont le but est de « passer périodiquement en revue [...] les progrès accomplis dans

¹²⁸⁶ P. Juillard, « Les organisations internationales économiques » in R.-J. Dupuy (sous la direction de), *Manuel sur les Organisations internationales / A handbook on international organizations*, Académie de droit international de La Haye, Dordrecht/Boston/ Londres, publications Martinus et Nijhoff, 2^{ème} édition, 1998, p. 675.

¹²⁸⁷ CIJ, avis, 11 avril 1949, réparation des dommages subis au service des Nations unies, dite affaire « Comte Bernadotte ».

la mise en œuvre du Cadre stratégique. »¹²⁸⁸ Le mécanisme ainsi installé se divise en trois composantes : le groupe de coordination des partenaires – qui est l'instrument de contrôle – la matrice et les rapports intermédiaires, enfin les réunions du mécanisme de contrôle et de suivi – qui sont l'instrument de suivi. Sans qu'il soit nécessaire de rentrer dans les détails du fonctionnement du mécanisme, on peut retenir qu'il s'agit d'un système permettant, d'une part, de suivre et d'évaluer les progrès accomplis par les partenaires de l'OCP dans différentes matières et, d'autre part, d'établir un rapport périodique pour la CCP. L'aspect le plus intéressant du présent document n'est toutefois pas la description du fonctionnement du mécanisme de contrôle et de suivi, mais le tableau établissant la liste de tous les objectifs à atteindre dans le cadre du CSCP. Il précise également les indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis. Enfin, il rappelle les engagements de chacun pour chaque objectif¹²⁸⁹.

Il est donc possible, à l'aide de ce tableau, d'apprécier l'évolution de la consolidation de la paix au Burundi. Aujourd'hui, le Burundi est toujours inscrit au programme de la Commission de consolidation de la paix. Par conséquent, tous les objectifs de l'OCP n'ont pas (encore) été remplis.

Le meurtre d'une française travaillant pour l'ONG « Action contre la faim »¹²⁹⁰ a médiatisé les problèmes que traverse le Burundi dans le cadre de la consolidation de la paix. En effet, loin d'être un succès, cette opération bute sur deux problèmes majeurs. De ces deux difficultés découle un frein concernant les autres objectifs de la consolidation de la paix.

Le premier problème est la difficulté de mettre en application l'accord de cessez-le-feu signé le 9 septembre 2006 entre le Gouvernement burundais et les rebelles du PALIPEHUTU-FNL. C'est ainsi que la situation se détériore au mois de juillet 2007 lorsque les rebelles quittent le mécanisme de contrôle et de suivi de l'accord de 2006¹²⁹¹. L'armée se prépare alors à une éventuelle reprise des hostilités. Un mois plus tard, les premières attaques apparaissent. Elles sont dirigées contre les personnalités politiques. La conjoncture ne s'améliorant pas, le Conseil de sécurité, à l'occasion de la prorogation du mandat du BINUB, décide de presser les rebelles de rejoindre la table des négociations sans délai ni conditions. Il encourage par

¹²⁸⁸ *Mécanisme de contrôle et de suivi du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*, 27 novembre 2007, PBC/2/BDI/4, § 1.

¹²⁸⁹ Par exemple, le domaine prioritaire de la sécurité, un des objectifs est la réalisation de progrès significatifs en ce qui concerne le professionnalisme de la police et de l'armée. L'évolution de ce progrès s'évalue grâce à la proportion des plaintes dirigées contre des membres des forces de sécurité ayant fait l'objet d'une enquête et proportion des mesures disciplinaires ayant été appliquées dans les délais. Dans ce cadre, l'objectif du gouvernement burundais est de poursuivre son effort de démobilisation pendant que le Parlement renforcera son rôle de supervision des forces de sécurité. La CCP doit y prêter une attention soutenue et « entreprendre des mesures pour solliciter auprès de la communauté internationale un appui au processus de consolidation de la paix ».

¹²⁹⁰ « Une Française de l'ONG Action contre la faim tuée dans une attaque », *Le Monde*, 3 janvier 2008.

¹²⁹¹ Centre de nouvelles de l'ONU, 27 juillet 2007.

ailleurs le Gouvernement à poursuivre son effort de dialogue¹²⁹². La situation ne relève toutefois pas (encore) de la menace contre la paix, tant pour le Conseil de sécurité – d’ailleurs il n’y aura officiellement aucune menace contre la paix aussi longtemps que le Conseil ne le déclare pas – que pour la Commission de consolidation de la paix. Il s’agirait davantage d’un problème de police et de dialogue. Son absence est telle que les circonstances se dégradent. Ainsi, en mars 2008, la CCP demande au Conseil de sécurité de suivre l’affaire¹²⁹³. Sa crainte se justifiera un mois plus tard avec la reprise des combats entre l’armée et les rebelles. Par le biais d’une déclaration de son Président, le Conseil de sécurité condamne la reprise des combats armés et demande le scrupuleux respect de l’accord de cessez-le-feu par les parties¹²⁹⁴. Le 15 mai 2008, le Secrétaire général déclare, inquiet, que « la situation s’est gravement détériorée sur les plans politique, sécuritaire et humanitaire au Burundi au cours de la période considérée »¹²⁹⁵. Ainsi, à moins d’une remise en œuvre de l’accord de cessez-le-feu, la poursuite des violences va détruire les efforts de consolidation de la paix réalisés ces derniers mois au Burundi et compromettre la stabilité de la région.

Aujourd’hui, la situation sur ce front est en voie d’apaisement. En effet, la fin du mois de mai a vu le retour d’exil de vingt ans du président du PALIPEHUTU-FNL, la cessation des combats par les rebelles et leur retour à la table des négociations. Il faut toutefois se méfier de cet apaisement car, si, ni le Gouvernement, ni les rebelles, ne font de concessions sur le partage du pouvoir politique et militaire exigé par ces derniers, les combats reprendront. Il faut par ailleurs remarquer que le FNL avait déclaré cesser les combats sous certaines conditions telles que le ravitaillement de ses combattants. Par conséquent, l’arrêt des combats n’est peut-être qu’une pause afin de permettre aux rebelles de se réorganiser et de se ravitailler en armements.

L’autre difficulté majeure que traverse le Burundi est le retour des réfugiés. La reprise des combats n’est d’ailleurs pas pour améliorer la situation. Les problèmes rencontrés ici sont d’ordre financier et humanitaire. En effet, pour favoriser le retour volontaire, il est nécessaire que les réfugiés ne se retrouvent pas plus démunis que dans leurs anciens camps. Autrement dit, ils doivent trouver, au moins, de la nourriture et un toit. Concernant le premier point, le PAM fournit des rations alimentaires, de plusieurs mois, jusqu’aux prochaines récoltes. La hausse des réfugiés de retour entraîne un accroissement de la demande. Un soutien financier

¹²⁹² Résolution 1791 (2007) du Conseil de sécurité, 19 décembre 2007, S/RES/1791(2007).

¹²⁹³ Centre de nouvelles de l’ONU, 27 mars 2008.

¹²⁹⁴ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 24 avril 2008, S/PRST/2008/10.

¹²⁹⁵ Secrétaire général de l’ONU, *Troisième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi*, 15 mai 2008, S/2008/330, § 2.

au PAM est alors nécessaire pour faire face à la demande. Concernant le deuxième point, le HCR, dans le cadre de son programme « abri », va aider quatre-vingts pour cent des réfugiés à construire une maison de trois pièces d'une valeur de cinq cent dollars. Il fournira les matériaux et la formation, offrant ainsi des compétences additionnelles aux réfugiés. Cette offre « abri » est complétée par un programme d'hydro-électrification de la campagne burundaise financé par le PNUE. La mise en œuvre de ces programmes nécessite aussi des fonds de la Communauté internationale. Outre la situation sécuritaire, l'état sanitaire et l'absence de perspectives économiques constituent, de plus, un frein au retour des réfugiés dans la perspective de reconstruction du pays.

Il est donc clair que ces deux principales difficultés ont des conséquences sur l'ensemble des autres programmes prioritaires de l'OCP se déroulant actuellement au Burundi.

La consolidation de la paix au Burundi n'est ainsi qu'un succès très mitigé, pour ne pas dire un relatif échec, jusqu'à présent.

Section II : La consolidation de la paix en Sierra Leone

Force est de constater que l'opération de consolidation de la paix semble mieux avancer en Sierra Leone qu'au Burundi. Le fait que le jugement des personnes accusées de crimes du droit humanitaire international en Sierra Leone ait débuté, y est pour une part certaine. Toutefois, la situation du pays est à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix.

I- Le jugement des crimes en droit humanitaire international en Sierra Leone

Parallèlement aux actions en faveur de la paix, le Conseil de sécurité va aussi intervenir dans le cadre du jugement des crimes de droit humanitaire. Jusqu'à présent, la voie de l'amnistie absolue et générale fut suivie. Mais cette solution s'avéra totalement inefficace puisque par deux fois un accord de paix prévoyait une amnistie totale et, par deux fois, les combats s'intensifièrent. L'autre solution, la voie judiciaire est alors préférée, avant même

que la MINUSIL soit créée. C'est ainsi que le Conseil de sécurité « reconnaît la nécessité urgente de favoriser la paix et la conciliation nationale et de faire en sorte que les coupables de violation des droits de l'homme aient à répondre de leurs actes et d'assurer le respect de ces droits en Sierra Leone »¹²⁹⁶. Toutefois, le Conseil ne fait que confirmer la position prise par l'ONU, à l'occasion de la négociation et de la signature de l'accord de Lomé. Le dilemme pour la paix entre l'amnistie et le jugement des criminels du droit humanitaire est ainsi posé par le Secrétaire général : « Comme pour d'autres accords de paix, de nombreux compromis ont été nécessaires pour parvenir à l'accord de paix de Lomé. En conséquence, les conditions qui ont permis d'obtenir cette paix, en particulier les dispositions relatives à l'amnistie, seront peut-être difficiles à concilier avec l'objectif consistant à mettre un terme à la culture de l'impunité, qui a inspiré la création des tribunaux des Nations unies pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie, et de la future Cour pénale internationale. C'est pourquoi j'ai donné pour instruction à mon Représentant spécial, lorsqu'il signerait l'accord de paix, d'émettre une réserve indiquant expressément que, au regard de l'Organisation des Nations Unies, l'amnistie ne saurait englober le crime international de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, et autres graves violations du droit humanitaire international. »¹²⁹⁷ Par conséquent, ces dispositions de l'accord ne sont pas opposables à l'ONU, et peuvent donc organiser en tout ou partie les jugements de ces criminels. Après avoir mis en exergue les différentes possibilités et expliqué la raison du choix d'un tribunal internationalisé, on analysera ses compétences.

Nous avons déjà abordé la question du jugement des crimes graves internationaux d'une façon générale. A cette occasion, les différentes solutions judiciaires internationales furent présentées. Nous ne ferons donc ici que les rappeler. Néanmoins, avant de commencer, il faut observer que les tribunaux nationaux peuvent tout à fait juger ces crimes. Toutefois, dans le cas de la Sierra Leone, cette solution doit être écartée en raison non seulement du manque de moyens et du manque d'impartialité et d'indépendance de la justice nationale, mais aussi parce que le Gouvernement a signé un accord promulguant une amnistie générale. Un premier choix serait de recourir à la création d'une juridiction *ad hoc* à l'image du Rwanda ou de l'ex-Yougoslavie. A cette fin, une résolution du Conseil de sécurité et donc l'accord des membres permanents est nécessaire. Or les Etats-Unis sont opposés à la création d'une

¹²⁹⁶ Résolution 1260 du Conseil de sécurité, 20 août 1999, S/RES/1260(1999), § 10.

¹²⁹⁷ « Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone », 30 juillet 1999, S/1999/836, §54.

nouvelle juridiction¹²⁹⁸. Cette solution est par conséquent écartée. Un autre moyen est de recourir à la Cour pénale internationale. Cependant, le Statut de la Cour n'est pas encore entré en vigueur en 1999. D'ailleurs, la Sierra Leone ne l'avait pas encore ratifié puisque cela ne sera fait que le 15 septembre 2000. Par conséquent, elle ne peut poursuivre que les crimes commis à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Rome, le 1^{er} juillet 2002. Cette voie ne saurait donc être choisie. Aussi ne demeure-t-il que la solution de recourir à un tribunal mixte.

La constitution d'un tribunal international fait suite à la demande du Président sierra léonais, afin de juger les rebelles et les complices du Front révolutionnaire uni pour les crimes commis contre la population civile de la Sierra Leone et contre les casques bleus¹²⁹⁹. Le Conseil de sécurité répond favorablement à cette demande et ordonne au Secrétaire général de négocier avec le Gouvernement sierra léonais un accord pour la constitution d'un tel tribunal¹³⁰⁰. Cet accord¹³⁰¹ sera signé le 16 janvier 2002. Il reprend les recommandations faites par le Conseil de sécurité en ce qui concerne la compétence matérielle et personnelle. De même, il insiste sur les qualités indispensables que doivent remplir les juges du Tribunal pour la Sierra Leone. Pour le reste, le Conseil précise que l'accord devra répondre à certaines questions telles que la compétence temporelle ou l'organisation de l'appel. On peut d'ores et déjà observer que si le Conseil de sécurité intervient, il ne se place pas sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies. Cela n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du Tribunal.

A- L'organisation et le fonctionnement du Tribunal spécial pour la Sierra Leone

A l'image des autres tribunaux mixtes, l'organisation du Tribunal pour la Sierra Leone est originale : elle se fait à la fois autour d'acteurs nationaux et d'acteurs internationaux. Le fonctionnement de ladite juridiction s'inscrit aussi dans le cadre de cette coopération entre l'Etat et la Communauté internationale, puisque les règles en la matière sont issues d'un accord entre la Sierra Leone et le Secrétaire général de l'ONU.

¹²⁹⁸ S. Szurek, op cit, p. 189.

¹²⁹⁹ Lettre du Président de la Sierra Leone au Président du Conseil de sécurité, 9 août 2000, S/2000/789.

¹³⁰⁰ Résolution 1315 du Conseil de sécurité, 14 août 2000, S/RES/1315(2000).

¹³⁰¹ Accord entre l'ONU et la Sierra Leone sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, 16 janvier 2002, <http://www.sc-sl.org/Documents/scsl-agreement.html>

1- L'organisation du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL)

Le Tribunal se compose d'une chambre de première instance et d'une chambre d'appel. L'accord prévoit l'éventualité de la mise en place d'une seconde chambre de première instance en cas de besoin. S'inspirant du TPIY et surtout du TPIR, le Conseil de sécurité avait demandé au Secrétaire général d'étudier la possibilité que les appels soient renvoyés devant la chambre d'appel du TPIY-R. Cette solution avait l'avantage de réduire les coûts et d'harmoniser la jurisprudence internationale. Le Secrétaire général constata toutefois que la chambre d'appel commune aux deux TPI rencontrait déjà des difficultés dans la gestion des dossiers. Par conséquent, l'accord préférera créer une chambre d'appel autonome.

Le siège du TSSL se situe en Sierra Leone, à Freetown ; toutefois, si des raisons de sécurité l'exigent, son siège pourra être installé dans un autre Etat.

Trois juges siègent en première instance dont deux sont nommés par le Secrétaire général. En appel, ce dernier nomme trois des cinq juges pour un mandat de quatre ans renouvelables. Chaque candidat doit répondre à des conditions particulières, reprises des statuts existants de juridictions internationales. Ainsi, lorsque l'article 13 du Statut du TSSL¹³⁰² précise les caractéristiques que doit remplir chaque juge, il ne fait que reprendre une partie des conditions posées par l'article 2 du Statut de la CIJ et des TPIY-R. La nomination des juges du TSSL doit toutefois répondre à un certain nombre de critères et plus particulièrement concernant la nationalité des juges. Tandis que les juges de la CIJ sont élus sans égard à leur nationalité et que leurs collègues des deux TPI ne peuvent être de la nationalité d'un des Etats directement concernés, le Secrétaire général doit préférer les candidats des Etats membres de la CEDEAO et du Commonwealth. A ce propos, il est intéressant d'observer qu'il n'est pas interdit à ces Etats de proposer une personne d'une autre nationalité. La même remarque peut être tenue pour les juges nommés par Freetown : ce n'est pas une obligation que ces derniers soient de nationalité sierra léonaise. Cette possibilité renforce, à notre avis, la prééminence internationale voulue par la Sierra Leone et cela est traduit par le fait que le Secrétaire général nomme la majorité des juges. Toutefois, dans tous les cas, Freetown est consulté avant toute nomination par le Secrétaire général.

¹³⁰² « 1. The judges shall be persons of high moral character, impartiality and integrity who possess the qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices. They shall be independent in the performance of their functions, and shall not accept or seek instructions from any Government or any other source. 2. In the overall composition of the Chambers, due account shall be taken of the experience of the judges in international law, including international humanitarian law and human rights law, criminal law and juvenile justice ».

Au sujet de ces différentes modalités particulières sur les nominations des juges du TSSL, C. Denis¹³⁰³ fait remarquer que la question de l'impartialité des magistrats peut se poser. En effet, rappelant le principe posé par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) selon lequel la justice doit non seulement être impartiale et indépendante, mais aussi le paraître¹³⁰⁴, elle s'interroge sur l'impartialité des juges de nationalité sierra léonaise ou de nationalité d'un Etat membre de la CEDEAO. Par conséquent, le TSSL apparaît alors davantage comme une justice des vainqueurs, ce qui est craint par le Front révolutionnaire uni.

La fonction de ministère public est assurée par un procureur et un procureur adjoint. Le premier est nommé par le Secrétaire général, tandis que le second l'est par le Gouvernement sierra léonais pour une durée de quatre ans renouvelable. En ce qui concerne, le procureur, il n'existe pas un droit de préférence en faveur des candidats présentés par les Etats du Commonwealth ou de la CEDEAO. En revanche, le Gouvernement sierra léonais doit être consulté avant sa nomination. De même Freetown doit être consulté par le Secrétaire général des Nations unies et le procureur du TSSL avant de nommer son adjoint.

Il faut enfin préciser que l'ensemble du personnel du Tribunal, ainsi que ses locaux sont protégés par les mêmes règles qui régissent la protection des ambassades et de leur personnel.

2- Le fonctionnement du TSSL

Comme les autres juridictions internationales, le fonctionnement du Tribunal pour la Sierra Leone sont inscrites dans son Statut. Si elles sont toutes issues de la négociation entre Freetown et le Secrétaire général des Nations unies, le Conseil de sécurité avait fait un certain nombre de recommandations qui furent suivies, notamment en ce qui concerne, d'une part, sa compétence et, d'autre part, sa procédure.

a- Les compétences du TSSL

Selon l'article 1 du Statut, le Tribunal est compétent pour les crimes commis sur le territoire de la Sierra Leone. Cette limitation à ce seul territoire apparaît logique à un triple titre. D'abord, l'objet de la création du TSSL est de juger les responsables des crimes contre la po-

¹³⁰³ C. Denis, « Le tribunal spécial pour la Sierra Leone », *RBDI*, 2001/1, pp. 244 et s.

¹³⁰⁴ CrEDH, 1^{er} octobre 1982, affaire Piersack c/ Belgique, requête n° 8692/79, § 30.

pulation civile sierra léonaise. Or ces crimes se sont déroulés sur le territoire de la Sierra Leone. De plus, la juridiction en question est issue d'un accord entre l'ONU et la Sierra Leone et, contrairement à l'ex-Yougoslavie ou au Rwanda, sa création ne se fonde pas sur le Chapitre VII de la Charte des Nations unies. De ce fait, et dans ces conditions, il ne peut pas être envisagé d'étendre la compétence *ratione loci* au-delà des frontières de la Sierra Leone puisqu'un traité international ne peut obliger un Etat tiers. Enfin, le TSSL applique non seulement le droit international, mais également le droit sierra léonais. Or, il est tout à fait évident que ce dernier droit ne peut pas s'appliquer ailleurs.

Certains critiquaient cette limitation de la compétence *ratione loci* au regard du rôle joué par le Libéria dans la guerre civile sierra léonaise. Les faits leur ont donné tort puisque Charles Taylor, ancien président libérien et principal appui des rebelles du RUF, comparaît en ce moment devant le TSSL, dans un procès dépaycé à La Haye pour des raisons de sécurité¹³⁰⁵.

La résolution 1315 du Conseil de sécurité demandait au Secrétaire général d'étudier la question de la *ratione temporis*. Il ne fit donc aucune recommandation.

Parmi toutes les dates possibles, le Secrétaire général en étudia quatre plus particulièrement qui marquent le début de la compétence du Tribunal. La date du 23 mars 1991 fut écartée car elle couvrait une période trop longue et rendait difficile la recherche de preuves. La date du 25 mai 1997 fut également écartée pour ne pas tomber dans le travers du procès politique. Le 6 janvier 1999 pouvait aussi être le début de la compétence du TSSL, car les crimes sont alors à leur apogée, mais cela excluait les précédents crimes commis dans les zones rurales puisqu'à ce moment, c'était surtout Freetown qui était touchée.

La date retenue est donc celle de l'accord de paix d'Abidjan, le 30 novembre 1996 car elle « correspondait le mieux à une justice qui ne devait pas être perçue comme sélective ou discriminatoire »¹³⁰⁶. Le TSSL doit participer au processus de réconciliation nationale et ainsi à la consolidation de la paix.

En revanche, le Statut du Tribunal ne prévoit aucune date pour marquer la fin de la compétence *ratione temporis*. Dans le cas du TPIR, cette compétence est limitée à la seule

¹³⁰⁵ P. Bernard, « Londres ouvre la voie au procès de l'ex-président libérien Charles Taylor », *Le Monde*, 17 juin 2006 : le gouvernement britannique accepte d'incarcérer Charles Taylor sur son territoire, s'il est condamné. « Le procès de Charles Taylor s'est ouvert le 4 juin 2007 devant les juges du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL) qui siègent à La Haye puis a été immédiatement suspendu pour laisser le temps à l'accusé d'organiser sa défense. Le procès a repris lundi 7 janvier » (S. Maupas, « Le tribunal pour la Sierra Leone reprend le procès de Charles Taylor », *Le Monde*, 9 janvier 2008).

¹³⁰⁶ S. Szurek, *op cit*, p. 194.

année 1994, ce qui avait été critiqué¹³⁰⁷. Le TSSL s'inspirant du Tribunal pour le Rwanda, vit sa compétence temporelle non limitée. Toutefois, le Tribunal pour la Sierra Leone ayant un objet précis, possède de ce fait une date qui marque la fin de sa compétence *ratione temporis*.

Au titre de l'article 1 du Statut, « *the Special Court shall [...] have the power to prosecute persons who bear the greatest responsibility for serious violations of international humanitarian law and Sierra Leonean law [...], including those leaders who, in committing such crimes, have threatened the establishment of and implementation of the peace process in Sierra Leone* ». La résolution 1315 recommandait que le Tribunal « ait compétence *ratione personae* pour juger ceux qui portent la responsabilité la plus lourde des crimes [contre l'humanité, les crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire, ainsi que les crimes, au regard des règles pertinentes du droit sierra-léonais], notamment les dirigeants qui, en commettant de tels crimes-, ont compromis l'établissement et la mise en œuvre du processus de paix en Sierra Leone ». Le Statut du Tribunal suit ainsi les recommandations du Conseil de sécurité. Plusieurs observations doivent être faites sur cette compétence *ratione personae*.

On peut tout d'abord remarquer que seuls sont visés les responsables des crimes puisque le Statut prévoit que le Tribunal poursuivra ceux qui ont la plus grande responsabilité dans ces crimes. Il s'agit alors de savoir ce qu'il faut entendre par « la plus grande responsabilité ». Si cette notion inclut les dirigeants et exclut les simples exécutants *a priori*, il a été précisé que la cible n'était que les personnes disposant d'un certain pouvoir ou direction et uniquement eux¹³⁰⁸. La pratique du Tribunal confirme cette précision puisque seuls les principaux dirigeants des troupes ayant commis des exactions sont poursuivis. La question d'apprécier l'étendue du pouvoir de la personne poursuivie reste posée néanmoins.

Ensuite, même si le président sierra léonais, dans sa demande, exprimait clairement son souhait de voir traduire devant la justice internationale les dirigeants du RUF, le TSSL ne peut accéder à cette demande sans risquer d'être qualifié de juridiction partielle et dépendante. Par conséquent, toute personne ayant eu une action en Sierra Leone depuis le 30 novembre 1996 est susceptible d'être poursuivie devant le TSSL. Or cela inclut les membres des différentes opérations internationales et régionales. Le danger est alors, en cas de poursuite, de porter un important préjudice aux autres opérations dans le monde. Afin d'éviter cela, l'article 1 § 2 pose l'exception du § 1 : « *any transgressions by peacekeepers and related personnel*

¹³⁰⁷ Voir *supra*.

¹³⁰⁸ C. Denis, *op. cit.*, pp. 261 et s.

present in Sierra Leone pursuant to the Status of Mission Agreement in force between the United Nations and the Government of Sierra Leone or agreements between Sierra Leone and other Governments or regional organizations, or, in the absence of such agreement, provided that the peacekeeping operations were undertaken with the consent of the Government of Sierra Leone, shall be within the primary jurisdiction of the sending State ». En effet, dans le cadre des opérations de maintien de la paix, les personnes ayant commis des infractions pénales relèvent de la compétence des juridictions de l'Etat dont ils sont ressortissants¹³⁰⁹. L'exception ainsi posée par le Statut du Tribunal ne fait que rappeler ce principe. Le procureur du TSSL pourra néanmoins poursuivre ces personnes avec l'autorisation du Conseil de sécurité, si l'Etat ne veut pas engager les poursuites ou procéder à des enquêtes¹³¹⁰.

Enfin, le problème des enfants-soldats se pose. En effet, le conflit sierra léonais se caractérise par une participation importante des enfants dans les combats et les exactions. Il s'agit alors de savoir s'ils peuvent être poursuivis devant le Tribunal spécial et, si oui, il s'agira de savoir s'ils doivent être traités différemment d'une personne majeure. Ces différentes questions sont d'autant plus importantes que des enfants furent nommés généraux dès onze ans. Ainsi, si on fait abstraction de l'âge, ces personnes remplissent les conditions pour être poursuivies devant le TSSL. Cette position, défendue par le Gouvernement sierra léonais est remise en cause par le Secrétaire général des Nations unies. Pour lui, ces enfants sont d'abord des victimes avant d'être des criminels. Il faut alors trouver un équilibre délicat entre les défenseurs des enfants et les autorités sierra léonaises car, « certes, aucune règle du droit international positif ne s'oppose à la traduction des enfants devant une juridiction pénale internationale, [...] mais [...] tant le droit international humanitaire [...] que le protocole 2000 à la Convention sur les droits de l'enfant, proscrivent la participation directe des enfants aux conflits »¹³¹¹. Le Statut du Tribunal précise que la compétence *ratione personae* intéresse les personnes qui avaient quinze ans révolus au moment de la commission de l'infraction. Les mineurs de quinze ans ne peuvent qu'être entendus devant la Commission vérité et réconciliation. Dans tous les cas, le Conseil de sécurité recommande de tenir compte de leur âge et de penser à leur réinsertion. Par conséquent, les mineurs de dix-huit ans ne peuvent pas être condamnés à une peine d'emprisonnement par le TSSL, mais à suivre un programme de réinsertion. On doit enfin remarquer que ces mesures protectrices des enfants ne s'appliquent que

¹³⁰⁹ Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, 9 octobre 1990, A/45/594, § 47.

¹³¹⁰ Article 1 § 3 du statut du TSSL.

¹³¹¹ S. Szurek, *op cit*, p. 194.

devant le TSSL : les enfants-soldats sont poursuivis devant les juridictions sierra léonaises soumises au droit national.

Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone est compétent pour connaître des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des autres violations graves du droit international humanitaire ainsi que des crimes au regard du droit sierra léonais. Cette compétence matérielle, qui répond au souhait du Président de la République Ahmad Tejan Kabbah, appelle à des précisions et remarques.

Avant de faire quelques observations, il nous paraît nécessaire de préciser le contenu de ces différentes infractions.

Concernant les crimes contre l'humanité, le Statut du TSSL s'inspire du TPIY et du TPIR. En effet, le Statut précise : « *The Special Court shall have the power to prosecute persons who committed the following crimes as part of a widespread or systematic attack against any civilian population* »¹³¹². Or le Statut du Tribunal pour le Rwanda prévoit qu'il « est habilité à juger les personnes responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile quelle qu'elle soit, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse »¹³¹³, tandis que le TPIY « est habilité à juger les personnes présumées responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis au cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne, et dirigés contre une population civile quelle qu'elle soit »¹³¹⁴. Le Statut du TSSL a repris la double condition d'une attaque généralisée et systématique posée par le Statut du TPIR. En revanche, il s'est inspiré du cas yougoslave lorsqu'il a déclaré que ces crimes visaient les populations civiles sans en préciser davantage. Chaque Statut établit une liste exhaustive de crimes qui peuvent être qualifiés de crimes contre l'humanité. Une très grande partie de cette liste est commune aux trois juridictions – ainsi qu'au Statut du tribunal militaire international de Nuremberg. Le TSSL va toutefois plus loin au sujet des crimes sexuels puisqu'il ne se limite pas seulement aux viols, mais vise aussi « *sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy and any other form of sexual violence* »¹³¹⁵.

L'article 3 du Statut du TSSL est presque un copier-coller de l'article 4 du Statut du TPIR sur les crimes de guerre : quelques mots sont remplacés par des synonymes. Il faut néanmoins remarquer que le Statut du TPIR précise que la liste établie des infractions pouvant

¹³¹² Article 2 du Statut du TSSL.

¹³¹³ Article 3 du Statut du TPIR.

¹³¹⁴ Article 5 du statut du TPIY.

¹³¹⁵ *Ibid.*, article 2 § g.

être qualifiés de crimes de guerre n'est pas limitative¹³¹⁶ tandis que le Statut du TSSL ne donne aucune précision sur ce point¹³¹⁷. Par conséquent, la liste établie dans le cadre de la Sierra Leone est exhaustive.

L'article suivant du Statut du TSSL va cependant compléter cette première liste sous le titre des « autres violations du droit international humanitaire ». Plus précisément, il s'agit des « *intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities ; intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict ; conscripting or enlisting children under the age of 15 years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities* »¹³¹⁸. Si on met à part le dernier point intéressant l'enrôlement des enfants, les actes ainsi décrits relèvent des crimes de guerre. En effet, le *jus in bello* prohibe toute attaque contre des civils. Ce principe est rappelé dans de nombreux textes et notamment la Convention de La Haye de 1907. Mieux, la quatrième Convention de Genève fait obligation aux belligérants de protéger les civils. Or ces deux textes constituent une partie du droit de la guerre. Par conséquent, on peut se demander si les rédacteurs du Statut n'auraient pas pu envisager un seul article relatif aux crimes de guerre au lieu d'aborder le problème sous l'angle de deux articles. Une telle solution aurait permis une rationalisation du Statut du Tribunal pour la Sierra Leone. On doit, par ailleurs, faire quelques observations en ce qui concerne la notion de civils. En effet, par « civils », il faut comprendre toute les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités. Ainsi E. David nous fait remarquer que « les membres des forces des N.U. doivent être assimilés à des civils lorsque ces forces n'effectuent pas une opération coercitive autorisée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte. Dès lors que ces forces remplissent simplement une mission de maintien de la paix en supervisant des accords de cessez-le-feu, le respect d'une frontière ou d'une ligne de démarcation, ou s'interposant entre des forces belligérantes, ou en contrôlant le déroulement des élections, etc, elles ne s'apparentent pas à des combat-

¹³¹⁶ « Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à poursuivre les personnes qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des violations graves de l'Article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes en temps de guerre, et du Protocole additionnel II auxdites Conventions du 8 juin 1977. **Ces violations comprennent, sans s'y limiter** [...] » (article 4 du statut du TPIR).

¹³¹⁷ « The Special Court shall have the power to prosecute persons who committed or ordered the commission of serious violations of article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims, and of Additional Protocol II thereto of 8 June 1977. **These violations shall include** [...] » (article 3 du statut du TSSL).

¹³¹⁸ Article 4 du Statut du TSSL.

tants et doivent recevoir la même immunité que les civils »¹³¹⁹ Cette question n'est pas sans intérêt pour les opérations de l'ECOMOG qui « a dirigé plusieurs opérations en Sierra Leone où il a fait bien plus que de contrôler l'application du cessez-le-feu ou de s'interposer entre les forces en conflit »¹³²⁰. Ainsi C. Denis observe qu'il appartiendra au TSSL d'apprécier pour chaque affaire si les membres de l'ECOMOG étaient des combattants ou non. Pour les membres des opérations des Nations unies, la solution est plus simple puisqu'avant 1999, il s'agissait d'une opération non coercitive et ensuite d'une opération coercitive. Cette distinction temporelle ne touche toutefois que les personnels militaires. Le dernier point traité par l'article 4 du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone regarde la question de conscription et de l'enrôlement des mineurs de quinze ans. La coutume internationale, consacrée par l'article 3 c) du Protocole additionnel II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 et par l'article 38 de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989, les prohibe. Ces faits n'avaient cependant jamais fait l'objet d'une incrimination par le DIP, jusqu'à l'adoption du Statut de la CPI. Désormais, « on entend par « crimes de guerre » : [...] le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités ». Cette disposition du Traité de Rome est reprise *in extenso* par le Statut du TSSL permettant une uniformisation de la jurisprudence internationale sur la question.

Le TSSL possède une double « originalité » par rapport aux TPI. La première d'entre elles, est le fait que le présent Statut ne se réfère aucunement au crime de génocide, contrairement aux Statuts des TPI. En effet, aucun génocide ne s'est déroulé pendant la guerre civile sierra léonaise, puisque les civils étaient attaqués sans distinction.

Deuxième originalité du TSSL par rapport aux deux tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, son caractère mixte a des conséquences sur la compétence *ratione materiae* puisque l'article 5 du Statut prévoit que « *the Special Court shall have the power to prosecute persons who have committed the following crimes under Sierra Leonean law* ». Il s'agit plus précisément de poursuivre les sévices sexuels contre les filles entre 13 et 14 ans et la destruction gratuite de biens privés et publics. Deux remarques peuvent être faites à ce propos. On peut tout d'abord se demander pourquoi ne sont visées que ces infractions aussi précises. En effet, l'une comme l'autre relèvent aussi du droit humanitaire et du droit de la guerre. Certes la destruction gratuite de biens n'est pas expressément visée par

¹³¹⁹ E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, précis de la faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, 3^{ème} édition, 2002 p. 246.

¹³²⁰ C. Denis, *op cit*, p. 258.

le Statut du Tribunal, mais l'incrimination de sévices sexuels contre les filles de 13 à 14 ans peut l'être aussi par le droit international. Ainsi, tant l'article 2 que l'article 3 du Statut, habilite le Tribunal à enquêter sur les faits de « *rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy and any other form of sexual violence* » ou sur les « *outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault* ». Quant à l'incrimination de destruction gratuite de biens, elle peut intégrer une des incriminations prévue par les articles 2 à 4 du Statut. Ainsi, l'expulsion peut d'abord résulter de la destruction de biens. De même, les persécutions pour des raisons politiques, raciales, ethniques ou religieuses peuvent se traduire par cette destruction de biens. On peut également voir cette destruction dans le cadre général des « *other inhumane acts* ». La destruction gratuite de biens peut ensuite être interprétée comme une violation de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel II. Ainsi un châtiment collectif ou les actes de terrorisme peuvent se traduire par des destructions de biens. Enfin, les attaques dirigées contre la population civile peuvent aussi bien viser les personnes que leurs biens. Par ailleurs, un autre dilemme se pose par rapport à ces infractions de droit sierra léonais : comment s'articule la relation entre les crimes internationaux et les crimes nationaux ? A ce propos, il faut rappeler que la procédure et le droit des preuves diffèra selon que l'incrimination relève du droit international ou du droit sierra léonais. Une articulation est alors d'autant plus intéressante qu'une même personne pourra être poursuivie pour des crimes de droit international et des crimes de droit sierra léonais. La solution trouvée a le mérite de la simplicité puisque, selon le Secrétaire général des Nations unies, « si la plupart des crimes commis dans le conflit sierra-léonais pendant la période pertinente sont régis par les dispositions du droit international énoncées aux articles 2 à 4 du Statut, le droit sierra léonais a également été appliqué dans les cas où une situation particulière ou un aspect de cette situation était considéré comme non réglementé ou inadéquatement réglementé en droit international »¹³²¹. Ainsi, dès lors qu'un fait ne peut recevoir une incrimination par le droit international, on recourt, subsidiairement, au droit sierra léonais. Une question se pose alors par rapport à notre première observation. En effet, si le droit sierra léonais est subsidiaire du droit international, la liste de crimes, écrite à l'article 5 du Statut du TSSL, s'inscrit dans cette même logique. La première interrogation revient alors : pourquoi seulement ces crimes ?

¹³²¹Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, 4 octobre 2000, S/2000/915, § 19.

b- La procédure devant le TSSL

En raison de sa mixité, la procédure et le système de preuve devant le Tribunal diffère selon que les faits sont incriminés par le droit international ou par le droit sierra léonais. Cela ne peut que rendre le travail du Tribunal plus complexe.

La procédure suivie devant le TSSL est régie *mutatis mutandis* par le règlement de procédure devant le TPIR lors de la création du Tribunal pour la Sierra Leone. Si cette procédure n'apporte pas une solution à une situation, les juges peuvent modifier le règlement en s'inspirant du code de procédure pénale sierra léonais de 1965. Le caractère mixte de la juridiction se retrouve donc encore ici. Par conséquent, la procédure est régie par le règlement du Tribunal. Son Statut va néanmoins poser quelques principes importants.

A travers le principe de la compétence concurrente du TSSL et des juridictions sierra léonaises, le Statut va d'abord poser le principe de la primauté du TSSL sur les juridictions sierra léonaises. Ce principe, déjà présent dans les Statuts du TPIY et du TPIR, n'est donc pas une nouveauté en soi : « *at any stage of the procedure, the Special Court may formally request a national court to defer to its competence* »¹³²². Toutefois, contrairement aux deux Tribunaux pénaux internationaux, la création du TSSL ne se fonde pas sur le Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Les règles posées par son Statut ne s'imposent dès lors qu'à la Sierra Leone et par conséquent le principe de primauté n'existe pas entre le TSSL et une juridiction nationale autre que sierra léonaise.

Pendant au principe de la compétence concurrente, l'article 9 du Statut déclare, d'une part, « *at any stage of the procedure, the Special Court may formally request a national court to defer to its competence* » et d'autre part « *a person who has been tried by a national court for the acts referred to in articles 2 to 4 of the present Statute may be subsequently tried by the Special Court* ». Le principe *non bis in idem* est toutefois écarté dans deux cas : si le fait reproché au coupable a été qualifié de crime de droit commun et si la procédure n'a pas été impartiale ou indépendante. Le principe *non bis in idem* et la présente exception ainsi décrite sont repris à la lettre près du Statut du TPIR et du TPIY.

Afin de compléter ces premiers principes fondamentaux, le Statut précise certains points propres à la conduite même du procès. Ainsi les enquêtes et les poursuites sont dirigées par le Procureur qui demeure indépendant des Etats. Du côté de l'accusé, on retrouve tous les principes fondamentaux du procès équitable et impartial au sein d'une société démocratique : la présomption d'innocence, la publicité des débats, la procédure dans une langue comprise

¹³²² Article 8 § 2 du statut TSSL.

par l'accusé, l'octroi du temps nécessaire à sa défense... Tant le Procureur que les personnes peuvent former un appel devant la chambre d'appel du Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Il ne faut pas toutefois se laisser tromper par le mot « appel », car la chambre d'appel ne peut être saisie que dans trois cas : vice de procédure, erreur de droit et erreur de fait. Si bien que ce recours s'apparente davantage à un recours en cassation.

Enfin, le TSSL s'appuie sur la grille des peines d'emprisonnement établies par le TPIR et par les juridictions sierra léonaises. Néanmoins, au nom du principe d'indépendance, il ne s'agit nullement d'une obligation pour les juges du TSSL. Cette peine est exécutée en Sierra Leone. Le prisonnier est alors soumis au régime carcéral national. Le coupable pourra toutefois exécuter sa peine dans un des pays qui ont signé un accord avec le TPIY ou le TPIR. En sus de l'emprisonnement, le Tribunal peut prononcer la confiscation des biens et recettes et la restitution aux propriétaires légitimes. En revanche, aucun mot n'est dit sur le dédommagement des victimes par le coupable.

B- Le bilan du TSSL

Après un peu plus de quatre années de fonctionnement, il semble possible de faire un bilan de l'activité du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

Du point de vue des affaires jugées par le Tribunal et sous réserve des affaires qui sont en cours d'examen, des remarques générales peuvent être faites.

Il faut rappeler qu'il est possible d'établir une division au sein du Statut entre les crimes de droit international et ceux de droit sierra léonais. Au sein des crimes de droit international, une subdivision apparaît entre les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les autres violations sérieuses du droit international humanitaire. Cette dernière division se retrouve à travers tous les actes d'accusation. Ainsi, tous les actes d'accusation visaient des violations du droit international et plus précisément dans les trois catégories susmentionnées, mais pas nécessairement tous les crimes prévus par le Statut. En revanche, il n'y a eu, pour le moment, aucune incrimination fondée sur le droit sierra léonais, ce qui tend à renforcer son caractère subsidiaire vu par le Secrétaire général des Nations unies. A notre avis, il convient de se féliciter du recours au seul droit international car cela permet d'unifier la jurisprudence sur le plan national. De plus ce recours au seul droit international offre de meilleures conditions de comparaison avec les autres juridictions internationales et plus particulièrement les

Tribunaux *ad hoc* de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. Enfin, il écarte les risques potentiels de l'inégalité de procédure et du système de la preuve entre les accusés relevant du droit international et ceux relevant du droit sierra léonais, par le Tribunal. En revanche, cette même absence pourra être vue, pour les détracteurs du TSSL, comme la preuve de la soumission de la Sierra Leone à l'ONU, aux différentes organisations régionales africaines et à leur puissance respective.

Nous pouvons ensuite observer le regroupement éventuel des affaires. En effet, les accusés ne comparaissent pas individuellement, ou avec leurs éventuels complices ou co-auteurs, pour chaque acte d'accusation. Bien au contraire, les premiers arrêts semblent montrer qu'on réunit les affaires par famille politique afin d'y juger, pour l'ensemble des faits reprochés, tous les responsables dudit parti comparaissant en même temps. En revanche, il apparaît que pour chacune des accusations, le TSSL apprécie d'une part la culpabilité ou non de chaque individu et d'autre part la peine d'emprisonnement. Serions-nous donc devant un système judiciaire parfait ? En réunissant les responsables d'une même organisation pour qu'ils comparaissent pour l'ensemble de leurs crimes, le TSSL réalise des économies d'échelle et un gain de temps. Par ailleurs, en individualisant la recherche de culpabilité et les peines prononcées, les juges recherchent à fonder leur intervention sur la personnalité criminelle afin de « réaliser l'individualisation de la peine »¹³²³. Effectivement, « plusieurs principes et règles, posés par le juge pénal international, modulent le niveau de la peine prononcée. Cette dernière est une mesure individuelle, de sorte que le principe de l'individualisation de la peine a été repris par les Statuts des juridictions, et est appliqué en pratique. Ce principe a pour conséquence d'empêcher une application mécanique de la grille des peines arrêtée par le juge. Certaines circonstances, tantôt aggravantes, tantôt atténuantes, font varier l'application des peines »¹³²⁴. Nous devons nous poser néanmoins la question de la réalité de la présence de ce principe au sein du TSSL. Si ledit principe est reconnu comme un des fondements du droit pénal au sein des Etats qui garantissent les droits et libertés fondamentaux à leurs citoyens¹³²⁵, il est également une des bases du droit pénal international, même s'il ne ressort pas clairement de la doctrine. En effet, les principes du droit pénal national sont repris par le droit pénal international : l'impartialité et l'indépendance de la juridiction, les droits de

¹³²³ H. Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, éditions Panthéon Aspas, 2004, p. 337. Ce principe est aussi expressément retranscrit par R. H.A. Carter dans son étude sur le TPIY (R. H.A. Carter, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Paris, L'Harmattan, droit de la sécurité et de la défense, décembre 2005, p. 265).

¹³²⁴ H. Tigroudja, « La peine en droit international pénal », *L'Astrée*, 1^{er} octobre 2001, n° 16, pp. 27 et s. § 8.

¹³²⁵ Voir J. Pradel, *Manuel de droit pénal général*, Paris, éditions Cujas, collection manuel Cujas 17^{ème} édition, 2008, p. 77

la défense... Mais, aux regards des peines prononcées par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, le principe de l'individualisation des peines peut être remis en doute puisque nous pouvons constater une coordination entre les personnes relevant d'une même organisation. Ainsi, les co-accusés du Conseil révolutionnaire des forces armées étaient tous poursuivis sur dix-sept chefs d'accusation identiques. Tous furent reconnus coupables et condamnés à une peine identique de cinquante années d'emprisonnement. En revanche, l'affaire des co-accusés des Forces civiles de défense est un contre-exemple, puisque l'un fut reconnu coupable du pillage et l'autre, non. De même et dès lors les deux accusés ne furent pas condamnés à des peines identiques. Le principe de l'individualisation des peines fonctionne donc au sein du TSSL.

Le Secrétaire général des Nations unies, avec l'autorisation des Etats membres, a dépêché sur place un expert indépendant, A. Cassese¹³²⁶. Sa mission est d'évaluer le fonctionnement du TSSL afin de l'améliorer. Plus précisément, il s'agit d'examiner « *the operation and functioning of the Court "with the objective of ensuring the most efficient use of the Court's resources and the completion of the Court's work in a timely manner while at the same time maintaining the highest standards of fairness, due process and respect for human rights."* The tasks of the Independent Expert also include conducting "*an assessment of judicial output and productivity, the efficient use of courtroom space and resources and factors influencing the duration of judicial proceedings*" »¹³²⁷. Autrement dit, le Secrétaire général entend rechercher des solutions afin de rationaliser le fonctionnement du Tribunal. Le but ainsi recherché est de réduire les coûts tout en garantissant les plus hautes normes d'équité, une procédure régulière et le respect des droits de l'homme. La réunion des personnes appartenant à une même famille politique, tout en garantissant l'individualisation de chaque situation, participe à cet effort. A travers les recommandations de son rapport, rendu récemment, il est également possible d'établir un bilan du Tribunal.

La première recommandation concerne le financement du TSSL : il est nécessaire de garantir son financement pour les années restantes. Pour cela, le greffier devrait préparer un projet de budget triennal rigoureux. De plus, ce budget doit être adopté à temps et le décaissement réalisé au moment opportun. Enfin, le Comité de gestion doit exercer un contrôle sur l'utilisation des fonds. La deuxième recommandation vise à renforcer le leadership judiciaire du Tribunal. A cette fin, son Président doit résider à Freetown et travailler à plein temps pour

¹³²⁶ *Fourth annual report of the President of the Special court of Sierra Leone*, January 2006 - Mays 2007, p. 5 (<http://www.sc-sl.org/Documents/specialcourttannualreport2006-2007.pdf>).

¹³²⁷ A. Cassese, "Report on the Special Court for Sierra Leone", 12th December 2006 (<http://www.sc-sl.org/Documents/independentexpertreport.pdf>), § 14.

le TSSL. Il doit aussi tenir des réunions fréquentes avec les magistrats sierra léonais. Selon A. Cassese, il est également nécessaire de maximiser l'efficacité de la procédure, notamment en améliorant la communication entre les différents services du Tribunal ainsi qu'en garantissant le respect du calendrier. D'ailleurs, cette amélioration de la communication doit aussi bénéficier à la défense. En effet, une juridiction ne saurait être efficace sans que chaque accusé ait bénéficié de la meilleure défense et c'est dans ce contexte qu'il faut rechercher la coordination et coopération entre la défense et l'administration du Tribunal et plus précisément le Greffier.

Les différentes actions ainsi prévues doivent être mises en application le plus tôt possible et en particulier à l'occasion du procès de Charles Taylor. De plus et enfin, il faut dès à présent préparer l'héritage que va laisser le Tribunal à la Sierra Leone. Il est regrettable que le présent rapport semble s'intéresser seulement aux legs des documents et de l'immeuble où siège le TSSL. Il semble que le plus grand héritage que pourrait laisser le Tribunal est sa participation à la formation d'une organisation judiciaire sierra léonaise dans le cadre de la restauration de l'Etat de droit et donc de la consolidation de la paix.

Il est possible de comparer l'activité du TSSL par rapport au Tribunal pénal international pour le Rwanda, juridiction que le Tribunal pour la Sierra Leone devait prendre autant que possible comme modèle, dans différents domaines. On rappellera que le TPIR se fonde sur le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, tandis que le TSSL est basé sur un accord entre l'ONU et la Sierra Leone. Dès lors, le financement de ce dernier relève des seules contributions volontaires des Etats tandis que le premier s'inscrit dans le cadre d'une dépense de l'Organisation et donc obligatoire pour tous¹³²⁸. De plus, toujours en raison de cette différence de fondement, la primauté du TPIR s'impose à toutes les juridictions nationales. Enfin, ce Tribunal fut créé en 1994 alors que le Tribunal hybride de la Sierra Leone ne date que de 2002. Par conséquent l'activité du TSSL apparaît moins fournie que celle du TPIR. La comparaison doit donc être relativisée par rapport à tous ces points.

En ce qui concerne les décisions rendues (et les peines prononcées), le TPIR a déjà prononcé la relaxe de certains accusés de tous les chefs d'accusation qui pesaient contre eux. De même d'autres personnes ont plaidé coupable devant les juges. Le TSSL n'a prononcé au mieux que des relaxes partielles et tous les accusés ont plaidé non coupables. Sur la question plus précise des peines prononcées, le Secrétaire général avait demandé aux juges du TSSL de

¹³²⁸ CIJ, avis, 20 juillet 1962, Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte).

s'inspirer de la grille des peines appliquées par le TPIR et issue de la pratique des tribunaux rwandais. Selon cette grille, « les personnes reconnues coupables de génocide ou d'extermination en tant que crime contre l'humanité, voire de ces deux crimes, se sont vus infliger des peines allant de 15 ans d'emprisonnement à l'emprisonnement à vie »¹³²⁹. Les peines prononcées par le Tribunal mixte de Freetown s'inscrivent parfaitement dans cette grille puisque des peines allant de quinze à cinquante années d'emprisonnement furent prononcées.

Sur la question du budget, il faut constater une importante disparité entre les deux juridictions. En effet, le budget biennal du TPIR pour la période 2006-2007 s'élève à un montant brut de 277 127 700 dollars américains¹³³⁰, tandis que le budget total du TSSL ne se chiffre qu'à 89 millions de dollars américains¹³³¹. Si on rapporte cela par année, le TSSL dispose, en moyenne, d'un peu moins de 18 millions de dollars par an, alors que le TPIR disposerait de 138 millions.

Malgré les moyens plus importants dont dispose le TPIR, on doit constater que le TSSL apparaît comme d'une plus grande efficacité puisqu'il ne demeure plus qu'un seul fugitif à retrouver et à juger pour que le Tribunal remplisse son mandat. Ainsi la déclaration du Secrétaire général se trouve parfaitement justifiée : « *I commend you and your colleagues for the good work being done by the Court [...]. Your tireless efforts are helping to ensure greater for long term peace and stability* »¹³³².

II- La Sierra Leone devant la CCP

Avant d'aborder cette question de la Sierra Leone devant la Commission de consolidation de la paix, il nous paraît nécessaire de rappeler que l'ONU et les autres acteurs internationaux n'ont pas attendu la création puis la saisine de la CCP pour lancer une opération de consolidation de la paix en Sierra Leone. En effet, « dans une Afrique de l'ouest particulièrement instable, la Sierra Leone est engagée, avec le concours de l'Organisation des Nations unies, dans un processus de reconstruction de l'Etat qui s'appuie sur trois éléments : d'une

¹³²⁹ Chambre de première instance III du TPIR, 17 juin 2004, le procureur c/ Sylvestre Gacumbitsi, affaire n° TPIR-2001-64-T, § 354.

¹³³⁰ Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, 14 décembre 2006, A/61/633, § 5. Il faut noter que les avis émis par le Comité (CCQAB) sont toujours suivis par l'Assemblée générale.

¹³³¹ Déclaration du Président du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, George Gelaga King, devant le Conseil de sécurité, 8 juin 2007, S/PV.5690, pp. 3 et s.

¹³³² President of the SCSL, *op cit*, p. 1.

part la restauration de la sécurité par le renforcement de la capacité de la police et de l'armée sierra léonaises afin de restaurer l'autorité de l'Etat notamment dans les régions diamantifères ; d'autre part, le soutien au Tribunal spécial pour la Sierra Leone qui suppose un appui financier dans le cadre du Fonds d'affectation spécial prévu à cet effet ; enfin, l'appui aux travaux de la Commission de la vérité et de la réconciliation destiné à promouvoir la réconciliation entre les différentes factions »¹³³³. Alors que la paix n'était pas encore assurée, la recherche de la consolidation de la paix constituait déjà un objectif de la MINUSIL et notamment de sa composante civile. Ce triple objectif était ainsi poursuivi par le Gouvernement de la Sierra Leone, assisté par la MINUSIL. En 2005, le Conseil de sécurité mit un terme au mandat de la mission des Nations unies en Sierra Leone¹³³⁴.

Ce départ ne signifie pas pour autant le départ complet de l'Organisation puisque la MINUSIL est remplacé par un bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone (BINUSIL)¹³³⁵. Le bureau ainsi installé a pour mandat d'aider le Gouvernement sierra léonais et d'assurer la coordination avec les organisations régionales africaines qui y interviennent dans l'objectif de parvenir à une paix durablement installée en Sierra Leone¹³³⁶. Une lecture plus précise de son mandat montre qu'il agit exclusivement en faveur d'une paix durable. D'ailleurs, L. Balmond déclarait-il en 2005 que la Commission de consolidation de la paix pourrait s'inspirer de l'expérience du BINUSIL¹³³⁷.

¹³³³ L. Balmond (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2003, p. 462.

¹³³⁴ Résolution 1610 du Conseil de sécurité, 30 juin 2005, S/RES/1610(2005).

¹³³⁵ Résolution 1620 du Conseil de sécurité, 31 août 2005, S/RES/1620(2005).

¹³³⁶ Plus précisément, le mandat du Bureau est le suivant : « a) Aider le Gouvernement sierra-léonais à : i) Renforcer les capacités des institutions publiques, afin qu'elles puissent continuer de s'attaquer aux causes profondes du conflit, offrir des services de base et accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement grâce à la réduction de la pauvreté et à une croissance économique durable, notamment par la création d'un cadre favorable aux investissements privés et des efforts systématiques en vue de lutter contre le VIH/sida ; ii) Élaborer un plan d'action national en matière de droits de l'homme et mettre en place la commission nationale des droits de l'homme ; iii) Doter la Commission électorale nationale de moyens lui permettant d'organiser des élections libres, régulières et crédibles en 2007 ; iv) Renforcer la bonne gouvernance, la transparence et la responsabilité des institutions publiques, notamment par l'application de mesures de lutte contre la corruption et une meilleure gestion budgétaire ; v) Consolider l'état de droit, notamment en renforçant l'indépendance et la capacité du système d'administration de la justice, ainsi que la capacité de l'appareil policier et pénitentiaire ; vi) Renforcer le secteur de la sécurité sierra-léonais, en coopération avec l'Équipe militaire internationale consultative, en matière d'instruction, et d'autres partenaires ; vii) Promouvoir une culture de paix, de dialogue et de participation pour ce qui est des questions nationales d'importance critique, par une approche stratégique de l'information et de la communication, et notamment par la mise en place de services de radiodiffusion publics indépendants et efficaces ; viii) Lancer des initiatives concernant la protection et le bien-être des jeunes, des femmes et des enfants ; b) Assurer la liaison avec le secteur de la sécurité sierra-léonais et d'autres partenaires, faire rapport sur la situation en matière de sécurité et formuler des recommandations concernant les menaces extérieures et intérieures ; c) Coordonner les efforts avec les missions et bureaux des Nations Unies et les organisations régionales d'Afrique de l'Ouest en vue de régler les problèmes transfrontaliers comme les mouvements illicites d'armes légères, le trafic d'êtres humains et le commerce illégal de ressources naturelles ; d) Assurer la coordination avec le Tribunal spécial pour la Sierra Leone ».

¹³³⁷ L. Balmond (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2005, p. 922.

A- La saisine de la CCP

Il ne nous paraît pas nécessaire de rappeler les conditions de saisine de la Commission de consolidation de la paix puisque nous les avons vues avec le Burundi.

A l'image justement du Burundi, ou inversement, la Sierra Leone a exprimé son souhait de faire partie du premier pays à bénéficier du programme de la Commission de consolidation de la paix¹³³⁸. Cette demande s'est exprimée sous la forme d'un courrier, en date du 27 février 2006, adressé au Président de l'Assemblée générale des Nations unies par le représentant permanent du pays en question.

S'il est possible de trouver des similitudes de forme entre le courrier de Bujumbura et celui de Freetown, le contenu de ce courrier diffère toutefois d'une situation à une autre. En effet, si la lettre du représentant du Burundi insistait sur les demandes déjà formulées, le représentant sierra léonais préfère insister sur les conditions qui amènent son Gouvernement à demander l'aide de la Commission de consolidation de la paix. Il va ainsi rappeler très brièvement le conflit qui a frappé son pays durant les années 1990 et établir une présentation succincte de l'action des Nations unies pour y rétablir la paix. La paix est effectivement aujourd'hui rétablie en Sierra Leone, mais il est nécessaire « *to consolidate the gains in peace and out the country back on the path to sustainable development* »¹³³⁹. De plus, le représentant sierra léonais va insister sur les mesures prises tant par les Nations unies que par son Gouvernement en faveur de la consolidation de la paix. C'est ainsi que les Nations ont créé le BINUSIL et que Freetown mit en place le « *Poverty reduction strategy paper* » pour lutter contre la pauvreté. La réunion des deux programmes, avec le travail fait par la Commission vérité et réconciliation et le TSSL, ont déjà permis des succès importants sur le chemin d'une paix durable et notamment sur la question de l'Etat de droit. Malgré ces importantes avancées, la Sierra Leone estime qu'un travail conjoint entre la CCP et elle-même pourrait se révéler utile car il reste encore du chemin à parcourir pour arriver à une paix consolidée. On peut donc remarquer que l'approche entre le Burundi et la Sierra Leone semble différente pour justifier de la nécessité de saisir la Commission de consolidation de la paix afin qu'elle puisse

¹³³⁸ Si nous regardons la date des lettres de demandes officielles de saisine de la Commission, la Sierra Leone a fait sa demande quelques mois avant le Burundi. Toutefois, ce dernier avait exprimé, à travers une déclaration de sa ministre des Affaires étrangères, dès le 26 janvier 2006, son souhait d'intégrer le programme de la CCP. Par conséquent, nous estimons qu'il faut voir ces demandes comme émanant en même temps, d'autant plus, comme nous le verrons, elles seront traitées conjointement par le Conseil de sécurité.

¹³³⁹ Lettre du représentant permanent de la Sierra Leone auprès de l'ONU adressée au Président de l'Assemblée générale des Nations unies, 27 février 2006.

étudier leur cas. Alors que le représentant burundais préférerait insister sur les demandes répétées des différents représentants du pays, la Sierra Leone insiste davantage sur le travail déjà réalisé avec l'ONU dans le cadre de la consolidation de la paix pour justifier le besoin de saisir la CCP. On notera, par ailleurs, que dans les deux demandes de saisine de la Commission, il n'est fait aucune référence aux organisations régionales. Dans le cas burundais, cela se comprend par rapport à l'approche choisie pour justifier la demande de saisine de la Commission¹³⁴⁰. Dans le cas sierra léonais, il faut rappeler que, dans les dernières années, l'ONU est apparue comme plus active que les organisations régionales.

Malgré ces quelques divergences sur le fond, les demandes du Burundi et de la Sierra Leone sont identiques, à savoir être les premiers bénéficiaires du programme de la Commission de consolidation de la paix. Dès lors, il ne paraît absolument pas choquant que ces deux demandes de saisine de la CCP soit traitées en même temps par le Conseil de sécurité. En effet, le 21 juin, « conformément au paragraphe 12 de sa résolution 1645 (2005), le Conseil de sécurité souhaiterait solliciter l'avis de la Commission quant à la situation [...] en Sierra Leone. »¹³⁴¹ Rappelons que l'Etat peut saisir de lui-même la Commission de consolidation de la paix. Mais cette possibilité est soumise à la double condition que l'Etat soit « dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit »¹³⁴² et que le Conseil de sécurité ne soit pas saisi de l'affaire. Or, il se trouve que le Conseil est activement saisi de la question sierra léonaise et du coup, le Gouvernement de Freetown ne peut pas saisir de lui-même la Commission. Par conséquent, nous parvenons à la même conclusion que pour le Burundi, à savoir que la lettre du représentant permanent auprès de l'ONU doit être vue comme exprimant le souhait que le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général saisisse la Commission, ou bien que le Conseil se dessaisisse afin de permettre au Gouvernement de la Sierra Leone de le faire. La même remarque doit alors s'imposer : dans ce cas, la condition, selon laquelle le pays se trouve « dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit »¹³⁴³, sera plus difficile à démontrer puisque le Conseil de sécurité ne sera pas saisi de la question.

C'est donc finalement ce dernier qui saisira la CCP de la question sierra léonaise.

B- Les mesures prises par la CCP dans la question sierra léonaise

¹³⁴⁰ En effet, la lettre insistait sur les demandes déjà effectuées.

¹³⁴¹ Lettre datée du 21 juin 2006, adressée au Secrétaire général par la Présidente du Conseil de sécurité, PBC/1/OC/2.

¹³⁴² Résolution 1645, *op cit.*, § 12 b.

¹³⁴³ Résolution 1645, *op cit.*, § 12 b.

La Sierra Leone et le Burundi ont en commun d'être deux Etats d'Afrique qui ont connu plusieurs années de guerre civile qui les ont profondément marqués. Leurs accords de paix spécifiques¹³⁴⁴ sont intervenus au même moment et ont connu, plus ou moins, des difficultés similaires pour leurs exécutions respectives¹³⁴⁵. Ils ont enfin saisi la Commission de consolidation de la paix durant le premier semestre 2006. Dès lors certaines des observations que nous avons faites, lorsque nous avons abordé l'examen du Burundi par la Commission, se retrouvent là aussi. Ainsi la CCP apparaît comme un lieu de rencontre des différents acteurs de la consolidation de la paix afin qu'ils puissent se coordonner ensemble. De plus, dans les deux affaires, la Commission adopte des solutions formelles identiques : l'élaboration et l'exécution d'un cadre stratégique à la consolidation de la paix (CSCP). La situation étant toutefois différente en Sierra Leone et au Burundi, le contenu de ce cadre stratégique et des recommandations faites à l'occasion de chaque réunion de la Commission de consolidation de la paix se sauraient être identiques, même si quelques unes de ces mesures se retrouvent dans chaque affaire traitée par la CCP.

S'il existe de nombreux points communs entre la situation du pays de la source du Nil et celle du pays des diamants, l'opération de consolidation de la paix apparaît comme plus avancée en Sierra Leone lorsque la CCP est saisie de la question. Il reste cependant du chemin à faire avant de parvenir à une paix durable. Ainsi, « la Sierra Leone est en paix, elle a déjà tenu des élections démocratiques couronnées de succès, et elle peut s'engager dans un processus normal de développement. Toutefois, il y a des signes de menaces très crédibles sur cette paix. La viabilité de la Sierra Leone en tant qu'État peut être compromise si elle n'élimine pas certains obstacles à une paix et une stabilité durables »¹³⁴⁶. Le travail de la Commission et des différents acteurs du processus de consolidation de la paix est alors de définir ces obstacles. Il s'agit ensuite de préciser les moyens pour les supprimer. Enfin, il sera nécessaire de mettre au point un système de contrôle et de suivi du processus d'élimination. Tout cela est retranscrit dans le Cadre stratégique pour la consolidation de la paix, un programme évolutif propre à chaque pays.

Dans le cadre de la Sierra Leone, la réunion de certaines conditions a facilité la constitution du Cadre stratégique de consolidation de la paix propre à la Sierra Leone. Outre le fait que le pays soit en paix et ait déjà tenu des élections démocratiques, la réponse judiciaire aux

¹³⁴⁴ Pour le Burundi, il s'agit de l'accord de paix d'Arusha du 28 août 2000. Pour la Sierra Leone, c'est l'accord de paix de Lomé du 7 juillet 1999.

¹³⁴⁵ Dans les deux cas, les « rebelles » n'ont pas immédiatement déposé les armes.

¹³⁴⁶ Déclaration de M. Berewa, représentant de la Sierra Leone, devant la Commission de consolidation de la paix, 12 octobre 2006, PBC/1/SLE/SR.1, § 10.

crimes contre l'humanité perpétrés durant le conflit a déjà commencé à travers le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et la Commission vérité et réconciliation (CVR). Si le premier n'a pas encore achevé sa tâche, la dernière l'a terminée. Son rapport final intéressera la Commission de consolidation de la paix pour l'élaboration du CSCP sierra léonais. Néanmoins, ce document ne constituera pas la seule base de travail de la Commission. En effet, elle va réunir les différents partenaires afin de les écouter et se rendra sur le terrain avant d'élaborer le cadre stratégique. Il s'avérera que la mission sur le terrain parvient à des conclusions similaires aux recommandations faites par la CVR.

La mission sur le terrain, qui se déroula du 19 au 27 mars 2007, poursuivait trois objectifs. Elle devait tout d'abord recueillir des informations de « première main ». D'ailleurs, ce « voyage » lui permettra de s'entretenir avec les différents acteurs intervenant en Sierra Leone. Enfin (et surtout), il fallait mesurer les obstacles à la consolidation de la paix. Le processus de consolidation de la paix a toutefois déjà commencé et, par conséquent, le rapport de la mission va d'abord relever les différentes actions en cours de réalisation ainsi que les progrès accomplis dans le cadre de la consolidation de la paix. En effet, le Gouvernement national a débuté des programmes de réduction de la pauvreté et de développement. De plus, les recommandations de la CVR commencent à être mises en place. Ces premières mesures donnent déjà des fruits puisque la mission de la CCP assiste à une évolution positive de la vie politique : l'espace politique apparaît plus ouvert, la presse dispose d'une liberté plus grande et il y a un meilleur exercice de la liberté d'expression. D'autre part, la mission constate l'institutionnalisation de la pratique démocratique. Effectivement, des élections générales libres et démocratiques se sont correctement déroulées et de nouvelles se préparent déjà. La création de divers comités et commissions, tels que la Commission des droits de l'homme, participent aussi à cette institutionnalisation de la démocratie en Sierra Leone, de même que l'amorce d'un contrôle de constitutionnalité des lois. Malgré ces points positifs, des difficultés sont présentes puisque la participation des femmes à la vie publique est défailante, que le pouvoir législatif demeure faible et dépendant du pouvoir central et qu'il règne une extrême pauvreté, touchant surtout les femmes et les jeunes, dont les effets sont aggravés par la corruption et la criminalité importantes. Or, « la Commission vérité et réconciliation voyait dans le chômage des jeunes l'une des causes profondes de la guerre civile ». Cette thèse est soutenue par la mission de la CCP puisque, d'après elle, « il est largement admis que le chômage des jeunes continue à compromettre la consolidation de la paix ». Le chômage des jeunes apparaît ainsi comme l'une des principales causes de la guerre civile. A cette première raison, la

CVR et la mission ajoutent la prolifération des armes individuelles, l'absence et l'inadéquation des services de base et la corruption qui sont les causes profondes du conflit. A partir de là et des informations récoltées par la Commission de consolidation de la paix, tant sur le terrain qu'à l'occasion de ses réunions newyorkaises, auprès des différents intervenants dans cette consolidation de la paix, le CSCP n'a plus alors qu'à être retranscrit.

La paix et sa consolidation n'attendant pas, la CCP prendra les premières mesures relatives à la Sierra Leone, alors même que ce cadre stratégique n'aura pas encore été créé. En effet, dès le 12 octobre 2006, la Commission a estimé que « la Sierra Leone répond[ait] aux conditions requises pour bénéficier de l'aide du Fonds pour la consolidation de la paix, conformément au mandat dudit Fonds »¹³⁴⁷. Par ailleurs le bon déroulement des élections présidentielles et législatives constitue une étape importante pour la consolidation de la paix¹³⁴⁸.

Le 3 décembre 2007, le Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix adopte le Cadre stratégique de consolidation de la paix pour la Sierra Leone. Comme nous l'avons vu pour le Burundi, il rappelle que le mandat fixé par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité demande à la CCP d'être un cadre de coordination. Ce même mandat ne lui donne qu'un rôle subsidiaire par rapport aux autres actions de consolidation de la paix. Par ailleurs, il pose les mêmes principes généraux dans les deux cas. Le CSCP repose ainsi sur trois principes fondamentaux. D'abord, la consolidation de la paix doit être prise en main par le pays ; il lui incombe d'avoir le premier rôle en la matière. Ensuite, la responsabilité mutuelle doit diriger le partenariat entre le Gouvernement, le peuple et les partenaires internationaux. Enfin, la consolidation de la paix est un processus au long terme. L'engagement est donc de longue durée.

Reprenant la définition sierra léonaise, le CSCP précise que les jeunes sont les personnes âgées de 15 à 35 ans. On notera que, selon l'ONU, les jeunes sont les personnes âgées de 15 à 24 ans. La Sierra Leone apparaît donc comme ayant une vision très large de la jeunesse. La définition des Nations unies n'étant qu'indicative, la définition retenue par Free-town peut se justifier, à notre avis, par l'élargissement du spectre des personnes pouvant bénéficier des mesures spécifiques de lutte contre le chômage. Cette analyse ne peut qu'être renforcée par le fait que l'espérance de vie sierra léonaise est de 40 ans en moyenne.

¹³⁴⁷ Déclaration du Président de la Commission de consolidation de la paix, 12 octobre 2006, PBC/1/SLE/SR.2, § 72.

¹³⁴⁸ Déclaration du Président de la Commission de consolidation de la paix, 22 juin 2007, PBC/1/SLE/4.

C'est donc la quasi-totalité de la population active qui doit bénéficier en priorité des actions en faveur de l'emploi. Le chômage n'est toutefois pas l'unique difficulté touchant les jeunes puisque la faiblesse de leur niveau d'étude et leur marginalisation de la société sont aussi pour eux des plaies importantes.

Le CSCP relève que des solutions à court terme sont déjà en place. Ainsi, le Gouvernement sierra léonais est en train de créer 135 000 « emplois-jeunes ». De même, le Fonds pour la consolidation de la paix appuie le programme gouvernemental d'aide à la création d'entreprises. Freetown n'a toutefois pas attendu l'élaboration du CSCP pour rechercher, notamment avec l'aide de la Banque mondiale, des solutions à long terme. Ainsi, le CSCP recommande-t-il des solutions classiques que sont l'aide au développement de secteurs particuliers de l'économie, tels que l'agriculture ou l'encouragement à de l'investissement étranger. Pareillement, le Cadre stratégique estime nécessaire de stimuler la croissance. La CCP émet toutefois une réserve sur la recherche exclusive de la croissance par Freetown. Certes « l'importance de la croissance économique à long terme dans le contexte de la consolidation de la paix est [...] mise en évidence dans le présent Cadre, mais c'est la stratégie de réduction de la pauvreté que relèvent les activités spécifiques menées dans ce domaine »¹³⁴⁹. A l'occasion du premier examen semestriel de la mise en œuvre du cadre¹³⁵⁰, cette critique demeure présente puisqu'il sera demandé de s'assurer que le prochain document de stratégie pour la réduction de la pauvreté s'intègre mieux dans l'opération de consolidation de la paix. Il faut en conclure que l'objectif de développement économique poursuivi par l'OCP ne l'est qu'en tant qu'il participe à la réduction de la pauvreté.

Par conséquent, cet objectif de développement économique à des fins de croissance économique doit également être poursuivi au sein du CSCP. Il existe des mesures d'aides tout à fait classiques dont le dessein est de favoriser ce développement économique. On peut ainsi citer à nouveau l'aide à la création d'entreprises ou bien l'encouragement de l'investissement étranger. Le déficit énergétique de la Sierra Leone apparaît alors comme un obstacle important au développement et à la croissance économique. En effet, le pays ne produit que 10 MW d'électricité alors qu'il en consomme 250. Dès lors, ce secteur fait l'objet d'une série d'actions spécifiquement intégrés dans le CSCP visant à en améliorer la production, la distribution et la gestion en priorité dans la capitale et ses alentours.

¹³⁴⁹ *Cadre de coopération pour la consolidation de la paix en Sierra Leone*, 3 décembre 2007, PBC/2/SLE/1, § 12.

¹³⁵⁰ Conclusions et recommandations de l'examen semestriel de la mise en œuvre du Cadre de coopération pour la consolidation de la paix, 20 juin 2008, PBC/2/SLE/8.

La réforme de la justice et la lutte contre la pauvreté constituent des priorités du CSCP. Les obstacles sont importants et touchent l'ensemble de la chaîne de répression. Ainsi, outre des lois obsolètes, le manque de moyens et l'inaccessibilité pour 80% de la population aux tribunaux les obligent à se tourner vers des solutions traditionnelles. Or, ces « tribunaux » traditionnels ne remplissent pas les exigences d'une juridiction d'un Etat de droit et démocratique. La mise en application de solutions a déjà débuté.

Ainsi, avec l'aide du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP), le Gouvernement de Sierra Leone poursuit l'objectif de diminuer le nombre d'affaires. De même, plusieurs acteurs internationaux, dont le ministère britannique du développement international, assistent Freetown dans la mise en place d'un programme de réforme judiciaire. Cette mesure ne débutera toutefois qu'en 2008 et ne sera complètement effective qu'en 2010. Or, pour la Commission de consolidation de la paix, il faut trouver des solutions immédiates. Elle recommande donc, d'une part, d'appuyer le travail du TSSL et, d'autre part, d'améliorer les mécanismes traditionnels de règlement des conflits. Sur ce dernier point, il s'agit plus précisément de réformer ces mécanismes pour qu'ils soient indépendants, impartiaux et respectueux de la loi. On remarquera que les tribunaux nationaux ont la même obligation de réforme ; les mécanismes traditionnels ont toutefois l'avantage d'être déjà présents sur l'ensemble du territoire. La solution ainsi préconisée par la CCP a le mérite d'être efficace en réduisant les coûts de l'opération de consolidation de la paix. Par ailleurs, les solutions préconisées ne touchent toutefois pas seulement la justice, elles visent également les forces de sécurité de la Sierra Leone.

Sur cette question particulière, il faut observer qu'une première réforme des forces de sécurité lancée par le Gouvernement s'est achevée et est considérée comme un succès. Il faut néanmoins intensifier ces réformes afin de rendre l'armée plus efficace et moins dépensière. Il apparaît également nécessaire de former la police pour qu'elle améliore son contact avec le public. Si ces mesures s'adressent avant tout au Gouvernement de Sierra Leone, le CSCP s'adresse aussi aux intervenants internationaux en leur demandant d'appuyer le programme gouvernemental de coordination entre les forces de sécurité.

La lutte contre la corruption qui est une des causes principales de la guerre civile en Sierra Leone s'inscrit au sein du programme de consolidation de la démocratie et de bonne gouvernance poursuivi par le CSCP.

Lors de ses différentes réunions et de sa mission, la Commission de consolidation de la paix avait pu constater que la démocratie avait déjà été institutionnalisée et commençait à fonctionner. A partir de là, l'objectif de l'opération de consolidation de la paix est de pour-

suivre cette mise en œuvre. Aussi le CSCP recommande-t-il d'étendre l'autorité de l'Etat et les services publics sur tout le territoire. La solution est peut-être de parvenir à la décentralisation auprès des collectivités locales avant le renouvellement de leurs conseils en 2008. L'appui au plan national ne doit pas pour autant se relâcher et il est recommandé aux partis politiques d'améliorer leurs concertations et de renforcer le rôle de la société civile par la coordination.

Au sujet plus particulier de la lutte contre la corruption, le Cadre stratégique constate que de nombreuses mesures ont déjà été prises. Il faudrait cependant accroître la volonté politique pour lutter contre ce fléau. Dans ce dessein, la responsabilité et la bonne gouvernance entre le Gouvernement de Sierra Leone et les donateurs internationaux doivent être améliorées. Par ailleurs, la CCP recommande de poursuivre à développer les capacités de Freetown.

A vrai dire, ce renforcement des capacités est un objectif qui se retrouve à tous les niveaux de la consolidation de la paix. En effet, en l'absence de fortes capacités du Gouvernement sierra léonais, les services de bases ne peuvent être fournis de façon adéquate sur tout le territoire et les réformes nécessaires à la consolidation de la paix ne peuvent être accomplies. Dans le même ordre d'idée, le renforcement des capacités doit également permettre au Parlement et à la société civile d'améliorer leur contrôle sur la vie publique du pays.

Les solutions sont alors multiples ici. Outre la poursuite des différentes réformes en les axant sur le renforcement des capacités de l'Etat sierra léonais, le Cadre stratégique pour la consolidation de la paix insiste plus particulièrement sur la nécessité de réformer le recrutement au sein de la fonction publique et demande aux organisations internationales travaillant en Sierra Leone d'évaluer leurs propres compétences. Enfin, il faut préciser qu'à chaque point, la CCP insistait particulièrement sur la nécessité d'améliorer la participation des femmes à la vie publique du pays.

Enfin, le CSCP rappelle que toute opération de consolidation de la paix ne peut réussir que si l'intégration régionale et internationale du pays est réussie. Dans le cas particulier de la Sierra Leone, il est absolument indispensable que les aspects sous-régionaux de la consolidation de la paix soient intégrés dans le CSCP. En effet, « la consolidation à long terme de la paix en Sierra Leone est étroitement liée aux événements dans la sous-région, en particulier dans le bassin du fleuve Mano qui comprend la Guinée, le Liberia, la Côte d'Ivoire et la Sier-

ra Leone. Depuis des décennies, toute instabilité dans l'un de ces pays se propage à ses voisins et les zones frontalières servent bien souvent de refuge aux milices armées »¹³⁵¹.

Afin de garantir à la Sierra Leone un environnement régional tout à fait stable, la Commission de consolidation de la paix recommande, par conséquent, de poursuivre le renforcement du dialogue entre ces différents pays, et en particulier d'installer un système de règlement des différends frontaliers. A ce propos, il est dommage que ni la Côte d'Ivoire et ni le Libéria ne soient intégrées dans un programme spécifique de la Commission de consolidation de la paix alors même qu'ils viennent eux aussi de sortir de plusieurs années de guerre civile. Ce regret est d'autant plus important à l'égard du Libéria qu'il était une des sources du conflit en Sierra Leone.

Par ailleurs et enfin, il convient de ne pas négliger la coopération avec les différentes organisations régionales intervenant ici.

Afin de poursuivre ces différents objectifs, des engagements mutuels sont pris par les différents acteurs intervenants dans le cadre de cette OCP. La CCP rappelle qu'il incombe d'abord à la Sierra Leone d'agir à cette fin. Ainsi le Gouvernement sierra léonais dispose du programme le plus important et le plus précis, tandis que les partenaires bilatéraux et multilatéraux, organisations et Etats, de Freetown doivent essentiellement lui apporter un soutien. Quant à la CCP et à l'ONU, leurs actions doivent s'inscrire respectivement dans le cadre de la résolution 1645 du Conseil de sécurité et du mandat du BINUSIL et peuvent se résumer ainsi : favoriser la coopération et coordination entre les différents acteurs de la consolidation de la paix en Sierra Leone.

Après six mois d'existence, la Commission de consolidation de la paix a fait un premier rapport de suivi de l'exécution du CSCP et établi des recommandations. A l'adresse du Gouvernement de la Sierra Leone, il lui est demandé de poursuivre ses efforts de mises en œuvre des différentes réformes inscrites dans le Cadre stratégique et plus particulièrement les mesures qui étaient également préconisées par la CVR. Aux autres acteurs, et notamment à la CCP, on demande de poursuivre leurs efforts de soutien et d'aide, notamment financier, à l'adresse de la Sierra Leone. On notera toutefois que la recommandation la plus importante, adressée tant au Gouvernement qu'aux instances internationales, intéresse le prix actuel des matières premières. Ainsi, d'un côté, on demande à l'ONU et aux partenaires internationaux de « fournir un appui immédiat au Gouvernement sierra-léonais pour l'aider à atténuer les

¹³⁵¹ Cadre de coopération pour la consolidation de la paix en Sierra Leone, *op cit*, § 24.

effets de la crise alimentaire mondiale et de la hausse du prix du pétrole, en suivant la situation de près pour veiller à ce qu'elle ne compromette pas l'action de consolidation de la paix en cours »¹³⁵², tandis qu'il est recommandé à la Commission de consolidation de la paix de « mobiliser un appui international accru aux efforts du Gouvernement visant à atténuer les effets de la crise alimentaire mondiale et de la hausse du prix du pétrole et appeler au renforcement du secteur agricole et au développement du secteur privé »¹³⁵³.

Si les deux premières affaires dont est saisie la Commission de consolidation de la paix ont un certain nombre de points communs, outre le fait d'être à l'ordre du jour de ladite Commission, les résultats obtenus jusqu'à présent diffèrent. En effet, il faut constater que la Sierra Leone semble plus avancée sur le chemin de la paix durable que le Burundi. Or, il apparaît que, lorsque la Sierra Leone fut inscrite à l'ordre du jour de la CCP, sa consolidation de la paix était plus avancée que le Burundi : le fonctionnement du TSSL et la remise du rapport final de la Commission vérité et réconciliation en sont la preuve, alors qu'aujourd'hui encore, le jugement de ces crimes au Burundi n'a pas commencé. Par conséquent, dès lors que les données de départ sont différentes, le résultat est différent. On doit cependant remarquer, depuis la saisine de la CCP, que la situation sur les terrains semble calme.

Section III : La Guinée-Bissau

Le 19 décembre 2007, la Commission de consolidation de la paix inscrivait la Guinée-Bissau à son ordre du jour, suite à la demande de cette dernière. Alors que le pays avait réussi sa transition démographique sans effusion de sang, son passage difficile et obligé par le FMI d'une économie marxiste à une économie de marché pour faire face à la pauvreté croissante de sa population et la situation régionale conduisit la Guinée-Bissau dans une guerre civile. Les actions régionale et onusienne permirent de rétablir la paix et de commencer à la consolider.

¹³⁵² Commission de consolidation de la paix, « Conclusions et recommandations de l'examen semestriel de la mise en œuvre du Cadre de coopération pour la consolidation de la paix », 20 juin 2008, PBC/2/SLE/8, § 4 e).

¹³⁵³ *Ibid.*, § 5.

I- De l'indépendance à la guerre civile (1974-1998)

Lorsque la Guinée-Bissau devient indépendante, en 1974, elle choisit la voie du communisme. Mais, ne pouvant plus faire face aux graves difficultés économiques, elle doit suivre les recommandations des organisations financières internationales et adopter une économie de marché. Parallèlement, quelques années plus tard, le pays débutera son processus de démocratisation politique avec succès.

A- D'un régime marxiste à l'économie de marché

Bien qu'il soit difficile de résumer toute l'histoire d'un pays à quelques dates, nous allons mettre en relief les dates les plus importantes de la Guinée-Bissau. Ancienne colonie portugaise liée aux îles du Cap-Vert, le pays devient indépendant en 1974. Luís Cabral du PAIGC (parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert) prend la tête de l'Etat et installe une dictature marxiste. En 1980, le premier ministre le renverse. En effet, devant les difficultés économiques omniprésentes du pays, les Bissau-guinéens ont trouvé les coupables dans les Cap-Verdiens. Originaire de cet archipel, Luís Cabral « se voulait le chantre de l'association entre ce pays insulaire et la Guinée-Bissau continentale »¹³⁵⁴. Il fut alors accusé de favoriser le premier au détriment du deuxième. La situation économique ne s'améliore pas pour autant, amenant le nouveau président, João Bernardo Vieira à demander l'aide de la Communauté internationale. C'est donc sous la pression de cette dernière et par pragmatisme que « Vieira a annoncé fin 1986 que l'économie de son pays serait désormais « essentiellement régie par les lois du marché » »¹³⁵⁵. Malgré les interventions du FMI et de la Banque mondiale, ainsi que l'entrée du pays dans la zone du franc CFA, les statistiques de l'économie de la Guinée-Bissau demeurent catastrophiques.

B- La démocratisation politique

Parallèlement à cette libéralisation économique, Vieira va également installer le pays sur la voie de la démocratie pluraliste. En 1991, le multipartisme est adopté. Les premières

¹³⁵⁴ S. Cordelier (sous la direction de), *Le dictionnaire historique et géopolitique du 20^e siècle*, Paris, La Découverte, 2005, p. 330.

¹³⁵⁵ Patrice Claude et autres, « Afrique », *Bilan économique et social*, 1987, p. 102.

élections législatives et présidentielles démocratiques sont alors programmées pour l'année suivante, mais, en raison d'une divergence sur le mode de scrutin entre les partis politiques, les deux scrutins ne se dérouleront qu'en 1994, placés sous la surveillance des observateurs de l'ONU. Ces derniers se déclarent satisfaits du déroulement du vote et ne relèvent aucun incident remettant en cause les scrutins¹³⁵⁶. L'élection présidentielle est remportée par le président sortant, après un deuxième tour contre Kumba Yala, avec 52 % des voix¹³⁵⁷. Son parti ne remporte toutefois pas la majorité absolue au Parlement : sur les cent sièges à pourvoir, il n'en obtient que trente-trois¹³⁵⁸.

Vingt ans après son indépendance et avoir choisi un système politique de parti unique, la Guinée-Bissau a réalisé sa transition démocratique sans effusion de sang. Trois remarques doivent néanmoins être faites. Tout d'abord, il faut constater, comme R. E. Galli, que le processus de démocratisation politique est lié à la libéralisation économique du pays¹³⁵⁹. En effet, la libéralisation du commerce conduit à la démocratie et le passage d'une économie marxiste à une économie capitaliste nécessite une volonté politique amenant au suicide politique des dirigeants bissau-guinéens alors en place. Le président du moment, João Bernardo Vieira, est, toutefois, pragmatique. Or, lors de la réunion franco-africaine de la Baule de 1990 – à laquelle participait la Guinée-Bissau – la France décida de conditionner son aide économique au développement de la démocratie : il s'agit de la « prime à la démocratie »¹³⁶⁰. Etant tributaire de l'aide extérieure pour ne pas être en faillite, la Guinée-Bissau n'avait guère d'autres solutions que de s'inscrire dans un processus de démocratisation, d'autant plus que la nouvelle politique du parti communiste soviétique insufflée par Mickaël Gorbatchev était en train de conduire – tant les Américains que l'URSS – à ne plus soutenir absolument les dirigeants africains en place. En effet, Moscou entendait soutenir le libre choix du mode de développement des nations, sans ingérence extérieure¹³⁶¹. Si cela aurait été interprété comme le rappel du pré carré soviétique, la politique de perestroïka amène à comprendre que désormais l'Union soviétique n'interviendra plus lorsqu'un pays socialiste souhaite entrer dans l'économie de marché. Il s'ensuit que « le déroulement de processus économiques et écologiques globaux, l'état de la vie sociale et le développement de la conscience des individus ont conduit à ceci que l'exigence de démocratie, dans la garantie d'une liberté toujours plus grande, en tout premier

¹³⁵⁶ Reuters, « Deuxième chance pour les électeurs de Guinée-Bissau », 5 juillet 1994.

¹³⁵⁷ Reuters, « Viera a remporté de justesse l'élection présidentielle », 11 août 1994.

¹³⁵⁸ Reuters, « Bissau – Avantage électoral pour le parti au pouvoir », 8 juillet 1994.

¹³⁵⁹ R. E. Galli, « The political economy of Guinea-Bissau: second thoughts », *Africa: journal of the international African institute*, 1999, vol. 59, n° 3, p. 371.

¹³⁶⁰ Même si cette « prime » ne fut pas acceptée par tous en 1990, force est de constater qu'aujourd'hui l'ONU promeut la démocratie pluraliste et libérale.

¹³⁶¹ M. S. Gorbatchev, *Perestroïka : vues neuves sur notre pays et le monde*, Paris, J'ai lu, 1989, pp. 271 et s.

lieu celle de choisir les voies de son propre développement, est devenue en vérité la dominante de notre temps. [... Mais...] il est clair que l'impératif démocratique se manifeste dans chaque pays, sur chaque continent d'une façon propre »¹³⁶². Même si l'exigence de démocratie apparaît moins clairement dans les paroles des dirigeants soviétiques, il n'en reste pas moins que l'aide extérieure était conditionnée au respect du libre choix de la population bissau-guinéenne par ses dirigeants, autrement dit à la démocratie. Il faut enfin constater que la démocratisation conduit à l'abandon des avantages qui étaient aux mains d'une partie de la population. Il en est ainsi question avec l'armée de la Guinée-Bissau qui a perdu l'influence qu'elle possédait sous le règne du totalitarisme. Cette dernière « composante » de la société sera à l'origine du putsch de 1998, putsch qui amena le pays devant la CCP.

II- De la guerre civile à la consolidation de la paix (1998-2008)

Afin de comprendre la guerre civile bissau-guinéenne, il est nécessaire de faire un bref rappel de la situation géopolitique nationale et régionale, en 1998. En Guinée-Bissau, l'armée, qui occupait une place prépondérante autrefois l'amenant à intervenir régulièrement dans les affaires de l'Etat, semble avoir du mal à accepter sa nouvelle condition, moins importante. A cela, il faut rappeler que le pays demeure extrêmement pauvre malgré la démocratisation de la société et le programme de redressement et de stabilisation de l'économie du FMI et de la Banque mondiale. La principale raison du déclenchement de la guerre civile est toutefois à rechercher ailleurs. En effet, en juin 1998, le chef d'Etat-major, le général Ansumane Mané, est limogé suite à des accusations de trafic d'armes avec les indépendantistes de la Casamance sénégalaise. Dès lors, l'armée se mutine contre le pouvoir en place à Bissau. Ce dernier demande rapidement l'aide militaire de la Guinée et du Sénégal, en vertu d'accords de défense. Malgré cette aide extérieure, les mutins contrôlent vite une grande partie du territoire et la sédition devient une guerre civile. La CEDEAO va alors s'efforcer de rétablir la paix. Soutenant l'action de cette organisation régionale, l'ONU centrera ensuite ses efforts sur l'opération de *peace-building*.

¹³⁶² M. S. Gorbatchev, *Avant-mémoires*, Paris, O. Jacob, 1993, p. 344.

A- Une paix retrouvée par l'action régionale

Un premier accord de paix est signé entre le Gouvernement et les rebelles, le 1^{er} novembre 1998, sous l'égide de la CEDEAO. Il prévoit l'organisation d'élections présidentielles avant la fin du mois de mars 1999 et le remplacement des troupes étrangères par une force régionale d'interposition. A cet égard le Conseil de sécurité considère l'action des organisations régionales « conforme aux normes que l'Organisation des Nations Unies applique en matière de maintien de la paix »¹³⁶³ et autorise la CEDEAO à recourir à la force afin d'assurer la sécurité et la liberté de mouvement de son personnel. Il ne semble toutefois pas s'agir d'une opération de maintien de la paix puisque le Conseil n'invite les Etats membres à fournir qu'un appui volontaire d'ordre financier, technique et/ou logistique à l'ECOMOG. Il formule une requête identique pour une assistance humanitaire¹³⁶⁴. Finalement, si l'action de l'organisation régionale relève du rétablissement de la paix, celle des Nations unies doit être vue comme relevant de la consolidation de la paix. En effet, le Conseil de sécurité demande au Secrétaire général de lui faire un rapport sur le rôle que pourrait jouer l'ONU dans cette crise¹³⁶⁵. Cela aboutira à la création d'un bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) dont la mission est de mettre au point « une approche globale, concertée et coordonnée de la consolidation de la paix dans ce pays »¹³⁶⁶

Malgré le soutien de la Communauté internationale, l'accord échoue et le conflit s'intensifie, entraînant la formation d'une force militaire d'interposition ouest-africaine. Sur le plan interne, Mané renverse Vieira qui était devenue impopulaire. Le 7 juillet 1999, un Gouvernement de transition est installé et une nouvelle Constitution est instaurée : abolition de la peine de mort ; une même personne ne peut être président de la République que deux fois ; les principales fonctions de l'Etat ne peuvent être occupées que par des personnes de pères et mères bissau-guinéennes. Le processus de démocratisation est par conséquent redémarré. C'est ainsi qu'en novembre 1999, Kumba Yala du parti de la rénovation sociale est élu président. Le processus de consolidation de la paix devient alors l'unique activité de la Communauté internationale. C'est ainsi que le Conseil de sécurité « rend hommage au peuple de la Guinée-Bissau pour la réussite du processus de transmission qui a conduit à l'organisation d'élections libres »¹³⁶⁷. Il est néanmoins clair que la situation demeure instable puisque les principaux objectifs du *peace-building* dans cette affaire sont de désarmer et démobiliser les

¹³⁶³ Résolution 1216 du Conseil de sécurité, 21 décembre 1998, S/RES/1216(1998).

¹³⁶⁴ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 6 novembre 1998, S/PRST/1998/31.

¹³⁶⁵ Résolution 1216, *op. cit.*

¹³⁶⁶ Résolution 1233 du Conseil de sécurité, 6 avril 1999, S/RES/1233(1999).

¹³⁶⁷ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 29 mars 2000, S/PRST/2000/11.

anciens combattants et de relever l'économie nationale afin de permettre notamment une réinsertion de ces anciens combattants¹³⁶⁸. Mais, la Guinée-Bissau demeurant un pays délabré, ce nouveau Chef d'Etat est à nouveau renversé par des putschistes soutenus par l'opinion populaire.

Un Gouvernement d'union nationale civile-militaire est instauré et le énième rétablissement de la démocratie se concrétise par des élections législatives en mars 2004, remportées par le PAIGC et un scrutin présidentiel en juillet 2005 gagné par Vieira. Malgré ces points positifs, le Conseil de sécurité demeure inquiet. En effet, la situation économique du pays demeure déplorable et, par conséquent le risque de putsch reste élevé. C'est ainsi que le Conseil va accélérer la réforme du secteur de la sécurité et le développement économique dans le dessein premier d'éviter toute nouvelle mutinerie des forces armées. A cette fin, le mandat du BANUGBIS est prorogé d'un an et modifié : le bureau doit rétablir un Etat de droit démocratique, éliminer tous les éléments sources d'insécurité et coordonner les actions de tous les intervenants¹³⁶⁹. Bien que la situation se soit aggravée, elle ne relève pas d'une menace contre la paix puisque le Conseil ne l'a pas qualifiée comme telle. Il est toutefois étonnant que cet organe de l'ONU ait averti, en 2004, d'une éventuelle « intervention internationale et coordonnée visant à venir en aide à la Guinée-Bissau »¹³⁷⁰ alors même qu'il visait la situation sécuritaire du pays¹³⁷¹. Malgré le fait que l'armée a commencé à se réformer, la situation politique, économique et sociale continue d'être une source d'appréhension pour la paix.

C'est dans ce contexte particulier que la Guinée-Bissau a fait savoir, le 11 juillet 2007, qu'elle souhaitait intégrer le programme de la Commission de consolidation de la paix¹³⁷².

B- Une paix en cours de consolidation par l'action onusienne

Le 11 juillet 2007, le représentant de la Guinée-Bissau adresse au Secrétaire général des Nations unies un courrier par lequel il exprime le souhait de son Gouvernement d'être inscrit au programme de la Commission de consolidation de la paix. Le Secrétaire général en informe le Conseil de sécurité quinze jours plus tard. Le 11 décembre 2007, le Conseil de sécurité saisit la Commission d'une demande d'avis sur l'ancienne Guinée portugaise¹³⁷³ :

¹³⁶⁸ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 1^{er} décembre 2000, S/PRST/2000/37.

¹³⁶⁹ Résolution 1580 du Conseil de sécurité, 22 décembre 2004, S/RES/1580(2004).

¹³⁷⁰ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 2 novembre 2004, S/PRST2004/41.

¹³⁷¹ *Idem.*

¹³⁷² Lettre du représentant de la Guinée-Bissau au Secrétaire général des Nations unies, 11 juillet 2007.

¹³⁷³ Lettre du Président du Conseil de sécurité au président de la Commission de consolidation de la paix, 11 décembre 2007, A/62/736 – S/2007/744.

dans un délai de quatre vingt-dix jours, la CCP devra donner des premiers avis et plus particulièrement sur les capacités du Gouvernement à contrôler les finances publiques, à réformer le secteur public et à lutter contre la corruption ; sur les différentes actions pour mettre en place « des systèmes de sécurité efficaces, responsables et durables » et renforcer la justice et l'Etat de droit ; sur l'évolution de la « responsabilité démocratique¹³⁷⁴ » et l'avancement de la préparation des prochaines élections. Le 28 décembre 2007, le Comité d'organisation inscrit à l'ordre du jour de la Commission la Guinée-Bissau et prend en compte les demandes spécifiques du Conseil de sécurité¹³⁷⁵.

Il apparaît très intéressant de comparer cette saisine avec celles relatives au Burundi et à la Sierra Leone. En effet, dans les trois cas, le Conseil de sécurité fut à l'origine de la saisine, alors que la Commission aurait pu être saisie auparavant par le Gouvernement du pays ou par un autre organe des Nations unies. Toutefois, une divergence apparaît entre les deux premiers cas et l'affaire bissau-guinéenne sur ce dernier point : dans les affaires burundaises et sierra-léonaises, chacun d'eux exprima son souhait d'être inscrit à l'ordre du jour de la Commission par le biais d'une lettre au Président de l'Assemblée générale, alors que le courrier du représentant bissau-guinéen est adressé au Secrétaire général. Or, d'après la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, il n'existe aucune condition préalable pour que le Secrétaire général saisisse la Commission d'une demande d'avis¹³⁷⁶. Si la saisine par le Conseil de sécurité se justifiait d'un point de vue purement formel dans le cas du Burundi et de la Sierra Leone, il n'en est pas de même dans le cas de la Guinée-Bissau puisqu'il envoya sa demande auprès du Secrétaire général. Par conséquent, dans ce cas, faut-il voir le début d'une pratique selon laquelle la Commission de consolidation de la paix pourrait finalement être saisie uniquement par le Conseil de sécurité ?

Une fois saisie, la Commission va rechercher à apprécier la situation et à évaluer l'état d'avancement de la consolidation de la paix. A cette fin, une de ses premières mesures est de contacter les différents acteurs internationaux et régionaux qui sont déjà en train d'agir avec

¹³⁷⁴ Expression de la science politique que l'on peut définir ainsi : dans le cadre d'une démocratie, lorsqu'une personne ou une institution dispose de pouvoirs propres importants et peut les exercer en toute indépendance, sans un contre pouvoir ou un contrôle d'une instance démocratiquement élu, on lui impose une « responsabilité démocratique ». Elle s'exprime, notamment, à travers l'obligation de transparence et d'information du public. D'une manière plus générale, il s'agit de la démocratisation. C'est d'ailleurs ce dernier sens que nous retiendrons dans le cas de la Guinée-Bissau.

¹³⁷⁵ Lettre du Président de la Commission de consolidation de la paix au Président du Conseil de sécurité, 28 décembre 2007, A/62/685 – S/2008/87.

¹³⁷⁶ On rappelle que la CCP peut être saisie par l'Etat, sous certaines conditions préalables dont le fait de ne pas être inscrit à l'ordre du jour du Conseil de sécurité.

l'Etat en question. Par ailleurs, la CCP va rapidement se rapprocher du Gouvernement national dans le dessein non seulement d'obtenir une autre source d'information sur la situation, mais aussi pour travailler avec lui dans le but de consolider durablement la paix.

La procédure suivie par la Commission de consolidation de la paix est donc identique dans toutes les affaires : après une série de réunions à New-York, elle va très rapidement envoyer une équipe sur place afin d'enquêter sur les acquis et les besoins en matière de consolidation de la paix. Une fois les besoins précisés et les actions de *peace-building* en cours de réalisation répertoriées, la Commission et le Gouvernement vont mettre au point un « cadre stratégique à la consolidation de la paix » et son suivi.

Cette procédure sera exécutée dans l'affaire de Guinée-Bissau puisque du 23 au 25 janvier 2008 une mission de la Commission s'est rendue sur place. Elle était précédée et suivie de réunions au siège des Nations unies¹³⁷⁷. D'ailleurs, au cours de l'une de ces réunions, il fut décidé que la Guinée-Bissau était éligible au financement par le Fonds pour la consolidation de la paix¹³⁷⁸. Enfin, le 1^{er} octobre dernier, le « cadre stratégique pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau » (CSCP) a été adopté¹³⁷⁹.

Sur le fond, il faut remarquer que des actions en faveur de la consolidation de la paix ont été ou sont en train d'être réalisées lorsque le Comité d'organisation inscrit la Guinée Bissau à l'ordre du jour de la CCP. Ainsi, un bureau d'appui à la consolidation de la paix a commencé à coordonner ces différentes actions, tandis que les institutions financières internationales ont établi, avec le Gouvernement bissau-guinéen et ses créanciers, un plan pour inculquer au Gouvernement la rigueur et l'équilibre budgétaire en échange de l'allègement de la dette. Enfin, la Guinée-Bissau a élaboré des plans nationaux et les met en œuvre dans l'objectif d'établir une paix durable. Un de ces principaux plans est le « Document stratégique pour la réduction de la pauvreté » (DSRP), document qui existe aussi dans l'affaire de la Sierra Leone dont les quatre buts sont : la modernisation de l'administration ; la recherche de la croissance économique ; l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et l'amélioration du niveau de vie des groupes vulnérables – femmes et enfants notamment –. Ces objectifs se retrouvent au sein du CSCP. En effet, au cours de ces différentes réunions, la Commission de consolidation de la paix reconnaît que Bissau a déjà pris de nombreuses mesures en faveur du *peace-building* et qu'il est nécessaire de se fonder sur celles-ci pour établir un cadre stratégique. Dès lors, il est tout à fait normal que les buts et moyens soient identiques

¹³⁷⁷ Note d'information sur la situation en Guinée-Bissau, 2 avril 2008, PBC/2GNB/5.

¹³⁷⁸ Compte-rendu analytique de la 2^e séance : Consolidation de la paix en Guinée-Bissau, 25 avril 2008, PBC/2/GNB/SR.2

¹³⁷⁹ Cadre stratégique pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, 1^{er} octobre 2008, PBC/3/GNB/3.

entre les propos de la Commission et ceux du Gouvernement d'autant plus qu'ils travaillent ensemble. Finalement « le principal défi restant consiste à assurer un financement et la coordination des activités de consolidation de la paix et à jeter les bases d'un engagement à long terme en faveur du pays »¹³⁸⁰. C'est donc par le biais du Cadre stratégique que les différents travaux de consolidation de la paix et engagements de la Commission et du Gouvernement seront examinés.

Le CSCP reprend la trame que la CCP avait adoptée à l'occasion de l'étude des questions du Burundi et de la Sierra Leone : après avoir fait un bref rappel historique et du contexte qui a conduit à la saisir, le Cadre stratégique pose les principes de coopération, repris des précédents coréalisés par la Commission, qui vont régir les relations entre les différents intervenants et plus particulièrement entre la Commission de consolidation de la paix et le Gouvernement bissau-guinéen : maîtrise nationale ; partenariat et responsabilité mutuelle ; participation de tous ; engagement durable et coordination. Le but du CSCP est d'orienter les travaux du Gouvernement, de la CCP et des autres acteurs dans un cadre souple afin qu'ils puissent s'adapter aux évolutions de la situation.

Dans le cas de la Guinée-Bissau, le CSCP va établir une liste d'objectifs à atteindre. Pour chacun d'eux, il va en préciser le contenu, les défis et les risques. De plus il notera les mesures à court et à moyen terme que le Gouvernement et la CCP sont invités à prendre pour atteindre ces objectifs. Par ailleurs, on pourra remarquer que ces différents desseins poursuivis ici se retrouvent en tout ou partie dans les cas burundais et sierra-léonais. Ainsi, dans les trois affaires, on retrouve les objectifs d'appui à la démocratisation et de soutien à la réforme du secteur de la sécurité et de la justice. De plus, dans les trois cas, les Gouvernements nationaux et les acteurs internationaux ont élaboré et mis en place un « Document stratégique pour la réduction de la pauvreté » et le Conseil de sécurité a créé un « bureau d'appui à la consolidation de la paix ». La Commission de consolidation de la paix s'appuie sur chacun d'eux pour mettre en œuvre les mesures de *peace-building*. Enfin, les CSCP bissau-guinéenne et sierra-léonaise ont en commun de favoriser le développement économique et de lutter contre la corruption. Il faut néanmoins préciser et rappeler que, chaque opération de consolidation de la paix étant unique, si on peut retrouver des points communs entre les différentes affaires inscrites à l'ordre du jour de la CCP, chaque « Cadre stratégique » est propre à chaque pays, en fonction des circonstances et de sa situation.

¹³⁸⁰ *Ibid.*, § 9.

Le premier dessein inscrit poursuivi intéresse les élections législatives et le renforcement de la commission électorale. On peut relever ici deux types de priorités à court terme : le premier est d'ordre matériel et intéresse, entre autres, le registre électoral, l'éducation civique et les observateurs électoraux ; le deuxième est financier car sans une aide extérieure, il est jugé que le Gouvernement ne pourra pas assurer le financement des élections. A plus long terme, il convient de préparer les élections présidentielles 2010. Afin d'y parvenir, le Gouvernement bissau-guinéen s'engage à renforcer la capacité des institutions chargées de la gestion électorale, de mettre en place les fondations pour les cycles électoraux 2008-2010 et renforcer le rôle des groupes marginaux – femmes et jeunes notamment – dans le processus politique ; tandis que la CCP se voit confier la mission de coordonner et d'apporter son aide au processus électoral et de plaider sa cause après des bailleurs de fonds.

L'objectif suivant est de prendre des mesures pour redémarrer l'économie et plus particulièrement rénover les infrastructures de l'énergie. A court terme, il s'agit d'accroître la valeur de la noix de cajou, à moyen terme de diversifier la production agricole et l'économie nationale et à long terme de remettre en état les infrastructures et le système financier, notamment par l'allègement des dettes. A cette fin, le Gouvernement doit promouvoir toutes mesures permettant d'atteindre ces objectifs et continuer à exécuter le DSRP. Quant à la Commission de consolidation de la paix, elle doit recenser les déficits en infrastructures et encourager les échanges intersectoriels et l'application des mesures de relance de l'économie.

La réforme du secteur de la sécurité et de la défense intéresse la stabilité politique, le maintien de l'ordre public et le redressement économique. Elle tourne autour de la question de la rénovation de l'armée, institution pléthorique. Celle-ci a déjà été lancée par la Guinée-Bissau, mais il demeure un problème de ressources financières pour les programmes de réintégration globale des anciens combattants. Dans cette optique, il est recommandé au Gouvernement de poursuivre sa réforme du secteur de la sécurité et notamment le programme de désarmement et de réinsertion des anciens combattants dans la vie civile.

Concernant la question du renforcement du secteur de la justice, de la consolidation de l'état de droit et de la lutte contre le trafic de drogues, le défi est de mettre en place un système judiciaire adéquat et efficace pour fournir les services attendus par la population. Il s'agit par conséquent de renforcer l'institution judiciaire en formant le personnel judiciaire et en améliorant les conditions et le matériel de travail. A plus long terme, il faut réviser la loi nationale dans le but, entre autres, de l'harmoniser avec les droits de l'homme. Le CSCP rappelle par ailleurs que la rénovation des prisons et l'exécution du plan anti-drogue élaboré avec l'ONUDC sont déjà en cours de réalisation. Ainsi, sur ce dernier aspect, les membres de la

Commission recommandent au Gouvernement bissau-guinéen de poursuivre son exécution et apportent le soutien de la Commission sur l'ensemble de l'objectif du renforcement de la justice et de l'état de droit. Sur l'autre aspect de cette question, les mesures préconisées dans le Cadre stratégique se résument ainsi : rationalisation. Il est en effet demandé de mettre en place des tribunaux et des centres de détention régionaux et d'amender le statut des forces de sécurité. De son côté, la CCP doit axer ses efforts pour trouver solutions de financements des programmes et pour soutenir le Gouvernement dans sa lutte contre la criminalité et contre le trafic de drogue. A cette fin, le CSCP préconise une approche régionale et le renforcement de la police.

Si certaines administrations, telles que celle de la justice ou de la police, font l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission de consolidation de la paix, il n'en demeure pas moins que l'OCP ne saurait être un succès sans une réforme générale de l'administration. Dans le cas particulier de la Guinée-Bissau, elle s'inscrit dans le cadre du Document stratégique pour la réduction de la pauvreté, car le défi est ici de redresser la situation budgétaire. Pour cela, les aides financières et l'allégement de la dette doivent se poursuivre. Il est toutefois bien évident que la Communauté internationale ne saurait poursuivre son aide sans des efforts de la part de la Guinée-Bissau. Le CSCP recommande donc la rationalisation du nombre de fonctionnaires et de leur répartition sur le territoire national. A court terme, cela impose de remettre en état les écoles d'administration. A plus long terme, il s'agit de redéfinir la fonction de l'administration et d'en renforcer les moyens et la responsabilité. Ces diverses mesures relèvent essentiellement de l'action Gouvernementale, la Commission ne faisant qu'apporter son soutien et une mobilisation pour assurer le financement de la réforme.

Enfin, la résolution des problèmes sociaux contribuera à la stabilisation et la consolidation de la paix. Dans ce dessein, les mesures mises en avant par le « Cadre stratégique pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau » s'intéressent à l'école, à la santé, à l'emploi des jeunes et au microcrédit. Or ces actions sont déjà en œuvre. Le seul défi à relever concerne leurs financements respectifs et à ce propos, il faut remarquer que le CSCP ne fait aucune recommandation particulière dessus puisqu'il insiste sur la nécessité de faciliter l'accès aux services publics par les groupes vulnérables et d'appuyer tous les efforts faits en faveur de l'emploi des jeunes.

Récemment, à l'occasion des élections législatives, un premier bilan de la mise en œuvre du CSCP fut réalisé. Le scrutin s'est bien déroulé et à la date prévue du 16 novembre

2008¹³⁸¹. Le PRS, la coalition regroupant l'alliance des forces patriotiques et la procédure démocratique (AD) ont toutefois déposé un recours devant la Cour suprême en vue de l'annulation des résultats de certains bureaux de vote. Par ailleurs, le 23 novembre 2008, le président Vieira fut la cible d'une tentative d'attentat. La Commission de consolidation de la paix en conclut que « la bonne tenue des élections législatives a montré à quel point le peuple bissau-guinéen était résolu à poursuivre le processus démocratique. Cependant, cet épisode de violence témoigne de la fragilité de la situation »¹³⁸² Elle recommande donc la poursuite des mesures de consolidation de la paix.

¹³⁸¹ Les résultats définitifs sont les suivants : sur cent sièges, 67 pour le PAIGC, 28 pour le PRS et 3 pour le Parti républicain pour l'indépendance et le développement (PRID).

¹³⁸² « Conclusions et recommandations de la Commission de consolidation de la paix sur la situation actuelle en Guinée-Bissau », 2 décembre 2008, PBC/3/GNB/4.

Conclusion du titre II

La Commission de consolidation de la paix est aujourd'hui saisie des situations au Burundi, en Sierra Leone, en Guinée-Bissau et en République Centrafricaine. Bien que chaque situation soit unique, il existe des points communs entre ces différentes affaires.

Ainsi, ces quatre pays ont en commun d'être sur le continent africain. Malgré les accords de cessez-le-feu et de paix qui mettent fin à des guerres civiles plus ou moins longues, la sécurité demeure extrêmement précaire en raison de la poursuite des combats par quelques groupes et de la non-démobilisation de tous les anciens combattants. Cette insécurité s'accompagne d'une instabilité politique se traduisant par des putschs. Ces quatre Etats ont enfin en commun d'être parmi les plus pauvres de la planète alors qu'ils possèdent des ressources naturelles importantes.

De par leur histoire et leur géographie, ils sont néanmoins uniques. Ainsi, la question hutue et tutsie intéresse avant tout le Burundi, parce qu'elle est une des causes de la situation actuelle du pays. De même, toute interrogation ayant trait aux diamants visera davantage la Sierra Leone et la République Centrafricaine puisque des mines de ce minerai sont présentes sur leur territoire respectif.

Ce schéma binaire se retrouve devant la CCP. On peut, en effet, observer qu'un cadre similaire, mais au contenu variable, a été posé. Dans chaque affaire, la Commission réunit les différents partenaires au siège de New-York et envoie des missions sur le terrain. L'objectif poursuivi est de récupérer et d'analyser le maximum d'informations, afin de mettre en place le CSCP (cadre stratégique pour la consolidation de la paix). Il s'agit d'un texte qui détaille les actions que doivent réaliser les différents acteurs dans chaque domaine. Autrement dit, c'est une feuille de route pour consolider la paix au sein d'un des quatre Etats. L'Etat en question y occupe une place importante, car il est le principal responsable de l'OCP dont il est l'objet.

D'un point de vue économique, un document similaire au CSCP est aussi rédigé et exécuté : le DSRP. Son but est de mettre en place les politiques de lutte contre la pauvreté. Bien que ce document soit élaboré dans le cadre de la Banque mondiale et du FMI, il est pris en compte par la CCP et le CSCP.

Si le cadre et le but général poursuivie sont identiques, chaque affaire a ses propres obligations. Ainsi, il faut prendre en compte les efforts de restauration de l'Etat au Burundi depuis les années 1990 ou le bon fonctionnement du Tribunal spécial pour la Sierra Leone ou

bien l'assassinat du Président de Guinée-Bissau alors que le pays était inscrit à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix.

L'action de la Commission peut se résumer ainsi : un cadre identique entre toutes les affaires traitées mais dont le contenu est modulé selon les circonstances de chaque pays et du moment.

Conclusion de la partie II

L'ONU se caractérise, entre autres, pour être un lieu où se retrouvent de nombreux acteurs de la vie internationale. Ils peuvent coopérer ensemble et coordonner leurs actions respectives. Le siège de l'Organisation permet également aux Etats de conserver un minimum de relations entre eux alors même qu'ils n'auraient aucune relation ou qu'ils seraient en conflit.

Les Nations unies sont ainsi un lieu de coordination et de coopération. Il suffit de lire la Charte pour s'en convaincre puisque les organes principaux collaborent entre eux : l'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité, tandis que ce dernier peut enjoindre le Secrétaire général de lui faire un rapport ou demander un avis à la CIJ... De même, une collaboration entre l'ONU et des entités extérieures a été envisagée. Ainsi, le chapitre VIII de la Charte organise les relations avec les organisations régionales et le chapitre IX intéressent les institutions spécialisées. Enfin, sur le terrain, les organisations internationales poursuivent leurs coopérations avec les autorités nationales et la population locales à travers le RSSG.

La collaboration entre tous les acteurs d'une opération des Nations unies participe à son succès. En matière de *peace-building*, cette collaboration s'avère non seulement nécessaire au succès de l'opération, mais aussi indispensable à son fonctionnement. A l'occasion de la *Déclaration du millénaire*, l'Assemblée générale a jugé essentiel de développer des outils adaptés pour favoriser le succès de toute opération de consolidation de la paix. Des rapports proposèrent ainsi de confier cette nouvelle mission à des organes existants des Nations unies tels le Département des affaires politiques, au Secrétariat ou au PNUD, voire de réactiver le Conseil de tutelle. La création d'un nouvel organe fut cependant choisie.

La Commission de consolidation de la paix est ainsi née en 2005. L'importance de la collaboration se retrouve dans ses caractéristiques puisque deux organes principaux, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, ont pour la première fois un organe subsidiaire en commun. De même, la CCP est coprésidée par le Conseil de sécurité et l'ECOSOC. Enfin, tous les acteurs de la consolidation peuvent y siéger.

Malgré son démarrage prudent des informations pertinentes sont tout de suite apparues. Ainsi, dès la première saisine de la Commission, on a pu remarquer que la pratique n'était pas l'exacte application du texte de la résolution 1645. Alors que cette dernière autorise le Conseil de sécurité à saisir la Commission sans conditions préalables, les questions

burundaises et sierra léonaises ont été inscrites à l'ordre du jour à la demande du Conseil de sécurité et de l'Etat intéressé. Bien entendu, la saisine n'émane que du Conseil, mais elle fait suite à une demande de chaque Gouvernement.

Cette perpétuelle recherche de l'accord du pays se reconfirme tout au long du processus du *peace-building*. Pour être tout à fait précis, il faut comprendre que le vocable d'Etat vise ici tous les anciens belligérants qui ont signé les accords de paix. Dans cette optique, d'ailleurs, l'ensemble de la Communauté internationale fera pression sur tous les groupes qui n'auraient pas cessé les combats et paraphé les accords de paix. Aucun avis et aucune décision ne sauraient être adoptés sans que l'Etat en question ait été consulté et ait donné son accord préalable. Pareillement, chaque décision doit s'adapter à l'évolution de la situation et aux actions en cours de réalisation. Ainsi, l'existence d'une juridiction pour juger les responsables des massacres en Sierra Leone est prise en compte et s'intègre dans le processus de la consolidation de la paix.

La participation aux réunions de la CCP intéressant l'Etat est donc non seulement un droit, mais surtout un devoir. En effet, il se trouve au cœur de sa propre consolidation de la paix. Chaque affaire est unique et doit être appréciée à la lumière des seuls éléments caractérisant chaque situation. De même, toute interrogation sur le succès ou l'échec des actions de la Commission de consolidation de la paix ne pourra donner lieu qu'à des réponses relatives.

Néanmoins, ce n'est pas parce que les actions de *peace-building* de chacun des quatre Etats inscrits à l'ordre du jour de la CCP sont uniques qu'il n'existe aucune convergence. On observera ainsi que les quatre pays sont africains, qu'ils ont connu ou continue de connaître une instabilité politique et qu'ils sont très pauvres. De plus, un schéma similaire est toujours suivi par la Commission de consolidation de la paix. Outre la saisine identique, le travail de la Commission débute toujours par la récolte de toutes les informations nécessaires à son travail. Cela passe par des réunions au siège de New-York et par des enquêtes sur le terrain. Il s'ensuit la rédaction du cadre stratégique à la consolidation de la paix (CSCP) et du document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP), puis leur mise en œuvre. Parallèlement, les Etats sont inscrits pour bénéficier des ressources du FCP.

C'est donc dans une enveloppe semblable mais au contenu différent que la CCP exerce son action en tant que principal responsable de la consolidation de la paix et qu'en son sein, l'Etat dispose d'un droit de veto tacite à chaque fois que la Commission se réunit sur son cas.

Conclusion générale

La création et la mise en fonction de la Commission de consolidation de la paix consacre l'aboutissement d'un très lent et long processus tendant vers une paix durable. Ce chemin fut jalonné de différentes étapes et difficultés.

Pendant plusieurs millénaires, le recours à la guerre n'était pas illégal, à condition de respecter certaines obligations. Au fil du temps, elles sont devenues de plus en plus nombreuses. La procédure de déclaration d'une guerre fut l'une des premières règles codifiées. On distingua ensuite la guerre injuste de la guerre juste. Cette dernière avait un dessein « louable ». La fin du XIX^e et le début du XX^e siècles marquèrent un tournant important dans le droit de la guerre. Des traités interdirent explicitement le recours à certaines armes, ordonnèrent de ne pas viser les non-combattants et instituèrent des procédures afin de permettre l'accès des secours aux blessés. La guerre demeurait alors légale, mais dans un cadre qui devenait de plus en plus restrictif.

Même si, dans les faits, de nombreux conflits ont dépassé ce cadre, la guerre devint rapidement l'exception et la paix le principe. Plusieurs événements marquèrent ce renversement : la création de la SdN qui était la première organisation universelle pacifique, le pacte franco-américain de Briand-Kellogg de 1928 qui a mis la guerre hors-la-loi.

La Seconde Guerre mondiale ne remit pas en cause le processus ainsi lancé. Bien au contraire, il fut renforcé par l'institution de l'ONU, organisation internationale disposant des moyens nécessaires pour contraindre par la force les Etats à ne pas recourir à la guerre. Sa pleine mise en œuvre fut néanmoins retardée par la guerre froide entre les Etats-Unis et l'URSS. Au plus fort moment, la menace contre la paix et la sécurité internationales ne visait que le danger d'une attaque armée d'un Etat contre un autre Etat. Autrement dit, à l'ONU, le cessez-le-feu et aux négociateurs des Etats, la recherche d'une solution politique. Les desseins de l'ONU n'étaient alors que de maintenir une paix interétatique physique ou matérielle par le palliatif de solutions pragmatiques comme les OMP. Loin de les remettre en cause, ces solutions furent conservées et améliorées lorsque les Nations unies ne furent plus bloquées par l'opposition des blocs. Le Conseil de sécurité peut désormais recourir à la plénitude des moyens à sa disposition et notamment le chapitre VII de la Charte. En parallèle de cette renaissance de l'Organisation, on assiste à un élargissement des menaces contre la paix permettant au Conseil d'intervenir dans le cadre de guerres civiles ou dans les domaines qui, *a prio-*

ri, n'ont pas de lien évident avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales (la santé, l'environnement, la démocratie...). Cette étape du processus mise en application, il apparaît indubitable qu'il n'existe plus de concordance parfaite entre l'objectif du maintien de la paix et l'élargissement des menaces potentielles sur celles-ci. Désormais, le Conseil de sécurité et l'ONU devront intervenir plus tôt et se retirer plus tard. Dans le cadre de la diplomatie préventive, la Communauté internationale devra intervenir alors même que l'affaire en question ne relève pas encore du chapitre VI de la Charte. C'est-à-dire qu'il existe une probabilité qu'elle devienne source potentielle d'un conflit. La diplomatie préventive entend ainsi supprimer toutes les sources possibles de conflits. Dans le deuxième cas, la consolidation de la paix est l'ensemble des actions réalisées en vue d'éviter la résurgence d'un conflit. Ces différentes actions se regroupent en trois étapes : restaurer un Etat démocratique, aider au développement socio-économique du pays et juger les criminels de guerre.

A chacune des ces étapes, une série d'opérations et actions sont exécutées par un large panel d'intervenants. Certains s'emploient pour maintenir ou rétablir la paix, tandis que d'autres interviennent uniquement lors du *peace-building*. De même, certains acteurs n'agissent pas durant les trois étapes. Il en ressort la nécessité de coordonner les actions de *peace-building*. Il s'agit non seulement d'intégrer l'opération de consolidation de la paix dans le cadre de l'opération de maintien de la paix, mais aussi de coordonner les différents acteurs de la consolidation entre eux. Ce dernier point est d'autant plus essentiel que l'OCP ne bénéficie pas de la disposition de l'article 17 de la Charte : il n'existe aucune obligation de financer une telle opération. Certes, l'Etat devant participer à sa propre consolidation, il doit la financer, malheureusement la guerre a toujours appauvri et bien souvent, l'Etat est en faillite économique. Par conséquent, seules les contributions volontaires garantissent le financement du *peace-building*. Sachant le coût important du maintien de la paix, la question du financement de la consolidation de la paix apparaît comme une difficulté majeure d'une opération qui par nature dure nécessairement plus longtemps et donc coûte plus chère. On ne saurait alors imaginer les conséquences dramatiques d'une OCP qui s'arrêterait en raison d'un manque de moyens financiers. Cela marquerait l'échec de toute la Communauté internationale en faveur de la paix. Afin d'éviter un tel échec, il faut avoir une perspective à moyen et long terme du financement d'une opération de consolidation de la paix. Autrement dit, avant de commencer une telle opération, l'ONU doit vérifier qu'elle disposera des fonds nécessaires à chaque action au moment utile. Le financement des actions de *peace-building* est donc une question importante à laquelle des réponses devront être apportées, faute de quoi nous assisterons à un échec de l'ONU.

Les créations, en 2005, de la Commission de consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix viennent consacrer le besoin impérieux de coordination des acteurs et des moyens.

La raison d'être de la Commission est de réunir en un même lieu tous les acteurs du *peace-building* afin qu'ils puissent coordonner leurs actions et leurs moyens. De par sa nature même, le désir de coordination se retrouve renforcé puisque la CCP est le premier organe co-subsidiaire créé par deux organes principaux des Nations unies : il est à la fois un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Aujourd'hui, si cette originalité n'a pas affecté le fonctionnement de la Commission, il n'en demeure pas moins que des problèmes pourront se poser un jour à propos de la relation hiérarchique entre l'organe principal et l'organe subsidiaire. Ce problème s'aggraverait dans le cas où l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ne coopéreraient pas parfaitement l'un avec l'autre. A plus long terme, on peut se demander si l'expérience de la cosubsidarité sera renouvelée et dans quelles conditions. En sus de sa nature originale, la CCP est dirigée successivement par le Conseil de sécurité et par l'ECOSOC. Une telle disposition renforce nécessairement la coordination et la coopération entre les différents acteurs. Toutefois, cela peut être, ici aussi, une source de difficulté en cas de désaccord entre ces acteurs. La coopération et la coordination sont donc le moteur de la consolidation de la paix. Ce double principe s'applique non seulement aux activités, mais également aux questions de financement, car une amélioration de la coordination et de la coopération rationalise les coûts.

Après presque deux ans de fonctionnement, dans le cadre de la Sierra Leone et du Burundi, il s'avère difficile d'établir un bilan complet de la Commission : jusqu'à présent, on peut l'assimiler à un lieu de réunion des différents acteurs afin qu'ils puissent coordonner leurs différentes actions entre eux. Un premier bilan complet de l'action de la Commission ne pourra être néanmoins effectué que lorsque plusieurs pays auront retrouvé ou non durablement la paix. Dans cette hypothèse, et connaissant la durée nécessairement longue d'une OCP, il ne paraît pas illusoire de penser qu'un premier bilan complet de l'action de la CCP ne pourra être dressée qu'au minimum dans cinq ans. Les questions seraient alors de savoir si ce bilan est positif ou négatif et quelles seront les améliorations qu'il faudra apporter à la Commission de consolidation de la paix. On peut néanmoins faire déjà quelques observations sur la situation actuelle au sein des quatre Etats inscrits à l'ordre du jour de la Commission.

Si des éléments montrent que la situation au Burundi s'améliore, la paix n'est pas encore durablement installée. Une démocratie pluraliste est officiellement installée et il existe

une certaine stabilité politique. Mais des violations aux libertés d'expression et d'association sont à déplorer. La tenue récente d'un procès pour tentative de coup d'Etats de plusieurs anciens dirigeants – qui s'est conclu par un non-lieu – montre la fragilité de la démocratie burundaise. Sur le plan de la sécurité, jusqu'au 21 avril 2009, le FNL poursuivait le combat armé. Si sa transformation en parti politique et le cessez-le-feu qui en a résulté apporte une amélioration, la situation sécuritaire n'est pas encore satisfaisante. Les violations des droits de l'homme par les forces de sécurité ainsi que l'absence de procès des responsables des crimes perpétrés durant les conflits contribuent à maintenir l'insécurité. Des actions sont néanmoins entreprises avec succès dans ce domaine. On pourra, par exemple, citer les efforts pour réinsérer dans la vie civile les enfants ou les modifications du droit et de la procédure pénaux afin de tenir compte de l'âge du prévenu. Economiquement, le pays est exsangue. Alors que l'agriculture est essentielle à la paix, selon la FAO¹³⁸³, le Burundi a subi deux catastrophes naturelles qui ont eu des conséquences sur les futures récoltes agricoles. Les aides financières apportées, notamment, par le FCP, sont par conséquent les bienvenues. La question des réfugiés demeure enfin posée, même si l'action du HCR est ici saluée.

En Sierra Leone, on peut noter deux points positifs en faveur de la consolidation de la paix. Tout d'abord, la création et la mise en fonction du TSSL avant que la CCP commence son travail dans le pays a permis de faire des avancées importantes dans le domaine de la justice. La tenue du procès de Charles Taylor – un des principaux responsables de la guerre civile – ou les récentes condamnations de trois anciens dirigeants du RUF sont autant d'éléments jouant en faveur du *peace-building*. Les bons déroulements des élections générales de 2007 et locales de 2008 doivent être aussi remarqués. Ils montrent que la démocratie s'est installée en Sierra Leone. Elle demeure néanmoins fragile et les efforts doivent être poursuivis. Selon un rapport du Secrétaire général, il faut maintenant s'attaquer aux causes profondes du conflit. Des réponses doivent par ailleurs être apportées aux questions socio-économiques, notamment à l'insuffisance des infrastructures, à la corruption et plus particulièrement au chômage des jeunes. Enfin, l'utilisation de plus en plus importante du pays comme zone de transit par les trafiquants de drogue est un problème de sécurité qui doit lui aussi être traité.

Ce problème de trafic de drogue est également présent lorsque la Commission de consolidation de la paix est saisie du cas de la Guinée-Bissau. La situation générale ne s'est pas améliorée. Certes, les élections législatives de 2008 se sont bien déroulées et « ont ouvert la

¹³⁸³ « Burundi : L'agriculture, pierre angulaire de la paix, selon la FAO », Centre d'actualité de l'ONU, 20 janvier 2009.

voie au renforcement du soutien des Nations Unies aux efforts de reconstruction »¹³⁸⁴, mais l'instabilité politique et l'insécurité demeurent importantes. Ainsi, le 2 mars 2009, le président Joao Bernardo Viera et son chef d'Etat-major sont assassinés. Pour l'ONU, ces actes de violence sont le signe que des réformes de la défense, de la sécurité et de la justice doivent être rapidement mises en œuvre.

La situation en République Centrafricaine est certainement la plus difficile qu'ait rencontrée jusqu'à présent la Commission. Lorsque cette dernière est créée la situation est catastrophique : malgré la signature d'un accord de paix, l'ONU constate une absence de dialogue politique et un taux de pauvreté très important. Toutefois, la principale inquiétude des Nations unies était les violations des droits de l'homme et leurs conséquences. L'Organisation constata ainsi, dans un rapport de 2008, que la plupart de ces violations était le fait des forces de sécurité nationale. Cela constituait une difficulté importante pour consolider la paix, voire même la maintenir. La solution préconisée par la Communauté internationale est de rétablir un dialogue politique ouvert dans le dessein de permettre des progrès simultanés sur tous les fronts : sécurité, état de droit et développement. Si un dialogue politique inclusif fut conclu avec succès en décembre 2008, de nombreuses difficultés entravent la mise en œuvre de ses conclusions. Aujourd'hui, les combats armés entre les rebelles et les troupes gouvernementales se poursuivent encore. Ces combats sont accompagnés de violations des droits de l'homme et empêchent tout aide au développement économique. Il faut donc constater que l'OCP en République Centrafricaine est pour le moment un échec.

A propos de ces quatre pays, nous pouvons remarquer qu'il s'agit d'Etats africains. Ils ont connu un ou plusieurs coups d'Etats accompagnés d'un conflit armé. Avant leur inscription à l'ordre du jour de la Commission, ils sont dans une phase de normalisation démocratique. Autrement dit, les combats ont cessé et l'Etat de droit démocratique a recommencé à fonctionner, mais la situation du pays demeure fragile et les combats pourraient recommencer à tout moment ou ont déjà repris. Sachant que la consolidation de la paix est une opération qui doit débiter le plus tôt possible, quasi simultanément avec l'opération de maintien ou de rétablissement de la paix, il faut espérer que la CCP n'attendra pas à chaque fois que l'Etat soit dans une phase de normalisation démocratique avant de se saisir de son cas. Il est de plus assez étrange qu'il n'y ait que des pays africains ayant subi une guerre civile. Certes le continent africain bénéficiait déjà de l'attention des Nations unies sur la question de la paix, mais

¹³⁸⁴ « Guinée Bissau: le Secrétaire général condamne l'assassinat du président Bernardo Vieira », *Centre d'actualité de l'ONU*, 2 mars 2009.

l'inscription de seulement quatre pays à l'ordre du jour de la Commission est peu au regard du nombre de situations pré-confliktuelles en Afrique et sur les autres continents.

La mission du Fonds est de financer le début de certaines opérations de consolidation de la paix. Il doit également mobiliser les donateurs privés et institutionnels pour qu'ils prennent le relais le plus rapidement possible, car l'action du Fonds est subsidiaire à toutes les autres possibilités de financement.

En sus des quatre Etats inscrits à l'ordre du jour de la Commission, les Comores, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Haïti, le Kenya, le Libéria le Népal et sont également bénéficiaires d'un des programmes du Fonds. On relèvera que la RCA a été déclarée éligible aux programmes du FCP le 8 janvier 2008¹³⁸⁵, soit six mois avant son inscription à l'ordre du jour de la CCP¹³⁸⁶. De plus, tous ces Etats, qui sont bénéficiaires d'un programme du Fonds sans être (encore) inscrits à l'ordre du jour de la Commission, ont élaboré et mettent en œuvre avec les organisations financières internationales le « Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ». Devrons-nous alors assimiler le Fonds à une antichambre de la Commission ? La réponse est complexe. Certes, de nombreux éléments montrent que les Etats susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour de la CCP sont d'abord bénéficiaires d'un programme du FCP. Le fait de bénéficier d'un financement préalable est d'ailleurs intéressant puisque cela pourrait peut-être permettre de débiter les premières actions de consolidation de la paix immédiatement. Mais, au moins deux raisons rendent difficile la qualification d'« antichambre de la Commission » à l'égard du FCP. Tout d'abord, il n'est pas certain que le bénéficiaire du Fonds soit inscrit à l'ordre du jour de la Commission, car la seule aide apportée par le Fonds peut suffire, dans certains cas, à apporter une paix durable. De plus, si le dernier Etat inscrit auprès de la CCP fut d'abord bénéficiaire d'un programme du FCP, il ne faudrait pas oublier que les trois autres Etats ont, dans un premier temps, été inscrits à l'ordre du jour de la Commission.

Quelque soit la réponse, seule la pratique la donnera, car s'il existe des éléments montrant une certaine indépendance entre le FCP et la CCP, on se saurait nier des liens entre eux.

Par ailleurs, bien que le nombre d'Etats bénéficiaires d'un programme du FCP soit supérieur au nombre d'inscrits auprès de la CCP, les sommes alloués par le Fonds pour la consolidation de la paix diminuent. Ainsi, le Burundi et la Sierra Leone disposent respectivement

¹³⁸⁵ <http://www.unpbf.org/CAR/CAR.shtml>.

¹³⁸⁶ Lettre datée du 30 mai 2008, adressée au Président de la Commission de consolidation de la paix par le Président du Conseil de sécurité, 11 juin 2008, A/62/864-S/2008/383.

de 35 millions de dollars américains, tandis que la Guinée-Bissau et la République Centrafricaine ne bénéficient chacun que de 6 et 10 millions de dollars. Certains Etats, comme les Comores ou le Libéria disposent de fonds plus importants. Même si le nombre d'Etats inscrits aux programmes du FCP est encore faible, cela montre néanmoins que l'activité de la CCP est largement insuffisante. Faut-il faire un rapprochement avec la situation de l'ONU dans les années 1990 où, ne pouvant agir convenablement devant des OMP trop ambitieuses, elle a connu des échecs importants ? La Commission de consolidation de la paix serait-elle trop prudente pour éviter tout échec ? Il serait alors peut-être bon de rappeler que l'excès de prudence n'a jamais empêché les échecs et nuit au progrès et donc à la nouveauté, comme la création du premier organe cosubsidiaire.

Bibliographie

Manuels et ouvrages

- Andocide, « *Discours sur la paix avec Lacédémoniens* » in *Annales de la faculté des lettres de Bordeaux*, 1893, n° 1,
<http://remacle.org/bloodwolf/orateurs/andocide/paix.htm>.
- B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 25^{ème} édition, 2008, 646 pages.
- R. Charvin et J.-J. Sueur, *Droits de l'homme et libertés de la personne*, Paris, Litec, collection objectif droit : cours, 5^{ème} édition, 2007, 291 pages.
- J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, collection Domat droit public, 8^{ème} édition, 2008, 818 pages.
- Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7^{ème} édition, 2002, 1510 pages.
- P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Paris, Précis Dalloz, 9^{ème} édition, 2008, 879 pages.
- L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, A. Pena-Soler, O. Pfersmann, J. Pini, A. Roux, G. Scoffoni et J. Tremeau, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, Précis droit public et science politique, 4^{ème} édition, 2007, 628 pages.
- P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau et C^{ie}, 8^{ème} édition, 1925, t. I^{er}, 2^{ème} partie : Paix, 1182 pages.
- G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Paris, Sirey, collection Sirey université droit public, 8^{ème} édition, 2005, 569 pages.
- V. Levy-Garboua et B. Weymuller, *Macroéconomie contemporaine*, Paris, Economica, 2^{ème} édition, 1981, 742 pages
- L. Milliot et F.-P. Blanc, *Introduction à l'étude du droit musulman*, Malesherbes, Dalloz, 2001, 2^{ème} édition, 669 pages.
- P. Pactet et F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey collection Sirey université droit public, 2008, 27^{ème} édition, 624 pages.
- D. Ruzié, *Droit international public*, Paris, Dalloz, collection mémentos, 19^{ème} édition, 2008, 299 pages.

- P. Wachsmann, *Libertés publiques*, Paris, Dalloz, collection cours, 6^{ème} édition, 2009, 730 pages.
- N. Alusala et T. Thusi, *Un pas vers la paix. Le désarmement en Afrique*, Institute for security studies, monographie n° 98, 1^{er} février 2004, 81 pages.
- C. Apostolidis, *Les arrêts de la Cour internationale de justice*, Dijon, éditions universitaires de Dijon, institutions 4, 2005, 208 pages.
- G. Azoulay, *Les théories du développement : du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection didact économie, 2005, 332 pages.
- A. Baudart, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, J. Vrin, collection chemins philosophiques, 2005, 128 pages.
- Michel Bélanger, *Droit international humanitaire général*, Paris, Gualino, collection mémentos LMD, 2^{ème} édition, 2007, 156 pages.
- T. Ben Salah, *Institutions internationales*, Paris, Armand Colin, collection Compact droit, 2005, 329 pages.
- M. Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 6^{ème} édition, 2006, 120 pages.
- A. Bleton-Ruget et J.-P. Sylvestre (sous les directions de), *La démocratie, patrimoine et projet*, Dijon, éditions universitaires de Dijon, 2006, 132 pages.
- H. Bonnet et D. Berthet, *Institutions financières internationales*, Paris, PUF, collection Que-sais-je ?, 4^{ème} édition, 1987, 128 pages.
- P. Cabanel et J.-M. Février (sous les directions de), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaire du Mirail, 2000, 456 pages.
- K. M. Cahill, *La diplomatie préventive*, Paris, Nil éditions, 2005, 394 pages.
- R. H.A. Carter, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Paris, L'Harmattan, droit de la sécurité et de la défense, 2005, 329 pages.
- Z. Cervenka et C. Legum, *Can national dialogue break the power of terror in Burundi ? : Report on the impact of the international conference national dialogue held in Bujumbura on May 15-18 on Burundian efforts to restore democratic process in the country*, Uppsala (Suede), Nordiska afrikainstitutet, Current African issues n° 17, October 1994, 30 pages.

- O. Charnoz et J.-M. Severino, *L'aide publique au développement*, Paris, La découverte, collection repères économie n° 476, 2007, 122 pages.
- R. Charvin et B. Henri (collaboration), *Relations internationales, droit et mondialisation : un monde à sens unique*, Paris, L'Harmattan, 2000, 344 pages.
- R. Charvin, *Les relations internationales*, Lyon, l'Hèrmes, collection l'essentiel sur : droit public, 2002, 2 volumes, 298 pages.
- R. Charvin, *L'investissement international et le droit au développement*, Paris, L'Harmattan, 2002, 203 pages.
- J.-P. Chrétien, A. Guichaoua et G. Le Jeune, *La crise d'août 1988 au Burundi*, Paris, Khartala, collection Cahiers du CRA, n° 6, 209 pages.
- J.-P. Chrétien, *Burundi : l'histoire retrouvée, 25 ans de métier d'historien de l'Afrique*, Paris, Karthala, collection « hommes et sociétés », 1993, 509 pages.
- J.-P. Chrétien, *Le défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi, 1990-1996*, Paris, éditions Khartala, collection Les Afriques, 1997, 400 pages.
- I. Christin, *La Banque mondiale*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1^{ère} édition, 1995, 127 pages.
- D. Colard et J.-F. Guilhaudis, *Le droit de la sécurité internationale*, Paris, Masson, 1986, 205 pages.
- J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978, 372 pages.
- J. Combacau, *Le Pouvoir de sanction de l'O.N.U. : étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, publication de la RGDIP, nouvelle série, n°23, 1974, thèse : *Les sanctions sans emploi de la force armée des Nations unies*, 394 pages.
- J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet, *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, 2 tomes, 2363 pages.
- E. de la Croix, *Le nouveau Cynée ou discours des occasions et moyens d'établir une paix générale & la liberté du commerce par tout le monde*, Milan, Edhis, 1976, 226 pages.
- E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, précis de la faculté de droit de l'université libre de Bruxelles, 3^{ème} édition, 2002, 994 pages.
- B. Davidson, *Révolution en Afrique : la libération de la Guinée portugaise*, Paris, Seuil, collection combats, 1969, 188 pages
- J. Defrasne, *Le Pacifisme*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, mars 1983, 127 pages.

- J. Delivanis, *La légitime défense en droit international public moderne*, Paris, LGDJ, 1971, 204 pages.
- A. Deysine, *Les institutions des Etats-Unis*, Paris, La Documentation française, collection documents d'études - droit constitutionnel et institutions politiques, n° 1.01, 2006, 59 pages.
- H. Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, éditions Panthéon Assas, 2004, 470 pages.
- P. Dubois, *De recuperatione Terre Sancte*, Paris, A. Picard, collection de textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire, n° 9, 1891, 144 pages.
- R.-J. Dupuy (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales – A handbook on international organizations*, Académie de droit international de La Haye, Dordrecht/Boston/ Londres, publications Martinus et Nijhoff, 2^{ème} édition, 1998, 967 pages.
- P.-M. Eisemann, *Les sanctions contre la Rhodésie*, Paris, A. Pedone, 1972, 154 pages.
- P.-M. Eisemann et M. Koskenniemi, *La Succession d'Etats : la codification à l'épreuve des faits / State Succession: Codification Tested against the Facts*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, collection Law books of the Academy, 2000, 1012 pages.
- G. El Din Attia, *Les forces armées des Nations unies en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, collection travaux de droit, d'économie, de sociologie et de sciences politiques, 1963, 468 pages.
- Erasme, *The Education of christian Prince*, Cambridge, Cambridge university press, collection Cambridge texts in the history of political thoughts, 1997, 150 pages.
- M. Gillis, D. H. Perkins, M. Roemer et D. R. Snodgrass, *Economie du développement*, Bruxelles et Paris, université de Boeck, collection Balises - ouverture économiques, 2^{ème} édition, 1998, 753 pages.
- B. Gilson, *La découverte du régime présidentiel*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome XXXIV, 1968, 414 pages.
- M. S. Gorbatchev, *Perestroïka : vues neuves sur notre pays et le monde*, Paris, J'ai lu, 1989, 378 pages.
- M. S. Gorbatchev, *Avant-mémoires*, Paris, O. Jacob, 1993, 430 pages.
- M. Gounelle, *Relations internationales*, Paris, Dalloz, collection mémentos, 8^{ème} édition, 2008, 209 pages.

- J.-F. Guilhaudis, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Litec, 2^{ème} édition, 2005, 742 pages.
- M. Guillaume-Hofnung, *La médiation*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 2^{ème} édition, 2000, 127 pages.
- O. Guitard, *L'apartheid*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 1983, 128 pages.
- G. Hermet, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, collection la bibliothèque du citoyen, 128 pages.
- T. Hobbes, *Léviathan : traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, Dalloz, 1999, 780 pages.
- A. Houziaux, S. Brunel et P. Kipré, *L'aide au tiers-monde, à quoi bon ?*, Paris, éditions de l'Atelier et ouvrières, collection questions de vie, 2005, 114 pages.
- M. Humbert, *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Paris, Dalloz, collection Précis droit public-sciences politiques, 9^{ème} édition, 2007, 531 pages.
- A. Jenkins Peaslee and D. Peaslee Xydis *Constitutions of Nations*, The Hague, Martinus Nijhoff, Volume I, Africa, 4th edition, 1974, 1141 pages.
- E. Kant, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Paris, G. Fishbasher, 1880, 65 pages.
- H. Kelsen, *Ecrits français de droit international*, Paris, PUF, collection doctrine juridique, 2001, 316 pages.
- S. J. Kirschbaum (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal et Paris, l'Harmattan, collection Raoul-Dandurand, 247 pages.
- A. C. Kiss et J.-P. Beurier, *Droit international de l'environnement*, Paris, A. Pedone, 3^{ème} édition, 2004, 503 pages.
- E. Lagrange, *Les Opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte*, Paris, Montchrestien, collection perspectives internationales n°16, 1999, 181 pages.
- P. Lalumière et A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, collection Thémis science politique, 1978, 712 pages.
- M. Lelart, *Le Fonds monétaire international*, Paris, PUF, collection Que sais-je ?, 2^{ème} édition, 1995, 127 pages.
- K. Lescure, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Paris, Montchrestien, collection études internationales n° 6, 1994, 203 pages.

- X. Linant de Bellefonds, *L'arbitrage et la médiation*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2003, 122 pages.
- J.-C. Masclet, *Droit électoral*, Paris, PUF, Collection droit fondamental, droit politique et théorique, 1989, 448 pages.
- J. Maynard Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, éditions de la nouvelle revue française, 15^{ème} édition, 1920, 240 pages.
- N. Machiavel, *De Principatibus : Le Prince*, Paris, PUF, collection fondements de la politique, 2000, 641 pages.
- T. Montalieu, *Economie du développement*, Paris, Bréal, collection amphi économie, 2001, 255 pages.
- Saint Thomas More, *L'Utopie ou la meilleure des Républiques*, Paris, Albin Michel, 1935, 252 pages.
- G. Mpozagra, *La République du Burundi*, Paris, Institut international d'administration publique, éditions Berger-Levrault, collection encyclopédie politique et constitutionnelle, série Afrique, 1971, 72 pages.
- B. Oppetit, *Théorie de l'arbitrage*, Paris, PUF, collection droit, éthique, société, 1998, 127 pages.
- A. Ould Abdallah (entretiens avec S. Smith), *La Diplomatie pyromane*, Paris, Calmann-Lévy, 1996, 212 pages.
- R. Papini et G. Cortese, *La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, Paris, A. Pedone, 1972, 301 pages.
- P. Pazartzis, *Les engagements internationaux en matière de règlement pacifique des différends entre Etats*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international, T. 104, 1992, 349 pages.
- Y. Petit, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, collection système : droit international, 2000, 216 pages.
- J. Rawls, *Paix et démocratie : le droit des peuples et la raison publique*, Paris, La découverte, série politique et sociétés, 2006, 236 pages.
- F. Reyntjens, *L'Afrique des Grands lacs en crise : Rwanda, Burundi : 1988-1994*, Paris, Khartala, collection Les Afriques, 1994, 326 pages.
- J. Rideau, *L'arbitrage international (public et commercial)*, Paris, A. Colin, 1969, 112 pages.
- J.-J. Roche, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 3^{ème} édition, 2005, 392 pages.

- P. Rosanvallon, *La contre-démocratie*, Paris, éditions du Seuil, les livres du nouveau monde, septembre 2006, 352 pages.
- C. Rousseau, *Le droit des conflits armés*, Paris, A. Pedone, 1983, 632 pages.
- T. Ruysen, *Les sources doctrinales de l'internationalisme : des origines à la paix de Westphalie*, Grenoble, PUF, publications de la faculté des lettres/université de Grenoble, n° 10, 1954, t. 1, 500 pages.
- Saint Augustin, *La Cité de Dieu*, Paris, éditions Charpentier, 1855, 376 pages.
- Sir E. Satow, *A guide to diplomatic practice*, London – New-York – Toronto, Longmans, Green and co, 3rd edition, 1932, 519 pages.
- L.-A. Sicilianos, *L'ONU et la démocratisation de l'état : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, A. Pedone, Publications de la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme n° 5, 321 pages.
- M.-C. Smouts, *Le Secrétaire général des Nations unies. Son rôle dans la solution des conflits internationaux*, Paris, Armand Colin, 1971, 299 pages.
- B. Soccol, *Relations internationales*, Orléans, Paradigme, collection manuel, 12^{ème} édition, 2007, 404 pages.
- B. Spinoza, *Traité des autorités théologique et politique*, 1670, Paris, Gallimard, collection Folio essais, 242, 1994, 369 pages.
- Y. Daudet, M.-C. Smouts, P. Morillon et B. Stern (directrice de la publication), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, Montchrestien, collection l'ONU et les opérations de maintien de la paix, 1996, 198 pages.
- S. Sur, *Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international*, Paris, Institut français de relations internationales, collection notes de l'IFRI, juin 2001, 44 pages, http://www.afri-ct.org/article.php3?id_article=214.
- S. Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, collection Domat politique, 5^{ème} édition, 2009, 592 pages.
- B. Taxil, *L'OMC et les pays en développement*, Paris, Montchrestien, collection perspectives internationales 13, 1998, 179 pages.
- J. Tercinet, *Relations internationales : les principaux acteurs et leur encadrement juridique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, collection le droit en plus, 2006, t. II, 232 pages.

- E. de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Paris, Librairie de Guillaumin et C^{ie}, 1863, nouvelle édition, tome II, 501 pages.
- M. D. de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, collection Droit international, 2002, 919 pages.
- M. Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, collection U, 1972, 587 pages.
- C. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, A. Pedone, 4^{ème} édition, 1970, 450 pages.

Dictionnaires

- J. Basdevant, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, 755 pages.
- D. Battistella, M.-C. Smouts et P. Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2006, 553 pages.
- F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, la Découverte, 3^{ème} édition, 2006, 587 pages.
- S. Cordelier (sous la direction de), *Le dictionnaire historique et géopolitique du 20^e siècle*, Paris, La Découverte, 2005, 832 pages.
- C.-D. Echaudemaison (sous la direction de), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Nathan, 7^{ème} édition, 2006, 574 pages.
- J. Salmon (sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, collection universités francophones, 2001, 1198 pages.

Mélanges et colloques

- Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber : paix, développement, démocratie / Peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 2 volumes, 1635 pages.
- *Nouveaux itinéraires en droit : Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, collection Bibliothèque de la faculté de droit de l'université catholique de Louvain, 1993, 659 pages.

- Association européenne pour le droit bancaire et financier, *L'embargo – Het embargo*, Bruxelles, Bruylant, collection Cahiers AEDBF n° 2, actes de la Journée d'études du 1^{er} décembre 1995 1996, 268 pages.
- Association internationale de droit pénal (sous la direction de), *Les atteintes à l'environnement. Problèmes de droit pénal général*, publié par la *Revue internationale de droit pénal*, Ramonville Saint-Agne, Erès, n^{os} 3-4, vol. 65, 1994, 1246 pages.
- M. Benchikh (sous la direction de), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Actes du colloque international organisé par l'Ecole doctorale de droit à l'Université de Cergy-Pontoise, les 12 et 13 mai 2000, Paris, L'Harmattan, 2001, 308 pages.
- T. J. Biersteker, S. E. Eckert, P. Romaniuk, A. Halegua, N. Reid, *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation, Contributions from the Interlaken Process*, Providence (Rhode Island, USA), The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Brown University, 2001, 114 pages.
- Bonn International Center for Conversion in cooperation with the Auswärtiges Amt (German Foreign Office) and the United Nations Secretariat, *Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions. Results of the "Bonn-Berlin Process"*, Bonn, BICC, 2001, 318 pages.
- J. Cardona Llorens (sous la direction de), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI : entre la adaptación y la reforma de la carta*, Valencia, Cedri, colección Tirant monografías n°583, coloquio internacional de 20-22 abril de 2006, Universidad Jaume I, Castellón, España, 494 pages.
- Centre des hautes études militaires-SIRPA, *Servir la paix : éthique et responsabilités*, Actes du colloque du 16 avril 1996 à l'école militaire de Paris, Paris, La Documentation française, 1996, 133 pages.
- R. Chemain et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations Unies : constitution mondiale ?*, Actes du colloque international du 24 juin 2005 organisé par le Centre de droit international de l'Université Paris X-Nanterre, Paris, A. Pedone, collection les cahiers internationaux n° 20, 2006, 237 pages.

- G. Conac (sous la direction de), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Actes du colloque des 12 et 13 décembre 1990 organisé par le Centre d'études juridiques et politiques du monde africain et le Centre de recherche de droit constitutionnel, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Paris, Economica, collection la vie du droit en Afrique, 1993, 518 pages.
- Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1995, 190 pages.
- R. Kherad (sous la direction de), *Les implications de la guerre en Irak*, Actes du colloque international de la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Angers, des 12 et 13 mai 2004, Paris, A. Pedone, 2005, 248 pages.
- R. Kherad (sous la direction de), *Légitimes défenses*, Actes du colloque organisé par le LARAJ, en collaboration avec le CECOJI, 5 et 6 octobre 2006, Poitiers, LGDJ, 2007, 304 pages.
- *L'économie du développement et de la transition*, journées de l'Association Française de Science Economique (AFSE) du 19 et 20 mai 2005, à Clermont-Ferrand, CERDI 2005, <http://www.cerdi.org/colloque/AFSE2005/programme.asp>.
- A. Mahiou (sous la direction de), *L'Etat de droit dans le monde arabe*, table ronde d'Aix-en-Provence en novembre 1994, Paris, éditions CNRS, collection études de l'annuaire de l'Afrique du Nord, 1997, 402 pages.
- R. Mehdi (sous la direction de), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*, colloque des 14 et 15 décembre 2001, dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 2002, 238 pages.
- R. Mehdi (sous la direction de), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, colloque des 17 et 18 janvier 2003 en l'honneur d'Ahmed Mahiou, onzièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 2003, 214 pages.
- SFDI et Association tunisienne de science politique, *Les métamorphoses de la sécurité collective : Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Actes des journées d'études de Hammamet (Tunisie) organisées les 24 et 25 juin 2004, Paris, A. Pedone, 2005, 280 pages.

- Société française pour le droit international (SFDI), *Les organisations internationales contemporaines : crise, mutation, développement*, Actes du colloque de Strasbourg du 21 au 23 mai 1987, Paris, A. Pedone, 1988, 386 pages.
- Société française pour le droit international (SFDI), *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Actes du colloque de Rennes du 2 au 4 juin 1994, Paris, A. Pedone, 1995, 324 pages.
- Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs Department of Economy, *Expert seminar on targeting UN financial sanctions*, Interlaken, Switzerland, 17-19 March 1998, 140 pages.
- P. Wallensteen, C. Staibano and M. Eriksson (edited by), *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, Uppsala, Sweden, Department of Peace and Conflict Research, 2003, *Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, 2003, 158 pages.

Thèses

- P. Bailbe, *Du maintien de la paix à la gestion des crises : la force de police européenne*, thèse soutenue à l'université de Nice Sophia-Antipolis en 2005, 2 volumes, 663 pages.
- T. Ben Salah, *L'Enquête internationale dans le règlement des conflits : règles juridiques applicables*, thèse soutenue à Paris II en 1975, Paris, LGDJ, collection bibliothèque de droit international n° 70, 1976, 269 pages.
- J.-P. Cot, *La conciliation internationale*, thèse soutenue à Paris en 1965, Paris, A. Pedone, 1968, collection Publications de la RGDIP, nouvelle série n° 11, 389 pages.
- P. Manin, *L'Organisation des Nations unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, thèse de Paris, 1967, Paris, LGDJ, 1971, 344 pages.
- R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Grenoble : Service de reproduction des thèses de l'Université de Grenoble 2, 1976, thèse soutenue le 13 décembre 1976, université de Rouen, 563 pages.

- B. Pouligny, *Les Missions polyvalentes de maintien de la paix de l'ONU dans leur interaction avec les acteurs locaux sociologie comparative de différentes situations : El Salvador, au Cambodge, en Haïti, en Somalie, au Mozambique et en Bosnie-Herzégovine*, thèse soutenue à l'Institut d'études politiques de Paris en 1999, 1367 pages.
- N. Thomé, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 438 pages.

Articles de doctrine

- S. R. Weissman, "Preventing genocide in Burundi: lessons from international diplomacy", *Peaceworks*, n° 22, July 1998, <http://repository.forcedmigration.org/pdf/?pid=fmo:2584>, 38 pages.
- V. Abellán Honrubia, « 4. Les opérations de maintien de la paix », in M. D. de Velasco Vallejo, *Les Organisations internationales*, Paris, Economica, collection droit international, avril 2002, pp. 233-244.
- V. Abellán Honrubia, « La coopération internationale pour résoudre les problèmes d'ordre économique et social », in M. D. de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, Droit international, 2002, pp. 299-337.
- G. Abi-Saab, « Les mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire », *RGDIP*, 1978-I, pp. 103-129.
- G. Abline, « De l'indépendance du Timor-Oriental », *RGDIP*, 2003, pp. 349-375.
- F. Alabrune, « La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI* 1999, pp.226-279.
- S. Albert, « Les représailles armées et « l'ingérence démocratique » des Etats-Unis en Irak », *Actualité et droit international*, janvier 1999, <http://www.ridi.org/adi>.
- J. E. Alvarez, "Judging the Security Council", *AJIL*, January 1996, vol. 90, n° 1, pp. 1-39.
- G. Apollis, « Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et stocks halieutiques », *AFDI*, 1983, pp. 646-973.

- P. d'Argent, J. d'Aspremont Lynden, F. Dopagne et R. Van Steenberghe « Article 39 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, t. 1, pp. 1131-1170.
- H. Ascensio et R. Maison, « L'activité des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (1995-1997) et pour le Rwanda (1994-1997) », *AFDI*, 1997, pp. 368-402.
- H. Ascensio, « Article 33 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet, *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, t. 1, pp. 1047-1060.
- J. d'Aspremont, « La création internationale d'Etats démocratiques », *RGDIP*, 2005, pp. 889-908.
- L. Balmond et P. Weckel (sous les directions de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1998, pp. 1023-1062.
- L. Balmond et P. Weckel (sous les directions de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1999, pp. 169-223.
- L. Balmond et P. Weckel (sous les directions de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1999, pp. 445-501.
- L. Balmond et P. Weckel (sous les directions de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1999, pp. 709-751
- L. Balmond (sous la direction de) et A.-S. Millet (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2000, pp. 205-239.
- L. Balmond (sous la direction de) et A.-S. Millet-Devalle (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2000, pp. 1003-1036.
- L. Balmond (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2001, pp. 163-207.
- L. Balmond et I. Choukri, « La sécurité internationale en 2000-2001 : la continuité ? », *Arès*, mai 2002, vol. XIX, n° 49, fascicule 3, pp. 103-118.

- L. Balmond (sous la direction de) et A.-S. Millet-Devalle (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 2003, pp. 433-464.
- L. Balmond (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux : 15 septembre 2004 – 15 décembre 2004 », *RGDIP*, 2005, pp. 191-213.
- L. Balmond (sous la direction de), « Chronique des faits internationaux : 15 juin – 15 septembre 2005 », *RGDIP*, 2005, pp. 909-938.
- L. Balmond (sous la direction de), A.-S. Millet-Devalle, T. Garcia, A. Leonetti, D. Pavot, A. Rancurel, M. Bouriche, A.-P. Gouin et C. Hoyami (avec la collaboration de) « Chronique des faits internationaux : 15 septembre – 15 décembre 2005 », *RGDIP*, 2006, pp. 135-172.
- L. Balmond (sous la direction de), A.-S. Millet-Devalle, T. Garcia, C. Hoyami, M. Bouriche, A. Rancurel et D. Pavot (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux : 15 mars – 15 juin 2006 », *RGDIP*, 2006, pp. 445-485.
- L. Balmond (sous la direction de), T. Garcia, I. Choukri, S. Marciali et I. Thomas (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux : 15 juillet – 15 septembre 2006 », *RGDIP*, 2006, pp. 891-933.
- L. Balmond, « Le Conseil de sécurité, entre empirisme et volontarisme », *RGDIP*, 2006, pp 919-929.
- S. H. Barnes, “The contribution of democracy to rebuilding postconflict societies”, *AJIL*, January 2001, vol. 95, n°1 pp. 86-119.
- J.J. Baskin « Questions de droit international relatives à la pollution des eaux », *RGDIP*, 1969, pp. 421-431.
- S. Bastid, « Le rôle de l’Europe aux Nations unies jusqu’à la dixième session de l’Assemblée générale », *RGDIP*, 1955, pp. 513-536.
- M. Bedjaoui, « Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité », in *Nouveaux itinéraires en droit : Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, collection Bibliothèque de la faculté de droit de l’université catholique de Louvain, 1993, pp. 69-110.

- C. Bell, "Peace agreements: their nature and legal status", *AJIL*, April 2006, vol. 100, n°2, pp. 373-412.
- M. Bellis et X. Declève, « Services bancaires et environnement », *Le droit des affaires internationales*, 1993, n° 3, pp. 391 et s.
- R. Ben Achour, « La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie », in *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber : paix, développement, démocratie / Peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1998, vol. II, pp. 909-923.
- R. Ben Achour, « L'ONU et l'Irak II », *Actualité et droit international*, novembre 2003, 5 pages, <http://www.ridi.org/adi>.
- R. Ben Achour, « La résolution 1546 du Conseil de sécurité ou l'apogée de l'art de la fiction », *Actualité et droit international*, juillet 2004, 8 pages, <http://www.ridi.org/adi>.
- R. Ben Achour, « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix », in SFDI et Association tunisienne de science politique, *Les métamorphoses de la sécurité collective : Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Actes des journées d'études de Hammamet (Tunisie) organisées les 24 et 25 juin 2004, Paris, A. Pedone, septembre 2005, pp.123-130.
- M. Benchikh, « Article 23 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 1, 2005, pp. 867-878
- P. Benvenuti, « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies : la circulaire du Secrétaire général », *RGDIP*, 2001, pp. 355-372.
- M. Bertrand, « Article 58 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 2, 2005, pp. 1543-1554.
- M. Bettati, « Intervention, ingérence ou assistance ? », *RTDH*, 1994, pp. 307-358.
- M. Bettati, « Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Ottawa, 18 septembre 1997) », *AFDI*, 1997, pp. 218-226.

- M. Bettati, « L'usage de la force par l'ONU », in *Pouvoirs*, n° 109, 2004, pp. 111-123.
- J.-P. Beurrier, « Le droit de la biodiversité », *Revue juridique de l'environnement*, 1-2/1996, pp. 5-28.
- G. Bossis, « Les « aspects sociaux » du développement durable : vers une définition communautaire ? », *RMCUE*, 2002, pp. 165-182.
- S. Bouiffror, « Article 34 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 1, 2005, pp. 1061-1074.
- D. Brown, “The role of the United Nations in peacekeeping and truce-monitoring: what are the applicable norms”, *RBDI*, 1994/2, pp. 559-602.
- M. Brzoska, “A brief background to the “Bonn-Berlin process”, in Bonn International Center for Conversion in cooperation with the Auswärtiges Amt (German Foreign Office) and the United Nations Secretariat, *Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions. Results of the “Bonn-Berlin Process”*, Bonn, BICC, 2001, pp. 9-15.
http://www.bicc.de/events/unsanc/2000/pdf/booklet/booklet_sanctions.pdf.
- G. Burdeau, « Conclusions », in Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 177-185.
- C. Cadoux « Vers la création prochaine d'un Etat de Namibie ? Analyse des « accords de 1988 » », *AFDI*, 1988, pp. 13-36.
- G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *AFDI 2000*, pp. 137-175.
- G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *RGDIP*, 2003, pp. 535-600.
- R. Caplan et B. Pouligny, « Histoire et contradictions du State building », *Critique internationale*, n°28, juillet-septembre 2005, pp. 123-138.

- J. Cardona Llorens et M. J. Aznar Gomez, « Article 99 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous la direction de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 2, 2005, pp. 2051-2082.
- H. Cassan, « Article 11, paragraphes 2 et 3 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 1, 2005, pp. 661-676.
- P. Chaba, “Party, State and socialism in Guinea-Bissau”, *Canadian Journal of African studies / Revue canadienne des études africaines*, 1983, vol. 17, n° 2, pp. 189-210.
- V. Chapaux, « La réforme des Nations unies et la consolidation de la paix : la nouvelle Commission de consolidation de la paix du point de vue de l’Etat destinataire », in J. Cardona Llorens (sous la direction de), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI : entre la adaptación y la reforma de la carta*, Valencia, Cedri, colección Tirant monografías n° 583, coloquio internacional de 20-22 abril de 2006, Universidad Jaume I, Castellón, España, pp. 245-261.
- J. Charpentier, « Pratique française du droit international public », *AFDI*, 1961, pp. 958-995.
- J. Charpentier, « Pratique française du droit international public », *AFDI*, 1962, pp. 985-1035.
- J. Charpentier, « Pratique française du droit international public », *AFDI*, 1967, pp. 866-920.
- R. Charvin, « La Déclaration de Copenhague sur le développement social : évaluation et suivi », *RGDIP*, 1997, pp. 635-662.
- C. Chaumont, « La situation juridique des Etats membres à l’égard de la force d’urgence des Nations unies », *AFDI*, 1958, pp. 399-440.
- J.-P. Chrétien et A. Guichaoua, « Burundi, d’une République à l’autre : bilans et enjeux », *Politique africaine*, mars 1988, n° 29, pp. 87-94.
- T. Christakis, « Avant-propos : Prométhée déchaîné ? », *RBDI*, 2004/2, pp. 457-461.

- T. Christakis et K. Bannelier, « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force », *RBDI*, 2004/2, pp. 498-527.
- A. Cissé, « Les effets des sanctions économiques de l'Organisation des Nations unies sur les contrats », in L. Picchio Forlati et L.-A. Sicilianos (sous les directions de), *Les sanctions économiques en droit international – Economic sanctions in international law*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, Académie de droit international de La Haye, 2004, pp. 683-715.
- J. Clemens, « La paix au travers de la gestion transfrontalière de l'eau ? Le Traité des eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan », *Agriculture et développement rural*, 2005, vol. 12, n° 1, pp. 60-63.
- A. Cocatre-Zilgien, « L'imbroglio moyen-oriental et le droit », *RGDIP*, 1969, pp. 52-61.
- D. Colard, « La doctrine de la « sécurité humaine » : le point de vue d'un juriste », *Arès*, avril 2001, vol. XIX, n° 47, fascicule 1, pp. 11-25.
- D. Colard, « Le nouvel environnement international et l'Europe de la défense », *Arès*, janvier 2005, vol. XXI, n° 54, fascicule 2, pp. 11-19.
- C.-A. Colliard, « La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *AFDI* 1961, pp. 3-42.
- L. Condorelli, « La Cour pénale internationale : un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli...) », *RGDIP*, 1999, pp. 7-21.
- O. Corten, « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », *RBDI*, 2004/2, pp. 552-567.
- G. Cottureau, « Une licorne en Côte d'Ivoire au service de la paix. Avant Marcoussis et jusqu'à la réconciliation ? », *AFDI*, 2003, pp. 176-206.
- J.-M. Dalbarde, « Actualisation et prix des actifs financiers », in Yves Simon (sous la direction de), *Encyclopédie des marchés financiers*, Paris, Economica, mai 1997, t. 1, pp. 38-47.

- R. Daoudi, « Article 35 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3ème édition, t. 1, 2005, pp. 1075-1090.
- J. W. Dallepenna, « Eaux sans frontières : le marché ou la coutume », *Courrier de l'UNESCO*, 1999-2, http://www.unesco.org/courier/1999_02/fr/dossier/txt41.htm.
- Y. Daudet, « L'ONU et l'OEA en Haïti et le droit international », *AFDI*, 1992, pp. 89-111.
- Y. Daudet, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies ? », in Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 17-29.
- E. Decaux, « Les caractéristiques de l'administration internationale dans les zones de crise », *RIDC*, 2-2006, pp. 523-551.
- C. Delannoy et P. Ségur, « Aperçus sur la notion de démocratie », in P. Cabanel et J.-M. Février (sous les directions de), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2000, pp. 15-34.
- F. Delon, « La concertation entre les membres permanents du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1993, pp. 53-64.
- C. Denis, « Le tribunal spécial pour la Sierra Leone : quelques observations », *RBDI*, 2001/1, pp. 236-287.
- M. Dias Varela, « Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement », *JDI*, 2005, pp. 41-76.
- M. Dion « L'idéal de paix et le concept de guerre juste : entre la méta-norme, la dialectique et la recherche de solutions humanistes », *Archives de philosophie du droit*, n° 47, 2003, pp. 263-282.
- D. Dormoy, « Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1993, pp. 131-156.

- M.-J. Dosmetici-Met, « La mission d'administration provisoire du Kosovo : les limites d'une gestion de substitution », in R. Mehdi (sous la direction de), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*, colloque des 14 et 15 décembre 2001, dixième rencontre internationales d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 2002, pp. 125-131.
- B. Drobenko, « Eau et gouvernance », *Environnement : actualité du droit public, privé et pénal de l'environnement*, juillet 2005, n° 7, pp. 63-70.
- A. Dumoulin, « L'OTAN : fonctions et ambivalences », *Arès*, janvier 2002, vol. XIX, n° 48, fascicule 2, pp. 33-44.
- P.-M. Dupuy, « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993, pp. 615-627.
- P.-M. Dupuy, « Où est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997, pp. 873-903.
- A.-S. Millet-Duvalle, « L'évolution des opérations de maintien de la paix en Afrique », *Arès*, janvier 2003, vol. XX, n° 50, fascicule 1.
- C. Economidès, « L'obligation de règlement pacifique des différends internationaux : une norme fondamentale tenue à l'écart », in Boutros Boutros-Ghali *Amicorum discipulorumque liber : paix, développement, démocratie / peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1999, volume I, pp. 405-418.
- Eschyle, « Agamemnon », in E. Chambry (éditeur scientifique), *Théâtre complet*, Paris, GF-Flammarion, 1964, pp. 127-171.
- A. Fathi Sorour, « Le Dr. Boutros-Ghali et les cause de la paix, du développement et de la démocratie » (en arabe), in Boutros Boutros-Ghali *Amicorum discipulorumque liber : paix développement démocratie / peace, development, democracy* Bruxelles, Bruylant, 1998, volume II, pp. 1399-1385.
- J.-M. Favre, « La convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines terrestres antipersonnel », *LPA*, 31 octobre 1997, n°131, pp. 4-9.
- J.-M. Février, « Introduction », in P. Cabanel et J.-M. Février (sous les directions de), *Questions de démocratie*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2000, pp. 7-14.

- G. Fischer, « La Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'utilisation des eaux du bassin de l'Indus », *AFDI*, 1960, pp. 669-684.
- L. Fisher, "The Korean War: on what legal basis did Truman act?", *AJIL*, January 1995, vol. 89 n° 1, pp. 21-39.
- M. Flory, « L'Organisation des Nations unies et les opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1965, pp. 446-468.
- M. Flory, « Le retrait de la Force d'urgence des Nations unies », *AFDI*, 1968, pp. 377-388.
- L. Focsaneanu, « La « doctrine Eisenhower » pour le Proche-Orient », *AFDI*, 1958, pp. 33-111.
- L. Focsaneanu, « Les grands traités de la République populaire de Chine », *AFDI*, 1962, pp. 139-177.
- H. Fodha, « L'assistance humanitaire et sociale », in Y. Daudet (sous la direction de), *Les nations unies et la restauration d'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1995, pp.65-78.
- R. E. Galli, "The political economy of Guinea-Bissau: second thoughts", *Africa: journal of the international African institute*, 1999, vol. 59, n° 3, pp. 371-380.
- G. Gaja, « Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial », *RGDIP*, 1993, pp. 2976-230.
- J. Gail Gardam, "Proportionality and force in international law", *AJIL*, July 1993, vol. 83, n°3, pp. 391-413.
- A. Gervais, « Les armistices palestiniens, coréen et indochinois et leurs enseignements », *AFDI*, 1956, pp. 97-121.
- A. Geslin, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI*, 2004/2, pp. 484-497.
- R. Goodman, "Humanitarian intervention and pretexts for war", *AJIL*, January 2006, vol. 100, n° 100, pp. 107-141.

- R. Goy, « L'indépendance de la Namibie », *AFDI*, 1991, pp. 387-405.
- R. Goy, « Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles », *AFDI*, 1992, pp. 112-135.
- R. Goy, « L'indépendance du Timor Oriental », *AFDI*, 1999, pp. 203-225.
- W. Graf Vitzthum, « Penser la Bosnie-Herzégovine. Une démocratie pluriethnique et un contrôle juridique pragmatique ? », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2004-2, pp. 1247-1257.
- J. Greenland, « A propos des droits de l'homme au Burundi », *Revue française d'études politiques africaines*, août 1976, n° 128, pp. 65-79.
- X. Guérin, « L'Organisation des Nations Unies, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et le maintien de la paix », *AFDI*, 1994, pp. 171-174.
- M. Gueyyou, « Article 54 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 2, 2005, pp. 1439-1445.
- M. Guillaume, G. Marhic et G. Etienne, « Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo », *AFDI*, 1999, pp. 308-334.
- Z. Haquani, « L'action des Nations Unies dans la promotion du développement économique et social », in R.-J. Dupuy (sous la direction de), *Manuel sur les Organisations internationales / A handbook on international organizations*, Académie de droit international de La Haye, Dordrecht/Boston/ Londres, publications Martinus et Nijhoff, 2^{ème} édition, 1998, pp. 705-724.
- C. Hiscock-Lageot, « Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'ONU : grandeurs et servitudes d'un mandat unique », *RGDIP*, 2000, pp. 107-141.
- N. Huu Dong, « L'assistance électorale comme préalable à la restauration de l'Etat », in Y. Daudet (sous la direction de), *Les nations unies et la restauration d'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 33-40.

- P. Isoart, « L'autorité provisoire des Nations unies au Cambodge », *AFDI*, 1993, pp. 157-177.
- P. Isoart, « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », *RGDIP*, 1993, pp. 645-688.
- P. Juillard, « Les organisations internationales économiques », in R.-J. Dupuy (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales / A handbook on international organizations*, Académie de droit international de La Haye, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff publishers, 2^{ème} édition, 1998, pp. 649-705.
- F. Kampa, « Menace contre la paix : pas de recours à la force sans autorisation expresse du Conseil », *Le Débat Stratégique*, n° 66, janvier 2003, <http://www.ehess.fr/cirpes/ds/ds66/conseil.html>
- M. Kamto, « L'accession de la Namibie à l'indépendance », *RGDIP*, 1990, pp. 575-634.
- R. Kherad, « La reconnaissance internationale des Etats baltes », *RGDIP*, 1992, pp. 843-872.
- R. Kherad, « La compétence de la Cour pénale internationale », *Recueil Dalloz.*, 2000, t.1, pp. 587-594.
- R. Kherad, « L'ONU face aux conflits du Timor-Oriental et de la Tchétchénie », in M. Benchikh (sous la direction de), *Les Organisations internationales et les conflits armés*, colloque international organisé par l'Ecole doctorale de droit à l'Université de Cergy-Pontoise, 12 et 13 mai 2000, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 231-263.
- R. Kherad, « Rapport introductif : quelques observations à propos de la guerre en Irak », in R. Kherad (sous la direction de), *Les implications de la guerre en Irak*, Actes du colloque international de la faculté de droit, d'économie et de gestion d'Angers, 12 et 13 mai 2004, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 7-26.
- R. Kherad, « La question de la définition du crime d'agression dans le Statut de Rome entre pouvoir politique du Conseil de sécurité et compétence judiciaire de la Cour pénale internationale », *RGDIP*, 2005, pp. 331-361.

- R. Kherad, « Rapport introductif », in R. Kherad (sous la direction de), *Légitimes défenses*, Actes du colloque organisé par le LARAJ, en collaboration avec le CECOJI, 5 et 6 octobre 2006, Poitiers, LGDJ, 2007, pp. 3-22.
- F. L. Kirgis, Jr, "The Security Council's first fifty years", *AJIL*, July 1995, vol. 89, n° 3, pp. 506-539.
- M. Koskenniemi, « Le comité des sanctions (créé par la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1991, pp. 119-137.
- R. Kuete Minga « Le traité de paix du 26 octobre 1994 entre l'Etat d'Israël et le Royaume Hachémite de Jordanie », *RGDIP*, 1997, pp. 391-420.
- M.-F. Labouz, « Article 37 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 1, 2005, pp. 1109-1124.
- J.-F. Lachaume, « Jurisprudence française relative au droit international (année 1995) », *AFDI*, 1996, pp. 965-1010.
- E. Laffiteau et J.-M. Montaud, « Currency Board et ajustements macroéconomique : les leçons de l'expérience argentine », in *L'économie du développement et de la transition*, journées de l'Association Française de Science Economique (AFSE) du 19 et 20 mai 2005, CERDI 2005, <http://www.cerdi.org/colloque/AFSE2005/papier/Laffiteau.pdf>.
- E. Lagrange, « La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *AFDI*, 1999, pp. 335-370.
- E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *RBDI*, 2004/2, pp. 568-592.
- E. Lagrange et P.-M. Eisemann, « Article 41 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet, *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, t. 1, pp. 1195-1242.
- R. Lapidoth, « La résolution du Conseil de sécurité en date du 22 novembre 1967 au sujet du Moyen-Orient », *RGDIP*, 1970, pp. 289-313.

- H. Lauterpacht, « La théorie des différends non justiciables en droit international », *RCADI*, 1930-IV, vol. 34, pp. 493-654.
- P. Lavanchy, « La communauté internationale face aux déplacements forcés de populations », *ARES*, mai 2002, vol. XIX, n° 49, fascicule 3, pp. 83-96.
- « Questions à Marc Le Pape et Claudine Vidal », in *La Documentation française*, février 2003, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/cote-divoire/marc-le-pape-claudine-vidal.shtml>.
- J. Leprette, « Le Conseil de sécurité et la résolution 377/A (1950) », *AFDI*, 1988, pp. 424-435.
- L. Lucchini, « La Namibie : une construction des Nations unies », *AFDI*, 1969, pp. 355-374.
- A. Mahiou, « La Communauté économique africaine », *AFDI*, 1993, pp. 798-819.
- G. Malinverni, « L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) », *RUDH*, 1995, pp. 386-394.
- P. Manin, « L'ONU et la guerre du Moyen-Orient », *AFDI*, 1973, pp. 538-563.
- J.-F. Marchi, « Article 63 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, pp. 1625-1660.
- R. Marchiaro, « Une approche transfrontalière de la gestion de l'eau : le bassin hydrographique », *Environnement*, juillet 2005, n° 7, pp. 24-29.
- F. Mariatte, « Sanctions économiques internationales, jus cogens et droit à la protection diplomatique », *Europe*, octobre 2006, p. 13
- P. Martin, « Les efforts de l'organisation des Nations unies et des grandes puissances en vue d'un règlement de la crise au Moyen-Orient », *AFDI*, 1969, pp. 154-182.
- P. M. Martin, « Règlement politique et règlement judiciaire : l'éternel retour », *LPA*, 15 mai 1998, n°58, pp. 10-15.

- N. Megherbi, « La légitime défense : un palliatif aux carences du système de sécurité collective ? », in R. Kherad (sous la direction de), *Légitimes défenses*, Actes du colloque organisé par le LARAJ, en collaboration avec le CECOJI, 5 et 6 octobre 2006, Poitiers, LGDJ, 2007, pp. 189-213.
- A. Mekinda Beng, « Les droits universels et le développement durable ; l'oxymoron du droit international public dans le contexte de l'Afrique », *RTDH*, 2005, pp. 729-750.
- A. Ménéménis, « L'assistance constitutionnelle et administrative comme condition de la restauration de l'Etat », in Y. Daudet (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, colloque des 16 et 17 décembre 1994, rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, mars 1995, pp. 41-53.
- T. Melescanu, « Article 7 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau (sous les directions de), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, t.1, pp. 575-601.
- D. Meyer, « Les contrats de fourniture de biens et de services dans le cadre des opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1996, pp. 79-117.
- D. Momtaz, « Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït », *AFDI*, 1991, pp. 203-219.
- D. Momtaz, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI*, 1997, pp. 105-115.
- D. Momtaz, « Article 36 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2005, pp.1091-1107.
- F. Monconduit, « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *AFDI* 1962, pp. 491-516.
- F. Moussu, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique (année 1972) », *AFDI*, 1972, pp. 1033-1072

- F. Moussu, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique (janvier – octobre 1973) », *AFDI*, 1973, pp. 1079-1107.
- J.-D. Mouton, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », *AFDI*, 1994, pp. 214-242.
- M. Mubiala, « Le tribunal international pour le Rwanda : vraie ou fausse copie du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ? », *RGDIP*, 1995, pp. 929-954.
- M. Mubiala, « A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme », *AFDI*, 1997, pp. 167-183.
- D. A. Mundis, "New mechanisms for the enforcement of international humanitarian law", *AJIL*, October 2001, vol. 95, n° 4, pp. 934-952.
- A. Novosseloff, « Les « missions spéciales » du Conseil de sécurité des Nations unies », *AFDI*, 2003, pp. 165-175.
- A. Novosseloff, « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, 2004, pp. 535-544.
- A. Nsanze, « Le cas du Burundi », in Groupe de recherche sur les sociétés africaines, *Enjeux nationaux et dynamiques régionales dans l'Afrique des Grands Lacs*, journée d'étude du 20 juin 1992 à Lille, Villeneuve d'Ascq, USTL, URA, CNRS n° 363, Tiers-monde/Afrique, octobre 1992, 157 pages.
- M. O'Flaherty, « Le respect des droits de l'homme et les situations de conflit armé : les difficultés des Nations unies », *Forum du désarmement*, 2004
- P. Orliance, « La Commission du développement durable », *AFDI*, 1993, pp. 820-832.
- F. Orrego Vicuña, « Nouvelles dispositions pour le rétablissement de la paix et de la sécurité dans le cadre du droit international : le groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique centrale », *AFDI*, 1989, pp. 572-583.
- F. Pagani, « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *AFDI* 1996, pp. 234-254.
- P. Pazartzis « Tribunaux pénaux internationalisés : une nouvelle approche de la justice pénale (inter)nationale ? », *AFDI*, 2003, pp. 639-661.
- M. Pécharman, « Etude : La paix dans le projet de paix perpétuelle. Esquisse Philosophique de Kant », in *La Paix*, Paris, Belin, collection lettres sup, mai 2002, pp. 113-217.

- A. Pellet, « Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie. Poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *RGDIP*, 1994, pp. 7-60.
- A. Peyro Llopis, « La Sierra Leone ou le renouveau des opérations de paix », *Actualité et droit international*, février 2001, <http://www.ridi.org/adi>.
- S. Pfister, « La FINUL II à l'ombre de la crise libanaise et moyen-orientale », *Opération de paix*, 16 octobre 2007, <http://www.operationspaix.net/La-FINUL-II-a-l-ombre-de-la-crise>.
- A. Pillepich, « Article 94 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 2, 2005, pp. 1987-1998.
- N. Politis, « Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations », *RGDIP*, 1924, pp. 5-16.
- K. Ponczek (entretien P. Raoul-Duval), « L'arbitrage international », *Revue de droit des affaires de l'Université Paris II Panthéon-Assas*, 2005, pp. 243-247.
- M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêt juridique (année 1997) », *AFDI*, 1997, pp. 963-989.
- M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêt juridique », *AFDI*, 1998, pp. 784-830.
- M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêt juridique (année 2000) », *AFDI*, 2000, pp. 813-873.
- M. Poulain, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : quelques points de repères », *AFDI*, 2002, pp. 27-48
- M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêts juridique (année 2003) », *AFDI*, 2003, pp. 767-820.
- M. Poulain, « Chronologie des faits internationaux d'intérêts juridique (année 2004) », *AFDI*, 2004, pp. 931-980.
- B. Pouligny, « State Building et sécurité internationale », *Critique internationale*, juillet 2005, n°28, pp. 119-122.

- A. Prera Flores, « La démocratie à l'aube du XXI^{ème} siècle : une fin ou un moyen ? Un modèle ou une culture ? Principes universels ou simples règles de conduite ? », in *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber : paix, développement, démocratie / Peace, development, democracy*, Bruxelles, Bruylant, 1998, vol. II, pp. 1279-1294.
- J.-P. Queneudec, « A propos de la composition du Conseil de sécurité », *RGDIP*, pp. 955-960.
- R. Quilliot, « La démocratie peut-elle être définie comme le pouvoir du peuple ? », in A. Bleton-Ruget et J.-P. Sylvestre (sous les directions de), *La démocratie, patrimoine et projet*, Dijon, éditions universitaires de Dijon, 2006, pp. 35-46.
- F. Raillon, Abdurrahman Wahid (entretien avec), « Indonésie : un ouléma dans la tempête », *Politique Internationale*, n° 90, hiver 2000/2001, pp. 321-339.
- H. Rakotonirina, « La Somalie, d'un chaos à l'autre ? », *Opération de paix*, <http://www.operationspaix.net/La-Somalie-d-un-chaos-a-l-autre>.
- A. de Raulin, « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *RGDIP*, 1995, pp. 567-604.
- F. Reyntjens, « L'ingénierie de l'unité nationale. Quelques singularités de la Constitution burundaise de 1992 », *Politique africaine*, 1992, n° 47, pp. 141-146.
- J.-P. Ritter, « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », *AFDI*, 1962, pp. 427-456.
- R. Rivier (avec la participation de P. Lagrange), « Travaux de la Commission du droit international et de la sixième commission », *AFDI*, 2005, pp. 340-372.
- A. Roberts, "Transformative military occupation: applying the laws of war and human rights", *AJIL*, July 2006, vol. 100, n° 3, pp. 580-622.
- C. P.R. Romano et T. Boutruche, « Tribunaux pénaux internationalisés : état des lieux d'une justice « hybride » », *RGDIP*, 2003, pp. 109-124.
- R. Romi, « Le droit de l'environnement à la recherche du « développement durable » », *LPA*, 18 octobre 1993, n° 125, pp. 10-11.

- A. Rossignol, « Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'Assemblée générale des Nations unies et de leur inconstitutionnalité », *RGDIP*, 1954, pp. 94-129.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1960, pp. 368-385.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1961, pp. 575-623.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1966-1, pp. 129-200.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1967-2, pp. 1051-1118.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1974-2, pp. 1096-1198.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1989-1, pp. 97-151.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1989-1, pp. 417-456.
- C. Rousseau, « Chroniques des faits internationaux », *RGDIP*, 1989-2, pp. 655-691.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1989-2, pp. 907-933.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1990, pp. 473-518.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1990, pp. 763-810.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux (1^{er} avril - 30 juin 1991) », *RGDIP*, 1991, pp. 915-962.
- C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux (1^{er} avril - 30 juin 1992) », *RGDIP*, 1992, pp. 873-904.
- C. Rucz, « Article 65 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 2, 2005, pp. 1669-1671.
- H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel, « Organisation judiciaire internationale », *Juris-classeur de droit international public*, 30 septembre 2001, fasc. 217, vol. 4.
- D. Ruzié, « L'année des Nations unies (29 septembre 1961 – 18 septembre 1962) : questions juridiques », *AFDI*, 1962, pp. 586-603.

- D. Ruzié, « L'année des Nations unies (19 septembre 1962 – 16 septembre 1963) questions juridiques », *AFDI*, 1963, pp. 542-560.
- D. Ruzié, "Maintaining, Building and Enforcing Peace: A Legal Perspective", *UN-IDIR Newsletter*, 1993, n° 28, pp. 12-18.
- D. Ruzié, « Les cinquante ans de l'ONU : bilan de la participation française au maintien de la paix », *Droit et défense, revue française des questions juridiques et politiques de défense*, 1995, vol. 4, pp. 4-12.
- A. Saâl, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique (année 1980) », *AFDI*, 1980, pp. 978-1040.
- A. Saâl-Ory, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique (année 1981) », *AFDI*, 1981, pp. 929-962.
- A. Saâl-Ory, « Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique (année 1983) », *AFDI*, 1983, pp. 936-958.
- J. Salmon, « L'accord ONU – Congo (Léopoldville) du 27 novembre 1961 », *RGDIP*, 1964, pp. 60-109.
- J. J.A. Salmon, P.-F. Smets (sous la direction de), P. Mertens, M. Vincineau et J.-V. Louis (avec la collaboration de), « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de relations internationales », *RBDI*, 1968-1, pp. 241-310.
- J. J.A. Salmon (sous la direction de), J.-V. Louis, P. Mertens, P. Pierson-Mathy, D. Salmon et M. Vincineau (avec la collaboration de), « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de relations internationales (1966-1967) », *RBDI*, 1969-1, pp. 268-364.
- J. J.A. Salmon (sous la direction de), M. Vincineau (sous la coordination de), E. David, R. Ergec, D. Mathy, P. Mertens, J. Noel et P. Pierson-Mathy (rédacteurs), « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1976-1977) », *RBDI*, 1978-1979-2, pp. 551-692.
- J. J.A. Salmon, M. Vincineau (sous les directions de), E. David, R. Ergec, D. Mathy, P. Mertens, J. Noel, P. Pierson-Mathy et P. Willaert (rédacteurs), « La pratique du

pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1978-1980) », *RBDI*, 1981-1982-2, pp. 575-802.

- L. Sfez, « La rupture des relations diplomatiques », *RGDIP*, 1966, pp. 359-430.
- L. B. Sohn, “The Security Council’s role in the settlement of international disputes”, *AJIL*, April 1984, vol. 78, n° 2, pp. 402-404.
- L. B. Sohn, “How American international lawyers prepared for the San Francisco Bill of Rights”, *AJIL*, July 1995, vol. 89, n° 3, pp. 540-553.
- J.-M. Sorel, « Les ordonnances de la Cour internationale de justice du 14 avril 1992 dans l’affaire relative à des questions d’interprétations et d’application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l’incident aérien de Lockerbie (Libye c/ Royaume-Uni et Libye c/ Etats-Unis) », *RGDIP*, 1993, pp. 689-726.
- J.-M. Sorel, « L’élargissement de la notion de menace contre la paix », in Société française pour le droit international (SFDI), *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Actes du colloque de Rennes du 2 au 4 juin 1994, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 3-57.
- J.-M. Sorel, « Les arrêts de la C.I.J. du 27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les affaires dites de Lockerbie : et le suspens demeure », *RGDIP*, 1998, pp. 685-721.
- J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *RBDI*, 2004/2, pp. 462-483.
- J. Soubeyrol, « Aspects de la fonction interprétative du Secrétaire général de l’ONU lors de l’affaire du Congo », *RGDIP*, 1966-2, pp. 565-631.
- C. Stahn, “Accommodating individual criminal responsibility and national reconciliation: the UN Truth Commission for East Timor”, *AJIL*, October 2001, vol. 95, n° 4, pp. 952-966.
- M. Starita, « L’occupation de l’Irak : le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes », *RGDIP*, 2004, pp. 883-916.

- S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *AFDI*, 1991, pp. 25-97.
- S. Sur, « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *AFDI*, 1999, pp. 280-291.
- S. Sur, « Vers une Cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RGDIP*, 1999, pp. 29-45.
- S. Sur, « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, pp. 61-74.
- S. Szurek, « Sierra Leone : un Etat en attente de « paix durable ». La Communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », *AFDI*, 2000, pp. 176-201.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies (21 décembre 1966 – 19 décembre 1967) : questions juridiques », *AFDI*, 1967, pp. 364-395
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies (23 décembre 1971 – 19 décembre 1972) : questions juridiques », *AFDI*, 1972, pp. 512 -543.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies (20 décembre 1972 – 18 décembre 1973) : questions juridiques », *AFDI*, 1973, pp. 601-633.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 22 décembre 1977 – 29 janvier 1979 : questions juridiques », *AFDI*, 1978, pp. 520-545.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 15 janvier 1980 - 16 janvier 1981 : questions juridiques », *AFDI*, 1980, pp. 407-430.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 17 janvier 1981 – 31 décembre 1981 : questions juridiques », *AFDI*, 1981, pp. 399-428.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 1^{er} janvier 1982 – 21 décembre 1982 : questions juridiques », *AFDI*, 1982, pp. 634-671.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 22 décembre 1982 – 20 décembre 1983 : questions juridiques », *AFDI*, 1983, pp. 432-465.

- P. Tavernier (sous la direction de), « L'année des Nations unies, 21 décembre 1983 – 18 décembre 1984 : questions juridiques », *AFDI*, 1984, pp. 567-592.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 19 décembre 1985 - 19 décembre 1986 : questions juridiques », *AFDI*, 1986, pp. 495-527.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 23 décembre 1988 – 22 décembre 1989 : questions juridiques », *AFDI*, 1989, pp. 584-613.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 23 décembre 1989 – 21 décembre 1990 : questions juridiques », *AFDI*, 1990, pp. 536-565.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 22 décembre 1990 - 20 décembre 1991 : questions juridiques », *AFDI*, 1991, pp. 617-646.
- P. Tavernier, « Les déclarations du Président du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1993, pp. 86-104.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 24 décembre 1992 – 23 décembre 1993 : questions juridiques », *AFDI*, 1993, pp. 684-716.
- P. Tavernier « Organisation des Nations unies et autres organisations internationales : l'année des Nations unies 24 décembre 1995 – 19 décembre 1996. Questions juridiques », *AFDI* 1996, pp. 552-575.
- P. Tavernier, « Année des Nations unies, 20 décembre 1996-22 décembre 1997 : problèmes juridiques », *AFDI*, 1997, pp. 500-520.
- P. Tavernier, « L'année des Nations unies, 23 décembre 1997-18 décembre 1998 : problèmes juridiques », *AFDI*, 1998, pp. 472-493.
- P. Tavernier, « Année des Nations unies, 19 décembre 1998-23 décembre 1999 : problèmes juridiques », *AFDI*, 1999, pp. 665-684.
- P. Tavernier, « Année des Nations unies, 23 décembre 1999-22 décembre 2000 : problèmes juridiques », *AFDI*, 2000, pp. 380-402.
- P. Tavernier, « Les opérations de maintien de la paix : crise des OMP ou crise du maintien de la paix », in M. Benchikh (sous la direction de), *Les organisations internationales et les conflits armés*, Actes du colloque international organisé par l'Ecole

doctorale de droit à l'Université de Cergy-Pontoise, les 12 et 13 mai 2000, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 111-129.

- P. Tavernier, « Année des Nations unies, 24 décembre 2001-20 décembre 2002 : problèmes juridiques », *AFDI*, 2002, pp. 531-552.
- P. Tavernier, « Année des Nations unies, 21 décembre 2002-23 décembre 2004 : problèmes juridiques », *AFDI*, 2004, pp. 545-563.
- P. Tavernier, « Année des Nations unies, 24 décembre 2004-23 décembre 2005 : problèmes juridiques », *AFDI*, 2005, pp. 319-339.
- P. Tavernier, « Article 27 », in J.-P. Cot, M. Forteau et A. Pellet (sous les directions de), *La Charte des Nations unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, t. 1, 2005, pp. 935-957.
- B. Taxil, « La CPI et la Constitution française », *Actualité et droit international*, février 1999, <http://www.ridi.org/adi>.
- J. Tercinet, « Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité peut-il légiférer ? », *RBDI*, 2004/2, pp. 528-552.
- J. Tercinet, « Force de réaction rapide de l'ONU », *Opération de paix*, <http://www.operationspaix.net/-Force-de-reaction-rapide-de-l-ONU->.
- O. Thielen, « 50 ans d'opérations de maintien de la paix : bilan critique », *L'Observateur des Nations unies*, 2006, n°20/21, pp. 41-63.
- H. Thierry, « Avis consultatif sur certaines dépenses des Nations unies (commentaire) : CIJ avis, 20 juillet 1962, certaines dépenses des Nations unies », *AFDI*, 1962, pp. 247-276.
- H. Tigroudja, « La peine en droit international pénal », *L'Astrée*, 1^{er} octobre 2001, n° 16, pp. 27 et s.
- H. Tigroudja, « Le régime d'occupation en Irak », *AFDI* 2004, pp. 77-101.
- M. Torrelli (sous la direction de), Institut au droit de la paix et du développement (L. Balmond, A.-S. Millet et P. Saunier (avec la collaboration de)), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1994, pp. 127-204.

- M. Torrelli (sous la direction de), L. Balmond, A.-S. Millet et P. Saunier (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1995, pp. 413-465.
- M. Torrelli (sous la direction de), L. Balmond, A.-S. Millet et P. Saunier (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1995, pp. 961-1011.
- M. Torrelli, L. Balmond et A.-S. Millet (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1996, pp. 779-865.
- M. Torrelli (sous la direction de), L. Balmond et A.-S. Millet (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1996, pp. 1023-1075.
- M. Torrelli (sous la direction de), L. Balmond et A.-S. Millet (avec la collaboration de), « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1997, pp. 737-779.
- M. Torrelli (sous la direction de), L. Balmond, A.-S. Millet et P. Weckel (avec la collaboration de) « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1998, pp. 781-823.
- S. Torres Bernárdez, “Subsidiary organs”, in R.-J. Dupuy (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales – A handbook on international organizations*, Académie de droit international de La Haye, Dordrecht/Boston/ Londres, publications Martinus et Nijhoff, 2^{ème} édition, 1998, pp. 109-153.
- J. Verhoeven, « Etats alliés ou Nations Unies ? L’ONU face au conflit entre l’Irak et le Koweït », *AFDI*, 1990, pp. 145-194.
- J. Verhoeven, « La spécificité du crime du génocide », in A. Destexhe et M. Foret (sous les directions de), *De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, collection justice internationale, 1997, pp. 39-47.
- M. Virally, « Les Nations unies et l'affaire du Congo en 1960 : aperçus sur le fonctionnement des institutions », *AFDI*, 1960, pp. 557-597.
- M. Virally, « Le testament politique de Dag Hammarskjöld », *AFDI*, 1961, pp. 355-380.
- M. Vœlckel, « Faut-il encore déclarer la guerre ? », *AFDI*, 1991, pp.7-24.
- M. Vœlckel, « Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix », *AFDI*, 1993, pp. 65-85.

- M. Vœlckel, X. Guérin, et V. Florent, « Les opérations de maintien de la paix », *Droit et défense, revue française des questions juridiques et politiques de défense*, 1994, vol. 2, pp. 4 et s.
- M. Vœlckel, « La coordination des forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du chapitre VII : bilan, prospective et perspectives », in Société française pour le droit international (SFDI), *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Actes du colloque de Rennes du 2 au 4 juin 1994, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 161-190.
- P. Weckel, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », *AFDI*, 1991, pp. 165-202.
- P. Weckel, « L'institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie », *AFDI*, 1993, pp. 232-261.
- P. Weckel (sous la direction de) et G. Areou (avec la collaboration de), « Chronique de jurisprudence internationale », *RGDIP*, 2006, pp. 935-947.
- J. Widner, "Courts and democracy in postconflict transitions: a social scientist's perspective on the African case", *AJIL*, January 2001, vol. 95, n° 1, pp. 64-75.
- R. Wilde, « From Danzig to East Timor and Beyond: the role of international territorial administration », *AJIL*, July 2001, vol. 95, n°3, pp. 583-606.
- S. L. Woodward, « Construire l'Etat : légitimité internationale contre légitimité nationale ? », *Critique internationale*, juillet-septembre 2005, n°28, pp. 139-152.
- M.-J. Zahar, « Les risques du nation building « sous influence » : le cas de l'Irak et du Liban », *Critique internationale*, juillet-septembre 2005, n°28, pp. 153-168.

Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye

- E. J. de Aréchaga, « Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité », *RCADI*, 1954-I, vol. 85 pp. 1-105.
- F. L. de la Barra, « La médiation et la conciliation internationales », *RCADI*, 1923-I, pp. 557-567.

- M. Bennouna, « Les sanctions économiques des Nations Unies », *RCADI* 2002, volume 300, pp. 9-77.
- B. Boutros-Ghali, « Le droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation », *RCADI*, 2000, vol. 286, pp. 9-38.
- V. Bruns, « La Cour permanente de justice internationale : son organisation et sa compétence », *RCADI*, 1937-IV, vol. 62, pp. 547-671.
- L. Caflisch, « Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques » in *RCA-DI*, 2001, vol.288, 2001, pp.245-467.
- F. Capotori, « Cours général de droit international public », *RCADI*, 1994-IV vol. 248, pp.9-343.
- O. Casanovas, « La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés », *RCADI*, 2003, vol. 306, pp. 9-176.
- H. Coursier, « L'évolution du droit international humanitaire », *RCADI*, 1960-I, vol. 99, pp. 357-465.
- P. Daillier, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, 2005, vol. 314, pp. 233-431.
- G.I.A.D. Draper, "The Geneva conventions of 1949" in *RCADI*, 1965-I, vol. 114, pp. 59-165.
- J. Efremoff, « La conciliation internationale », *RCADI*, 1927-III, vol. 18, pp. 1-148.
- J. Efremoff, « Organisation de la conciliation comme moyen de prévenir les guerres », *RCADI*, 1937-I, vol. 59, p. 99-223.
- J. A. Frowein, "Reactions by not directly affected states to breaches of public international law", *RCADI*, 1994-IV, vol. 248, pp. 345-437.
- K. Herndl, "Reflections on the role, functions and procedures of the Security Council of the United Nations", *RCADI*, 1987-VI, vol. 206, pp. 289-395.
- E. J. de Aréchaga, « Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité », *RCADI*, 1954-I, vol. 85, pp. 1-105.
- H. Lauterpacht, « La théorie des différends non justiciables en droit international », *RCADI*, 1930-IV, vol. 34, pp. 493-654.
- A. Mahiou, « Le cadre juridique de la coopération sud-sud : quelques expériences ou tentatives d'intégration », *RCADI*, 1993-IV, vol. 241, pp. 9-194.
- A. Migliazza, « L'évolution de la réglementation de la guerre à la lumière de la sauvegarde des droits de l'homme », *RCADI*, 1972-III, vol. 137, pp. 141-241.

- B. Morse, “Practice, norms and reform of international humanitarian rescue operations”, *RCADI*, 1977-IV, vol. 157, pp. 121-194.
- A. N. Mandelstam, « La conciliation internationale d’après le pacte et la jurisprudence du Conseil de la Société des Nations », *RCADI*, 1926-IV, vol. 14, pp. 333-648.
- J. A. Pastor Ridruejo, « Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs », *RCADI*, 1998, vol. 274, pp. 9-308.
- H. Rauchberg, « Les obligations juridiques des membres de la Société des Nations pour le maintien de la paix », *RCADI*, 1931-III, vol. 37, pp. 83-204.
- L. B. Sohn, “The function of international arbitration today”, *RCADI*, 1963-I, vol. 108, pp. 1-113.
- A. Sottile « Le terrorisme international », *RCADI*, 1938-III, vol. 65, pp. 87-184.
- V. Umbricht, “Principles of international mediation: the case of the East African Community”, *RCADI*, 1984-IV, vol.187, pp. 307-389.

Rapports et documents officiels

- K. Annan, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l’homme pour tous*, rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, A/59/2005.
- K. Annan, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l’homme pour tous*, additif, « Commission de consolidation de la paix », note explicative du Secrétaire général, 23 mai 2005, A/59/2005/Add.2.
- Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d’examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l’augmentation du nombre de ses membres, ainsi que d’autres questions ayant trait au Conseil de sécurité*, 1^{er} janvier 2004, A/58/47.
- Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Comité du programme et de la coordination*, 7 juin – 2 juillet 2004, A/59/16, supplément n° 16.
- A. Bettencourt, C. Estier, P. Caron et P. d’Ornano, Commission des affaires étrangères du Sénat, *Rapport d’information fait à la suite d’une mission effectuée au Cambodge et au Vietnam du 26 février au 9 mars 1993*, 21 avril 1993, n° 268.

- B. Boutros-Ghali, *L'Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992), 17 juin 1992, A/47/277 - S/24111.
- B. Boutros-Ghali, *Agenda pour le développement : développement et coopération internationale économique*, rapport du Secrétaire général, 6 mai 1994, A/48/935.
- B. Boutros-Ghali, *Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 25 janvier 1995, A/50/60 - S/1995/1.
- B. Boutros-Ghali, *Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, rapport du Secrétaire général, dit « Agenda pour la démocratisation », 18 octobre 1996, A/51/512.
- B. Boutros-Ghali, « Discours à l'ouverture de la XXXV^{ème} session annuelle de l'Académie de la Paix et de la Sécurité Internationale, Monaco, 13 mars 2003 », *ARES*, juin 2003, n° 51, vol. XX fascicule 2, pp. 11-16.
- Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport de M. A. Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, 15 février 2006, CommDH(2006)2.
- A. Cassese, *Report on the Special court for Sierra Leone*, 12th December 2006, <http://www.sc-sl.org/Documents/independentexpertreport.pdf>
- Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, *La Commission de consolidation de la paix : incidences sur le budget-programme du projet de résolution A/60/L.40* », 26^{ème} rapport, 16 décembre 2005, A/60/7/Add.25.
- Commission constitutionnelle de la République du Burundi, *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, Bujumbura, août 1991, 145 pages.

- Commission des droits de l'homme des Nations unies, *Premier rapport sur la situation des droits de l'homme au Burundi présenté par le Rapporteur spécial, M. Paulo Sérgio Pinheiro, conformément à la résolution 1995/90 de la Commission, Additif*, 27 février 1996, E/CN.4/1996/16/Add.1.
- Commission européenne, *Law in humanitarian crises: How can international humanitarian law be made effective in armed conflicts? – Le droit face aux crises humanitaires : De l'efficacité du droit international humanitaire dans les conflits armés*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, volume I, 384 pages.
- Commission européenne, *Law in humanitarian crises: Access to victims, right to intervene or right to receive humanitarian assistance? – Le droit face aux crises humanitaires : L'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire ?*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, volume II, 246 pages.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, dit *rapport Brundtland*, 4 août 1987, A/42/427.
- Conseil économique et social, *Rapport du Comité des politiques de développement*, 29 mars-2 avril 2004, E/2004/33.
- *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, rapport du Secrétaire général de l'ONU, 22 août 2006, A/60/984.
- *Document de base constituant la première partie des rapports présentés par les états parties : Burundi*, 16 juin 1999, HRI/CORE/1/Add.16/Rev.1.
- *Evaluation et rapport du juge Fausto Pocar, Président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, soumis au Conseil de sécurité conformément au paragraphe 6 de la résolution 1534 (2004)*, 12 novembre 2007, S/2007/663, annexe I.
- *Fourth annual report of the President of the Special court of Sierra Leone*, January 2006 to May 2007, <http://www.sc-sl.org/Documents/specialcourtannualreport2006-2007.pdf>.

- Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile, *Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale*, dit *Rapport Cardoso*, 11 juin 2004, A/58/817.
- H. Haenel et D. Boulaud, délégation pour l'Union européenne sur la situation de la Bosnie-Herzégovine, *La Bosnie-Herzégovine : dix ans après Dayton, un nouveau chantier de l'Union européenne*, rapport d'information n°367 du Sénat, 3 juin 2005.
- D. Hammarskjöld, *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*, report of Secretary-general of United Nations, 9th October 1958, A/3943.
- J.-J. Hyest (sous la présidence de), commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, rapport n° 449, 29 juin 2000.
- International Amnesty, *Burundi: killings of children by government troops*, report, 1988, AI Index: AFR 16/04/88, 16th April 1988.
- R. Lemarchand and D. Martin, *Selective genocide in Burundi*, Minority rights group, report n° 20, July 1974, http://www.burundi-agnews.info/agnews_selectgenobur.htm.
- *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*, rapport du Secrétaire général de l'ONU, 13 avril 1998, S/1998/318 – A/52/871.
- *Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion*, rapport du Secrétaire général, 11 février 2000, S/2000/101.
- *Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général, 1^{er} juin 2001, A/55/977.
- Office of the United Nations high commissioner for refugees, *2nd International conference on assistance to refugees in Africa*, report of the Secretary-general, 31th august 1988, A/43/533.

- *Prévention des conflits armés : vues des organes, organisations et organismes du système des Nations Unies*, rapport du Secrétaire général, 5 novembre 2002, A/57/588.
- E. Raoult, J.-L. Reitzer, J. Godfrain et H. Sicre, Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, *La situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire*, rapport d'information n° 3694, 13 février 2007.
- *Rapport annuel du Secrétaire générale sur les activités de l'Organisation*, 3 septembre 1997, (A/52/1).
- *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, dit « Action 21 », Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, A/CONF.151/26/Rev.1.
- *Rapport de la mission dépêchée par la Commission de consolidation de la paix au Burundi 9-15 avril 2007*, 21 mai 2007, PBC/1/BDI/2.
- Rapport de l'Observatoire international des prisons, *Les conditions de détention en France*, Paris, La découverte, octobre 2005, 288 pages.
- *Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires*, 14 décembre 2006, A/61/633.
- *Rapport du Groupe consultatif spécial du Conseil économique et social pour le Burundi*, 20 avril 2006, E/2006/53.
- *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, dit rapport Brahimi, 21 août 2000, A/55/305 – S/2000/809.
- *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 16 septembre 1990, A/45/1.
- *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, A/56/1.
- *Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone*, 4 octobre 2000, S/2000/915.
- *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, 16 septembre 1999, S/1999/987.

- *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, 3 mars 2000, S/2000/177.
- *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi*, 11 octobre 1994, S/1994/1152.
- *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Sierra Leone*, 21 novembre 1995, S/1995/975.
- *Rapport du Secrétaire générale sur le Cambodge au Conseil de sécurité*, 19 février 1992, S/23613.
- *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 6-12 mars 1995, 19 avril 1995, A/CONF.166/9.
- *Rapport intérimaire sur la situation des droits de l'homme au Burundi soumis par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, conformément à la résolution 1996/1 de la Commission et à la décision 1996/254 du Conseil économique et social*, annexe de la note du Secrétaire général adressée à l'Assemblée générale sur les questions relatives aux droits de l'homme au Burundi, 7 octobre 1996, A/51/459
- *Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004)*, 3 mars 2006, S/2006/137.
- *Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 6 de la résolution 1770 (2007)*, 14 janvier 2008, S/2008/19.
- *Rapport provisoire sur les activités de la Commission de consolidation de la paix*, 28 juin 2007, PBC/2/OC/L.1.
- *Rapport spécial n° 2/96 relatif aux comptes de l'Administrateur et à l'administration de Mostar par l'Union européenne (AMUE) accompagné des réponses de la Commission et de l'Administrateur de Mostar*, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 287, 30 septembre 1996 pp. 1-21.
- *Renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé*, rapport du Secrétaire général, 18 août 2003, A/58/227.

- *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, 9 septembre 2002, rapport du Secrétaire général, A/57/387.
- *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, rapport du Secrétaire général de l'ONU, 14 juillet 1997, A/51/950.
- *Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone*, 30 juillet 1999, S/1999/836.
- Secrétaire général de l'ONU, *Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi*, 11 mars 2005, S/2005/158.
- The Minority rights group and Reginald Kay, *Burundi since the genocide*, AGnews, April 1987, http://www.burundi-agnews.info/agnews_burundisincegeno1972.htm.
- *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2 décembre 2004, A/59/565.
- *Cadre de coopération pour la consolidation de la paix en Sierra Leone*, 3 décembre 2007, PBC/2/SLE/1.
- *Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*, 22 juin 2007, PBC/1/BDI/4.
- *Cadre stratégique pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau*, 1^{er} octobre 2008, PBC/3/GNB/3.
- *Déclaration du millénaire*, résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, 8 septembre 2000, A/RES/55/2, V.
- *Document final du Sommet de 2005* adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, 24 octobre 2005, A/RES/60/1.
- *Mécanisme de contrôle et de suivi du Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi*, 27 novembre 2007, PBC/2/BDI/4.

Jurisprudence

Sentences arbitrales

- Tribunal arbitral, Genève, 15 septembre 1872, Royaume-Uni c/ Etats-Unis, affaire de « l'Alabama ».
- CPA, 4 avril 1928, Pays-Bas c/ Etats-Unis, affaire de « l'île de Palmas ».
- Sentence arbitrale, 19 janvier 1977, Texaco c/ Gouvernement libyen.
- Sentence arbitrale, 24 mars 1982, Aminoil c/ Koweït.
- Tribunal arbitral, Genève, 29 septembre 1988, Egypte c/ Israël.
- CPA, 9 octobre 1998, Erythrée c/ Yémen.

Arrêts et avis de la CIJ et de la CPJI

- CPJI, 30 août 1924, Grèce c/ Royaume-Uni, affaire « Concessions Mavrommatis en Palestine », Série A, n° 2.
- CIJ, avis, 11 avril 1949, réparation des dommages subis au service des Nations Unies, dite affaire « Comte Bernadotte ».
- CIJ avis, 28 mai 1951, réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.
- CIJ, 6 avril 1955, Nottebohm, Liechtenstein c/ Guatemala, 2^{ème} phase.
- CIJ, avis, 20 juillet 1962, Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte).
- CIJ, 5 février 1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c/ Espagne) (nouvelle requête : 1962).
- CIJ avis, 21 juin 1971, conséquences juridiques pour les états de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du conseil de sécurité.
- CIJ, 20 décembre 1974, Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c/ France).

- CIJ, 26 novembre 1984, activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci.
- CIJ, 22 décembre 1986, Burkina Faso c/ Mali.
- CIJ, ordonnances, 14 avril 1992, Libye c/ Etats-Unis et Royaume-Uni.
- CIJ, avis, 7 juillet 1996, Licéité de la menace et de l'emploi de l'arme nucléaire.
- CIJ, 27 juin 2001, Allemagne c/ Etats-Unis (affaire LaGrand).

Décisions des TPIY-R

- Chambre d'appel du TPIY, 2 octobre 1995, Dusko Tadic, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, IT-94-1.
- Chambre de première instance III du TPIR, 17 juin 2004, le procureur c/ Sylvestre Gacumbitsi, affaire n° TPIR-2001-64-T.

Arrêt de la CrEDH

- CrEDH, 1^{er} octobre 1982, affaire Piersack c/ Belgique, requête n° 8692/79.

Décisions des juridictions nationales

- Tribunal Suprême espagnol, chambre spéciale, 27 mars 2003, Francisco Jose Hernandez Santiago, affaire de l'interdiction des partis politiques Herri Batasuna, recours n° 6/2002.
- Cour suprême du Nebraska, 8 février 2008, Etat du Nebraska contre Raymond Mata Junior, n°S-05-1268.
- Supreme Court of the United States, 16th April 2008, Baze et al. v. Rees, Commissioner, Kentucky department of corrections, et al, n°. 07-5439.

Articles de presse

- AFP, AP, Reuter, « Le colonel Micombero affirme que Hutus et Tutsis vivaient « en symbiose », *Le Monde*, 6 juin 1972, p. 6.
- AFP, « Un livre blanc réaffirme la responsabilité des Hutus dans les récents massacres », *Le Monde*, 9 juin 1972, p. 4.
- AFP, « Un « casque bleu » danois enlevé puis libéré après huit heures de détention », *Le Monde*, 4 décembre 1992, p. 5.
- AFP et Reuter, « Un « Casque bleu » français tué en Bosnie », *Le Monde*, 15 avril 1995, p. 32.
- AFP, « La réforme de l'ONU jugée faisable mais difficile », *Courrierinternational.com*, 2 décembre 2004
- AFP « Des attentats visent la ville de Ramadi et des patrouilles de l'armée américaine », *Le Monde*, 9 mai 2007, p. 5.
- AFP, « Attentat contre le mausolée chiite de Samarra », *Le Monde*, 14 juin 2007.
- AFP, « Au moins 105 morts dans un attentat suicide dans le nord de l'Irak », *Le Monde*, 7 juillet 2007.
- AFP, « Des attentats meurtriers visent la minorité yézidie », *Le Monde*, 16 août 2007
- AFP, « Une Française de l'ONG Action contre la faim tuée dans une attaque », *Le Monde*, 3 janvier 2008.
- AFP, « Le président Kibaki nomme un gouvernement « d'ouverture » rejeté par M. Odinga », *Le Monde*, 10 janvier 2008, p. 4
- AP et Reuter, « Génocide au Burundi », *Le Monde*, 26 mai 1972, p. 1.
- M. Balaji, « La question des réfugiés pèse sur le processus démocratique », *Courrier international*, 7 février 2008, n° 8.
- S. le Bars, « Les Etats-Unis et l'Europe pressent le Hamas de renoncer à la violence », *Le Monde*, 28 janvier 2006, p. 1.
- P. Benkimoun, « Le sida comme question de sécurité », *Le Monde*, 12 décembre 2004.
- P. Bernard, « Londres ouvre la voie au procès de l'ex-président libérien Charles Taylor », *Le Monde*, 17 juin 2006.
- P. Bernard, « Le milieu humanitaire français se déchire à propos du Darfour », *Le Monde*, 16 mai 2007, p. 6.

- P. Boloignon, « Les missions de paix de l'ONU : une efficacité qui fait débat », *Le Monde*, 1^{er} juillet 2006.
- P. Boloignon, « La dernière mission de Kofi Annan », *Le Monde* 2, 23 septembre 2006, n° 136, pp. 30 et s.
- « Bruxelles pourrait réexaminer les accords de coopération avec Bujumbura », *Le Monde*, 3 juin 1972, p. 7.
- "Burundi Official in Brussels seeking aid from Europeans", *The New-York Times*, 2nd September 1988.
- C. Châtelot, « Le Conseil de sécurité de l'ONU examinera, lundi 12 juin, le bilan d'un an d'action dans la province. Belgrade demande le retrait de la KFOR et de la MINUK de la région », *Le Monde*, 9 juin 2000.
- C. Châtelot, « Le Médiateur de l'ONU présente son plan sur l'avenir du Kosovo », *Le Monde*, 28 janvier 2007, pp. 5 et s.
- « Crimes d'Etat : l'impunité, c'est fini », *Courrier international*, 7 février 2008, n° 901, pp. 30 et s.
- P. Decraene « Les combats ont fait depuis un mois cinquante mille morts au Burundi », *Le Monde*, 31 mai 1972, pp. 1 et s.
- F. Deron et J. Foulon, « Génocide au Cambodge : la justice à l'œuvre », *Le Monde* 29 septembre 2006, pp. 22-23.
- « De violents combats se poursuivent dans la province méridionale », *Le Monde*, 7-8 mai 1972, p. 2.
- EFE, « Bachelet propone una reforma de la ONU para favorecer a los países « más pequeños » », *El país*, 11 de junio de 2006.
- J.-A. Fralon, « « Ils ont incendié ma maison avec mes enfants à l'intérieur » », *Le Monde*, 25 août 1988, p. 7.
- J.G. « Les haines tribales auraient joué un rôle important dans le déclenchement des violences », *Le Monde*, 13 mai 1972, p. 6.

- P. A. Gay, « La France « vivement préoccupée » », *Le Monde*, 1^{er} septembre 1988, p. 3.
- R. Guyotat, « Un premier bilan officiel fait état d'au moins 5 000 morts », *Le Monde*, 23 août 1988, p. 4.
- C. Hennion, « Un triple attentat endeuille Amara, ville chiite du sud de l'Irak », *Le Monde*, 14 décembre 2007.
- J. Isnard, « Des gendarmes français en éclaireurs au Kosovo », *Le Monde*, 17 mai 2003.
- P. Kennedy, « Ces basses manœuvres qui minent l'ONU », *Le Monde*, 29 septembre 2006.
- A. Kniazev, « Le prix de l'inexpérience démocratique », *Courrier international*, 23 novembre 2006, n° 838, p. 33.
- « La Belgique a dans notre pays des intérêts qu'elle voudrait conserver », *Le Monde*, 17 juin 1972, p. 3.
- P. Labreveux, « L'extermination d'une ethnie », *Le Monde*, 1^{er} juin 1972, p. 5.
- « L'ambassade à Paris dénonce « la conspiration de la presse » contre l'unité du pays », *Le Monde*, 22 juin 1972, p. 2.
- M. Lembede, "U.S. to Continue Aid to Burundi; State Department Plans No Changes Despite Tribal Massacre", *The Washington Post*, 8th September 1988.
- « L'ONU commence les excavations de charniers », *Le Monde*, 9 juillet 1996.
- C. Lesnes, « Le Conseil de sécurité, législateur mondial ? », *Le Monde*, 10 avril 2004.
- S. Makinda, "Imaginative solutions to the post-poll turmoil possible", *The dailynation Kenya*, 1st January 2008.
- S. Maupas, « A la veille du procès de Saddam Hussein, la justice internationale se met lentement en place », *Le Monde*, 25 décembre 2004, pp. 4 et s.
- S. Maupas, « Le tribunal pour la Sierra Leone reprend le procès de Charles Taylor », *Le Monde*, 9 janvier 2008.

- N. Nougayrède, « Darfour : les attaques armées contre les ONG et les agences de l'ONU aggravent la crise humanitaire », *Le Monde*, 9 février 2007.
- « ONU : à quoi sert donc « le machin » ? », *Courrier international*, 12 juillet 2007, n° 871, pp. 27 et s.
- R. Ourdan, « Près de Srebrenica, un carré de terre retournée où plane une odeur de mort », *Le Monde*, 21 janvier 1996, p. 2
- R. Ourdan, « Des enquêteurs internationaux ont inspecté des sites de massacres en Bosnie orientale », *Le Monde*, 16 avril 1996, p. 5.
- R. Ourdan, « Hans Haekkerup trouve au Kosovo des dossiers épineux sur la sécurité et le statut de la province », *Le Monde*, 24 janvier 2001.
- G. Paris, « Victoire des islamistes du Hamas aux élections palestiniennes », *Le Monde*, 27 janvier 2006, p. 1.
- S. Power, « Réformer les Nations unies », *Le Monde diplomatique*, septembre 2005, n° 618, pp. 17 et s.
- J.-P. Rémy, « Violences au Kenya et démocratie bafouée », *Le Monde*, 8 janvier 2008, p. 2.
- Reuter, « Les autorités accusent les Hutus d'avoir voulu organiser le massacre des Tutsis », *Le Monde*, 1^{er} juin 1972, p. 5.
- Reuter, « Un « casque bleu » ukrainien tué à Sarajevo », *Le Monde*, 20 avril 1993, p. 4.
- Reuters, « Deuxième chance pour les électeurs de Guinée-Bissau », 5 juillet 1994
- Reuters, « Bissau – Avantage électoral pour le parti au pouvoir », 8 juillet 1994
- Reuters, « Viera a remporté de justesse l'élection présidentielle », 11 août 1994
- P. Ricard et D. Vernet, Javier Solana (entretien avec), *Le Monde*, 29 janvier 2006, p. 5.
- E. Rubin et R. Dowden, « Justice pénale internationale : progrès moral ou obstacle à la paix ? », *Courrier international*, 23 août 2007, n° 877, pp. 25 et s.

- Service d'information des Nations unies, « Nouvelles menaces : les propositions du Groupe de personnalités », *Centre d'actualités de l'ONU*, 2 décembre 2004.
- Service d'information des Nations unies, « Somalie : le Conseil de sécurité appelle à la réconciliation », *Centre d'actualités de l'ONU*, 8 juin 2006.
- « Témoignages sur un génocide », *Le Monde*, 27 mai 1972, p. 7.
- L. Vales, « Le torchon brûle entre l'Argentine et l'Uruguay », *Courrier international*, 26 janvier 2006, n° 795, p. 58.
- D. Vernet, « Les six menaces qui pèsent sur la sécurité internationale », *Le Monde*, 2 décembre 2004, p. 4.
- D. Vernet, « Seize "sages" proposent deux formules pour élargir le Conseil de sécurité », *Le Monde*, 2 décembre 2004, p. 4

Sites internet

- http://www.accpuf.org/images/pdf/cm/burundi/031-tf-txt_const.pdf.
- <http://www.afri-ct.org>.
- <http://www.burundi-agnews.info>.
- <http://www.banquemondiale.org/>.
- <http://www.bicc.de/events/unsanc>.
- <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.
- <http://confinder.richmond.edu/index.php>.
- <http://www.eccc.gov.kh/french/default.aspx>.
- <http://econ.worldbank.org/>
- <http://www.ehess.fr/cirpes>.
- <http://www.gov-gen.govt.nz/role/constofnz.htm>.

- <http://www.hcci.gouv.fr>.
- <http://hdr.undp.org/>.
- <http://www.house.gov>.
- <http://www.hrw.org>
- <http://www.icc-cpi.int>.
- <http://www.imf.org>
- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- <http://www.ninde.org/>.
- <http://nobelprize.org>.
- <http://www.ohr.int>.
- <http://www.operationspaix.net>.
- <http://portail.droit.francophonie.org/df-web/index.do>.
- <http://portal.unesco.org/fr>
- <http://www.ridi.org/>.
- <http://www.sc-sl.org/>
- <http://www.seco.admin.ch>.
- <http://www.senat.fr>.
- <http://www.smartsanctions.se>.
- <http://www.trial-ch.org/fr>.
- <http://www.un.org/french>.
- <http://www.unctad.org>.
- <http://www.undp.org/>.
- <http://www.un-ngls.org>.

- <http://www.unhchr.ch>.
- <http://www.unido.org>
- <http://www.uniraq.org/>.
- <http://www.unpan.org/>.
- <http://www.usip.org/index.html>.
- <http://www.venice.coe.int>
- <http://webu2.upmf-grenoble.fr/espace-europe/publication/ares/>.
- <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>.

Annexes

- Résolution 1645 du Conseil de sécurité des Nations unies, 20 décembre 2005, S/RES/1645(2005)
- Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations unies, 20 décembre 2005, A/RES/60/180
- *Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix*, rapport du Secrétaire général des Nations unies, 22 août 2006, A/60/984

Résolution 1645 (2005)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5335^e séance, le 20 décembre 2005

Le Conseil de sécurité,

Guidé par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies,

Réaffirmant le document final du Sommet mondial de 2005¹³⁸⁷,

Rappelant en particulier les paragraphes 97 à 105 de cette résolution,

Sachant que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont liés et se renforcent mutuellement,

Soulignant que l'entreprise de consolidation de la paix et de réconciliation après les conflits doit être menée de façon coordonnée, cohérente et intégrée pour qu'une paix durable puisse s'instaurer,

Considérant qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme institutionnel spécial pour répondre aux besoins particuliers de relèvement, de réinsertion et de reconstruction qu'ont les pays sortant d'un conflit et d'aider ces pays à jeter les bases d'un développement durable,

Conscient de l'importance cruciale de l'action que mène l'Organisation des Nations Unies pour prévenir les conflits, pour aider les parties en conflit à cesser les hostilités et à s'engager sur la voie du relèvement, de la reconstruction et du développement, et pour mobiliser une attention et une assistance internationales soutenues,

Réaffirmant les responsabilités et fonctions respectives dévolues par la Charte aux différents organes de l'Organisation des Nations Unies et la nécessité de renforcer la coopération entre ces organes,

Affirmant que là où elles sont en place, il appartient au premier chef aux administrations et autorités ou administrations et autorités de transition des pays où un conflit vient de prendre fin ou risque de reprendre de définir les priorités et stratégies qui régiront l'entreprise de consolidation de la paix, celle-ci devant être prise en main par les pays eux-mêmes,

Soulignant, à ce propos, qu'il importe de soutenir les efforts des pays qui tentent de créer des institutions ou de rétablir ou réformer celles qui existent au lendemain d'un conflit

¹³⁸⁷ Résolution 60/1.

afin d'assurer une bonne administration, et notamment d'aider les pays à renforcer leurs capacités,

Conscient du rôle important que jouent les organisations régionales et sous-régionales s'agissant de mener des activités de consolidation de la paix au lendemain de conflits dans leur région, et soulignant que la communauté internationale doit les épauler dans leurs efforts de façon soutenue et les aider à renforcer leurs capacités,

Sachant que les pays qui se relèvent d'un conflit pourraient apporter une précieuse contribution au travail de la Commission de consolidation de la paix,

Saluant le rôle des États Membres s'agissant de soutenir l'entreprise de maintien et de consolidation de la paix menée par l'Organisation des Nations Unies en mettant des fonds, des contingents et des membres de la police civile à sa disposition,

Prenant acte de la contribution importante qu'apportent la société civile et les organisations non gouvernementales, dont les organisations féminines, à l'entreprise de consolidation de la paix,

Réaffirmant que les femmes jouent un rôle important dans la prévention et le règlement des conflits, ainsi que dans la consolidation de la paix, et soulignant qu'il importe qu'elles participent pleinement, sur un pied d'égalité, à tous efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité, et qu'il serait bon qu'elles soient davantage associées à la prise des décisions qui intéressent la prévention et le règlement des conflits, ainsi que la consolidation de la paix,

1. *Décide*, de concert avec l'Assemblée générale et en vertu des Articles 7, 22 et 29 de la Charte des Nations Unies, de créer un organe consultatif intergouvernemental dénommé Commission de consolidation de la paix, pour donner effet à la décision prise lors du Sommet mondial;

2. *Décide également* que les principales fonctions de la Commission seront les suivantes :

a) Réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière;

b) Appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable;

c) Faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés dans le système des Nations Unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit;

3. *Décide* que la Commission tiendra différents types de réunions;
4. *Décide également* que la Commission sera dotée d'un Comité d'organisation permanent chargé d'élaborer le règlement et de régler les questions d'organisation, qui sera composé comme suit :
 - a) Sept pays membres du Conseil de sécurité lui-même, dont des membres permanents, qui seront sélectionnés suivant les règles et modalités qu'il arrêtera;
 - b) Sept pays membres du Conseil économique et social qui seront élus au sein des groupes régionaux suivant les règles et modalités qu'arrêtera le Conseil, une juste place étant faite aux pays qui se sont relevés d'un conflit;
 - c) Cinq pays figurant parmi ceux dont les contributions statutaires aux budgets de l'ONU et les contributions volontaires aux budgets des fonds, programmes et organismes des Nations Unies, dont le Fonds pour la consolidation de la paix, sont les plus importantes, et qui ne relèvent pas des alinéas a) et b) ci-dessus, qui seront choisis par les dix pays dont les contributions sont les plus importantes et parmi eux, compte tenu de l'importance des contributions de chacun, à partir d'une liste établie par le Secrétaire général sur la base de la moyenne des contributions annuelles versées au cours des trois dernières années civiles pour lesquelles des statistiques sont disponibles;
 - d) Cinq pays figurant parmi ceux qui mettent le plus de militaires et de membres de la police civile à la disposition des missions de l'ONU, et qui ne relèvent pas des alinéas a), b) et c) ci-dessus, qui seront choisis par les dix pays dont les contributions sont les plus importantes et parmi eux, compte tenu de l'importance des contributions de chacun, à partir d'une liste établie par le Secrétaire général sur la base de la moyenne des contributions annuelles versées au cours des trois dernières années civiles pour lesquelles des statistiques sont disponibles;
 - e) Sept autres pays qui seront élus suivant les règles et modalités que l'Assemblée générale arrêtera, l'attention voulue étant accordée à la représentation de tous les groupes régionaux au sein du Comité, ainsi qu'à celle des pays qui se sont relevés d'un conflit;
5. *Souligne* que chaque État Membre ne pourra être choisi qu'au titre de l'une des catégories visées au paragraphe 4;
6. *Décide* que les membres du Comité d'organisation siégeront pour une période de deux ans renouvelable, le cas échéant;
7. *Décide également* qu'outre les membres du Comité d'organisation visé au paragraphe 4, participeront aux réunions que la Commission consacrera à tel ou tel pays, à l'invitation du Comité :
 - a) Des représentants du pays concerné;

b) Des représentants des pays de la région qui participent aux activités d'après conflit et les autres pays qui prennent part aux opérations de secours ou au dialogue politique, ainsi que les organisations régionales et sous-régionales concernées;

c) Des représentants des pays qui participent à l'entreprise de relèvement et fournissent des ressources importantes et un nombre élevé de militaires et de membres de la police civile;

d) Le principal représentant de l'Organisation des Nations Unies sur place et d'autres représentants de l'Organisation, s'il y a lieu;

e) Des représentants des institutions financières régionales et internationales, s'il y a lieu;

8. *Décide en outre* qu'un représentant du Secrétaire général sera invité à participer à toutes les réunions de la Commission;

9. *Décide* que des représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et d'autres bailleurs de fonds institutionnels seront invités à participer à toutes les réunions de la Commission selon des modalités compatibles avec les dispositions régissant leur fonctionnement;

10. *Souligne* que, chaque fois que possible, la Commission mènera ses travaux en coopération avec les autorités ou les autorités de transition du pays concerné afin que l'entreprise de consolidation de la paix soit prise en main par le pays lui-même;

11. *Souligne également* que, s'il y a lieu, la Commission mènera ses travaux en étroite consultation avec les organisations régionales et sous-régionales afin d'associer celles-ci à l'entreprise de consolidation de la paix comme le prévoit le Chapitre VIII de la Charte;

12. *Décide* que le Comité d'organisation arrêtera l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix, en veillant à l'équilibre dans le traitement de la situation des pays appartenant aux différentes régions, conformément aux principaux objectifs de la Commission de consolidation de la paix, énoncés plus haut, et en fonction de ce qui suit :

a) Demandes d'avis émanant du Conseil lui-même;

b) Demandes d'avis émanant du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, l'État Membre concerné y ayant donné son accord, dès lors que celui-ci se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit, et dès lors que le Conseil de sécurité lui-même n'est pas saisi de cette situation, conformément à l'Article 12 de la Charte;

c) Demandes d'avis émanant d'États Membres qui se trouvent dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit, dès lors que cette situation n'est pas inscrite à l'ordre du jour du Conseil lui-même;

d) Demandes d'avis émanant du Secrétaire général;

13. *Décide également* que la Commission publiera les résultats de ses délibérations, ainsi que ses recommandations, sous la forme de documents de l'Organisation des Nations Unies que tous les organes et entités compétents, y compris les institutions financières internationales, pourront consulter;

14. *Invite* tous les organismes compétents des Nations Unies et d'autres organismes et entités, y compris les institutions financières internationales, à donner suite aux avis de la Commission, selon qu'il conviendra et en fonction de leurs mandats respectifs;

15. *Note* que la Commission présentera tous les ans à l'Assemblée un rapport que celle-ci examinera à l'occasion d'un débat annuel;

16. *Souligne* que dans les situations d'après conflit inscrites à son ordre du jour et dont il est activement saisi, en particulier lorsqu'une mission de maintien de la paix des Nations Unies est en cours ou en phase de démarrage, vu qu'il est investi par la Charte de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Commission aura pour vocation première de lui donner des avis lorsqu'il lui en fera la demande;

17. *Souligne également* que les avis de la Commission tendant à ce que les pays qui passent de la phase de transition qu'est le relèvement à celle du développement ne soient pas relégués au second plan présenteront un intérêt particulier pour le Conseil économique et social, organe principal chargé de la coordination, de l'examen des politiques, de la concertation et de l'élaboration de recommandations en ce qui concerne les questions de développement économique et social;

18. *Décide* que la Commission prendra toutes ses décisions par consensus;

19. *Note* qu'il importe que les intervenants régionaux et locaux soient associés aux travaux de la Commission et que celle-ci se donne des méthodes de travail souples, notamment qu'elle fasse usage de la visioconférence, se réunisse en dehors de New York, et prenne d'autres dispositions pour que les premiers intéressés participent activement à ses délibérations;

20. *Demande* à la Commission de tenir compte de la question de l'égalité des sexes dans tous ses travaux;

21. *Encourage* la Commission à tenir des consultations avec la société civile, les organisations non gouvernementales, notamment les organisations féminines, et les entités du secteur privé qui participent aux activités de consolidation de la paix, selon qu'il conviendra;

22. *Recommande* que la Commission cesse de se pencher sur la situation dans un pays donné lorsque les fondements d'une paix et d'un développement durables auront été établis ou lorsque les autorités du pays considéré le demanderont;

23. *Demande à nouveau* au Secrétaire général de créer au Secrétariat, dans les limites des ressources disponibles, un petit bureau d'appui à la consolidation de la paix formé d'experts dans ce domaine et chargé d'aider et d'appuyer la Commission, sachant à ce sujet

que l'appui en question pourrait consister à réunir et analyser des renseignements sur les fonds disponibles, les activités de planification menées par les organismes des Nations Unies dans tel ou tel pays, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de relèvement à court et moyen terme et les pratiques optimales touchant les constantes de l'entreprise de consolidation de la paix;

24. *Demande également à nouveau* au Secrétaire général de créer un fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits financé à l'aide de contributions volontaires, en tenant dûment compte des instruments existants, l'objectif étant que les ressources nécessaires à la mise en train des activités de consolidation de la paix puissent être immédiatement débloquées et que des fonds suffisants soient mis à disposition pour les opérations de relèvement;

25. *Prie* le Secrétaire général de faire rapport à l'Assemblée générale, à sa soixantième session, sur les dispositions qui auront été prises en vue de l'établissement du Fonds pour la consolidation de la paix;

26. *Demande* aux organes et États Membres visés au paragraphe 4 de communiquer les noms des membres du Comité d'organisation au Secrétaire général de sorte qu'il puisse convoquer la première réunion constitutive du Comité dès que possible après l'adoption de la présente résolution;

27. *Décide* qu'il sera procédé cinq ans après l'adoption de la présente résolution au réexamen des dispositions qui précèdent, afin de s'assurer que celles-ci permettent à la Commission de s'acquitter des fonctions à elle dévolues, et que les décisions relatives à ce réexamen et aux changements qui pourraient en résulter seront prises suivant la procédure énoncée plus haut au paragraphe 1.

28. *Décide* de rester saisi de la question.

Résolution 60/180 adoptée par l'Assemblée générale

[sans renvoi à une grande commission (A/60/L.40)]

La Commission de consolidation de la paix

L'Assemblée générale,

Guidée par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies,

Réaffirmant le document final du Sommet mondial de 2005¹³⁸⁸,

Rappelant en particulier les paragraphes 97 à 105 du document final du Sommet mondial,

Sachant que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont liés et se renforcent mutuellement,

Soulignant que l'entreprise de consolidation de la paix et de réconciliation après les conflits doit être menée de façon coordonnée, cohérente et intégrée pour qu'une paix durable puisse s'instaurer,

Considérant qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme institutionnel spécial pour répondre aux besoins particuliers de relèvement, de réinsertion et de reconstruction qu'ont les pays sortant d'un conflit, et aider ces pays à jeter les bases d'un développement durable,

Consciente de l'importance cruciale de l'action que mène l'Organisation des Nations Unies pour prévenir les conflits, pour aider les parties en conflit à cesser les hostilités et à s'engager sur la voie du relèvement, de la reconstruction et du développement, et pour mobiliser une attention et une assistance internationales soutenues,

Réaffirmant les responsabilités et fonctions respectives dévolues par la Charte aux différents organes de l'Organisation des Nations Unies et la nécessité de renforcer la coopération entre ces organes,

Affirmant que là où elles sont en place, il appartient au premier chef aux administrations et autorités ou administrations et autorités de transition des pays où un conflit vient de prendre fin ou risque de reprendre de définir les priorités et stratégies qui régiront l'entreprise de consolidation de la paix, celle-ci devant être prise en main par les pays eux-mêmes,

¹³⁸⁸ Voir résolution 60/1.

Soulignant, à ce propos, qu'il importe de soutenir les efforts des pays qui tentent de créer des institutions ou de rétablir ou réformer celles qui existent au lendemain d'un conflit afin d'assurer une bonne administration, et notamment d'aider les pays à renforcer leurs capacités,

Consciente du rôle important que jouent les organisations régionales et sous-régionales s'agissant de mener des activités de consolidation de la paix au lendemain de conflits dans leur région, et soulignant que la communauté internationale doit les épauler dans leurs efforts de façon soutenue et les aider à renforcer leurs capacités,

Sachant que les pays qui relèvent d'un conflit pourraient apporter une précieuse contribution au travail de la Commission de consolidation de la paix,

Saluant le rôle des États Membres s'agissant de soutenir l'entreprise de maintien et de consolidation de la paix menée par l'Organisation des Nations Unies en mettant des fonds, des contingents et des membres de la police civile à sa disposition,

Prenant note de la contribution importante qu'apportent la société civile et les organisations non gouvernementales, dont les organisations féminines, à l'entreprise de consolidation de la paix,

Réaffirmant que les femmes jouent un rôle important dans la prévention et le règlement des conflits, ainsi que dans la consolidation de la paix, et soulignant qu'il importe qu'elles participent pleinement, sur un pied d'égalité, à tous efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité, et qu'il serait bon qu'elles soient davantage associées à la prise des décisions qui intéressent la prévention et le règlement des conflits, ainsi que la consolidation de la paix,

1. *Décide*, de concert avec le Conseil de sécurité et en vertu des Articles 7, 22 et 29 de la Charte des Nations Unies, de créer un organe consultatif intergouvernemental dénommé Commission de consolidation de la paix, pour donner effet à la décision prise lors du Sommet mondial de 2005¹;

2. *Décide également* que les principales fonctions de la Commission seront les suivantes :

a) Réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière ;

b) Appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable ;

c) Faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés au sein du système des Nations Unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières acti-

vités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit ;

3. *Décide en outre* que la Commission tiendra différents types de réunions ;

4. *Décide* que la Commission sera dotée d'un Comité d'organisation permanent chargé d'élaborer le règlement et de régler les questions d'organisation, qui sera composé comme suit :

a) Sept pays membres du Conseil de sécurité, dont des membres permanents, qui seront sélectionnés suivant les règles et modalités qu'arrêtera le Conseil ;

b) Sept pays membres du Conseil économique et social qui seront élus au sein des groupes régionaux suivant les règles et modalités qu'arrêtera le Conseil, une juste place étant faite aux pays qui se sont relevés d'un conflit ;

c) Cinq pays figurant parmi ceux dont les contributions statutaires aux budgets de l'Organisation des Nations Unies et les contributions volontaires aux budgets des fonds, programmes et organismes des Nations Unies, dont un fonds permanent pour la consolidation de la paix, sont les plus importantes, et qui ne relèvent pas des alinéas *a* et *b* ci-dessus, qui seront choisis par les dix pays dont les contributions sont les plus importantes et parmi eux, compte tenu de l'importance des contributions de chacun, à partir d'une liste établie par le Secrétaire général sur la base de la moyenne des contributions annuelles versées au cours des trois dernières années civiles pour lesquelles des statistiques sont disponibles ;

d) Cinq pays figurant parmi ceux qui mettent le plus de militaires et de membres de la police civile à la disposition des missions des Nations Unies, et qui ne relèvent pas des alinéas *a*, *b* et *c* ci-dessus, qui seront choisis par les dix pays dont les contributions sont les plus importantes et parmi eux, compte tenu de l'importance des contributions de chacun, à partir d'une liste établie par le Secrétaire général sur la base de la moyenne des contributions annuelles versées au cours des trois dernières années civiles pour lesquelles des statistiques sont disponibles ;

e) Sept autres pays qui seront élus suivant les règles et modalités que l'Assemblée générale arrêtera, l'attention voulue étant accordée à la représentation de tous les groupes régionaux au sein du Comité, ainsi qu'à celle des pays qui se sont relevés d'un conflit ;

5. *Souligne* que chaque État Membre ne pourra être choisi qu'au titre d'une des catégories visées au paragraphe 4 ci-dessus à la fois ;

6. *Décide* que les membres du Comité d'organisation siégeront pour une période de deux ans renouvelable, le cas échéant ;

7. *Décide également* qu'outre les membres du Comité d'organisation visé au paragraphe 4 ci-dessus, participeront aux réunions que la Commission consacre à tel ou tel pays, à l'invitation du Comité :

a) Des représentants du pays concerné ;

b) Des représentants des pays de la région qui participent aux activités d'après conflit et des autres pays qui prennent part aux opérations de secours ou au dialogue politique, ainsi que des organisations régionales et sous-régionales concernées ;

c) Des représentants des pays qui participent à l'entreprise de relèvement et fournissent des ressources importantes et un nombre élevé de militaires et de membres de la police civile ;

d) Le principal représentant de l'Organisation des Nations Unies sur place et d'autres représentants de l'Organisation, s'il y a lieu ;

e) Des représentants des institutions financières régionales et internationales, s'il y a lieu ;

8. *Décide en outre* qu'un représentant du Secrétaire général sera invité à participer à toutes les réunions de la Commission ;

9. *Décide* que des représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et d'autres bailleurs de fonds institutionnels seront invités à participer à toutes les réunions de la Commission selon des modalités compatibles avec les dispositions régissant leur fonctionnement ;

10. *Souligne* que, chaque fois que possible, la Commission mènera ses travaux en coopération avec les autorités ou les autorités de transition du pays concerné afin que l'entreprise de consolidation de la paix soit prise en main par le pays lui-même ;

11. *Souligne également* que, s'il y a lieu, la Commission mènera ses travaux en étroite consultation avec les organisations régionales et sous-régionales afin d'associer celles-ci à l'entreprise de consolidation de la paix comme le prévoit le Chapitre VIII de la Charte ;

12. *Décide* que le Comité d'organisation arrêtera l'ordre du jour de la Commission, en veillant à l'équilibre dans le traitement de la situation des pays appartenant aux différentes régions, conformément aux principaux objectifs de la Commission énoncés ci-dessus, et en fonction de ce qui suit :

a) Demandes d'avis émanant du Conseil de sécurité ;

b) Demandes d'avis émanant du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, l'État Membre concerné y ayant donné son accord, dès lors que celui-ci se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit, et dès lors que le Conseil de sécurité n'est pas saisi de cette situation, conformément à l'Article 12 de la Charte ;

c) Demandes d'avis émanant d'États Membres qui se trouvent dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit, dès lors que cette situation n'est pas inscrite à l'ordre du jour du Conseil de sécurité ;

d) Demandes d'avis émanant du Secrétaire général ;

13. *Décide également* que la Commission publiera les résultats de ses délibérations, ainsi que ses recommandations, sous la forme de documents de l'Organisation des Nations Unies que tous les organes et entités compétents, y compris les institutions financières internationales, pourront consulter ;

14. *Invite* tous les organismes compétents des Nations Unies et d'autres organismes et entités, y compris les institutions financières internationales, à donner suite aux avis de la Commission, selon qu'il conviendra et en fonction de leurs mandats respectifs ;

15. *Décide* que la Commission présentera tous les ans à l'Assemblée un rapport qu'elle examinera à l'occasion d'un débat annuel ;

16. *Souligne* que dans les situations d'après conflit inscrites à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et dont celui-ci est activement saisi, en particulier lorsqu'une mission de maintien de la paix des Nations Unies est en cours ou en phase de démarrage, le Conseil étant investi par la Charte de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Commission aura pour vocation première de donner des avis au Conseil lorsque celui-ci lui en fera la demande ;

17. *Souligne également* que les avis de la Commission tendant à ce que les pays qui passent de la phase de transition qu'est le relèvement à celle du développement ne soient pas relégués au second plan présenteront un intérêt particulier pour le Conseil économique et social, organe principal chargé de la coordination, de l'examen des politiques, de la concertation et de l'élaboration de recommandations en ce qui concerne les questions de développement économique et social ;

18. *Décide* que la Commission prendra toutes ses décisions par consensus ;

19. *Note* qu'il importe que les intervenants régionaux et locaux soient associés aux travaux de la Commission et que celle-ci se donne des méthodes de travail souples, notamment qu'elle fasse usage de la vidéoconférence, se réunisse en dehors de New York, et prenne d'autres dispositions pour que les premiers intéressés participent activement à ses délibérations ;

20. *Demande* à la Commission de tenir compte de la question de l'égalité des sexes dans tous ses travaux ;

21. *Encourage* la Commission à tenir des consultations avec la société civile, les organisations non gouvernementales, notamment les organisations féminines, et les entités du secteur privé qui participent aux activités de consolidation de la paix, selon qu'il conviendra ;

22. *Recommande* que la Commission cesse de se pencher sur la situation dans un pays donné lorsque les fondements d'une paix et d'un développement durables auront été établis ou lorsque les autorités du pays considéré le demanderont ;

23. *Demande de nouveau* au Secrétaire général de créer au Secrétariat, dans les limites des ressources disponibles, un petit bureau d'appui à la consolidation de la paix formé

d'experts dans ce domaine et chargé d'aider et d'appuyer la Commission, sachant à ce sujet que l'appui en question pourrait consister à réunir et analyser des renseignements sur les fonds disponibles, les activités de planification menées par les organismes des Nations Unies dans tel ou tel pays, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de relèvement à court et moyen terme et les pratiques optimales touchant les constantes de l'entreprise de consolidation de la paix ;

24. *Demande également de nouveau* au Secrétaire général de créer un fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits financé à l'aide de contributions volontaires, en tenant dûment compte des instruments existants, l'objectif étant que les ressources nécessaires à la mise en train des activités de consolidation de la paix puissent être immédiatement débloquées et que des fonds suffisants soient mis à disposition pour les opérations de relèvement ;

25. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte à sa soixantième session des dispositions qui auront été prises en vue de l'établissement du fonds pour la consolidation de la paix ;

26. *Demande* aux organes et États Membres visés au paragraphe 4 ci-dessus de communiquer les noms des membres du Comité d'organisation au Secrétaire général de sorte qu'il puisse convoquer la première réunion constitutive du Comité dès que possible après l'adoption de la présente résolution ;

27. *Décide* qu'il sera procédé cinq ans après l'adoption de la présente résolution au réexamen des dispositions qui précèdent, afin de s'assurer que celles-ci permettent à la Commission de s'acquitter des fonctions à elle dévolues, et que les décisions relatives à ce réexamen et aux changements qui pourraient en résulter seront prises suivant la procédure énoncée au paragraphe 1 ci-dessus ;

28. *Décide également* d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa soixante et unième session une question intitulée « Rapport de la Commission de consolidation de la paix ».

66^e séance plénière
20 décembre 2005

Dispositions prises en vue d'établir le Fonds pour la consolidation de la paix

Rapport du Secrétaire général

Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application des résolutions 60/180 de l'Assemblée générale et 1645 (2005) du Conseil de sécurité, dans lesquelles le Secrétaire général était prié de rendre compte à l'Assemblée des dispositions prises en vue de l'établissement du Fonds pour la consolidation de la paix.

Contexte

2. Les États Membres ont décidé que l'un des principaux objectifs du Fonds pour la consolidation de la paix serait de pouvoir débloquer immédiatement les ressources nécessaires à la mise en train des activités de consolidation de la paix. Donnant suite aux résolutions susmentionnées, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a dirigé le travail de rédaction du mandat qui régira le fonctionnement du Fonds. Ce mandat est présenté en annexe au présent rapport.

3. La rédaction du mandat a été précédée de très larges consultations, y compris des discussions techniques préliminaires avec les organismes du système des Nations Unies. Après cette première série de consultations, d'intenses consultations officielles ont eu lieu avec les États Membres intéressés, dont les membres de la Commission de la consolidation de la paix. Pour la rédaction finale du mandat, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a tenu compte des utiles observations communiquées par les États Membres, les organismes du système des

Nations Unies et les institutions financières internationales participant à des actions de consolidation de la paix.

4. Le Fonds pour la consolidation de la paix a été configuré pour appuyer des interventions considérées comme vitales pour la consolidation de la paix. Il ne prétend pas répondre à tous les besoins de consolidation de la paix dans une situation donnée. Il vise plutôt à agir comme un catalyseur pour faciliter un appui et une participation soutenus des grands bailleurs. Le Fonds sera dirigé par le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, sous l'autorité du Secrétaire général.

5. L'aide fournie par le Fonds servira à appuyer des activités de consolidation de la paix contribuant directement à la stabilisation de pays en sortie de conflit. Dans ce cadre, le Fonds s'emploiera à mener des actions critiques de consolidation de la paix visant à faciliter l'application d'accords de paix, à renforcer les capacités du pays bénéficiaire en matière de règlement pacifique des différends et à contrer les menaces qui risquent de provoquer une résurgence du conflit.

6. Le mandat décrit aussi les principales modalités d'affectation et de décaissement des fonds. Dans ce contexte, il précise les conditions d'admissibilité aux bénéfices du Fonds et les attributions de la Commission de consolidation de la paix, dont les avis au Secrétaire général sur le choix des pays admis à recevoir des fonds déclenchent le processus d'affectation et de décaissement. Le mandat prévoit que les décaissements du Fonds seront basés sur une analyse des besoins critiques en matière de consolidation de la paix qui sera effectuée par les autorités nationales et le représentant des Nations Unies dans le pays concerné. Il précise encore que les demandes de financement seront présentées sous la forme de plans prioritaires qui fixeront le montant global des ressources requises pour les interventions de consolidation de la paix et feront connaître à la Commission de consolidation de la paix les éventuels besoins supplémentaires à couvrir. Le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix jouera un rôle essentiel de coordination des opérations d'affectation et de décaissement, en consultation avec d'autres responsables de l'Organisation, pour garantir qu'il n'y aura pas de double emploi des ressources du Fonds.

7. La gestion du Fonds sera assurée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en qualité de gestionnaire, responsable au premier chef de l'administration des comptes du Fonds. Le Fonds sera donc géré conformément aux règles et règlements, directives et procédures du PNUD. Un accord officiel précisant les attributions respectives du PNUD et du Secrétaire général sera préparé en temps utile.

8. Les dispositions relatives à la gouvernance du Fonds font intervenir à la fois l'Assemblée générale et la Commission de consolidation de la paix. Un groupe consultatif et indépendant d'éminentes personnalités ayant l'expérience de la consolidation de la paix sera chargé de conseiller le Secrétaire général sur les moyens de renforcer le fonctionnement et l'emploi du Fonds. Les dispositions relatives à la gouvernance aideront à garantir une gestion transparente du Fonds. Le mandat précise aussi que le fonctionnement du Fonds sera suivi activement par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix.

Conclusion

9. Le Fonds de consolidation de la paix créé sur la recommandation des États Membres devrait aider à combler le vide dangereux qui suit souvent la conclusion d'un accord de paix. C'est à ce moment-là en effet que de nombreux gouvernements ont besoin d'une rapide injection de fonds pour mettre en place des programmes cruciaux de consolidation de la paix et renforcer ainsi leur processus de paix. Venant renforcer les efforts de la Commission de consolidation de la paix, les ressources du Fonds aideront à garantir que les pays sortant d'un conflit continueront de bénéficier d'une attention et d'un appui soutenus de la part de la communauté internationale.

10. En conséquence, les États Membres sont invités à apporter leur concours au Fonds de consolidation de la paix et à lui verser régulièrement des contributions volontaires afin qu'il puisse financer avec efficacité les cruciales activités de consolidation de la paix des pays en sortie de conflit.

Annexe

Mandat du Fonds pour la consolidation de la paix

1. Description générale

1.1 L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont demandé au Secrétaire général de créer un fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits¹³⁸⁹. Ce Fonds constitue un élément essentiel du dispositif renforcé mis en place pour mobiliser plus durablement l'appui aux pays en sortie de conflit, et il financera des activités de consolidation de la paix qui concourent directement à la stabilisation après un conflit et renforcent les capacités des gouvernements, des institutions nationales et locales et des autorités de transition et autres autorités compétentes.

¹³⁸⁹ Voir les résolutions 60/180 de l'Assemblée générale et 1645 (2005) du Conseil de sécurité.

1.2 Le Fonds pour la consolidation de la paix est un fonds mondial ayant vocation à soutenir simultanément plusieurs pays, et il conjugue par conséquent l'ample perspective du fonds mondial et l'approche de précision du fonds d'affectation spéciale multidonateurs consacré à un seul pays. Son architecture repose sur un processus de prise de décisions à double degré, central et national, le centre se réservant les décisions d'affectation des ressources du Fonds aux divers pays admis à en bénéficier, tandis que les modalités de décaissement de ces ressources pour financer des programmes et projets convenus d'un commun accord sont décidées par les pays, sous réserve d'un examen mené conjointement par leur gouvernement et le représentant en titre des Nations Unies sur place (ci-après dénommé dans tous les cas Représentant spécial du Secrétaire général, qu'il s'agisse effectivement d'un représentant spécial du Secrétaire général, d'un représentant exécutif du Secrétaire général ou d'un coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire là où il n'y a pas de mission de maintien de la paix).

2. Conditions d'intervention du Fonds

2.1 Le Fonds pour la consolidation de la paix appuie des interventions présentant un intérêt direct et immédiat pour le processus de consolidation de la paix et aide à assurer des soutures critiques dans ce processus, notamment dans des domaines qui ne sont couverts par aucun autre mécanisme de financement. Les ressources visent à servir de catalyseur pour mobiliser des soutiens à plus long terme, de la part notamment des organismes de développement et des bailleurs bilatéraux. Les aides accordées par le Fonds doivent avoir un impact direct et favorable sur la viabilité du processus de consolidation de la paix. Peuvent ainsi être financées par le Fonds :

- a) Les actions menées en soutien à l'application d'accords de paix, notamment en ce qui concerne les dispositifs d'institutions nationales prévus par ces accords;
- b) Les actions menées en soutien aux efforts déployés par le pays concerné pour mettre en place et renforcer des mécanismes qui facilitent la coexistence et le règlement pacifique des conflits et réduisent par conséquent les risques de résurgence de ces conflits;
- c) L'établissement ou le rétablissement de services administratifs essentiels et des moyens humains et techniques connexes, y compris, dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée, le paiement des salaires de la fonction publique et d'autres dépenses courantes;
- d) Les interventions critiques visant à répondre à des menaces imminentes contre le processus de consolidation de la paix (y compris, par exemple, la réinsertion d'anciens combattants qui ont remis leurs armes dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion).

2.2 Des consultations sont organisées avec les principaux intervenants, tant dans le pays concerné qu'au Siège de l'ONU, pour garantir qu'il n'y aura ni double emploi ni chevauchement entre le Fonds pour la consolidation de la paix et les autres mécanismes de financement. Cette action permanente de coordination visera aussi la transition entre la phase de l'appui à la consolidation de la paix et la phase du développement durable.

2.3 Le Fonds pour la consolidation de la paix appuie les efforts visant à répondre aux besoins immédiats des pays en sortie de conflit lorsque ces derniers ne réussissent pas à se procurer les ressources voulues auprès d'autres mécanismes de financement des activités de consolidation de la paix. Il s'attache à produire la plus grande valeur ajoutée possible pendant les tout premiers stades du processus de consolidation de la paix, en attendant que des conférences de bailleurs de fonds aient pu être organisées et que des mécanismes de financement du type « fonds d'affectation spéciale multidonateurs » aient pu être mis en place.

2.4 Il existe cependant des cas particuliers où le Fonds de consolidation de la paix peut à bon droit apporter son appui à des pays se trouvant à un stade plus avancé de leur processus de consolidation de la paix. Ce sont notamment :

a) Les pays pour lesquels il n'a pas été créé de fonds d'affectation spéciale multidonateurs;

b) Les pays pour lesquels un fonds d'affectation spéciale multidonateurs a été créé, mais dans lesquels des actions vitales de consolidation de la paix sont en manque persistant de financement ou deviennent subitement et impérieusement nécessaire.

3. Affectation et décaissement des fonds

3.1 En principe, tout pays dont est saisie la Commission de consolidation de la paix devrait être considéré comme pouvant bénéficier éventuellement du soutien du Fonds d'appui à la consolidation de la paix. Le fait pour la Commission de notifier au Secrétaire général qu'un pays donné doit être considéré comme admis aux bénéfices du Fonds déclenche officiellement le processus d'affectation et de décaissement. La Commission délibère et décide rapidement, de façon que l'appui à fournir par le Fonds puisse être mis à disposition en temps utile.

3.2 Le Secrétaire général peut décider qu'un pays se trouvant dans des circonstances exceptionnelles et risquant de tomber ou de retomber dans un conflit est admis à bénéficier du soutien du Fonds pour la consolidation de la paix même si la Commission de consolidation de la paix n'est pas encore saisie du cas de ce pays. Le Secrétaire général informe la Commission des décisions qu'il prend en ce sens.

3.3 Les autorités nationales et les représentants de l'ONU dans le pays concerné procèdent ensemble à une analyse des besoins critiques et, sur le fondement de cette analyse, dressent un plan des priorités à court terme prévoyant un nombre restreint d'interventions critiques pour

renforcer et viabiliser le processus de consolidation de la paix. Les interventions proposées sont présentées au chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix sous forme de brefs descriptifs accompagnés des prévisions budgétaires correspondantes. Lorsqu'une « évaluation des besoins au lendemain des conflits » a été effectuée ou est en cours, ses résultats sont incorporés dans le plan des priorités à court terme.

3.4 Le plan prioritaire peut signaler des besoins de financement futurs au-delà de l'horizon immédiat du Fonds pour la consolidation de la paix. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix transmet ces besoins à la Commission de consolidation de la paix afin que celle-ci puisse examiner rapidement la possibilité d'obtenir des concours financiers supplémentaires auprès d'autres sources, dont les bailleurs bilatéraux.

3.5 Sous l'autorité du Secrétaire général, le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix fait procéder dans les meilleurs délais à un examen du plan des priorités, en consultation avec des responsables du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du Programme des Nations Unies pour le développement¹³⁹⁰, du Haut Commissariat aux droits de l'homme et, le cas échéant, des institutions financières internationales, afin d'éviter tout double emploi avec des interventions en cours ou futures. Sur la base de cet examen, le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix détermine le montant global de l'enveloppe affectée à ce pays, en tenant dûment compte du solde des ressources du Fonds et des besoins prévisibles des autres pays dont la Commission de consolidation de la paix pourrait être saisie.

3.6 Une fois déterminé le montant de l'enveloppe, les projets à financer sont examinés et approuvés dans le pays concerné, dans le cadre d'un processus géré conjointement par le Représentant spécial du Secrétaire général et les autorités gouvernementales concernées, qui consultent sur place les autres parties intéressées en faisant jouer les mécanismes de coordination et de consultation existants. Dans le processus d'approbation officielle des projets, le Représentant spécial du Secrétaire général et le Gouvernement veillent à ce que toute activité financée par le Fonds pour la consolidation de la paix :

- a) Appuie les priorités énoncées dans le plan des priorités;
- b) Vise à combler un besoin pour lequel on n'a pu trouver aucun autre financement;
- c) Ne fait double emploi avec aucune autre intervention en cours.

3.7 Outre les autorités nationales, sont admis à recevoir un soutien du Fonds en qualité de partenaires d'exécution dans le cadre d'accords de projet les organismes du système des Nations Unies – notamment ses fonds, programmes et institutions spécialisées – ainsi que

¹³⁹⁰ En leurs qualités respectives de Président de la Cellule de mission intégrée, du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Groupe des Nations Unies pour le développement.

d'autres organisations internationales ou non gouvernementales (ci-après appelés « allocataires »).

3.8 Dans les cas où le pays a besoin d'un financement immédiat pour répondre à une menace imprévue et imminente contre le processus de paix, le Fonds autorise des décaissements d'urgence ne pouvant pas dépasser la somme de 1 million de dollars des États-Unis. Ces décaissements rapides sont approuvés par le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix selon une procédure simplifiée. Le Secrétaire général informe la Commission de consolidation de la paix que cette procédure d'urgence a été utilisée.

4. Gestion du Fonds pour la consolidation de la paix

4.1 Sous l'autorité du Secrétaire général, le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix assure la direction générale et l'encadrement de la gestion du programme du Fonds pour la consolidation de la paix et il contrôle ses activités. Le Programme des Nations Unies pour le développement a été nommé gestionnaire du Fonds; il est chargé d'administrer le Fonds, de recevoir les contributions des donateurs et de décaisser les fonds conformément au présent mandat. Le Programme des Nations Unies pour le développement administre le Fonds conformément à son règlement et à ses règles, directives et procédures. Un accord officiel établissant la responsabilité fiduciaire, les modalités de programmation au niveau des pays et les rapports à produire sera négocié directement entre le Secrétaire général et l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement.

4.2 Les ressources du Fonds pour la consolidation de la paix sont utilisées pour financer les coûts directs et indirects des projets administrés et/ou exécutés par les allocataires. Elles peuvent aussi être utilisées par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, le gestionnaire du Fonds, le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général et sa contrepartie nationale directement chargée de la coordination des activités du Fonds au niveau du pays pour financer leurs frais directs respectifs d'administration du Fonds conformément au présent mandat et aux descriptifs détaillés de projet. Le montant global des frais d'administration au titre de l'exécution du programme et de la gestion du Fonds ne doit pas dépasser 11 % des sommes reçues.

4.3 Les allocataires assument l'entière responsabilité programmatique et financière des fonds qui leur sont versés par le gestionnaire du Fonds. Lorsque l'allocataire fait partie du système des Nations Unies, ces fonds sont administrés conformément à son règlement et à ses règles, directives et procédures. Tous les autres allocataires doivent se conformer, à l'égard des ressources financières reçues du Fonds, aux principes d'information financière et de contrôle des comptes appliqués par l'Organisation des Nations Unies.

5. Dispositions relatives à la gouvernance

5.1 L'Assemblée générale guide l'action du Fonds pour la consolidation de la paix. Sur la base du rapport annuel analytique présenté par le Secrétaire général conformément à la section 6 ci-après et à la lumière des enseignements tirés par la Commission de consolidation de la paix, l'Assemblée et la Commission peuvent offrir des orientations générales pour l'utilisation du Fonds.

5.2 La Commission de consolidation de la paix appuie l'élaboration de stratégies intégrées de consolidation de la paix et de relèvement après les conflits, formule des conseils stratégiques sur les pays dont elle est saisie et peut aussi proposer des orientations générales sur l'utilisation du Fonds pour la consolidation de la paix. Le Secrétaire général informe la Commission des activités financées par le Fonds et des enseignements tirés dans ce domaine. La Commission examine également les demandes éventuelles de financements additionnels présentées par les pays et qui vont au-delà du rôle de catalyseur que le Fonds peut jouer.

5.3 Le Secrétaire général nomme un groupe consultatif indépendant chargé d'évaluer et de contrôler la rapidité et la pertinence de l'affectation des fonds et d'examiner les rapports d'activité et informations financières. Parmi les candidats nommés par les États Membres, le Secrétaire général nomme à ce groupe un maximum de 10 personnalités éminentes choisies en fonction de leur expérience de la consolidation de la paix et provenant de toutes les régions, y compris des pays qui contribuent au Fonds. Les membres sont nommés pour une période de deux ans et le groupe se réunit au moins deux fois l'an avec le soutien du Bureau d'appui à la consolidation de la paix.

6. Information, responsabilité, contrôle et audits

6.1 Pour chaque pays qui reçoit un financement du Fonds, le gestionnaire du Fonds présente au Secrétaire général, à intervalles réguliers et par l'entremise du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, des rapports établis à partir des informations communiquées par les allocataires. Des rapports financiers et descriptifs consolidés incluant une réflexion sur les enseignements tirés sont soumis à intervalles réguliers au Secrétaire général.

6.2 Le Secrétaire général présente à l'Assemblée générale un rapport annuel établi à partir des rapports consolidés soumis par le gestionnaire du Fonds. Le rapport annuel fait état de toutes les sommes versées par le Fonds et, au moyen d'un cadre axé sur les résultats, rend compte en détail des résultats obtenus. Des informations actualisées sur l'emploi des ressources du Fonds sont publiées à intervalles réguliers sur un site Web spécial. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix met activement à profit les résultats des évaluations et les enseignements tirés, de manière à constituer rapidement un corpus de connaissances et de pratiques optimales sur l'utilisation du Fonds.

6.3 Le Fonds est soumis aux seules procédures de vérification interne et externe des Nations Unies.

7. Contributions au Fonds pour la consolidation de la paix

7.1 L'objectif de financement initial du Fonds est fixé à 250 millions de dollars. Une fois le présent mandat adopté, le Fonds recevra les contributions volontaires des États Membres des Nations Unies, des organisations intergouvernementales et d'autres sources, y compris le secteur privé.

7.2 Le Fonds pour la consolidation de la paix est un fonds permanent pluriannuel qui a besoin, pour fonctionner, de rentrées continues. Des campagnes de financement sont organisées pour le renflouer lorsque le niveau de ses rentrées descend en dessous d'un plancher pré-déterminé. Si l'encaisse demeure supérieure à ce plancher, une campagne annuelle de reconstitution est organisée à la date anniversaire du lancement du Fonds. Dans l'un et l'autre cas, l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement communique aux donateurs des états détaillés des dépenses du Fonds afin d'appuyer la demande de reconstitution de ce dernier.

7.3 Des réunions de consultations avec les donateurs sont organisées chaque année pour leur rendre compte des activités du Fonds et recueillir leurs observations sur l'utilisation qui a été faite de ses ressources.

8. Examen et révision du présent mandat

8.1 Le présent mandat sera examiné deux ans au plus tard après son adoption. Après consultation du groupe consultatif et suite au dépôt des conclusions d'une évaluation indépendante, le cas échéant, le chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix peut lancer un processus officiel de révision du mandat.

Index

A

Accord(s) 11, 14, 15, 20, 21, 22, 31, 44, 47, 50, 51, 55, 56, 61, 66, 67, 68, 71, 74, 75, 85, 87, 88, 90, 95, 96, 97, 103, 110, 115, 116, 117, 118, 119, 136, 137, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 151, 152, 153, 163, 170, 171, 173, 176, 177, 178, 183, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 208, 209, 210, 214, 231, 237, 238, 242, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 266, 267, 268, 283, 285, 290, 299, 306, 327, 328, 329, 330, 332, 342, 346, 347, 351, 355, 357, 358, 359, 362, 363, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 419, 420, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 434, 436, 438, 439, 442, 445, 450, 460, 461

Action 21 Voir Agenda 21

Action judiciaire 380, 388

Administration 35, 94, 95, 97, 104, 132, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 180, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 223, 241, 242, 243, 245, 253, 305, 311, 319, 320, 385, 388, 404, 406, 425, 445, 447, 464, 467

Administrateur ... 94, 97, 137, 140, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 170, 181, 182, 183, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 207, 211, 242, 301

Afghanistan 74, 75, 148, 183, 227, 276, 313

Afrique du Sud 65, 117, 118, 227, 412

Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) 223

Agenda 21 129

Agenda pour la démocratisation 108, 121, 130, 131, 157, 160, 256, 520

Agenda pour la paix 11, 12, 13, 14, 35, 36, 45, 87, 98, 99, 104, 108, 109, 111, 112, 113, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 130, 255, 262, 271, 277, 308, 520

Agenda pour le développement 108, 121, 126, 127, 129, 130, 226, 256, 520

Agression 11, 28, 29, 60, 61, 62, 63, 64, 85, 86, 99, 113, 115, 246, 329, 376

Aide au développement 12, 108, 109, 117, 124, 216, 217, 218, 223, 227, 230, 270, 453

Aide publique au développement (APD) 226, 227, 228, 229

Anarchie ... 20, 21, 134, 135, 187, 190, 315, 372, 397, 408

Angola 75, 117, 118

Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA) 75

Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) 75

Arbitrage 15, 18, 23, 45, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 67, 100, 200, 206, 355

Assemblée constituante 169, 170, 171, 173, 174, 186

Association des Nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) 202

Association internationale de développement (IDA) .. 223

B

Banque centrale 190

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) 67, 223

Banque mondiale 56, 104, 129, 130, 132, 156, 163, 208, 223, 224, 225, 226, 281, 282, 290, 298, 299, 301, 349, 422, 453, 458, 460

Belgique 177, 295, 339, 341, 342, 344, 347, 356, 403, 412, 433

Bons offices 31, 45, 47, 48, 96, 355, 358, 360, 378

Bosnie-Herzégovine 145, 146, 147, 168, 184, 185, 204, 207, 209, 210, 417

Bureau du Haut représentant (OHR) 207, 208, 209, 210

Force de stabilisation (SFOR) 209

Force opérationnelle de l'OTAN 147, 204, 207, 208, 209

Ombudsman 50, 51, 52, 204, 207, 271, 394

Boutros Boutros-Ghali 11, 12, 13, 35, 36, 45, 59, 87, 98, 105, 108, 109, 111, 112, 119, 121, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 158, 159, 219, 226, 255, 271, 272, 277, 308, 372, 520

Brahimi (Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix, dit "rapport Brahimi") 60, 87, 174, 274, 277, 278, 279, 282, 392, 523

Bretton Woods 65, 129, 223, 224, 267, 276, 299

Burundi 261, 338, 339, 340, 341, 342, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 353, 354, 356, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 368, 369, 370, 371, 373, 374, 377, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 405, 406, 407, 408, 409, 411, 412, 413, 414, 415, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 448, 449, 450, 452, 457, 463, 465, 475

Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) 423, 424, 427

Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) 5, 352

Hutus 340, 342, 344, 345, 346, 348, 350, 356, 364, 371, 374, 394, 400, 404, 405

Louis Rwagasore 340, 342, 403

Mission africaine au Burundi (MIAB) 413

Mission pour la protection et le rétablissement de la confiance au Burundi (MIPROBU) 355, 360

Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) 413, 414, 415, 423

Parti pour la libération du peuple hutu - Front national de libération (PALIPEHUTU-FNL) 421, 427

Tutsis.....340, 342, 344, 345, 346, 348, 353, 356, 364,
369, 371, 374, 400, 404, 405
Union pour le progrès national (UPRONA).... 339, 340,
345, 350, 363, 367, 369, 370

C

Cambodge120, 140, 141, 170, 171, 173, 192, 193, 194,
195, 242, 253, 401
Administration provisoire des Nations unies au
Cambodge (APRONUC) 141, 192, 193, 194, 195
Khmers rouges 140, 194, 195
Pol Pot..... 140, 194
Tribunal spécial cambodgien 242
Cap-Vert 458
Centre international pour le règlement des différends
relatifs aux investissements (CIRDI) 223
Cessez-le-feu20, 29, 34, 75, 84, 91, 96, 118, 119, 139,
141, 142, 143, 145, 153, 187, 192, 195, 214, 357, 372,
378, 387, 392, 411, 412, 413, 425, 427, 428, 438, 439,
473
Chine34, 66, 122, 140, 160, 194, 222, 244, 275, 296, 322,
323, 341, 375
Coercition23, 28, 34, 36, 61, 90, 100, 101, 102, 103, 115,
270, 271, 394, 438, 439
Non coercition..... 30, 34, 41, 439
Commission de Venise 163, 167, 168
Communauté économique des Etats de l'Afrique de
l'Ouest (CEDEAO)89, 152, 153, 378, 381, 382, 383,
385, 386, 432, 433, 461
Groupe de surveillance de la CEDEAO (ECOMOG)
.. 377, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 389, 390,
391, 392, 439, 461
Communauté internationale31, 63, 90, 96, 113, 115,
117, 126, 135, 136, 138, 139, 140, 144, 148, 151, 152,
154, 162, 172, 175, 177, 180, 181, 185, 188, 194, 203,
208, 209, 210, 215, 218, 226, 229, 231, 233, 244, 261,
284, 286, 294, 309, 313, 314, 317, 318, 319, 320, 321,
322, 323, 325, 331, 336, 342, 349, 352, 353, 356,
359, 370, 372, 376, 378, 379, 388, 394, 404, 411, 424,
426, 429, 458, 461, 467, 474
Conciliation23, 46, 50, 52, 53, 355, 366, 367, 368, 370,
430
Conflit11, 12, 15, 16, 21, 22, 28, 31, 34, 38, 39, 41, 42,
45, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 72,
75, 79, 80, 84, 90, 91, 92, 97, 98, 99, 100, 102, 103,
107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 119,
120, 121, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 131, 139, 141,
144, 145, 146, 147, 149, 154, 159, 161, 167, 172, 176,
180, 181, 182, 183, 187, 188, 189, 190, 193, 196, 198,
201, 203, 205, 207, 208, 213, 214, 215, 216, 217, 218,
219, 226, 230, 232, 233, 236, 237, 247, 250, 261, 262,
264, 271, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 285, 286, 291,
293, 294, 296, 297, 300, 301, 305, 307, 308, 310, 311,
312, 313, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 325, 327, 328,
329, 333, 335, 338, 355, 357, 366, 367, 374, 376, 377,
378, 380, 381, 383, 386, 390, 394, 402, 403, 404, 407,
410, 417, 419, 420, 436, 437, 439, 440, 447, 448, 449,
451, 452, 454, 456, 461, 474, 477
Consentement30, 31, 32, 33, 34, 45, 49, 50, 51, 59, 60,
70, 91, 93, 94, 99, 100, 101, 102, 139, 162, 189, 214,
215, 371, 396

Consolidation de la paix11, 12, 14, 15, 28, 35, 36, 37, 38,
39, 40, 56, 59, 60, 61, 63, 68, 71, 76, 79, 80, 82, 83,
84, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 102, 104, 107, 108, 109,
111, 112, 113, 114, 117, 119, 120, 121, 123, 124, 125,
126, 128, 132, 133, 136, 151, 162, 167, 185, 198, 210,
231, 240, 249, 250, 260, 261, 262, 263, 271, 272, 274,
276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286,
287, 288, 290, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 300, 301,
302, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313,
314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 323, 324, 325, 326,
327, 328, 329, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 338, 360,
362, 363, 379, 380, 384, 386, 387, 391, 392, 393, 396,
402, 412, 414, 415, 418, 420, 423, 424, 425, 426, 427,
428, 429, 434, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454,
455, 456, 457, 461, 464, 465, 467, 468, 474, 475, 477,
478
Opération de consolidation de la paix (OCP) 12, 20,
21, 36, 38, 56, 60, 64, 76, 77, 79, 80, 82, 84, 86,
94, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 133,
138, 152, 158, 163, 169, 173, 187, 189, 214, 215,
219, 230, 261, 271, 274, 287, 360, 363, 372, 379,
385, 386, 391, 402, 414, 425, 426, 446, 453, 454,
456, 465, 474, 475
Constitution133, 134, 135, 147, 155, 156, 160, 161, 162,
163, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176,
181, 187, 191, 210, 212, 351, 361, 363, 365, 366, 368,
369, 375, 391, 395, 396, 406, 407, 414, 420, 421, 461
Assistance constitutionnelle ..156, 159, 161, 162, 168,
169, 170, 173, 175, 176, 212, 421
Contadora (groupe de)..... 114, 115
Coopération41, 45, 60, 68, 74, 77, 79, 103, 104, 108,
110, 113, 115, 116, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 132,
137, 139, 199, 208, 211, 224, 226, 228, 231, 256, 263,
264, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 276,
277, 279, 280, 283, 289, 297, 300, 301, 310, 311, 318,
319, 320, 323, 325, 326, 344, 361, 371, 376, 389, 390,
392, 413, 425, 445, 447, 453, 456, 457, 465, 520
Coordination38, 79, 88, 103, 104, 121, 123, 124, 131,
132, 139, 140, 199, 204, 208, 211, 226, 231, 261, 262,
263, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274,
275, 276, 277, 278, 282, 286, 288, 301, 308, 309, 310,
311, 312, 314, 317, 318, 319, 320, 323, 325, 326, 334,
352, 358, 378, 384, 385, 392, 411, 420, 423, 426, 427,
444, 445, 447, 450, 452, 454, 455, 456, 462, 464, 465,
466, 474, 475, 519
Corée.....32, 88, 221, 295
Côte d'Ivoire151, 152, 153, 154, 175, 181, 227, 455, 456,
478
Cour constitutionnelle166, 167, 169, 175, 185, 191, 210,
397, 408
Cour internationale de justice (CIJ)29, 32, 42, 44, 45, 48,
55, 56, 57, 58, 59, 61, 66, 68, 85, 88, 100, 110, 112,
115, 125, 177, 180, 213, 215, 233, 237, 268, 289, 316,
330, 347, 401, 426, 432, 445
Cour pénale internationale (CPI)62, 233, 234, 243, 244,
245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 401, 430, 431, 439
Cour permanente de justice internationale (CPIJ)4, 23,
25, 26, 42, 54, 57, 93, 404, 526
Coutume 21, 66, 161, 215, 330, 439
Crime contre l'humanité100, 181, 233, 246, 247, 355,
446
Crime de guerre ... 237, 247, 373, 406, 416, 417, 438, 439
Criminalité..... 188, 196, 197, 202, 408, 451, 467

Cuba 117, 118

D

Dag Hammarskjöld 29, 30, 34, 40, 94
Déclaration du millénaire 277, 278, 279, 322
Déclaration universelle des droits de l'homme 168, 202, 222, 406
Démontage 22, 192, 214, 216, 217, 322, 357, 413
Démobilisation 187, 193, 214, 230, 301, 366, 461
Démocratie 59, 65, 66, 109, 110, 112, 117, 121, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 175, 176, 182, 186, 189, 190, 203, 209, 212, 219, 225, 249, 250, 321, 339, 349, 350, 351, 352, 354, 355, 360, 371, 374, 378, 379, 380, 393, 394, 396, 402, 406, 422, 423, 451, 454, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 465, 474
Désarmement 73, 90, 112, 113, 120, 147, 177, 187, 188, 193, 196, 274, 275, 308, 366, 383, 384, 385, 386, 388, 389, 392, 413, 461, 466
Développement durable 12, 65, 66, 126, 127, 128, 129, 130, 211, 212, 217, 218, 222, 231, 308, 309, 321, 322, 323, 324
Dictature 137, 157, 166, 175, 187, 189, 191, 199, 458
Diplomatie 46, 48, 54, 55, 63, 66, 80, 81, 82, 235, 240, 253, 329, 382, 383, 405
Diplomatie préventive ... 11, 12, 13, 35, 39, 45, 47, 87, 98, 105, 109, 111, 112, 122, 124, 126, 255, 308, 333, 474, 520
Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP) 422, 423, 464, 466
Don 131, 226, 228, 229, 230, 263, 295
Droit international 11, 14, 20, 21, 22, 23, 41, 42, 44, 45, 47, 48, 52, 53, 55, 61, 63, 64, 66, 89, 93, 100, 101, 102, 115, 121, 135, 136, 148, 150, 151, 158, 159, 162, 163, 167, 180, 211, 213, 227, 237, 240, 243, 244, 245, 299, 315, 319, 324, 330, 346, 386, 400, 403, 404, 419, 426, 434, 435, 436, 437, 438, 440, 441, 442, 443, 488, 505, 509
Droit international humanitaire (DIH) 22, 32, 65, 100, 101, 213, 214, 215, 233, 240, 241, 243, 373, 380, 429, 430, 436, 439, 442
Droits de l'homme 45, 59, 65, 109, 110, 111, 112, 113, 124, 131, 132, 135, 143, 147, 156, 168, 170, 175, 186, 187, 188, 189, 194, 195, 197, 202, 205, 206, 211, 219, 222, 225, 251, 252, 253, 281, 283, 284, 285, 286, 288, 294, 308, 313, 323, 368, 371, 380, 386, 391, 397, 398, 399, 400, 406, 413, 421, 422, 430, 447, 451, 466
Droits et libertés fondamentaux 155, 156, 163, 167, 168, 169, 170, 174, 176, 251, 397, 443

E

Economie 14, 15, 28, 56, 59, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 74, 77, 78, 89, 100, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 122, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 133, 134, 140, 152, 156, 159, 160, 163, 168, 171, 190, 191, 192, 194, 198, 201, 204, 205, 208, 210, 211, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 252, 253, 256, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 276, 282, 283, 285, 286, 287, 289, 291, 292, 293,

294, 295, 298, 299, 301, 306, 308, 312, 313, 314, 316, 317, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 330, 335, 353, 360, 364, 366, 375, 376, 377, 380, 400, 402, 406, 409, 419, 421, 422, 423, 424, 426, 429, 447, 453, 458, 459, 460, 462, 464, 465, 466, 474, 520
Election 65, 72, 116, 120, 131, 134, 151, 152, 154, 157, 158, 159, 164, 165, 166, 169, 171, 174, 177, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 198, 234, 235, 245, 246, 291, 326, 334, 351, 352, 353, 354, 361, 362, 369, 372, 377, 378, 379, 381, 382, 384, 385, 407, 413, 414, 432, 459, 461, 462, 463, 466, 467
Embargo 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 82, 83, 147, 330, 357, 377, 382, 384, 390, 394, 395
Enquête 46, 49, 50, 51, 60, 165, 197, 232, 233, 248, 340, 349, 351, 355, 360, 367, 372, 397, 398, 401, 402, 415, 417, 427
Environnement 12, 66, 67, 128, 129, 141, 195, 218, 225, 322, 324, 348, 374, 402, 413, 456, 474, 521
Etat 11, 13, 16, 18, 20, 21, 23, 30, 31, 32, 33, 38, 39, 42, 44, 47, 50, 59, 62, 64, 65, 67, 68, 70, 73, 80, 81, 82, 83, 86, 89, 93, 94, 99, 100, 102, 109, 110, 115, 118, 120, 123, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 173, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 188, 189, 190, 194, 201, 203, 209, 210, 214, 216, 219, 220, 221, 224, 225, 226, 228, 231, 238, 239, 241, 242, 245, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 277, 279, 287, 291, 293, 295, 297, 299, 301, 309, 313, 315, 320, 323, 327, 328, 329, 336, 339, 340, 342, 344, 346, 347, 348, 350, 352, 353, 354, 356, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 366, 367, 370, 371, 374, 375, 376, 377, 378, 380, 381, 382, 383, 387, 388, 389, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 404, 406, 407, 408, 410, 418, 419, 420, 421, 422, 432, 433, 434, 436, 445, 446, 448, 449, 454, 455, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464, 473, 477, 496
Intégrité territoriale 20, 62, 139, 162, 172, 341
Souveraineté 20, 58, 62, 67, 93, 94, 97, 109, 115, 118, 122, 123, 127, 130, 136, 139, 156, 157, 161, 162, 163, 165, 172, 174, 176, 178, 179, 182, 185, 186, 188, 189, 191, 211, 212, 226, 238, 277, 279, 282, 320, 327, 329, 331, 341, 347, 374, 396
Etats-Unis 22, 44, 50, 55, 57, 58, 61, 85, 89, 110, 114, 115, 147, 148, 149, 151, 160, 165, 176, 181, 217, 222, 244, 251, 276, 295, 296, 337, 347, 353, 354, 371, 374, 375, 412, 430, 473
Ex-Yougoslavie 34, 62, 72, 82, 89, 114, 142, 145, 146, 172, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 242, 254, 284, 347, 430, 434, 439, 443
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) .. 93, 213, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 246, 250, 252, 254, 284, 432, 437, 441, 442, 443

F

Finance 49, 71, 78, 96, 125, 134, 193, 201, 208, 223, 231, 269, 299, 331, 332, 335, 337, 387, 391, 421, 428, 447, 456, 461, 463, 466

Fonds monétaire international (FMI) 104, 129, 223, 224, 225, 226, 229, 282, 290, 298, 299, 301, 376, 420, 422, 458, 460

Force 14, 28, 33, 40, 41, 45, 47, 56, 61, 62, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 95, 100, 101, 108, 112, 115, 139, 142, 143, 144, 147, 148, 167, 177, 188, 195, 197, 301, 329, 330, 354, 355, 357, 371, 381, 382, 383, 388, 394, 411, 412, 436, 459, 461

France 16, 22, 31, 34, 66, 90, 110, 122, 136, 137, 138, 150, 152, 154, 169, 197, 217, 220, 228, 239, 251, 275, 295, 296, 315, 320, 342, 349, 351, 352, 353, 356, 358, 371, 396, 403, 459

G

Génocide 90, 100, 109, 114, 154, 232, 234, 236, 237, 244, 246, 312, 344, 345, 346, 347, 349, 352, 355, 358, 364, 371, 372, 373, 380, 395, 398, 399, 400, 401, 403, 405, 406, 408, 409, 416, 430, 439, 446

Gestion 66, 67, 68, 89, 109, 132, 136, 137, 150, 155, 187, 190, 191, 192, 205, 208, 212, 269, 273, 274, 301, 304, 305, 307, 314, 319, 322, 357, 364, 375, 388, 389, 432, 444, 447, 453, 466

Gouvernement 20, 65, 67, 73, 75, 76, 79, 82, 86, 95, 100, 109, 120, 121, 122, 123, 125, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 144, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 161, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 174, 175, 189, 193, 207, 211, 212, 241, 242, 250, 253, 284, 295, 299, 301, 319, 325, 326, 339, 341, 343, 344, 351, 354, 356, 357, 358, 359, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 374, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 391, 394, 396, 397, 400, 401, 407, 408, 412, 413, 415, 418, 420, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 430, 431, 433, 434, 436, 447, 448, 449, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467

Greffier 235, 243, 245, 246

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) 66

Guerre 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 29, 34, 39, 47, 49, 50, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 75, 76, 84, 85, 88, 89, 90, 94, 95, 98, 100, 109, 111, 113, 114, 117, 122, 124, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 145, 146, 147, 151, 154, 156, 161, 162, 163, 167, 181, 182, 187, 188, 194, 206, 213, 214, 217, 218, 226, 231, 232, 234, 236, 237, 244, 246, 247, 249, 250, 276, 285, 292, 293, 296, 298, 312, 315, 323, 333, 357, 367, 369, 370, 371, 372, 374, 375, 376, 377, 378, 380, 392, 396, 405, 406, 408, 409, 413, 415, 416, 417, 425, 430, 434, 435, 437, 438, 439, 442, 450, 451, 454, 456, 460, 474, 475, 477

Guerre civile... 12, 66, 75, 76, 114, 140, 154, 187, 217, 312, 357, 369, 370, 372, 374, 375, 376, 377, 405, 408, 409, 434, 439, 450, 451, 454, 456, 460, 477

Guerre froide 29, 34, 47, 64, 75, 98, 292, 293

Guerre juste 16, 17, 18

Guinée-Bissau 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 525

Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGIS) 461

Luís Cabral 458

Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert (PAIGC) 458, 462, 468

H

Haïti 159, 188, 478

I

Indépendance 49, 50, 55, 62, 67, 75, 92, 100, 117, 118, 119, 131, 135, 136, 137, 140, 142, 143, 144, 145, 152, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 178, 180, 183, 184, 186, 191, 195, 201, 203, 207, 210, 231, 232, 234, 235, 238, 250, 267, 268, 338, 339, 340, 342, 351, 361, 364, 367, 368, 375, 377, 380, 388, 400, 403, 404, 408, 415, 430, 433, 441, 442, 443, 447, 458, 459, 463, 468

Indicateur de développement humain (IDH) 221, 222, 226, 231

Institution 15, 65, 77, 109, 110, 112, 118, 124, 125, 129, 132, 135, 143, 145, 147, 154, 156, 160, 165, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 186, 190, 191, 197, 198, 199, 200, 201, 211, 223, 224, 226, 230, 233, 248, 266, 267, 268, 269, 270, 275, 276, 277, 279, 281, 283, 286, 287, 290, 297, 298, 299, 301, 304, 307, 308, 309, 314, 315, 317, 318, 319, 320, 323, 330, 332, 348, 360, 363, 366, 379, 393, 396, 401, 408, 411, 412, 413, 414, 426, 447, 463, 464, 466

Investissement 94, 131, 140, 210, 223, 226, 230, 301, 317, 323, 447, 453

Irak 34, 62, 66, 72, 73, 76, 84, 88, 89, 90, 102, 111, 113, 134, 138, 147, 148, 149, 150, 174, 175, 183, 185, 186, 187, 210, 212, 311

Mission d'assistance des Nations unies en Irak (MANUI) 174, 175, 211

Irian occidental 92, 95, 96, 97, 141, 192

Autorité exécutive temporaire des Nations unies (AETNU) 97

J

Jugement des responsables . 109, 133, 231, 242, 358, 415

Juridiction nationale 185, 232, 236, 238, 241, 441

Jus cogens 47, 149, 347

Justice 17, 23, 28, 31, 44, 54, 57, 59, 110, 113, 127, 128, 132, 134, 136, 154, 167, 187, 195, 201, 203, 207, 212, 218, 219, 233, 234, 240, 241, 242, 249, 251, 351, 360, 362, 364, 368, 373, 387, 397, 400, 424, 425, 430, 432, 433, 434, 435, 447, 454, 463, 465, 466, 467

K

Kenya 154, 374, 478

Kofi Annan 45, 76, 134, 262, 272, 273, 274, 281, 285, 288, 314

Dans une liberté plus grande (rapport) .. 45, 281, 285, 286, 293

Kosovo 50, 89, 90, 140, 142, 143, 144, 171, 172, 188, 190, 195, 196, 197, 199, 200, 203, 242, 243

Force pour le Kosovo (KFOR). 142, 143, 195, 196, 197, 199
Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) 142, 143, 171, 172, 173, 188, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203
Koweït 56, 62, 66, 70, 72, 73, 88, 102, 147, 228

L

Légitime défense 23, 33, 84, 85, 86, 101, 506
Les Lumières 19
Liban
Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL II) 90
tribunal spécial international pour le Liban 244
Libéria 77, 376, 377, 434, 456, 478

M

Magistrat international 44, 100, 110, 241, 242
Maintien de la paix 11, 12, 13, 14, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 45, 60, 64, 65, 68, 84, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 107, 108, 109, 111, 113, 114, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 139, 143, 159, 167, 178, 187, 195, 196, 207, 213, 214, 216, 218, 228, 231, 241, 255, 261, 263, 270, 271, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 287, 292, 293, 296, 308, 316, 317, 323, 328, 329, 330, 333, 336, 362, 372, 385, 387, 389, 392, 409, 411, 412, 414, 423, 436, 438, 461, 474, 520
Opération de maintien de la paix (OMP) 12, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 76, 79, 80, 84, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 102, 104, 114, 116, 119, 120, 122, 125, 131, 144, 171, 176, 271, 284, 355, 357, 358, 385, 386, 387, 391, 411, 413, 414, 461, 474
Deuxième génération 29, 35, 92, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 113, 114
Première génération. 29, 30, 32, 33, 34, 35, 91, 92, 93, 94, 120, 263, 357
Troisième génération 29, 35, 40, 91, 97, 98, 101, 241, 293, 391
Médiation 46, 50, 51, 52, 53, 59, 67, 112, 355, 367, 371, 394, 402, 412
Mémorandum 173, 205, 206
Menace 12, 18, 29, 41, 42, 43, 45, 59, 64, 65, 66, 68, 91, 95, 100, 108, 115, 116, 163, 281, 282, 332, 335, 341, 369, 421, 447, 450, 473, 474, 525
Menace contre la paix 29, 35, 37, 43, 44, 58, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 86, 99, 100, 108, 154, 163, 233, 250, 328, 329, 347, 355, 362, 373, 382, 390, 394, 409, 414, 428, 462, 473
Mesure coercitive 49, 82, 86, 394
Millénaire
Déclaration du 155, 277, 525
objectifs du 156, 447
Monde plus sûr, notre affaire à tous (un) 104, 262, 281, 286
Mostar .. 104, 145, 173, 178, 186, 203, 204, 205, 206, 207
AMUE (Administration de Mostar par l'Union européenne) 173, 203, 204, 205, 206

Mozambique 120, 276

N

Namibie 92, 97, 113, 117, 118, 119, 120, 140, 142, 162, 169, 171, 173, 177, 178
Groupe d'assistance des Nations unies pendant la période de transition (GANUPT) 113, 117, 118, 119, 120, 142
Nation 11, 19, 113, 135, 213, 219, 318, 395, 459
Négociation 45, 46, 47, 48, 51, 55, 67, 68, 114, 233, 355, 357, 358, 361, 371, 373, 374, 384, 419, 430, 433
Nicaragua 44, 55, 57, 61, 85, 114, 115, 116
Contras 115
Nouvelle Guinée occidentale 97, 192

O

Observateur 116, 117, 131, 174, 178, 183, 184, 199, 301, 386, 389, 399, 400, 401, 459, 466
Ordre public 12, 17, 18, 19, 60, 69, 84, 120, 143, 161, 162, 174, 175, 187, 188, 192, 195, 196, 197, 198, 204, 206, 210, 212, 247, 318, 344, 360, 378, 400, 402, 410, 466
Organe subsidiaire 33, 37, 71, 266, 282, 283, 284, 288, 289, 290, 293, 323, 424, 426
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 67, 227, 229
Comité d'aide au développement (CAD) 227
Organisation de l'unité africaine (OUA) 75, 89, 177, 341, 342, 353, 354, 355, 357, 359, 360, 361, 363, 366, 369, 371, 373, 374, 378, 394, 395, 401, 404, 413
Organisation des Etats américains (OEA) 114
Organisation des Nations Unies
Assemblée générale. 30, 31, 32, 38, 41, 45, 60, 62, 69, 76, 95, 96, 97, 115, 116, 117, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 144, 156, 158, 159, 178, 194, 213, 218, 223, 224, 225, 234, 244, 246, 247, 252, 253, 260, 261, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 273, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 285, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 303, 305, 306, 307, 314, 326, 327, 328, 329, 331, 335, 339, 340, 341, 345, 354, 400, 410, 418, 419, 446, 448, 452, 463, 525
Résolution 60/180 288, 290, 291, 293, 297, 302, 303, 304, 307, 318, 321, 325, 327, 331, 334
Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) 266
Casques bleus 32, 33, 75, 90, 146, 187, 371, 372, 381, 392, 431
Charte 12, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 52, 54, 57, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 68, 69, 70, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 107, 108, 111, 113, 115, 124, 125, 126, 139, 141, 144, 149, 150, 162, 163, 198, 210, 218, 219, 224, 225, 233, 241, 246, 250, 254, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 271, 273, 275, 279, 280, 289, 292, 316, 327, 328, 329, 333, 334, 335, 336, 341, 347, 355, 357, 362, 371, 373, 378, 381, 382, 383, 389, 390, 394, 401, 406, 407, 409, 414, 431, 434, 438, 441, 445, 473, 474

Article 2 § 7	95	419, 420, 423, 424, 426, 427, 428, 429, 430, 431,	
Article 25.....	99	432, 433, 434, 435, 436, 438, 446, 447, 448, 449,	
Article 41....	68, 69, 70, 80, 81, 82, 84, 86, 341, 347, 394	452, 456, 461, 462, 463, 465, 473, 474, 475, 478, 520	
Article 42.....	68, 84, 86, 87, 88, 91, 371, 373	Arria.....	79, 310
Article 43.....	87, 88	Résolution 1645 (2005)	290, 291, 292, 294, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 308, 309, 313, 318, 321, 328, 331, 334, 335, 418, 419, 424, 426, 449, 456, 463
Article 53.....	88, 381, 383, 394	Veto	30, 34, 35, 40, 57, 65, 70, 91, 98, 110, 115, 292, 296
Chapitre VI	12, 31, 32, 40, 41, 43, 47, 50, 58, 68, 93, 108, 111, 341, 347, 355, 357, 362, 378, 474	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS)	
Chapitre VII ...	35, 41, 43, 57, 58, 60, 61, 63, 68, 82, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 100, 101, 102, 108, 109, 139, 144, 149, 162, 163, 198, 233, 241, 250, 284, 314, 347, 355, 357, 362, 373, 382, 389, 401, 414, 431, 438, 473	Comité de haut niveau sur la gestion (HLCM) ..	269
Chapitre VIII	89, 270, 383	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS)	269
Comité administratif de coordination (CAC) .	266, 269, 272	Comité de haut niveau chargé des programmes (HLCP).....	269
Comité du programme et de la coordination (CPC)	269	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS)	269
Commission de consolidation de la paix (CCP) ..	36, 37, 38, 114, 121, 260, 261, 262, 280, 284, 285, 288, 289, 290, 293, 299, 301, 305, 306, 307, 309, 310, 312, 313, 316, 317, 319, 326, 329, 338, 359, 393, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 446, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 460, 463, 464, 465, 466, 467, 475, 477, 478, 479	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS)	269
Cadre stratégique pour la consolidation de la paix (CSCP) ..	425, 426, 427, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 464, 465, 466, 467	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS)	269
Comité permanent d'organisation....	290, 291, 297, 299, 301, 302	Conseil économique et social (ECOSOC)	125, 129, 198, 218, 223, 225, 227, 252, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 273, 276, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 306, 319, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 335, 400, 418, 419, 420, 423, 424
Fonds permanent pour la consolidation de la paix (FCP)	454, 478	Institution spécialisée	65, 223, 266, 267, 268, 270, 276, 301
Fonds permanent pour la consolidation de la paix (FCP)	287, 290, 292, 305	Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).....	466
Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix (BACP).....	302, 304, 305, 306, 307, 335	Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)....	223, 225, 270
Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).....	223, 225, 270	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	66, 131, 146
Conseil de coordination des administrateurs du système de l'ONU (CEB).....	266	Recommandation	32, 37, 40, 45, 50, 57, 58, 62, 68, 69, 72, 79, 87, 111, 113, 127, 158, 188, 207, 246, 261, 268, 269, 274, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 308, 325, 328, 329, 330, 331, 344, 362, 371, 379, 388, 398, 402, 415, 417, 418, 423, 424, 431, 433, 434, 435, 444, 447, 450, 451, 453, 456, 457, 467, 468
Conseil de sécurité ...	11, 13, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 53, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 98, 99, 100, 101, 103, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 131, 134, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 154, 159, 162, 163, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 182, 183, 186, 187, 188, 189, 191, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 210, 211, 212, 215, 225, 231, 232, 233, 234, 235, 239, 246, 247, 248, 250, 254, 255, 260, 261, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 271, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 291, 292, 293, 295, 296, 300, 303, 304, 306, 308, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 333, 335, 336, 337, 340, 341, 342, 345, 347, 354, 355, 357, 358, 359, 360, 362, 367, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 377, 378, 379, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 389, 390, 392, 394, 395, 397, 401, 409, 411, 412, 413, 414, 415, 418,	Secrétaire général....	11, 12, 13, 30, 31, 33, 34, 35, 39, 45, 50, 51, 60, 65, 76, 87, 93, 96, 97, 98, 105, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 116, 119, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 140, 141, 143, 144, 150, 157, 160, 169, 171, 174, 175, 177, 178, 185, 188, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 199, 200, 201, 210, 226, 235, 241, 242, 244, 255, 256, 262, 263, 264, 269, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 290, 293, 294, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 312, 314, 315, 316, 321, 327, 328, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 354, 355, 357, 360, 361, 363, 371, 372, 373, 378, 386, 391, 392, 400, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 428, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 440, 442, 444, 445, 446, 449, 461, 462, 463, 520
		Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG)	60, 120, 124, 143, 150, 169, 172, 173, 174,

175, 190, 193, 195, 196, 198, 199, 200, 210,
211, 276, 360, 363, 372, 386, 391
Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) .. 142,
188, 195
Organisation internationale du travail (OIT) 130, 299
Organisation non gouvernementale (ONG) 57, 59, 60, 104,
124, 129, 130, 216, 228, 230, 233, 244, 299, 305, 310,
314, 319, 399, 415, 420, 427
Organisation pour la sécurité et la coopération en
Europe (OSCE) 142, 143, 147, 198, 207, 208
Organisation régionale 29, 37, 47, 56, 59, 99, 103, 104,
108, 109, 122, 124, 138, 145, 150, 156, 173, 176, 191,
207, 210, 223, 266, 270, 275, 280, 282, 283, 286, 297,
298, 300, 310, 312, 314, 317, 319, 321, 323, 325, 354,
360, 371, 377, 378, 381, 389, 391, 392, 443, 447, 449,
456, 461

P

Pacte international relatif aux droits civils et politique
..... 168
Pacte international relatif aux droits économiques,
sociaux et culturels 168, 253
Paix 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28,
29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45,
46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61,
63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77,
79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94,
96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108,
109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120,
121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 133,
134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 146, 148,
150, 151, 152, 153, 154, 155, 158, 159, 161, 162, 163,
166, 167, 168, 172, 174, 177, 178, 179, 180, 181, 183,
185, 186, 187, 188, 192, 195, 197, 198, 204, 206, 208,
210, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 230, 231, 232,
234, 236, 237, 240, 247, 249, 250, 251, 255, 260, 261,
262, 263, 264, 265, 266, 270, 271, 272, 273, 274, 275,
276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286,
287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297,
298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308,
309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319,
320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330,
331, 332, 333, 334, 335, 336, 338, 341, 342, 344, 345,
347, 355, 357, 359, 360, 363, 364, 366, 370, 371, 372,
374, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 385, 386,
387, 388, 391, 392, 393, 395, 398, 400, 401, 402, 403,
405, 408, 409, 411, 412, 413, 414, 415, 418, 419, 420,
421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 430, 434, 435,
445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455,
456, 457, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468,
473, 474, 475, 477, 478, 520, 523, 525
Parlement 164, 165, 167, 191, 396, 414, 427, 455, 459
Pauvreté 12, 66, 80, 110, 129, 154, 160, 202, 218, 222,
223, 225, 230, 295, 321, 323, 324, 375, 421, 422, 447,
448, 451, 453, 454, 460, 464, 465, 467, 478
Peine 181, 186, 188, 189, 195, 212, 236, 238, 240, 248,
249, 251, 252, 253, 254, 417, 421, 436, 442, 443, 444,
445, 446, 461
Peuple 11, 18, 20, 65, 95, 109, 115, 132, 134, 151, 155,
156, 157, 158, 161, 162, 165, 170, 177, 178, 185, 211,

217, 237, 320, 325, 351, 364, 396, 404, 405, 406, 420,
421, 452, 461, 468
Police 69, 132, 134, 146, 187, 188, 190, 192, 195, 196,
197, 198, 199, 202, 204, 206, 208, 210, 211, 228, 233,
293, 294, 295, 297, 380, 386, 400, 409, 413, 427, 428,
447, 454, 467
Population 21, 66, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 95, 96, 111, 126,
128, 129, 136, 137, 138, 139, 143, 145, 146, 147, 150,
157, 158, 159, 160, 166, 170, 179, 180, 181, 182, 183,
185, 186, 187, 189, 190, 192, 194, 197, 199, 200, 201,
206, 208, 211, 213, 214, 215, 216, 219, 220, 221, 223,
226, 227, 228, 229, 233, 247, 279, 280, 296, 310, 316,
320, 323, 339, 342, 343, 345, 346, 347, 348, 350, 356,
374, 376, 377, 379, 380, 382, 387, 391, 395, 399, 404,
408, 422, 425, 431, 434, 437, 438, 440, 453, 454, 460,
466
Pouvoir 16, 18, 20, 28, 37, 44, 47, 49, 51, 52, 58, 60, 61,
62, 69, 70, 83, 84, 97, 99, 100, 109, 132, 134, 135,
137, 144, 148, 149, 150, 154, 156, 157, 158, 160, 162,
163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 174, 175,
176, 177, 178, 185, 187, 189, 190, 191, 193, 194, 198,
199, 200, 201, 205, 206, 207, 208, 209, 212, 218, 219,
221, 226, 233, 246, 248, 249, 253, 281, 287, 300, 313,
326, 329, 330, 333, 334, 335, 340, 342, 350, 351, 358,
363, 364, 365, 366, 367, 368, 375, 377, 379, 380, 383,
390, 394, 395, 396, 397, 399, 402, 403, 407, 408, 411,
412, 428, 451, 459, 460, 463
Pouvoir exécutif 163, 165, 177, 187, 200, 364, 366,
407
Pouvoir judiciaire ... 163, 166, 167, 185, 199, 351, 367,
369, 380, 397, 408
Pouvoir législatif 163, 174, 175, 189, 351, 366, 407,
451
Premier ministre 152, 161, 164, 175, 340, 351, 355, 364,
365, 366, 367, 369, 370, 395
Président 39, 61, 135, 164, 165, 175, 191, 254, 278, 281,
321, 340, 341, 343, 346, 351, 352, 355, 356, 361, 362,
364, 365, 367, 369, 373, 374, 378, 379, 381, 382, 384,
385, 386, 394, 396, 398, 407, 418, 419, 424, 428, 431,
437, 444, 446, 448, 452, 461, 462, 463, 478
Prison
Ensemble des règles minima pour le traitement des
détenus 252
Principes fondamentaux relatifs au traitement des
détenus 252
Régime carcéral 238, 249, 253, 442
procureur 234, 235, 239, 240, 243, 245, 246, 248, 417,
433, 436, 446
Programme alimentaire mondial 129, 428, 429
Programme des Nations unies pour le développement
66, 116, 129, 131, 132, 156, 221, 222, 223, 225, 226,
229, 270, 279, 299, 305

R

Rebelle 76, 79, 152, 153, 340, 342, 343, 344, 345, 346,
377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 387, 388, 389,
392, 397, 399, 402, 411, 412, 413, 414, 421, 427, 428,
431, 434, 450, 461
Réconciliation 76, 117, 134, 152, 153, 154, 170, 175, 181,
312, 313, 324, 351, 355, 358, 359, 361, 363, 371, 373,

379, 380, 394, 396, 402, 406, 414, 415, 416, 420, 434, 436, 447, 448, 451, 457

Reconstruction 12, 13, 14, 21, 35, 67, 68, 73, 76, 102, 107, 108, 109, 120, 126, 133, 134, 136, 138, 139, 140, 143, 145, 146, 150, 162, 171, 172, 179, 186, 189, 190, 197, 198, 204, 211, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 223, 226, 230, 242, 249, 277, 287, 296, 297, 298, 301, 307, 308, 309, 311, 312, 314, 315, 318, 319, 320, 322, 360, 364, 377, 380, 384, 385, 387, 389, 391, 395, 396, 400, 409, 411, 424, 429, 445, 446, 447, 474, 496

Réfugié 66, 112, 113, 143, 147, 177, 195, 197, 203, 204, 206, 211, 214, 216, 230, 236, 273, 277, 308, 349, 353, 358, 370, 374, 383, 409, 410, 411, 413, 421, 424, 428, 429

Relation 12, 14, 17, 19, 20, 22, 28, 36, 41, 45, 66, 70, 71, 72, 80, 81, 82, 83, 84, 89, 101, 113, 115, 118, 129, 167, 202, 206, 209, 225, 226, 264, 265, 270, 278, 325, 341, 351, 367, 376, 465

Représentant spécial 120, 124, 143, 194, 198, 199, 200, 210, 334, 355, 360, 361, 391, 430

République démocratique du Congo (RDC) 341

Responsabilité de protéger 21, 139, 215, 279, 282

Ressource naturelle 128, 136, 221, 316, 322, 377, 389, 447

Rétablissement de la paix 11, 12, 13, 14, 16, 28, 35, 36, 39, 45, 52, 63, 69, 73, 82, 84, 86, 87, 98, 102, 104, 105, 108, 109, 111, 119, 121, 126, 137, 144, 150, 152, 162, 187, 189, 197, 211, 255, 271, 308, 319, 329, 330, 332, 356, 360, 371, 382, 385, 386, 391, 394, 398, 402, 413, 448, 461, 462, 474, 477, 520

Roi 170, 340, 403

Royaume-Uni 16, 30, 34, 42, 58, 89, 137, 148, 149, 160, 169, 217, 295, 296, 330, 340, 375, 392, 434, 454

Rupture de la paix 29, 60, 61, 62, 63, 64, 86, 328, 329

Russie 49, 50, 110, 112, 144, 217, 295, 296

Rwanda 120, 122, 187, 227, 232, 234, 235, 236, 240, 241, 284, 339, 340, 341, 346, 347, 349, 353, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 370, 377, 399, 415, 430, 434, 435, 437, 438, 439, 443, 445

Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) .. 233, 234, 235, 236, 238, 240, 241, 244, 246, 247, 252, 253, 358, 432, 434, 437, 438, 441, 442, 445, 446

S

Sanction 34, 48, 61, 63, 64, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 100, 253, 283, 354, 382, 383, 384, 385, 390

Comité de sanction 60, 69

Processus Bonn-Berlin 78

Processus de Stockholm 79

Processus d'Interlaken 77, 78, 79

Sanction économique .. 70, 71, 72, 73, 74, 79, 80, 354, 382, 383

Sanction financière 77, 78

Sanction intelligente 74, 76

Seconde Guerre mondiale 22, 28, 53, 67, 150, 232, 233, 344, 345, 346, 347

Sécurité 18, 19, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 72, 74,

75, 76, 83, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 98, 99, 100, 102, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 119, 120, 122, 123, 134, 137, 139, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 159, 162, 163, 171, 172, 174, 178, 187, 188, 189, 192, 193, 196, 197, 198, 200, 208, 210, 211, 212, 214, 219, 225, 232, 233, 234, 246, 248, 253, 254, 261, 264, 266, 267, 269, 270, 274, 275, 277, 278, 281, 282, 283, 285, 286, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 296, 300, 306, 308, 312, 315, 319, 323, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 333, 335, 336, 341, 347, 354, 355, 357, 358, 360, 362, 363, 366, 367, 370, 371, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 389, 390, 391, 394, 395, 396, 400, 401, 402, 406, 408, 409, 411, 412, 413, 414, 415, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 427, 428, 430, 431, 432, 434, 443, 447, 449, 454, 461, 462, 463, 465, 466, 467, 473, 474, 506

Sécurité internationale .. 29, 38, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 58, 61, 64, 65, 85, 86, 100, 110, 113, 116, 163, 261, 270, 275, 281, 293, 328, 329, 330, 333, 336, 362, 414, 473, 474

Services publics 21, 186, 187, 188, 189, 197, 200, 212, 319, 320, 413, 455, 467

Sierra Leone 66, 77, 89, 122, 123, 242, 243, 261, 313, 338, 375, 376, 377, 378, 380, 381, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 401, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 437, 438, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 463, 464, 465, 475

Charles Taylor 376, 377, 434, 445

Commission vérité et réconciliation (CVR) ... 451, 452, 456

Enfant soldat 376, 390, 406

Foday Sankoh 376, 388, 389

Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) 388, 389, 390, 391, 392, 430, 447

Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone (MONUSIL) 376, 384, 386, 387, 388, 389

Revolutionary United Front (RUF) . 376, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 387, 388, 389, 391, 392, 434, 435

Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL) . 243, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 448, 454, 457

Société civile 52, 124, 125, 130, 132, 159, 199, 283, 312, 319, 325, 367, 422, 425, 426, 455

Société des Nations (SdN) 20, 21, 22, 23, 28, 29, 34, 52, 54, 56, 117, 339

Société financière internationale (IFC) 223

Société internationale 12, 16, 20, 97, 139, 306, 330

Somalie 71, 114, 134

T

Tanzanie 234, 342, 343, 353, 358, 370, 374

Territoire 16, 30, 31, 33, 35, 39, 42, 64, 66, 75, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 111, 114, 117, 118, 130, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 147, 150, 151, 153, 155, 171, 173, 174, 176, 180, 181, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 207, 211, 214, 215, 216, 219, 221, 230, 234, 236, 238, 241, 242, 247, 279, 293, 294, 308, 310, 314, 315, 319, 339, 341, 350, 356, 357, 370, 375, 377, 381, 382, 388, 391, 398, 399, 400, 401, 403, 413, 433, 434, 454, 455, 460, 467

Terrorisme.....12, 58, 65, 79, 83, 99, 100, 249, 440
 Timor Oriental140, 142, 144, 168, 170, 171, 201, 202, 203
 Administration transitoire des Nations unies au Timor Oriental (ATNUTO).....144, 145, 170, 201, 202, 203
 Conseil National de la Résistance de Timor Oriental (CNRT).....170
 Force internationale pour le Timor Oriental (INTERFET)144
 Mission des Nations unies au Timor Oriental (MINUTO).....144
 Timor-Oriental.....120, 203, 242
 Tribunal ad hoc232, 233, 234, 235, 237, 244, 248, 250, 401, 430
 Tribunal mixte185, 241, 242, 243, 249, 250, 251, 416, 430, 431

Tribunal pénal international234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 247, 253, 254, 401, 432, 439

U

Un Monde plus sûr, notre affaire à tous104, 282, 301
 Union de l'Europe occidentale (UEO)...146, 204, 206, 207
 Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) 31, 67, 88, 110, 194, 226, 232, 299, 375, 459, 473
 Union européenne50, 145, 146, 147, 160, 173, 178, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 312, 319, 412

Z

Zaïre236, 343, 352, 370, 371

Table des matières

<u>Remerciements</u>	<u>1</u>
-----------------------------	-----------------

<u>Sigles et abréviations</u>	<u>2</u>
--------------------------------------	-----------------

<u>Sommaire</u>	<u>9</u>
------------------------	-----------------

<u>Introduction</u>	<u>11</u>
----------------------------	------------------

<u>Partie I : La genèse des opérations de consolidation de la paix</u>	<u>39</u>
---	------------------

<u>Titre I : le rôle prédominant du Conseil de sécurité dans l'interaction entre le maintien et la consolidation de la paix</u>	<u>40</u>
--	------------------

<u>Chapitre I : Les compétences du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales</u>	<u>40</u>
---	-----------

Section I : Les moyens non coercitifs du chapitre VI de la Charte des Nations unies	41
--	-----------

I- L'action diplomatique du Conseil de sécurité	46
---	----

A- La négociation	47
-------------------	----

B- L'enquête	49
--------------	----

C- La médiation	50
-----------------	----

D- La conciliation	52
--------------------	----

II- La voie juridictionnelle	54
------------------------------	----

A- L'arbitrage	54
----------------	----

B- La voie judiciaire	56
-----------------------	----

Section II : Les moyens coercitifs du chapitre VII	60
---	-----------

I- Les moyens coercitifs non militaires	68
---	----

A- Les sanctions économiques	71
------------------------------	----

1- L'embargo total	72
2- L'embargo partiel	74
3- Les sanctions intelligentes	76
B- La rupture des relations diplomatiques	80
C- Les autres cas	83
II- Les moyens coercitifs militaires	84
A- La légitime défense	85
B- L'article 42 de la Charte	86
Chapitre II : Les caractéristiques établies par la doctrine des opérations de maintien de la paix	91
Section I : Les opérations de maintien de la paix de première génération : l'absence de consolidation de la paix	92
I- Les opérations de maintien de la paix de première génération et les opérations de consolidation de la paix : des caractères communs mais des buts divergents	93
II- L'exemple de l'Irian occidental	95
A- Exposé des faits	95
B- Ambiguïté entre décolonisation et consolidation de la paix	96
Section II : Des OMP de deuxième génération aux OMP de troisième génération : l'inscription de la consolidation de la paix	97
I- L'apparition de nouvelles générations d'opérations de maintien de la paix	98
II- Les caractéristiques des opérations de nouvelles générations	99
A- Une notion de paix élargie	99
B- Le fondement	100
C- Les objectifs	102
D- De nombreux intervenants	103
Conclusion du titre I	105
Titre II : Vers la consécration du concept de « consolidation de la paix »	107
Chapitre I : L'émergence de l'expression	107
Section I : L'« Agenda pour la paix »	108
I- Les causes de la consolidation de la paix	109
II- Les premières mises en œuvre d'action de consolidation de la paix	114

A-	L'affaire du Nicaragua	114
B-	L'indépendance de la Namibie	117
Section II : Le « supplément à l'Agenda pour la paix » et les Agendas pour la démocratisation et pour le développement		121
I-	Le « Supplément à l'Agenda pour la paix »	122
II-	L' « Agenda pour le développement »	126
III-	L' « Agenda pour la démocratisation »	130
Chapitre II : Identification des actions relevant d'une opération de consolidation de la paix		133
Section I : La restauration de la démocratie et l'aide économique et financière		133
I-	L'aspect institutionnel	134
A-	Le volet constitutionnel	134
1-	L'installation d'un gouvernement provisoire	136
a-	L'administration internationale d'un territoire	138
1-	L'administration transitoire par l'ONU	140
a-	Le Cambodge	140
b-	Le Kosovo	142
c-	Le Timor Oriental	144
2-	L'administration transitoire par une organisation régionale : l'exemple de l'Union européenne	145
a-	Mostar	145
b-	La Bosnie-Herzégovine	146
3-	L'administration transitoire par un Etat : l'exemple de l'Irak	147
b-	L'installation d'un gouvernement d'union nationale : l'exemple de la Côte d'Ivoire	151
2-	Les missions des gouvernements en phase de consolidation de la paix dans le cadre de la question institutionnelle	155
a-	L'assistance constitutionnelle	155
b-	L'assistance électorale	176
B-	La loi et l'administration : la gestion du quotidien	187
II-	L'aspect économique et social	213

A-	L'assistance humanitaire et l'aide à la reconstruction	213
B-	Le développement durable économique et social	217
Section II :	Le jugement des responsables	231
I-	Exposition des différentes solutions possibles	232
A-	Le tribunal ad hoc	232
1-	L'organisation des tribunaux ad hoc	234
2-	Le fonctionnement des tribunaux ad hoc	235
a-	La compétence	236
b-	La procédure	238
B-	Le tribunal internationalisé	241
1-	L'installation	241
2-	Les compositions	242
3-	Le droit applicable	243
C-	La Cour pénale internationale	244
1-	L'organisation de la Cour	245
2-	Le fonctionnement de la Cour	246
II-	Le choix d'une juridiction et le régime carcéral du condamné	249
<u>Conclusion du titre II</u>		255
<u>Conclusion de la partie I</u>		258
<u>Partie II : Les implications des opérations de consolidation de la paix</u>		261
<u>Titre I : Le processus de formation de la Commission de consolidation de la paix</u>		262
Chapitre I :	Vers l'émergence d'un organe responsable de la consolidation de la paix	262
Section I :	La nécessité d'un organe dédié à la consolidation de la paix	263
I-	La coopération et la coordination entre les différents acteurs	263

A-	La coordination et la coopération entre les organes principaux de l'ONU	264
B-	La coordination et la coopération entre l'ONU et les autres entités	266
1-	La coordination et la coopération avec les institutions spécialisées	266
2-	La coordination régionale	270
II-	Le besoin de nouveaux outils adaptés à la consolidation de la paix	271
A-	Un besoin exprimé par l'ancien Secrétaire général	272
1-	La coordination de l'ensemble des actions de l'ONU	272
2-	Sur la question particulière de la consolidation de la paix	273
B-	Le besoin d'une coordination exprimé par les Etats membres	275
Section II : les différentes solutions proposées		277
I-	Du <i>rapport Brahimi</i> au rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats	277
A-	Le rapport Brahimi	278
B-	Le rapport La Responsabilité de protéger	279
II-	De la position des Etats membres aux rapports de 2004 et 2005	280
A-	Les positions des Etats membres	280
B-	Les rapports de 2004 et de 2005	281
1-	Un Monde plus sûr : notre affaire à tous	282
a-	Le projet de composition de la Commission	282
b-	Les objectifs proposés en faveur de la Commission	284
2-	Dans une liberté plus grande	285
a-	La composition de la Commission vue par l'ancien Secrétaire général	285
b-	Le fonctionnement	286

Chapitre II : La création de la Commission de consolidation de la paix 288

Section I : La structure		290
I-	La composition	290
A-	Le Comité permanent d'organisation	291
B-	Les autres participants	296
1-	Dénomination et classification des autres participants	297
2-	De la qualité de membre et de participants	299

II- La structure des autres instances liées à la Commission de consolidation de la paix 302

A- Le Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix _____ 302

B- Le Fonds permanent pour la consolidation de la paix _____ 305

Section II : Fonctionnement de la Commission, du Fonds et du Petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix _____ 307

I- Le fonctionnement de la Commission _____ 307

A- Les objectifs _____ 309

1- La définition de stratégies intégrées _____ 309

2- La mobilisation des ressources _____ 313

a- Les ressources humaines _____ 314

b- Les ressources financières _____ 315

3- La reconstruction et le renforcement des institutions au lendemain du conflit _____ 318

a- Le renforcement des institutions internationales _____ 318

b- La reconstruction de l'administration nationale _____ 319

4- A la recherche du développement durable _____ 321

5- Vers une meilleure coordination _____ 325

B- Les pouvoirs de la Commission _____ 326

1- L'ordre du jour et la saisine _____ 326

2- La nature des actes _____ 329

II- Le fonctionnement du Fonds pour la consolidation de la paix _____ 331

III- Le fonctionnement du petit Bureau d'appui à la consolidation de la paix _____ 334

Conclusion du titre I _____ 336

Titre II : La mise en œuvre de la CCP _____ 338

Chapitre I : Le processus précédant la consolidation de la paix en Burundi et en Sierra Leone _____ 338

Section I : Le Burundi _____ 338

I- De l'indépendance aux coups d'Etats _____ 339

A-	Le processus d'indépendance	339
B-	Coups d'Etat au Burundi	342
II-	La démocratisation du Burundi	349
A-	Les années 1990 au Burundi : la démocratisation aux pieds d'argile	350
1-	La démocratisation du pays	350
2-	Les événements de 1993	352
a-	La réaction de la Communauté internationale	353
b-	Appréciation de la réaction de la Communauté internationale au Burundi au regard de la situation rwandaise	356
B-	L'action de l'ONU au Burundi jusqu'à la saisine de la CCP	359
1-	La recherche d'une solution politique	359
2-	La Convention de gouvernement	363
3-	Appréciation des mesures prises par le Conseil de sécurité sous l'empire de la Convention de gouvernement	370
Section II :	La Sierra Leone	375
I-	De l'indépendance à la guerre civile	375
II-	L'action de la Communauté internationale pour le retour de la paix en Sierra Leone	376
A-	La guerre civile	376
1-	De 1991 au 25 mai 1997	377
a-	L'action de l'ONU sur la base du chapitre VI	378
b-	L'accord d'Abidjan du 30 novembre 1996	379
2-	Le coup d'Etat du 25 mai 1997 et ses conséquences	381
a-	L'intervention de l'organisation régionale de la CEDEAO	381
b-	Le recours aux mesures du chapitre VII de la Charte de l'ONU	382
c-	L'accord de Conakry du 23 octobre 1997 et ses suites	383
3-	Le renforcement de la MONUSIL	384
B-	1999 : l'aube de la paix	387
1-	L'accord de Lomé du 7 octobre 1999	387
2-	La MINUSIL	389
Chapitre II : Les mesures prises par la Commission de consolidation de la paix		393

Section I : Le Burundi	393
I- Une paix difficile	393
A- Le coup d'Etat du 25 juillet 1996 : le retour de la démocratie	393
1- Le déroulement des événements et les réactions internationales	394
2- La Constitution de transition de 1996	395
a- Les objectifs poursuivis	395
b- L'organisation des pouvoirs dans le nouveau texte constitutionnel	396
3- La question des droits de l'homme au Burundi et la Commission d'enquête sur le coup d'Etat de 1993	397
a- Les rapports sur le coup d'Etat et la situation des droits de l'homme	398
b- La question du choix de la juridiction	401
B- L'accord de paix d'Arusha de 2000	402
1- Le texte de l'accord	402
a- La nature et les causes du conflit	403
b- La démocratie et la bonne gouvernance	406
c- Le protocole relatif à la paix	408
d- La reconstruction et la question des réfugiés	409
2- La mise en œuvre de l'accord	411
a- La mission de l'ONUB	414
b- Le rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'une Commission d'enquête judiciaire internationale	415
II- La CCP et le Burundi	418
A- La saisine de la CCP de l'affaire burundaise	418
1- Les règles de saisine de la CCP	419
2- Leurs mises en œuvre dans l'affaire burundaise	419
B- Les mesures prises par la CCP dans l'affaire burundaise	420
Section II : La consolidation de la paix en Sierra Leone	429
I- Le jugement des crimes en droit humanitaire international en Sierra Leone	429
A- L'organisation et le fonctionnement du Tribunal spécial pour la Sierra Leone	431
1- L'organisation du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL)	432

2- Le fonctionnement du TSSL _____	433
a- Les compétences du TSSL _____	433
b- La procédure devant le TSSL _____	441
B- Le bilan du TSSL _____	442
II- La Sierra Leone devant la CCP _____	446
A- La saisine de la CCP _____	448
B- Les mesures prises par la CCP dans la question sierra léonaise _____	449
Section III : La Guinée-Bissau _____	457
I- De l'indépendance à la guerre civile (1974-1998) _____	458
A- D'un régime marxiste à l'économie de marché _____	458
B- La démocratisation politique _____	458
II- De la guerre civile à la consolidation de la paix (1998-2008) _____	460
A- Une paix retrouvée par l'action régionale _____	461
B- Une paix en cours de consolidation par l'action onusienne _____	462
<u>Conclusion du titre II _____</u>	<u>469</u>
<u>Conclusion de la partie II _____</u>	<u>471</u>
<u>Conclusion générale _____</u>	<u>473</u>
<u>Bibliographie _____</u>	<u>481</u>
<u>Annexes _____</u>	<u>535</u>
<u>Index _____</u>	<u>537</u>
<u>Table des matières _____</u>	<u>547</u>

Résumé

Les opérations de consolidation de la paix (OCP) sont l'ensemble des actions menées en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités.

Bien que des actions de consolidation se rencontrent avant 1992, l'existence des opérations de consolidation de la paix fut constatée et dénommée par l'ancien Secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros-Ghali dans *l'Agenda pour la paix*. Par la suite, les différentes études réalisées et la pratique ont permis de cerner les acteurs, les objectifs et les besoins d'une OCP. Ainsi la consolidation de la paix inclut non seulement des questions de sécurité – qui peuvent relever d'une mission de police – mais également des questions de restauration de la démocratie, de développement socio-économique et de la justice. Même si le Conseil de sécurité occupe une place importante dans la consolidation de la paix, il n'en est ni le seul acteur, ni le principal responsable. Ce sont, au contraire, de nombreux organes de l'ONU et organismes internationaux qui interviennent au cours des différentes étapes de la consolidation de la paix.

Afin d'apporter une réponse adéquate au besoin de coordination et de coopération entre ces différents acteurs, la Commission de consolidation de la paix a été créée en 2005. Elle est le premier organe cosubsidiaire des Nations unies : elle dépend à la fois de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, ce qui n'est pas sans susciter des difficultés. Elle n'est cependant pas le principal acteur de la consolidation de la paix puisque la responsabilité principale de chaque opération incombe à l'Etat en question.

Malgré le nombre important de conflits dans le monde, la Commission n'a actuellement que quatre pays inscrits à son ordre du jour : le Burundi, la Sierra Leone, la Guinée-Bissau et la République Centrafricaine. On peut, toutefois, souhaiter qu'un nombre croissant d'Etats s'inscrive prochainement auprès de cette nouvelle Commission pour éviter le retour des conflits.

Abstract

The peacebuilding operations (PBO) are all actions to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict.

While peacebuilding actions occur before 1992, the existence of the peacebuilding operations had established and named by former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali in *An Agenda for Peace*. Thereafter, the various studies and practice identified the actors, objectives and needs of a PBO. Thus the peacebuilding includes not only security issues - which can be a police mission - but also issues of restoration of democracy, socio-economic development and trials. Even if the Security Council plays an important role in the peacebuilding, it is neither the only nor the main responsible. On the contrary, many United Nations bodies and international agencies involved in the different stages of the peacebuilding.

To provide an adequate answer to the need for coordination and cooperation between these actors, the Peacebuilding Commission was established in 2005. It is the first UN body co-subsidiary: it depends on both the General Assembly and Security Council, which is not without difficult. It is not the main actor in the peacebuilding since the primary responsibility rests with each state in question.

Despite the large number of conflicts around the world, the Commission currently has four countries on its agenda: Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau and the Central African Republic. It may hope however that a growing number of States registers quickly near the new Commission to prevent a recurrence of conflict.

Mots clé

Droit
Droit international public
Commission de consolidation de la paix
Nations unies
Conseil de sécurité
Restauration
Démocratie
Développement
Tribunal
Burundi
Sierra Leone

Keywords

Law
International public law
Peacebuilding Commission
United Nations
Security Council
Restoration
Democracy
Development
Court
Burundi
Sierra Leone