



HAL
open science

La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives.

Patrice Ntumba Kapita

► **To cite this version:**

Patrice Ntumba Kapita. La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives.. Droit. Université Nancy 2, 2010. Français. NNT : 2010NAN20010 . tel-01752868

HAL Id: tel-01752868

<https://hal.univ-lorraine.fr/tel-01752868v1>

Submitted on 29 Mar 2018

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.



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

NANCY UNIVERSITE
FACULTE DE DROIT, SCIENCES ECONOMIQUES ET GESTION

THESE
en vue de l'obtention du grade de DOCTEUR EN DROIT
(Doctorat nouveau régime-Droit public)
Ecole doctorale de NANCY

**LA PRATIQUE ONUSIENNE DES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA
PAIX : ANALYSE, BILAN ET PERSPECTIVES**

présentée et soutenue publiquement le 18 septembre 2010 par
NTUMBA KAPITA Patrice Emery

Membres du jury :

Monsieur Albert BOURGI

Professeur de Sciences politiques à l'Université de Reims Champagne Ardennes

Rapporteur

Monsieur Jean CHARPENTIER

Professeur émérite de Droit public à l'Université de Nancy 2

Monsieur Auguste MAMPUYA

Professeur émérite de Droit public à l'Université de Kinshasa

Monsieur Jean-Denis MOUTON

Professeur de Droit public à l'Université de Nancy 2

Directeur de recherche

Monsieur Marcel SINKONDO

Maître de Conférences de Droit Public à l'Université de Reims Champagne Ardennes

Rapporteur

NANCY UNIVERSITE
FACULTE DE DROIT, SCIENCES ECONOMIQUES ET GESTION

THESE
en vue de l'obtention du grade de DOCTEUR EN DROIT
(Doctorat nouveau régime-Droit public)
Ecole doctorale de NANCY

**LA PRATIQUE ONUSIENNE DES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA
PAIX : ANALYSE, BILAN ET PERSPECTIVES**

présentée et soutenue publiquement le 18 septembre 2010 par
NTUMBA KAPITA Patrice Emery

Membres du jury :

Monsieur Albert BOURGI

Professeur de Sciences politiques à l'Université de Reims Champagne Ardennes
Rapporteur

Monsieur Jean CHARPENTIER

Professeur émérite de Droit public à l'Université de Nancy 2

Monsieur Auguste MAMPUYA

Professeur de Droit public à l'Université de Kinshasa

Monsieur Jean-Denis MOUTON

Professeur de Droit public à l'Université de Nancy 2
Directeur de recherche

Monsieur Marcel SINKONDO

Maître de Conférences de Droit public à l'Université de Reims Champagne Ardennes
Rapporteur

LE CORPS ENSEIGNANT
De la Faculté de Droit, Sciences, Economiques et Gestion
Année Universitaire 2009-2010

DOYEN

M. Olivier CACHARD

DOYENS HONORAIRES

MM. TALLON, GROSS, JACQUET, CRIQUI

PROFESSEURS EMERITES

M. VITU, Professeur de Droit Pénal
M. CHARPENTIER, Professeur de Droit Public
M. JAQUET, Professeur de Droit Public
M. COUDERT, Professeur d'Histoire du Droit
Mme GAY, Professeur d'Histoire du Droit
M. BORELLA, Professeur de Droit Public
Mme MARRAUD, Professeur de Droit Privé
M. GROSS Bernard, Professeur de Droit Privé
M. DUGAS DE LA BOISSONY Christian,
Professeur d'Histoire du Droit

PROFESSEURS

M. RAY Jean-Claude	Professeur de Sciences Economiques
M. SEUROT François	Professeur de Sciences Economiques
M. SEUVIC Jean-François	Professeur de Droit Privé
M. MOUTON Jean-Denis	Professeur de Droit Public
M. JACQOT François	Professeur de Droit Privé
M. CRIQUI Etienne	Professeur de Science Politique
M. BILLORET Jean-Louis	Professeur de Sciences Economiques
M. PIERRE-CAPS Stéphane	Professeur de Droit Public
M. GARTNER Fabrice	Professeur de Droit Public
M. EBOUE Chicot	Professeur de Sciences Economiques
M. MAZIAU Nicolas	Professeur de Droit Public
M. DEREU Yves	Professeur de Droit Privé
M. BISMANS Francis	Professeur de Sciences Economiques

M. ASTAING Antoine	Professeur d'Histoire du Droit
M. STASIAK Frédéric	Professeur de Droit Privé
M. CACHARD Olivier	Professeur de Droit Privé
M. GRY Yves	Professeur de Droit Public
M. LAMBERT Thierry	Professeur de Droit Privé
M. HENRY Xavier	Professeur de Droit Privé
M. PLESSIX Benoît	Professeur de Droit Public
Mme SPETER-LOEHRER Sandrine	Professeur de Sciences Economiques
M. TAFFOREAU Patrick	Professeur de Droit privé
M. PARENT Antoine	Professeur de Sciences Economiques
M. PERREAU-SAUSSINE Louis	Professeur de Droit privé
Mme TUFFERY-ANDRIEU Jeanne-Marie	Professeur d'Histoire du droit
Mme GRAMAIN Agnès	Professeur de Sciences Economiques
M. FONCEL Jérôme	Professeur de Sciences Economiques
M. PETIT Yves	Professeur de Droit Public
Mme GOLDIE-GENICON Charlotte	Professeur de Droit Privé
Mme MARINO laure	Professeur de Droit Privé

MAÎTRES DE CONFERENCES

M. BOURGAUX Claude	Maître de Conférences de Droit Privé
M. PELISSIER Dominique	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mme CHARDIN France	Maître de Conférences de Droit Privé
M. GERMAIN Eric	Maître de Conférences de Droit Public
M. LUISIN Bernard	Maître de Conférences de Droit public
Mme MANSUY Francine	Maître de Conférences de Droit Privé
M. VENANDET Guy	Maître de Conférences de Droit privé
Mme TILLEMENT Geneviève	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme GANZER Annette	Maître de Conférences de Droit Privé
M. Olivier Laurent	Maître de Conférences de Science Politique
M. DIELLER Bernard	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. GUIGOU Jean-Daniel	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. GASSER Jean-Michel	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme JANKELIOWITCH-LAVAL Eliane	Maître de Conférences de Sciences Economiques

M. AIMAR Thierry (Détachement)	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mme KUHN Nicole	Maître de Conférences de Droit Public
Mme DAVID-BALESTRIERO Véronique	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme ETIENNOT Pascale	Maître de Conférences de Droit privé
Mlle BARBIER Madeleine	Maître de Conférences d'Histoire du droit
M. ANDOFALTO Dominique	Maître de Conférences de Science politique
Mme DEFFAINS Nathalie	Maître de Conférences de Droit Public
Mme SIERPINSKI Batyah	Maître de Conférences de Droit Public
M. MOINE André	Maître de Conférences de Droit Public
Mlle LEBEL Christine	Maître de Conférences de Droit privé
Mlle LE GUELLAFF Florence	Maître de Conférences d'Histoire du droit
M. PY Bruno	Maître de Conférences de Droit Privé
M. EVRARD Sébastien	Maître de Conférences d'Histoire du droit
M. FENOGLIO Philippe	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mme BOURREAU DUBOIS Cécile	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mlle GARDIN Alexia	Maître de Conférences de Droit Privé
M. KLOTGEN Paul	Maître de Conférences de Droit privé
Mme DERDAELE Elodie	Maître de Conférences de Droit Public
M. DAMAS Nicolas	Maître de Conférences de Droit Privé
M. GICQUEL Jean-François	Maître de Conférences d'Histoire du droit
Mme LELIEVRE Valérie	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. PREVOT Jean-Luc	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. WEBER Jean-Paul	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mme CHAUPIN-GUILLOT Sabine	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. CHOPARD Bertrand	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mlle PIERRE Nathalie	Maître de Conférences de Droit privé
M. PIERRARD Didier	Maître de Conférences de Droit Public
Mme HOUIN-BRESSAND Caroline	Maître de Conférences de Droit Privé
M. ZIANE Ydriss	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. GABUTHY Yannick	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mlle BLAIRON Katia	Maître de Conférences de Droit Public
M. FERREY Samuel	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. MULLER François	Maître de Conférences de Droit Public
Mlle ABAELLA Armelle	Maître de Conférences de Droit Public

M. THIERRY Jean-Baptiste

Maître de Conférences de Droit privé

Mlle DUBUY Mélanie

Maître de Conférences de Droit Public

MAÎTRES DE CONFÉRENCES ASSOCIÉS

M. FERRY Frédéric

Maître de Conférences associé de Droit Privé

Mme MOUKHA Stéphanie

Maître de Conférences associé de Droit Privé

M. GAUDEL Pierre-Jean

Maître de Conférences associé de Droit Public

M. GUENOT Jacques

Maître de Conférences associé de Droit Privé

M. GREGOIRE Christian

Maître de Conférences associé de Sciences
Economiques

M. BERNARDEAU Ludovic

Maître de Conférences associé de Droit Privé

ASSISTANTS-PRAG

M. ECKERSLEY David (*Convention*)

Assistant d'Anglais

M. LOVAT Bruno

PRAG de Mathématiques

Mme DIEHL Christel

PRAG d'Anglais

M ; PERRIN Yves

PRAG d'Economie et Gestion

A mes parents Alphonse-Daniel et Marguerite

A Sabine,

A Michèle, Eric, Allégria, Emmanuel et Moïse

Pour tout leur soutien

REMERCIEMENTS

Nos très sincères remerciements s'adressent aux professeurs Auguste MAMPUYA et Jean-Denis MOUTON qui ont successivement accepté la direction de nos travaux de recherche. Leurs remarques, conseils, encouragements, de même que leur patience, ont été essentiels à la réalisation de notre travail de thèse. Nous tenons également à remercier toutes les personnes qui ont contribué, de près comme de loin, à l'achèvement du présent ouvrage, en particulier le professeur Alphonse NTUMBA LUABA LUMU.

« La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans la présente thèse, ces opinions devant être considérées comme propres à leur auteur ».

« A partir du moment où un mouvement de rébellion a commencé, il développe sa propre dynamique. Le retour à la paix est difficile et même lorsque celle-ci est rétablie, elle reste souvent fragile ». Banque mondiale, *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 2005, p. 103.

« Les auteurs de la Charte l'ont clairement vu. S'ils ont parlé de préserver les générations futures du fléau de la guerre, c'était en sachant que cet objectif ne pourrait être atteint s'il était conçu de façon trop restrictive. Ils ont donc décidé de créer une organisation chargée de veiller au respect des droits de l'homme, de créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et de l'état de droit, de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ». Kofi Annan.

(Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général (A/59/2005, § 13)).

Liste des sigles et acronymes

A.F.D.I. : Annuaire Français de Droit International
 A.F.R.I. : Annuaire Français des Relations Internationales
 A.J.I.L. : American Journal of International Law
 APRONUC : Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge
 ATNUTO : Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental
 BINUB : Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
 BINUCSIL : Bureau Intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone
 BINUSIL : Bureau Intégré des Nations Unies en Sierra Leone
 BUNUTIL : Bureau des Nations Unies au Timor Leste
 CEDEAO : Communauté économique des Etats d’Afrique de l’ouest
 C.I.J. : Cour Internationale de Justice
 C.N.S. : Conseil National Suprême
 C.P.J.I. : Cour Permanente de Justice Internationale
 ECOSOC : Economic and Social Council/Conseil économique et social
 E.J.I.L. : European Journal of International Law
 EUFOR : European Union Force/Force de l’Union européenne
 EUPOL : European Union Police/Police de l’Union européenne
 FRELIMO : Front de Libération du Mozambique
 FRODEBU : Front Démocratique du Burundi
 GANUPT : Groupe d’Assistance des Nations Unies pour la période de Transition
 H.C.D.H. : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l’Homme
 H.C.R. : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
 L.G.D.J. : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
 MANUA : Mission d’Assistance des Nations Unies en Afghanistan
 MANUHA : Mission d’Assistance des Nations Unies en Haïti
 MINUHA : Mission des Nations Unies en Haïti
 MANUI : Mission d’Assistance des Nations Unies en Irak
 MANUTO : Mission d’appui des Nations Unies au Timor oriental
 MINUAD : Mission des Nations Unies et de l’Union européenne au Darfour
 MINUBH : Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine

MINUTO : Mission des Nations Unies au Timor oriental
 MINUGUA : Mission de Vérification des Nations Unies au Guatemala
 MINUK : Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo
 MINUL : Mission des Nations Unies au Libéria
 MINUSIL : Mission des Nations Unies en Sierra Leone
 MONUA : Mission d'observation des Nations Unies en Angola
 MONUC : Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
 MONUSIL : Mission d'Observation des Nations Unies en Sierra Leone
 MINURCAT : Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
 MINUS : Mission des Nations Unies au Soudan
 MINUT : Mission Intégrée des Nations Unies au Timor-Leste
 MITNUH : Mission de Transition des Nations Unies en Haïti
 M.P.L.A. : Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola
 O.C.D.E. : Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe
 O.E.A. : Organisation des Etats Américains
 O.I.T. : Organisation Internationale du Travail
 ONU : Organisation des Nations Unies
 ONUB : Opération des Nations Unies au Burundi
 ONUC : Opération des Nations Unies au Congo
 ONUCA : Groupe d'Observateurs des Nations Unies en Amérique centrale
 ONUCI : Opération des Nations Unies en Côte d'ivoire
 ONUMOZ : Opération des Nations Unies au Mozambique
 ONURC : Opération des Nations Unies pour le Rétablissement de la Confiance
 ONUSAL : Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador
 O.S.C.E. : Organisation pour la Sécurité et de le Développement Economique
 OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
 O.U.A. : Organisation de l'Unité Africaine
 R.B.D.I. : Revue Belge de Droit International
 R.C.A.D.I. : Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
 R.D.C. : République Démocratique du Congo
 RENAMO : Résistance Nationale Mozambicaine
 R.G.D.I.P. : Revue Générale de Droit International Public
 R.I.C.R. : Revue Internationale de la Croix Rouge

R.U.F. : Revolutionary United Front

S.D.N. : Société des Nations

U.A. : Union Africaine

U.E. : Union Européenne

UNAVEM : Mission de Vérification des Nations Unies en Angola

UNITA : Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola

Sommaire

Introduction générale

Partie I : Cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Titre I : Le cadre institutionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Chapitre I : La défaillance des Etats au lendemain des conflits armés

Section I : La transformation du contexte politique international après la guerre froide

§ 1. La réduction du seuil de conflictualité armée au niveau infraétatique

§ 2. Le dysfonctionnement des institutions nationales de l'Etat

Section II : Les atteintes à la souveraineté des Etats défaillants

§ 1. La souveraineté entendue comme la caractéristique indissociable des éléments constitutifs de l'Etat

§ 2. La souveraineté entendue comme la plénitude de l'exercice de la compétence discrétionnaire de l'Etat

Chapitre II : La création des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Section I : La recherche d'une définition

§ 1. Le contenu de la notion de consolidation de la paix après les conflits

§ 2. L'introduction des pratiques de consolidation de la paix au sein du mandat des opérations de paix

Section II : La détermination du cadre juridique

§ 1 : Le fondement juridique constitué par le chapitre VI de la Charte des Nations unies

§ 2. Le fondement juridique constitué par le chapitre VII de la Charte des Nations unies

Titre II : Le cadre fonctionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Chapitre I : Le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix

Section I : Le traitement des armes et la protection des individus

§ 1. Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants

§ 2. L'aménagement de conditions propices au retour des réfugiés et personnes déplacées

Section II : L'assistance à la réforme des forces nationales de sécurité

§ 1. La restructuration de l'armée nationale

§ 2. La restructuration de la police nationale

Chapitre II : Les volets politique, économique et social des opérations de consolidation de la paix

Section I : L'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale

§ 1. L'appui à la restauration des domaines législatif, administratif et électoral

§ 2. L'appui à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle

Section II : L'assistance à la reconstruction des infrastructures économiques et sociales

§ 1. Le recours à la communauté internationale

§ 2. Le déploiement de projets à impact rapide

Conclusion de la première partie

Partie II : Evaluation et évolution de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Titre I : Les résultats de la pratique des opérations de consolidation de la paix

Chapitre I : Sur le plan sécuritaire et politique

Section I : Les obstacles à la consolidation sécuritaire de la paix

§ 1. Les lacunes du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion

§ 2. La réforme inachevée des forces de maintien de l'ordre

Section II : Les obstacles à la consolidation politique de la paix

§ 1. La persistance de la corruption et de la fraude

§ 2. La lenteur des mécanismes de réconciliation nationale

Chapitre II : Sur le plan économique et social

Section I : Le constat d'un déséquilibre dans le mandat des opérations de consolidation de la paix

§ 1. La nature du Conseil de sécurité

§ 2. Le manque d'intérêt suffisant pour la consolidation économique et sociale de la paix

Section II : La persistance et l'accroissement de la pauvreté

§ 1. L'ajournement des perspectives de développement

§ 2. La micro-insécurité comme nouvelle forme de violence

Titre II : Les nouvelles orientations de la pratique des opérations de consolidation de la paix

Chapitre I : Le renforcement des moyens institutionnels et l'accroissement de la coopération interinstitutionnelle

Section I : Les réformes relatives au domaine sécuritaire et politique

§ 1. La réforme du Secrétariat

§ 2. La coopération des acteurs extérieurs

§ 3 : La coopération inter-opérationnelle

Section II : Les réformes relatives au domaine économique et social

§ 1. La participation du système des Nations unies

§ 2. La coopération des acteurs extérieurs

Chapitre II : La tentative de promouvoir une gouvernance fondée sur l'Etat de droit

Section I : La notion d'Etat de droit dans la Charte des Nations unies

§ 1. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

§ 2. Le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Section II : L'idée d'un principe de légitimité démocratique contenu dans la notion d'Etat de droit

§ 1. Le constat d'une convergence normative en direction du couple Etat de droit démocratie

§ 2. La dilution du principe de légitimité démocratique dans le couple Etat de droit-démocratisation

Conclusion de la seconde partie

Conclusion générale

INTRODUCTION GENERALE

1.- A l'instar de la pratique qui caractérise toutes les opérations de paix créées et mises en œuvre par l'Organisation des Nations unies, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits se présente comme le résultat d'une interprétation finaliste et dynamique de la Charte des Nations unies. Les opérations qu'elle comporte et dont la formalisation n'est inscrite nulle part dans le texte de la Charte, s'envisagent comme des organes subsidiaires, du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions et responsabilités dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En d'autres termes, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits ressort de l'exercice, par les organes précités, des pouvoirs impliqués que leur confère la Charte des Nations unies, lesquels pouvoirs sont nécessaires à la réalisation contemporaine des buts que se sont fixés les Etats membres de l'Organisation à San Francisco en 1945 : *« les principes et les objectifs de l'Organisation, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte, demeurent aussi valides et pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1945 »*¹. En vertu de la Charte, ces buts sont de maintenir la paix et la sécurité internationales ; de développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ; de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ; d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes².

La pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits ne peut se comprendre en dehors du lien contigu qui la rattache aux premières mesures opérationnelles prises par l'Organisation des Nations unies. Celle-ci, en effet, bloquée dans son fonctionnement, a toujours été désireuse de poursuivre les buts qu'elle s'est donnée, en prenant des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du

¹ A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 153.

² Voir l'article 1 de la Charte des Nations unies ; nous soulignons.

droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix³. L'existence de ce lien contigu a notamment été remarquée par le professeur Maurice FLORY qui considère que c'est pour surmonter les difficultés institutionnelles qui se sont dressées sur son chemin que l'Organisation des Nations unies a organisé, avec plus ou moins de bonheur, un nombre important d'opérations non expressément prévues par la Charte, fort différentes les unes des autres, chaque fois adaptées à un contexte particulier, et que l'on a pris l'habitude d'appeler globalement « *opérations de maintien de la paix* »⁴.

2.- Ainsi, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits, parce qu'elle répond à la même logique fonctionnelle que celle qui anime la pratique générale des opérations de paix des Nations unies, se situe à la marge du système de sécurité collective imaginé par les pères fondateurs de l'Organisation en 1945 et est appelée à évoluer comme évoluent les rapports entre Etats membres de la même Organisation. Autrement dit, la question générale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et, derrière elle celle de la consolidation de la paix après les conflits, ressortent aussi bien de la volonté et de la responsabilité des Etats que de celles de l'Organisation dans son ensemble. Pour preuve, c'est à la suite des profonds bouleversements politiques qui ont affecté la conduite des Etats, au lendemain de l'effondrement de l'ex-Union soviétique et de l'idéologie communiste dont elle était le porte-étendard, que naît la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits⁵.

En fait, s'estompant progressivement, la rivalité entre idéologie capitaliste et idéologie communiste a permis que se développe et s'approfondisse, dans le cadre de la communauté internationale et particulièrement celui de l'Organisation des Nations unies, une réflexion sur le sens et la portée qu'il convient désormais de donner au concept de paix, au regard des possibilités nouvelles qu'offre la période post-bipolaire caractérisée par une liberté plus grande. Précisément nourrie par les différents projets de paix perpétuelle qui ont élargé le cours de l'histoire, principalement l'œuvre de Charles-Irénée Castel dit Abbé de Saint Pierre

³ Voir l'article 1 § 1 de la Charte des Nations unies.

⁴ FLORY Maurice, « L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix », *R.G.D.I.P.*, 1965, p. 447.

⁵ DAVID Charles-Philippe et TOUREILLE Julien, « La consolidation de la paix, un concept à consolider », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard, *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Laval, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 15.

suivie par celle d'Emmanuel Kant dont elle s'inspire grandement⁶. Cette réflexion a abouti à donner à la paix une signification bien plus large que celle relative à une absence de guerre ou de conflit armé. Elle a permis, en d'autres termes, à la paix de recouvrer la totalité de sa compréhension, passant d'une vision monolithique ou négative à une vision structurelle, positive, holiste, globale, fondée sur l'adjonction d'autres critères que sont le désarmement, le respect des droits de l'homme, le respect du principe d'élections honnêtes et périodiques, l'équilibre économique et le développement⁷.

Au sein de l'Organisation des Nations unies il apparaît que l'Assemblée générale, bien avant la fin de la guerre froide, avait déjà su faire le lien entre la paix, son établissement durable, et la nécessité de s'attaquer à d'autres causes plus diffuses, moins perceptibles, et cependant autant nuisibles à l'accomplissement des buts de la Charte des Nations unies. A titre d'exemple, le 10 décembre 1948, adoptant la « *Charte internationale des droits de l'homme* », l'Assemblée générale énonce dans la « *Déclaration universelle des droits de l'homme* », que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde⁸. Plus tard, dans la « *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux* », la même Assemblée s'est dite convaincue que le maintien du colonialisme empêche le développement de la coopération économique internationale, entrave le développement social, culturel et économique des peuples dépendants et va à l'encontre de l'idéal de paix universelle des Nations unies⁹.

Pendant la guerre froide, la vision structurelle de la paix, bien qu'irradiant la Charte des Nations unies et bien que présente dans les esprits des Etats membres, reste en hibernation, en raison des rapports de force qui animent le fonctionnement du Conseil de sécurité à cette époque. Une fois disparu l'antagonisme idéologique et politique de ces rapports, le Conseil de sécurité a pu retrouver un mode de fonctionnement collégial, donc plus dynamique. Il est ainsi devenu, souligné par monsieur Boutros BOUTROS-GHALI, « *un*

⁶ Concernant l'Abbé de Saint Pierre : « *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* » (1713). Concernant Emmanuel Kant : « *Projet de paix perpétuelle* » (1795), voir aussi HASSNER Pierre, « L'actualité du projet de Paix perpétuelle de Kant », in *Redéfinir la paix à l'aube du XXIe siècle, Les Cahiers de la Paix*, n° 8, 2001, Presses Universitaires de Nancy, pp. 281-286.

⁷ V. SALMON Jean (sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 799.

⁸ A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948, Charte internationale des droits de l'homme, A.

⁹ A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux.

instrument central dans la prévention et le règlement des conflits aussi bien que dans la préservation de la paix »¹⁰.

3.- Le recouvrement par le Conseil de sécurité de la capacité d'agir plus librement dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales se réalise dans un contexte particulier, fait de situations nouvelles, pour lesquelles il n'avait pas été nécessairement préparé en 1945. Ces situations nouvelles sont relatives à la raréfaction des conflits armés entre les Etats et au constat d'une migration de la conflictualité armée en direction de la sphère interne des Etats, c'est-à-dire en-deçà de la limite transversale constituée par leur compétence nationale. Pour illustrer ce propos, l'ancien Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI note : *« La fin de la guerre froide a fait disparaître les contraintes qui empêchaient les conflits dans l'ancienne Union soviétique et ailleurs, si bien que toute une série de guerres ont éclaté à l'intérieur des Etats nouvellement indépendant, souvent à caractère religieux ou ethniques et souvent aussi marqués par une violence et une cruauté exceptionnelles. La fin de la guerre froide semble également avoir contribué à ce genre de conflits en Afrique. (...) Par contre les hostilités armées entre les Etats sont devenues rares »¹¹.*

La multiplication des conflits internes au sein des Etats situés à la périphérie des puissances bipolaires a pour conséquence d'aggraver l'état fort délabré des institutions nationales étatiques, de les assujettir au cercle vicieux de leur propre déliquescence. Tom KEATING et Andy KNIGHT relèvent en effet : *“The years since the end of the Cold War in 1989 have been marked by two distinct but interrelated trends in the arena of global politics. The first has been the persistence of violent conflict, much of it in the form of civil wars or internal repression where the overwhelming majority of the victims are civilians. Civil wars and repressive governments are not exceptional phenomena, and have been a part of the history of many nations; yet their prevalence in the post-Cold War period and the level of violence committed against civilian populations have become matters of increased international concern. (...) A second, more promising, feature of the post-Cold War years*

¹⁰ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. 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, § 15.

¹¹ A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, 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, § 10 : *« Par contre, les hostilités armées entre les Etats sont devenues rares ».*

*has been the concern that individuals, groups, governments, and international organizations have displayed for human rights, individual security and good governance, alongside an increased willingness among the international community and regional organizations to intervene in the internal affairs of countries in support of these concerns*¹².

En fait, la chute de l'idéologie communiste présente parmi ses conséquences les plus directes d'avoir entraîné le retrait du soutien que soviétiques et américains avaient largement accordé à certains Etats en raison de leur position géostratégique afin qu'ils servent de remparts contre toutes velléités expansionnistes susceptibles d'apparaître de part et d'autre des deux blocs. En effet, dans plusieurs régions du monde, particulièrement la région de l'Afrique subsaharienne, la région de l'Amérique centrale, la région des Balkans, le soutien militaire et financier des puissances bipolaires a eu pour effet principal d'aider un certain nombre de dirigeants politiques à se maintenir au pouvoir, dans le seul but de constituer un poste avancé dans la guerre interposée que se sont livrés ces deux blocs, et cela bien souvent sans tenir compte du fait que certaines règles humanitaire, constitutionnelle ou de protection des droits de l'homme pouvaient être foulées au pied par des dirigeants politiques confortés par un soutien extérieur.

Le retrait de ce soutien précipite les Etats de la périphérie dans une profonde débâcle financière, économique, politique et sécuritaire. Il accentue la situation, déjà fort désastreuse, d'Etats peu soucieux de veiller au bon fonctionnement de leurs institutions, peu enclins à garantir le respect des droits de la personne humaine en leur sein. Le dysfonctionnement institutionnel et la mauvaise gouvernance qui caractérisent ces Etats constituent un facteur déterminant de défaillance de l'Etat au sein de la communauté internationale¹³. Ce facteur est amplifié par l'abaissement du seuil de conflictualité au niveau interne de l'Etat lequel a pour conséquence d'accroître ou aggraver la perte de contrôle par l'Etat des matières régaliennes qui sont sous l'autorité de sa compétence nationale. En d'autres termes, la défaillance de l'Etat au lendemain d'un conflit armé interne, par les altérations qu'elle porte à la souveraineté de ce même Etat, a pour conséquence de dégrader voire dématérialiser l'exercice de sa compétence nationale, étant entendu que celle-ci ne peut plus exercer un plein contrôle

¹² KEATING Tom and KNIGHT Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, Edmonton, The University Press of Alberta, 2004, p. xxxii.

¹³ Voir PARIS Roland, *At War's end. Building peace after civil conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 16: "Some regimes, such as those of Zaïre and Somalia, had depended on foreign aid in order to monopolize political power in their countries by doling out patronage and ruling with an iron fist. When the flow of external aid diminished, their ability to squelch internal dissent slipped away and long-suppressed resentments came to the fore, sometimes violently".

sur les matières qui ressortent essentiellement de son domaine réservé. Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI remarque en effet que cette nouvelle espèce de conflit a pour conséquence des crises humanitaires à répétition vis-à-vis desquelles les autorités étatiques, pour peu que l'on puisse parler d'autorités dans ces Etats, se trouvent complètement démunies. Il s'ensuit dès lors, un effondrement des institutions de l'Etat, en particulier la police et la justice, qui se traduit par la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé¹⁴.

4.- L'Etat défaillant se présente dès lors, souligné par monsieur Francis FUKUYAMA, comme l'Etat dans lequel la faiblesse, l'incompétence, voire l'inexistence de gouvernement sont à l'origine de graves problèmes pour l'ordre international : « *Les gouvernances faibles minent le principe de souveraineté sur lequel l'ordre international post-westphalien a été construit. Il le fait (sic.) parce que les problèmes engendrés par les Etats faibles, pour eux-mêmes, comme pour d'autres, accroissent considérablement le danger que quelqu'un d'autre dans le système international, cherche à intervenir dans leurs affaires contre leur volonté, afin de remédier au problème par la force* ». Selon cet auteur, ces Etats se caractérisent par une faible gouvernance, *id est*, un manque de capacité institutionnelle à concrétiser et imposer une politique, souvent induit par le manque sous-jacent de légitimité du système politique dans son ensemble : « *Ces Etats maltraitent les droits de l'homme, provoquent des désastres humanitaires, déclenchent des vagues massives d'émigration et attaquent parfois leurs voisins. Depuis le 11 septembre 2001, il est apparu qu'ils abritent aussi parfois des terroristes internationaux capables d'infliger de graves dommages aux Etats-Unis et aux autres pays développés* »¹⁵.

Ainsi au-delà du seul aspect humanitaire ou sécuritaire, la défaillance de l'Etat au lendemain d'un conflit armé doit également être perçue, et peut-être même principalement, comme un problème de gouvernance ou de « gouvernementalité » selon l'expression employée par monsieur François BAYART pour souligner la déliquescence de l'administration publique sur le continent africain en particulier¹⁶. Cette défaillance de l'Etat postconflit, à cause des conséquences qu'elle emporte sur le plan régional et international, peut ensuite être perçue

¹⁴ A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, Supplément à l'Agenda pour la paix, *opus citatum*, §§ 12-13.

¹⁵ FUKUYAMA Francis, *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, Paris, La Table Ronde, 2005, pp. 149-150.

¹⁶ BAYART François, « L'historicité de l'Etat importé », in BAYART François (sous la direction de), *La greffe de l'Etat*, Paris, Karthala, 1996, pp. 33-34.

comme un obstacle ou une menace, du moins une difficulté pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

5.- Cette difficulté est prise en compte par le Conseil de sécurité qui, pour la première fois réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement autour de la question « *La responsabilité du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales* », ne manque pas de souligner au début de l'année 1992, un élargissement de même qu'un accroissement des tâches de l'Organisation des Nations unies, proportionnels aux besoins contemporains du maintien de la paix et de la sécurité internationales : « *Les membres du Conseil de sécurité notent que les tâches de l'Organisation des Nations Unies en matière de maintien de la paix se sont considérablement accrues et élargies ces dernières années. La surveillance d'élections, la vérification du respect des droits de l'homme et le rapatriement des réfugiés ont été, dans le règlement de certains différends régionaux, et à la demande ou avec l'accord des parties concernées, partie intégrante d'une action plus large du Conseil de sécurité visant à maintenir la paix et la sécurité internationales. Les membres du Conseil de sécurité se réjouissent de cette évolution* »¹⁷.

A l'issue de cette réunion les membres du Conseil de sécurité ont convenu d'inviter le Secrétaire général à élaborer une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans le 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 : « *L'étude et les recommandations du Secrétaire général pourraient porter sur le rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans l'identification des crises potentielles et des zones d'instabilité, ainsi que sur la contribution que pourraient apporter les organisations régionales, conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, pour aider le Conseil de sécurité dans ses travaux. Elles pourraient également porter sur les besoins en ressources matérielles et financières adéquates. Le Secrétaire général pourrait tirer parti des enseignements acquis lors des récentes opérations de maintien de la paix de l'ONU afin de recommander des moyens d'accroître l'efficacité des plans et des opérations*

¹⁷ S/23500 du 11 février 1992, Note du Président du Conseil de sécurité.

du Secrétariat. Il pourrait également voir s'il serait possible qu'il soit fait un usage accru de ses bons offices et des autres fonctions que lui confère la Charte des Nations Unies »¹⁸.

Cette invitation aboutit à la publication du rapport « *Agenda pour la paix* » le 17 juin 1992, au sein duquel, le Secrétaire général prend l'initiative d'adjoindre et développer la notion connexe de consolidation de la paix après les conflits aux côtés des notions de diplomatie préventive, de rétablissement et de maintien de la paix : « *Le présent rapport s'étend en outre à la notion connexe de consolidation de la paix après les conflits, action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. 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 »¹⁹. Dans ce même rapport, le Secrétaire général propose que cette notion soit mise au service des opérations de paix déployées sur le terrain à la fin d'un conflit armé afin de donner à la paix, obtenue sur la base d'accords de paix conclus entre parties belligérantes, davantage de garanties quant à sa pérennité : « *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. En application d'accords sur la cessation de troubles civils, 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 des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales, et de promouvoir des processus formels ou informels, de participation politique »²⁰.**

6.- Il ressort de la lecture de l'*Agenda pour la paix* que la pratique contemporaine des opérations de consolidation de la paix après les conflits est en lien direct avec l'apparition du phénomène de défaillance ou de déliquescence des Etats au sein de la communauté internationale. Elle permet de soulever plusieurs questions d'intérêt juridique certain par la

¹⁸ S/23500 du 11 février 1992, Note du Président du Conseil de sécurité.

¹⁹ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*, *opus citatum*, §§ 5 et 21.

²⁰ *Idem*, § 55.

réponse qu'elle apporte aux conséquences de cette défaillance dans la perspective du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, la défaillance des Etats si elle recouvre par plusieurs de ses aspects, les domaines de la sociologie, de l'histoire ou de la science politique, n'est pas sans susciter d'intérêt du point de vue du droit, domaine dans lequel elle pose une question fondamentale voire existentielle. Celle-ci touche à l'appréciation des conséquences de la dégradation opérée dans la nature mais aussi la composition des Etats défaillants par rapport aux critères que fournit le droit international dans la détermination de la qualité d'Etat à une entité qui se serait constituée dans cette perspective. Autrement dit la défaillance des Etats conduit à s'interroger sur la manière dont il convient de continuer à regarder des Etats qui, du point de vue du droit international, semblent de plus en plus constituer une catégorie à part.

Faudrait-il devant pareille circonstance accepter ou reconnaître l'abaissement du seuil de constitution étatique à la seule condition d'une existence juridique formelle, sans qu'il soit tenu compte d'une quelconque condition d'effectivité dans le chef de l'autorité gouvernementale ? C'est la situation qui prévaut sur la scène internationale au lendemain de la chute du mur de Berlin et qui manifestement ne laisse aucun sujet de droit international indifférent. Comme le rappelle Francis FUKUYAMA, ces Etats maltraitent les droits de l'homme, provoquent des désastres humanitaires, déclenchent des vagues massives d'émigration et attaquent parfois leurs voisins²¹. Monsieur Ghassan SALAME note à ce propos que c'est le principe de l'égalité souveraine entre les Etats, consacré par la Charte des Nations unies, qui contribue aujourd'hui encore à masquer les différences qui existent entre Etats membres de la communauté internationale, créant une normalité apparente entre eux peu importe leur degré de souveraineté. Selon lui : « *l'illusion a fini par créer sa propre réalité, celle d'un monde où, bien que les Etats ont des histoires radicalement différentes, des dates de naissance éloignées parfois de plusieurs siècles, une efficacité très variable, ils peuvent coexister, comme si tout cela ne comptait guère* »²².

Faudrait-il, au contraire devant pareille circonstance, décréter la mort ou l'hibernation juridique de ces Etats qui ne sont plus en mesure de remplir leurs obligations juridiques les plus régaliennes ? Il est clair qu'en l'état actuel du droit international, cette seconde possibilité

²¹ FUKUYAMA Francis, *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, op. cit., pp. 149-150.

²² SALAME Ghassan, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, pp. 60 et 61.

n'est guère envisageable pour la bonne raison qu'il n'existe à ce jour aucune autorité pas même l'Organisation des Nations unies qui soit doté d'une telle prérogative, et pour cette autre raison que cette possibilité sonnerait le glas du déclin du droit international et favoriserait le retour en arrière vers une société internationale de type hobbesien caractérisée par la loi du plus fort.

Dès lors, seule, s'offre au juriste la perspective d'envisager l'Etat, quelle que soit la dépréciation du fonctionnement de ses institutions, dans l'optique de son renforcement et de son maintien au sein de la communauté internationale. Monsieur B. BOUTROS-GHALI note : « *la pierre angulaire de l'édifice est et doit demeurer l'Etat, dont le respect de la souveraineté et de l'intégrité constitue des conditions de tout progrès international* »²³. Le professeur Gérard CAHIN ajoute « *Fragmenté si l'on veut politiquement ou sociologiquement, l'Etat, pour le droit international, n'est tout simplement pas fragmentable* »²⁴. C'est à ce niveau précisément qu'intervient la pratique des opérations de consolidation de la paix. Celle-ci en effet doit être perçue comme l'une des initiatives prises par l'Organisation des Nations unies, dans la vue de garantir le maintien de la paix et de la sécurité internationales par la définition et l'étalement de structures propres à raffermir la paix au niveau international mais surtout à l'intérieur des Etats affaiblis, déstructurés, après plusieurs années de conflit civil, en vue d'éviter toute reprise des hostilités et promouvoir confiance et tranquillité au sein de la population²⁵.

7.- Analysée sous l'angle de la fin de la guerre froide et des conséquences que celle-ci a eu sur la conduite des conflits armés, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits oriente les efforts de ces opérations en direction de la réhabilitation des Etats défaillants, sur le plan sécuritaire, politique, économique et social. Elle s'étend ainsi de la réforme du secteur de la sécurité au sein des Etats à la gestion des mécanismes de justice transitionnelle au sein de la population. Elle implique que des mesures soient prises en vue de réhabiliter les structures délabrées de l'administration pénitentiaire et des Cours et tribunaux, que des mesures soient prises en vue de redonner à l'Etat les moyens juridiques et administratifs susceptibles de lui permettre de se réguler d'une manière qui soit

²³ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 17.

²⁴ CAHIN Gérard, « Le droit international et la question de la « fragmentation des Etats », *R.B.D.I.* 2007/2, vol. XL, p. 356.

²⁵ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix, *opus citatum*, § 21.

conforme aux normes et standards internationaux reconnus ou acceptés par lui-même, enfin que des mesures soient prises dans le domaine économique et social afin de permettre à l'Etat de renouer progressivement avec les perspectives de développement arrêtées par la survenance du conflit armé. Ces mesures, qui font l'objet de notre première partie, nous les avons analysées sous le double prisme d'un cadre institutionnel qui explique les circonstances politiques qui ont entouré la fin de la guerre froide et qui surtout met en rapport les conséquences juridiques de la survenance des Etats défailants au sein de la communauté internationale avec le besoin de procéder à une relecture ou une réévaluation des potentialités qu'offre la Charte des Nations unies dans la poursuite de ses buts ; et d'un cadre fonctionnel qui s'efforce à la fois de décrire et synthétiser, une à une les différentes articulations qui font le mandat d'une opération de consolidation de la paix après les conflits.

Le cadre fonctionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits présente donc sous un aspect matériel les contours de ce que sont susceptibles d'incarner sur le terrain des opérations de consolidation de la paix. Elles présentent en d'autres termes ce que sont ou ce que ne sont pas des opérations de consolidation de la paix après les conflits, et repose sur une délimitation *ratione temporis et ratione materiae*²⁶ :

Une délimitation *ratione temporis*, car il s'agit de consolider la paix après les conflits. Par conséquent ne peuvent rentrer dans le cadre de cette étude toutes les opérations de paix qui interviennent en période de conflit armé ou qui ne présentent aucun rapport avec un conflit armé quand bien même elles pourraient comporter certaines missions de consolidation. Il s'agit de l'Opération des Nations Unies au Congo, qui a plusieurs égards pourrait très bien être regardée comme le précurseur des opérations de consolidation de la paix, mais qui cependant intervient en plein conflit armé. Le mérite de l'ONUC a été de démontrer que l'Organisation était également capable d'intervenir au sein des Etats pour mettre fin à un conflit armé et non de constituer la première opération de consolidation de la paix après les conflits ; le professeur Jorge CASTANEDA rappelle à juste titre que cette opération a été

²⁶ Il est également possible de constater une tendance assez nette vers l'analyse des opérations de paix créées pour consolider la paix au sein des Etats africains. Cette tendance est due au fait relevé notamment par monsieur G. CAHIN pour qui le phénomène de défaillance de l'Etat s'est particulièrement fait ressentir sur le continent africain où l'Etat peine encore à se démarquer de son image de « vitrine dissimulant une addition d'appareils ankylosés et gangrenés, perpétuellement en déficit et à court de ressources financières ». Voir CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Paris, A. Pedone, 2002, p. 143.

créée pour « éviter qu'une guerre civile à grande échelle ne déborde de son cadre national pour tourner en conflit international »²⁷. Il s'agit également de la Force de déploiement préventif des Nations unies (FORDEPRENU) déployée pour sécuriser les frontières de la Macédoine et ainsi prévenir tout risque de contamination avec le conflit balkanique. Cette délimitation est renforcée par la dimension connexe que revêt la notion de consolidation de la paix dans l'Agenda pour la paix : « En cas de succès, l'un et les autres [la diplomatie préventive, le rétablissement et le maintien de la paix] débouchent sur la consolidation de la paix après les conflits (...) »²⁸.

Une délimitation *ratione materiae* car il s'agit premièrement d'opérations de paix onusiennes et deuxièmement d'opérations dont l'action est menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. Par conséquent ne sauraient être prises en compte toute action menée en dehors du cadre d'une opération de paix onusienne, comme toute action menée dans un autre but que celui de définir et étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. Sont par conséquent exclues de notre champ d'étude, les administrations internationales transitoires de territoire qui constituent, à côté des opérations de paix, une autre modalité de maintien de la paix. Alors que celles-ci procèdent par dépossession de l'Etat de l'exercice même partielle de sa compétence nationale, les opérations de consolidation de la paix après les conflits visent au contraire le renforcement de cette compétence nationale et à aucun moment ne s'en arrogent l'exclusivité. Nous n'aborderons pas le cas du Groupe d'assistance des Nations unies pour la période transition en Namibie créé pour encadrer l'accession à l'indépendance du Sud ouest africain, laquelle intervient le 21 mars 1990²⁹. Nous n'aborderons pas le cas de la Mission de l'Organisation des Nations unies au Kosovo (MINUK). La résolution 1244 (1999) montre clairement l'intention du Conseil de sécurité qui, agissant en vertu du chapitre VII, « autorise le Secrétaire général à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra

²⁷ CASTANEDA Jorge, « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », *R.C.A.D.I.* 1970-I, tome 129, p. 272.

²⁸ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *op. cit.*, § 21.

²⁹ V. KAMTO Maurice, « L'accession de la Namibie à l'indépendance », *R.G.D.I.P.*, 1990, pp. 557-634. La création du GANUPT, par la résolution 632 du 16 février 1989, intervient alors que le Sud-ouest africain est sous administration sud-africaine, représentée Louis PIENAAR, administrateur. Le 9 février 1990, l'Assemblée constituante vote à l'unanimité de ses membres la constitution du pays et le 20 mars 1990 la Namibie devient indépendante.

*jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie (...) »³⁰. Nous n'aborderons pas non plus le cas de la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO), créée par la résolution 1246 (1999), pour encadrer la mise en œuvre des accords luso-indonésiens du 5 mai 1999 lesquels fixent les modalités du statut provisoire d' « *autonomie spéciale* » du territoire et de la consultation populaire devant mener le pays à l'indépendance³¹. Enfin, nous ne nous intéresserons pas au cas de l'Administration temporaire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO). Le cas de l'ATNUTO diffère quelque peu de celui de la MINUK et se rapproche du cas du GANUPT, la résolution 1272 (1999) renseigne qu'il s'agit de l'administration transitoire d'un territoire non encore indépendant et sous autorité indonésienne³².*

La détermination du cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits permet en définitive de mettre en relief ce qu'il convient d'entendre par opérations de consolidation de la paix, c'es-à-dire « *une stratégie post-intervention militaire dont la contribution consiste à ramener une paix durable, à promouvoir la bonne gouvernance et un développement durable après qu'un Etat ait été effondré ou ait renoncé à ses capacité et pouvoir d'assumer sa « responsabilité de protéger »* »³³ ; des opérations dont la finalité est de contribuer au sein des Etats à « *extirper les causes les plus profondes du conflit : misère économique, injustice sociale et oppression politique* » (Partie I)³⁴.

8.- La pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits apparaît ainsi sous plusieurs aspects comme innovante dans la mesure où elle situe dorénavant l'action internationale de l'Organisation des Nations unies au sein d'une problématique essentiellement interne à l'Etat, problématique à laquelle elle se propose d'apporter des solutions viables. Le professeur Yves DAUDET relève en effet que dans la mesure où les Nations unies sont invitées à participer à ces actions de remise en état de fonctionnement des institutions, on est en présence d'une « *extension du champ d'action de l'Organisation vers*

³⁰ S/RES/1244 du 10 juin 1999, § 10.

³¹ V. CAHIN Gérard, « L'action internationale au Timor », *A.F.D.I.*, 2000, pp. 139-175. Cette indépendance est intervenue le 20 mai 2002 changeant la dénomination officielle de Timor oriental en Timor-Leste.

³² S/RES/1272 du 25 octobre 1999.

³³ « *La responsabilité de protéger* », Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, p. 43. Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009.

³⁴ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *opus citatum*, §§ 21 et 59. Voir également DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », *R.G.D.I.P.*, 1993, p. 618.

un objet qui lui était jusqu'alors largement étranger »³⁵. En effet, créées pour consolider la paix au sein des Etats et ainsi éviter que les conséquences de la défaillance de ces mêmes Etats n'affectent le maintien de la paix et de la sécurité internationales, les opérations de consolidation de la paix des Nations unies sont appelées à orienter leur actions en direction des structures étatiques de l'Etat. En effet, le Conseil de sécurité, qui invite le Secrétaire général à élaborer une étude et des recommandations sur la responsabilité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix, ne manque pas de préciser que les problèmes les plus pressants survenus après la fin de la guerre tiennent aux changements apportés dans les structures étatiques³⁶. C'est précisément en direction de ces structures que les opérations de consolidation de la paix entendent exercer une action propre et suffisante à raffermir la paix et ainsi éviter une reprise des hostilités. A juste titre, monsieur Boutros BOUTROS-GHALI souligne que « *Le but essentiel est de mettre en place les structures qui permettront d'institutionnaliser la paix* »³⁷.

Cette action opérationnelle en faveur de la consolidation de la paix, de la part de l'Organisation des Nations unies n'est cependant pas sans poser de question quant à l'efficacité réelle, au-delà de la pertinence, des mesures déployées sur le terrain et quant au risque d'un parti pris idéologique dans le renforcement de la mise en œuvre de ces mesures.

Il serait en effet incongru qu'une étude axée sur la pratique des opérations de consolidation de la paix fasse l'économie de l'évaluation des résultats obtenus au titre du mandat de ces opérations. Il ressort en fait de l'*Agenda pour la paix* que la création et la mise en œuvre des opérations de consolidation de la paix après les conflits est avant tout à mettre en rapport avec un souci d'efficacité de l'Organisation dans l'accomplissement de sa responsabilité de maintien de la paix. En rapport avec cette préoccupation, la déclaration du Président du Conseil de sécurité qui précède la publication de l'*Agenda pour la paix* particulièrement parlante. Il y est en effet proposé au Secrétaire général de « *tirer parti des enseignements acquis lors des récentes opérations de maintien de la paix de l'ONU afin de recommander des moyens et d'accroître l'efficacité des plans et des opérations du Secrétariat* ». La réponse du

³⁵ DAUDET Yves, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies ? », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, 1995, pp. 22-23.

³⁶ S/23500 du 11 février 1992, Note du Président du Conseil de sécurité, p. 3. Voir aussi S/PV.3046 du 31 janvier 1992, La responsabilité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

³⁷ A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, Supplément à l'Agenda pour la paix, *opus citatum*, § 49.

Secrétaire général est tout autant explicite car en présentant la notion connexe de consolidation de la paix à côté de la diplomatie préventive, du rétablissement et du maintien de la paix, il ne manque pas de souligner : « *A elles quatre et pourvu que tous les Etats Membres les appuient, ces modalités d'action peuvent apporter une contribution cohérente à l'instauration de la paix dans l'esprit de la Charte* »³⁸.

Cette action opérationnelle au-delà de la question de l'efficacité des mesures conduit également à s'interroger sur la possibilité ou le risque d'un parti pris par rapport à la nature du régime politique des Etats destinataires. L'existence d'un tel parti pris, si elle est avérée, se placerait en opposition frontale avec le droit international d'une part qui érige en norme impérative de droit coutumier, le principe de la non intervention dans les affaires intérieures des Etats, lequel principe a pour corolaire celui de l'équivalence des régimes politiques ou de l'autonomie constitutionnelle des Etats ; et d'autre part serait en contradiction avec le principe de l'égalité souveraine des Etats membres consacré par la Charte des Nations unies. Comme a eu à le relever Charles DUPUIS, « *L'anarchie des souverainetés a rendu les Etats indulgents aux bouleversements politiques qui ne menaçaient point directement leurs intérêts, et comme la souveraineté, en son essence, n'est que le fait d'être indépendant de toute autorité supérieure, il suffit que le fait existe pour qu'il soit reconnu, ce qui ne signifie point, d'ailleurs, que les Etats soient obligés d'admettre toutes les conséquences naturelles de ce fait si un nouvel Etat refuse de se plier aux obligations internationales que le fait comporte. Le droit international s'est toujours incliné devant le fait accompli. Il a borné son ambition à régler, comme il pouvait et comme les Etats voulaient, les rapports des Etats existants, sans leur demander compte de leurs titres à l'existence* »³⁹. Dans le même sens Marek Stanislaw KOROWICZ a pu remarquer : « *When speaking about sovereignty (and, or independence) in international law, we have to put aside the problem of factual independence, of factual situations in inter-state relations. (...). This however, does not interest international law, which takes into account exclusively the pertinent legal provisions regulating the intercourse of States* »⁴⁰.

³⁸ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 22.

³⁹ DUPUIS Charles, « Règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1930-II, volume 32, p. 32 :

⁴⁰ KOROWICZ Marek Stanislaw, "Some present aspects of sovereignty in international law", *R.C.A.D.I.*, 1961-I; vol. 102, p. 14.

La possibilité que l'Organisation des Nations unies, par la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits, puisse s'engager en faveur d'un régime politique spécifique et pertinent pour consolider la paix au lendemain d'un conflit armé n'est pas une simple vue de l'esprit. Il est en effet possible de voir l'Assemblée générale de cette même organisation assumer sans équivoque le bien fondé d'une telle orientation lorsqu'elle affirme haut et fort que seule la démocratie est à même de garantir au sein d'un Etat une paix et un développement qui soient durables fondés sur le respect des droits de l'homme et l'organisation d'élection périodiques et honnêtes⁴¹. Il en va de même du Secrétaire général qui s'évertue dans ces rapports à relayer ou adapter aux situations prévalant sur le terrain les positions de l'Assemblée générale : « *La démocratie contribue au maintien de la paix et de la sécurité, à la justice et au respect des droits de l'homme, au développement économique et social. (...) l'action prodémocratique de l'ONU contribue à prévenir les agressions entre pays et favorise l'édification et le maintien de nations indépendantes et viables de façon que l'Etat soit le premier garant des droits fondamentaux, l'institution responsable au premier chef des solutions à apporter aux problèmes nationaux et l'élément de base d'un système international de coopération pacifique* »⁴² ; « *En tant que concept universel, la démocratie a gardé tout son intérêt au fil des siècles. Elle est maintenant, dans la pratique, plus essentielle aux activités des Nations Unies qu'elle ne l'a jamais été. (...). La communauté internationale s'occupe désormais moins des guerres entre Etats et davantage des conflits internes et l'aspiration à la démocratie intéresse immédiatement des millions de personnes envers qui l'Organisation des Nations Unies a l'obligation morale de mettre en œuvre une action mieux définie, plus cohérente* »⁴³.

Cette contradiction, qui n'est que d'apparence, met en lumière l'intérêt théorique mais également pratique de notre étude dans la mesure où elle permet d'aborder la question du maintien de la paix opérationnel sous un angle nouveau. La seconde partie de notre étude met en lumière de quelle manière l'Organisation des Nations unies convaincue de la nécessité de renforcer l'action des opérations de consolidation de la paix et la nécessité de donner plus de chance à l'Etat pour renouer avec des perspectives de développement à long terme va sur le

⁴¹ V. A/RES/43/157 du 8 décembre 1988, Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes.

⁴² A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « Supplément aux rapports sur la démocratisation », §§ 16 et 59.

⁴³ A/52/513 du 21 octobre 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, § 53.

fondement du respect des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales associé au respect du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ériger, dresser le contour d'une forme d'Etat non pas démocratique mais plutôt en voie de démocratisation censé aboutir à une société plus ouverte et participative, moins autoritaire et plus à même d'assurer la pérennité de même que la dimension structurelle de la paix.

En fait, la faiblesse des résultats obtenus dans le cadre du mandat des opérations de consolidation de la paix après les conflits va conduire l'Organisation à se pencher davantage sur la question du fonctionnement de l'Etat lui-même, sur les modalités non plus seulement juridiques mais également politiques de la mise - ou remise - en place de ses institutions, à la définition – ou la redéfinition – de ses choix et options fondamentaux. Pour atteindre cet objectif, la pratique des opérations de consolidation de la paix va évoluer vers une participation plus large des différents acteurs, particulièrement la société civile, pour donner plus d'assise et de légitimité aux mesures prises dans le cadre du mandat des opérations. Elle va également joindre à son action vers la nécessité d'établir au sein des Etats un mode de fonctionnement institutionnel qui respectueux de la règle de droit. L'Organisation des Nations unies, au travers des opérations de consolidation de la paix qu'elle déploie sur le terrain va s'investir dans l'établissement d'un Etat de droit au sein des Etats destinataires, convaincue que seul le respect de la règle de droit est à même d'éviter toute possibilité de retour vers le conflit en suscitant davantage de confiance dans les institutions de l'Etat et de tranquillité au sein de la population et surtout que l'Etat de droit est à même de dresser les contours d'une saine gouvernance politique (Partie II).

Partie I : Cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Partie II : Evaluation et évolution de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

PARTIE I
CADRE DE LA PRATIQUE DES OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX
APRES LES CONFLITS

Partie I

Cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Les opérations onusiennes de consolidation de la paix après les conflits, parce qu'elles répondent à la même logique constitutive que les opérations de paix, ne sont pas reprises *expressis verbis* dans le texte de la Charte des Nations unies. Leur pratique s'insère dans un cadre particulier qui permet de mettre en évidence la dimension institutionnelle de même que la dimension fonctionnelle de la pratique qui en est faite par l'Organisation des Nations unies.

Dans sa dimension institutionnelle, ce cadre rend compte de la manière dont les opérations de consolidation de la paix sont apparues dans la gamme des moyens mis en œuvre par l'Organisation des Nations unies au service du maintien de la paix et de la sécurité internationales au point qu'il soit possible aujourd'hui de parler de pratique onusienne. Il présente en premier lieu la transformation du contexte politique et juridique international consécutif à la fin de la guerre froide, puis rend compte des conséquences de cette transformation sur la conception onusienne du maintien de la paix. En fait, cette transformation met en relief deux phénomènes concurrents qui s'inscrivent dans une relation de causalité, il s'agit premièrement du caractère désormais interne que reflètent la plupart des conflits armés et secondement de la déstructuration ou de la défaillance des institutions nationales de l'Etat après ces conflits armés. L'émergence de même que la multiplication du phénomène de défaillance des institutions nationales étatiques, précisément les conséquences qui en découlent en termes d'atteintes au maintien de la paix, posent à l'Organisation une difficulté nouvelle dans la mesure où elles touchent à une pluralité d'éléments qui se renforcent mutuellement pour solidifier la paix au lendemain d'un conflit armé.

Ne pouvant rester indifférente, l'Organisation des Nations unies, sur qui repose la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales, va développer sur la base d'une approche de la paix devenue structurelle et englobante, une nouvelle conception de la manière dont elle entend désormais assumer sa responsabilité dans un monde caractérisé par de nouvelles formes de menaces à la paix et la sécurité internationales. La notion de consolidation de la paix après les conflits constitue la pierre de façade de cette conception

renouvelée du maintien de la paix. Elle se traduit, sur le terrain, par une évolution du mandat des opérations de paix en direction de la consolidation de la paix. Autrement dit, les opérations de consolidation de la paix après les conflits apparaissent dans la gamme des instruments de l'Organisation des Nations unies pour répondre aux conséquences, susceptibles d'atteindre le maintien de la paix et de la sécurité internationales, que font peser les Etats défaillants au lendemain d'un conflit armé⁴⁴. Elles ont pour fonction essentielle de permettre à l'Etat de recouvrer l'exercice de sa compétence nationale affectée par la défaillance de ses institutions nationales. L'Etat défaillant présente, en effet, d'importants dysfonctionnements qui l'empêchent de continuer à se comporter et s'assumer en tant qu'Etat souverain.

Cette dépréciation de la souveraineté de l'Etat conduit l'Organisation des Nations unies à sortir de son rôle traditionnel de maintien de la paix, pour s'intéresser à un ensemble de questions ou d'affaires qui normalement relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats. Pour cette raison, ces opérations présentent sur le plan juridique une spécificité qu'il est important de relever. Elles contribuent d'une manière originale au renversement de la logique qui caractérise le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte des Nations unies en vertu duquel doivent être regardées comme exceptionnelles toutes interventions des Nations unies dans la sphère des affaires qui ressortent essentiellement de la compétence nationale des Etats. La pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits permet ainsi une extension du maintien de la paix, naguère circonscrit aux questions de nature internationales principalement, vers des situations internes dont elle continue d'envisager le traitement par rapport à la nécessité de maintenir la paix et la sécurité au niveau régional et international. (titre I)⁴⁵.

Dans sa dimension fonctionnelle, le cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix met en lumière un ensemble de mesures concrètes, propres à raffermir la paix et éviter une reprise des hostilités. Ces mesures il les confronte à la nécessité

⁴⁴ Ces opérations peuvent aussi bien intéresser la consolidation de la paix entre Etats au lendemain d'un conflit armé comme la consolidation de la paix à l'intérieur d'un seul et même Etat. L'analyse de l'évolution du contexte politique postérieur à la guerre froide démontre avec l'abaissement du seuil de conflictualité et la raréfaction des conflits armés interétatiques, que c'est en direction de la sphère interne des Etats que se sont orientés les opérations de consolidation de la paix après les conflits.

⁴⁵ V. ARANGIO-RUIZ Gaetano, « Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *R.C.A.D.I.*, vol. 225, 1990-VI, pp. 138 et s. G. ARANGIO-RUIZ rappelle que le sens de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies est de souligner, en la rendant plus explicite, la nature strictement internationale des tâches onusiennes.

de redonner à l'Etat les moyens structurels censés lui permettre un fonctionnement institutionnel régulier, c'est-à-dire favorable au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A l'intérieur de ce cadre, les opérations de consolidation de la paix sont articulées autour de trois volets distincts que sont le volet sécuritaire qui met en évidence le caractère connexe d'opérations censées prendre le relais de mesures précédentes de rétablissement et de maintien de la paix, le volet politique et le volet économique et social qui mettent en évidence le caractère multifonctionnel ou polyvalent d'opérations censées poser les jalons de la restauration effective de l'Etat en favorisant de nouvelles perspectives de développement (titre II).

Titre I : Le cadre institutionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

La pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits s'inscrit dans un cadre institutionnel précis. Celui-ci met en rapport la fin de la rivalité idéologique qui a opposé blocs capitaliste et communiste pendant la guerre froide, les conséquences que la fin de cette rivalité a répercutées au sein des Etats, en termes de défaillance ou de déliquescence de l'Etat et sur le maintien de la paix en général et enfin, la réponse de l'Organisation des Nations unies pour y faire face.

A la lumière de l'Agenda pour la paix, il apparaît que les opérations de consolidation de la paix après les conflits ont été créées pour mettre en œuvre sur le terrain l'action menée en vue de définir et étayer les structures propres à raffermir la paix et éviter une reprise des hostilités. Cette action structurelle et structurante, les opérations de consolidation de la paix après les conflits l'ont orientée en direction de la restauration des Etats déstructurés suite à la survenance des conflits armés internes apparus avec la fin de la guerre froide, caractérisés par une violence effroyable, touchant plus de civils que n'avaient pu le faire les conflits entre Etats jusqu'alors, réduisant à néant les capacités institutionnelles de l'Etat, affectant la substance de sa souveraineté (chapitre I).

La défaillance de l'Etat, qui intéresse la question de la structuration institutionnelle de l'Etat, inquiète aussi le maintien de la paix et de la sécurité internationales et justifie sur le plan institutionnel la recherche de voies et moyens adaptés pour y remédier efficacement et durablement : *« dès lors qu'un Etat s'effondre au point de ne plus être souverain, il devient acceptable sinon légitime que la communauté internationale intervienne dans ses propres affaires, voire se substitue à une autorité devenue déficiente et même défaillante afin de rétablir l'ordre »*⁴⁶. Cette recherche progressive va conduire l'Organisation des Nations unies, par le nouveau dialogue qui s'installe entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général avec

⁴⁶ BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté: les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999, p. 118. Voir aussi SUR Serge, « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », *R.G.D.I.P.* 1993, p. 894. Le professeur Serge SUR rappelle à cet égard que l'affaiblissement d'un Etat tend à transformer ses problèmes internes en problèmes internationaux. Aussi peut-on considérer que la défaillance de l'Etat rwandais a été la cause de l'effondrement de la région des grands lacs africains ; que la défaillance de l'Etat libérien a été la cause de l'effondrement de l'Afrique de l'Ouest ; que la défaillance de l'Etat somalien a été l'une des causes de l'effondrement de la corne de l'Afrique ; et enfin que l'effondrement de l'Etat bosniaque reste l'une des raisons de l'éclatement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie.

au centre l'Assemblée générale, à formaliser grâce à l'élargissement de la vision du maintien de la paix que permet la collégialité du Conseil de sécurité, à proposer la notion connexe de consolidation de la paix après les conflits et à penser l'insertion de cette notion dans le mandat des opérations de rétablissement comme de maintien de la paix. Cette nouvelle approche qui donne lieu à la formalisation de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits permet de constater, au-delà de la polyvalence ou de la multifonctionnalité qui caractérise ces opérations, non seulement qu'elles s'insèrent dans un lien de continuité opérationnelle avec les mesures de rétablissement et de maintien de la paix, mais encore qu'elles entendent maintenir ce lien au-delà ou malgré la dimension coercitive que pourrait revêtir, en fonction des besoins dictés par la nature du terrain, leur propre mandat (chapitre II).

Chapitre I : La défaillance des Etats au lendemain des conflits armés

La défaillance des Etats au lendemain des conflits armés permet de comprendre la formalisation de la pratique visant à consolider la paix après les conflits armés au moyen d'opérations onusiennes créées à cet effet. Cette défaillance, si elle a pour cause immédiate l'effondrement de l'ex-Union soviétique et de l'idéologie communiste qui l'accompagne, s'explique sur le continent africain par les circonstances politiques préalables qui ont entouré l'accession à l'indépendance de nombre d'Etats subsahariens⁴⁷. Ces Etats présentent en effet dès leur origine, selon les propos du professeur Gérard CAHIN, l'image d'une vitrine « *dissimulant une addition d'appareils ankylosés et gangrenés, perpétuellement en déficit et à court de ressources financières* » que la fin de la guerre froide, de par ses conséquences au niveau des Etats, aurait contribué à dégrader⁴⁸.

La transformation du contexte politique international après la guerre froide permet de mettre en lumière le fait que dans plusieurs régions du monde des Etats, anciennement soutenus par les puissances bipolaires américaine ou soviétique, se sont retrouvés livrés à eux-mêmes et dans l'incapacité d'assurer le fonctionnement régulier et souverain de leurs institutions nationales naguère pilotées de l'extérieur⁴⁹. Gunnar MYRDAL relève de quelle manière, en effet, les gouvernements qui paraissaient susceptibles d'adopter une attitude très ferme à l'égard du bloc opposé ont reçu une aide militaire et une aide de soutien au développement économique tant qu'ils parvenaient à renforcer les positions de l'un ou l'autre bloc dans leurs pays respectifs⁵⁰. Sur la base d'avantages réciproques, les Etats périphériques ont ainsi constitué, pendant la guerre froide, l'avant-garde du dispositif stratégique et militaire des

⁴⁷ V. CAHIN Gérard, « L'Etat défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion ? », in Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 177.

⁴⁸ CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Paris, A. Pedone, 2002, p. 143.

⁴⁹ V. ZARTMAN William (sous la direction de), ZARTMAN William, *L'effondrement de l'Etat. Désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux horizons, 1997, p. 1. W. ZARTMAN qui met en évidence ces deux éléments indique qu'après la fin de la guerre froide, le monde n'a pas seulement assisté à la dislocation du système bipolaire régissant l'ordre mondial entre les Etats, mais il a également vu, dans bien des pays, l'Etat lui-même s'écrouler.

⁵⁰ V. MYRDAL Gunnar, *Le défi du monde pauvre*, Paris, Gallimard, 1971, p. 377. Cette aide a consisté en d'abondantes livraisons d'armes et de munitions, en assistance technique encadrée par des conseillers venus des Etats-Unis ou de l'U.R.S.S. pour secourir des gouvernements menacés de déstabilisation ou soutenir des mouvements rebelles. Voir aussi SALAME Ghassan, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, p. 24. G. SALAME rappelle en effet qu' : « *Un peu partout dans le monde, depuis les Moudjahidin afghans jusqu'à la Contra nicaraguayenne en passant par l'UNITA angolaise et même les Khmers rouges, du Cambodge, la CIA encourageait « les combattants de la liberté » à faire barrage à l'expansion soviétique. (...)* ».

superpuissances au détriment, bien souvent des aspirations profondes et légitimes d'une population devenue indépendante et en quête de repères identitaires. Le professeur Joseph MAILA ajoute à ce tableau que l'échec de la construction nationale au sein de ces Etats a ouvert la voie à une exacerbation des violences et des protestations après la fin de la guerre froide : « *Plus particulièrement, dans les communautés politiques ou le lien national n'était pas suffisamment établi, on a vu surgir des groupes identitaires qui s'érigaient en entités autonomes s'excluant l'une l'autre ou qui tentaient d'imposer leur hégémonie les unes sur les autres (Hutus contre Tutsi, clans somaliens opposés, Serbes, Bosniaques ou Musulmans dans l'ex-Yougoslavie...)* »⁵¹. La transformation du contexte politique international apparaît ainsi comme la toile de fond explicative du constat de la défaillance des Etats au lendemain des conflits armés (section I).

C'est du point de vue juridique que la défaillance de l'Etat pose véritablement problème, en ce qu'elle est matérialisée par autant d'atteintes à la souveraineté de l'Etat, laquelle souveraineté se déprécie ou se dématérialise au point de n'être plus que fictive. En effet, la défaillance de l'Etat au lendemain des conflits armés se traduit sur le terrain par des phénomènes de fragmentation ou de partition de fait du territoire nationale qui voit apparaître à côté de l'Etat des formes de « souveraineté concurrentielle » qui amenuisent au point de paralyser complètement l'exercice de sa compétence nationale, par une surenchère de la violence, un recul voire une perte de l'autorité de l'Etat. De cette manière peut-on considérer que les atteintes à la souveraineté des Etats défaillants au lendemain des conflits armés constituent l'élément déclencheur ou justificatif, du point de vue du droit, de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits (section II).

Section I : La transformation du contexte politique international après la guerre froide

La compréhension de la transformation du contexte politique international consécutive à la fin de la guerre froide amène à s'appesantir quelque peu sur le jeu des rapports internationaux qui ont animé la période de la guerre froide elle-même. La période de la guerre froide correspond à un moment de l'histoire où se sont figés, pour des raisons idéologiques, les rapports entre Etats appartenant au bord capitaliste et Etats appartenant au bord

⁵¹ MAILA Joseph, « Penser la paix à l'âge de la mondialisation », in Les cahiers de la paix, *Redéfinir la paix à l'aube du XXI^e siècle*, n° 8 – 2001, Nancy, P.U.N., p. 310.

communiste. Le monde est alors à cette époque constitué de deux couches d'Etats superposés en fonction de leurs puissances et de leurs affinités idéologiques. Aux Etats situés au centre des affaires du monde, s'opposent les Etats dits périphériques ou satellitaires gravitant autour des puissances du centre⁵². Cette période ne correspond véritablement ni à un état de paix ni à un état de guerre entre les nations puissantes. Celles-ci se livrent à des guerres interposées mettant en scène les Etats assujettis à leur obéissance : « *les vraies guerres de toute cette période, ce sont des guerres par procuration* »⁵³. Selon monsieur Daniel COLARD, c'est la « *Pax atomica* » ou la dissuasion fondée sur la possession d'armes nucléaires qui a imposé, pendant toute cette période une sorte d'« *équilibre de la terreur* » ou « *paix par la peur* » confinant ses principaux détenteurs, américain et soviétique, dans le prétexte d'un inacceptable anéantissement mutuel matérialisée dans un pacte tacite, une « *sainte alliance* », transcendant tous les autres clivages, entre Washington et Moscou contre la guerre atomique⁵⁴.

Au sein de l'Organisation des Nations unies, les conséquences de la guerre froide ne se font pas attendre et dès la première année de son fonctionnement apparaissent, comme le souligne Michel VIRALLY, les premières craquelures, amorces de « *la dissolution de la coalition du temps de la guerre* », qui vont rendre impraticable le mécanisme de la sécurité collective instauré par la Charte des Nations unies. De l'avis de l'auteur, la plus grande conséquence de la guerre froide a été d'amener les Etats-Unis et leurs alliés occidentaux d'une part, et l'Union soviétique d'autre part, à s'opposer pratiquement sur toutes les questions de sécurité, paralysant ainsi le Conseil de sécurité tantôt par l'usage systématique du droit de veto, tantôt par l'absence de majorité dans ses décisions : « *Dans la plupart des conflits ou différends qui furent soumis à cette époque à l'Organisation internationale – et qui intéressaient les Etats divers – les Etats-Unis et l'Union soviétique se retrouvèrent dans des camps opposés, chacun*

⁵² V. KOROWICZ Marek Stanislaw, «Domestic jurisdiction and non-intervention», *R.C.A.D.I.*, 1961, tome I; vol. 102, pp. 91-98: « *Satellization may be defined as a factual subjection by a State using its overwhelming power and military pressure, of a weaker State, the organisation and separate personality of which are maintained* ».

⁵³ MOUTON Jean-Denis, « L'évolution du concept de paix dans le discours autorisé », in Redéfinir la paix à l'aube du XXI^e siècle. Actes du Colloque de l'Université de la Paix, Verdun 2, 3 et 4 décembre 1999. Nancy, Presses Universitaires de Nancy, p. 291 : « (...) *les vraies guerres de toute cette période, ce sont des guerres par procuration. Elles ne donnent lieu tout au plus qu'à des débats au sein du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, mais en aucune manière, il n'y aura de décision du Conseil de sécurité, et à fortiori de mise en oeuvre d'opérations coercitives, car l'une ou l'autre des superpuissances se battant par procuration, mettra régulièrement son veto, empêchant toute action* ». Voir notamment les exemples de Budapest en 1956, de Prague en 1968, de Varsovie en 1981, du Guatemala en 1954, de Saint-Domingue en 1965.

⁵⁴ COLARD Daniel, *La Société internationale après la Guerre froide*, Paris, Armand Colin, 1996, pp. 15-16.

prenant parti en faveur de l'un des protagonistes contre celui que l'autre soutenait. Du fait de ce jeu de clientèles, le Conseil se trouvait dans l'impossibilité de prendre des décisions autres que de procédure »⁵⁵.

La chute du mur de Berlin le 09 novembre 1989, la dissolution de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes le 25 décembre 1991 mettent un terme à cette rivalité et ouvrent le monde sur une période nouvelle et pleine de promesses pour la paix et la sécurité internationales. Le Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI qui prend note de ces changements ne manque pas de souligner : « *Dans la communauté des Nations, grandes ou petites, le sentiment prévaut désormais qu'une occasion nouvelle se présente, et que nous pouvons aujourd'hui espérer atteindre les objectifs premiers de la Charte : une Organisation des Nations Unies capables de maintenir la paix et la sécurité internationales, d'assurer la justice et le respect des droits de l'homme ainsi que, pour reprendre les termes mêmes de la Charte, de "favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande" »⁵⁶.*

Ces promesses et cette espérance en un monde nouveau, libéré de la chape de plomb qui ne lui permettait pas de remplir correctement sa responsabilité de maintien de la paix et de la sécurité internationales, se sont rapidement heurtées à la réalité d'un monde nouveau, caractérisé par l'émergence de nouvelles situations, internes aux Etats, pour lesquelles l'Organisation n'avait pas été préparée. Ces situations sont la réduction du seuil de conflictualité au niveau interne de l'Etat (§ 1) et le dysfonctionnement des institutions nationales de l'Etat (§ 2).

⁵⁵ VIRALLY Michel, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in DUPUY René-Jean (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 410-411.

⁵⁶ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix, *opus citatum*, § 3. Voir aussi COLARD Daniel, « Réflexions sur la société internationale de la post-guerre froide : continuités et discontinuités », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 90-91. D. COLARD voit dans la chute du mur de Berlin, une onde de choc qui se décline comme suit : - fin de la guerre froide et du conflit Est-Ouest ; - unification, par fusion de la RDA avec la RFA, de l'Allemagne ; - désintégration de l'Empire soviétique et disparition de l'URSS ; émergence de l'Hyperpuissance américaine par contrecoup ; - éclatement du Tiers-Monde qui échappe désormais à la rivalité soviéto-américaine ; érosion de la « Pax atomica » et de la dissuasion bipolaire ; - déstabilisation de l'Europe centrale et orientale et entrée dans l'OTAN et l'Union européenne de plusieurs Etats ex-socialistes.

§ 1 : La réduction du seuil de conflictualité armée au niveau infraétatique

La fin de la guerre froide a conduit à la disparition de toutes les formes de soutien de l'ancien empire soviétique envers ses Etats satellitaires ainsi qu'au relâchement de l'ambition géostratégique américaine. Monsieur Ghassan SALAME indique qu'à cette époque, « *les deux ex-grands ne savent plus quoi faire des instruments avec lesquels ils menaient leurs duels tropicaux : Moscou doit trouver un sort à tous les partis marxistes, à tous les Castro irrémédiablement fidèles et à tous les progressistes qui avaient vécu deux ou trois décennies à ses frais, combattants à ses côtés, sinon sous ses ordres, l'impérialisme américain. Washington est encore plus embarrassé face à tous les volontaires « afghans » (qui, la guerre contre l'Armée rouge finie, reviennent dans leurs pays d'origine poursuivre leur Jihad), face à une Contra nicaraguayenne mal famée et devenue encombrante, sans parler des Khmers rouges, si peu fréquentables et dont Washington avait passé les années 1980 à défendre le siège à l'ONU* ». ⁵⁷. Ce désengagement a eu des « *effets contradictoires* » sur les conflits armés. Plutôt que de les éteindre, elle les a ravivé explique Roland PARIS: “*With the decline in East-West tensions, neither the Soviet Union (later Russia) nor the United States was willing to maintain particularly in parts of the world that were now perceived to be strategically inconsequential, such as sub-Saharan Africa. (...) When the flow of external aid diminished, their ability to squelch internal dissent slipped away and long-suppressed resentments came to the fore, sometimes violently*” ⁵⁸. Dans le même sens, François BUGNION constate que la chute du mur de Berlin et l'éclatement de l'Union soviétique n'ont pas apporté l'apaisement généralisé que les peuples du monde étaient en droit d'espérer ⁵⁹.

En fait dans certains cas, la fin de la guerre froide a facilité le règlement de conflits endémiques ou à répétition (le cas de la guerre Iran-Irak, le cas des conflits en Amérique centrale), dans d'autres cas, la fin de la guerre froide a, au contraire, réveillé des conflits dormants, voire déclenché de nouveaux conflits, laissant libre cours à l'expression des

⁵⁷ SALAME Ghassan, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, pp. 24-25.

⁵⁸ PARIS Roland, *opus citatum*, p. 16: “*Perhaps the most vivid example of this phenomenon was Somalia, where the government of Siad BARRE was driven from office by its political enemies, who ultimately fought among themselves in what became an enduring and brutal civil conflict that blurred the boundaries between warfare and criminal violence. Meanwhile, dormant ethnic tensions reasserted themselves and sparked internecine violence across a band of formerly communist states stretching from Yugoslavia through the Caucasus to Central Asia*”.

⁵⁹ BUGNION François, « Le droit international à l'épreuve des conflits de notre temps », *R.I.C.R.*, septembre 1999, vol. 81, n° 835, p. 487.

revendications territoriales (le cas du Caucase et des Balkans), enfin le plus souvent, la fin de la guerre froide a transformé la nature des conflits ou, du moins, dévoilé leurs vrais ressorts (le cas de l’Afghanistan, du Yémen, de l’Angola)⁶⁰. Ce constat conduit le professeur Jean-Marc SOREL à considérer qu’il n’existe, à proprement parler, pas de nouvelles formes de conflits, mais que la nouveauté consiste plutôt dans l’intérêt de plus en plus marqué, plutôt que soudain, du Conseil de sécurité pour les conflits armés de « *basse intensité* »⁶¹.

Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI qui analyse la fin de la guerre froide sous l’angle de la responsabilité onusienne du maintien de la paix, voit dans celle-ci un événement aux retombées majeures pour l’avenir du maintien de la paix. Il s’agit de l’éclatement de toute une série de conflits internes à caractère religieux ou ethniques, marqués par une violence et une cruauté exceptionnelles : « *Ces conflits internes d’une espèce nouvelle ont des caractéristiques particulières qui posent aux opérations de maintien de la paix des problèmes qu’elles n’avaient pas rencontrés depuis l’opération au Congo au début des années 60* »⁶². Plus explicite, Antonio CASSESE relève que le caractère interne des conflits armés contemporains, mais plus encore la double asymétrie qu’ils supposent dans l’opposition des individus et des moyens, a pour conséquence que ces guerres civiles sont *plus barbares et plus cruelles* que les guerres entre les Etats⁶³. Cette nouvelle forme de conflits aboutit à faire du recours à la violence un acte banal, anarchique, débarrassé des contraintes liées à la légalité internationale, mais cependant tragique car ouvrant la voie à des conduites presque aussi graves que celle qui, *deux fois* en l’espace d’une vie humaine a infligé à l’humanité d’indicibles souffrances : « *Civil wars are often more brutal than the interstate wars in the extend to which they endanger civilians or result in attacks on civilian property* »⁶⁴.

⁶⁰ V. SMOUTS Marie-Claude, « Pour qui sont ces soldats », in SMOUTS Marie-Claude (sous la direction de), *L’ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, Paris, Editions Complexe, 1994, p. 22. Marie-Claude SMOUTS remarque que beaucoup de conflits armés pendant la guerre froide étaient déjà d’ordre intérieur (Cambodge, Afghanistan, Liban, Nicaragua, etc.) mais ils étaient pris en charge par les grandes puissances et l’ONU ne s’en occupait, au mieux, que de façon résiduelle.

⁶¹ SOREL Jean-Marc, « L’élargissement de la notion de menace contre la paix », in *Le chapitre VII de la charte des nations unies*, Colloque de Rennes, SFDI, Paris, A. Pedone, 1995, p. 27.

⁶² A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, Supplément à l’Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l’occasion du centenaire de l’Organisation des Nations Unies, §§ 10 et 12. Voir également COLARD Daniel, « L’impératif de démocratisation, les Nations Unies et le système de sécurité internationale », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L’ONU, l’OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, l’Harmattan, 2000, p. 35.

⁶³ CASSESE Antonio, « La guerre civile et le droit international », *R.G.D.I.P.*, 1986, p. 556.

⁶⁴ KEATING Tom and KNIGHT Andy, “Recent developments in post conflict studies – peacebuilding and governance”, in KEATING Tom and KNIGHT Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, Edmonton, The University of Alberta Press, 2004, p. xxxii. Rappelons que la nature interne des conflits armés n’est pas propre à la fin de la guerre froide. Le second protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à

La réduction du seuil des conflits armés aux limites des frontières nationales étatiques a favorisé la multiplication des acteurs de nature diverses, tantôt porteurs de revendications politiques, tantôt procédant d'une volonté d'accaparement des ressources naturelles et de pillage⁶⁵. Elle découvre en effet des mouvements armés, en perte de sens, s'installant progressivement à la faveur d'Etats fortement affaiblis par de longues années de guerres, occupant des pans entiers du territoire nationale qu'ils assujettissent, administrent et défendent, selon l'intensité des velléités de réappropriation nationale par l'Etat⁶⁶. C'est notamment le cas de certains mouvements d'obédience communiste à la tête d'Etats d'Afrique australe, (l'UNITA en Angola et la RENAMO au Mozambique), qui ont vu la légitimité de leurs structures étatiques être contestées par des mouvements rebelles soutenus par le bloc capitaliste dont les avant-postes étaient constitués par l'ancienne Rhodésie du Sud et l'Afrique du Sud, c'est également le cas du royaume cambodgien dont les autorités

la protection des victimes des conflits armés non internationaux envisageait déjà cette hypothèse considérant comme non international tout conflit se déroulant sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II). Le protocole exclut de sa définition toutes situations de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues qui ne sont pas considérés comme des conflits armés. Le professeur A. MAMPUYA note que ce qui change aujourd'hui, c'est l'émergence constatée d'un certain nombre de conflits armés qui échappent à la définition conventionnelle du Protocole de 1977 : conflits ethniques, guerres révolutionnaires, conflits de « *démocratisation* ». Selon lui, l'enchevêtrement des contradictions internes et externes fait intervenir aussi bien des acteurs internes que des acteurs externes, il s'ensuit qu'il n'existe pratiquement plus, à ce jour, de conflits purement « *internes* ». Dans pareil cas, l'interprétation ou la qualification devient complexe, selon que l'on privilégie les contradictions internes ou les contradictions externes. Voir MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO, *Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations Unies*, Vandoeuvre les Nancy, A.M.A., 2001, pp. 60-61. Le professeur J.-D. MOUTON considère que les développements récents de l'après-bipolarisation ont également montré qu'on ne pouvait plus opposer les conflits internationaux et les conflits internes. La plupart des situations mettant en cause des conflits essentiellement internes, le Conseil de sécurité va leur donner un label international en considérant certes qu'il y a une menace à la sécurité régionale, par exemple des flux de réfugiés. Selon lui, la distinction entre la paix internationale et la paix interne n'est plus tenable. Voir MOUTON Jean-Denis, « L'évolution du concept de paix dans le discours autorisé », in *Redéfinir la paix à l'aube du XXIe siècle*, Actes du Colloque de l'Université de la Paix, Verdun 2, 3 et 4 décembre 1999, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, p. 294. Enfin, la Cour internationale de justice reconnaît qu'il peut exister au sein d'un même conflit deux niveaux de belligérance, sur le plan interne et sur le plan international. Voir *Affaires des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt du 27 juin 1986 : C.I.J. Recueil 1986, p. 127, § 116.

⁶⁵ Le rapport publié en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats intitulé « *La responsabilité de protéger* » rappelle que le phénomène le plus notable sur le plan de la sécurité depuis la fin de la guerre froide est celui de la prolifération des conflits armés internes aux Etats. Selon leur nature, il peut s'agir tantôt de conflits tournant essentiellement autour de revendications portant sur le développement des droits ou autres objectifs politiques, tantôt de conflits procédant d'une volonté d'accaparement de ressources et de pillage. Voir le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, pp. 4-5. Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009.

⁶⁶ PARIS Roland, *opus citatum*, p. 16: "When the flow of external aid diminished, their ability to squelch internal dissent slipped away and long-suppressed resentments came to the fore, sometimes violently".

acquises à la cause capitaliste, ont vu parties de leur territoire être occupées par les Khmers rouges soutenus par la Chine et la Thaïlande, communistes⁶⁷.

La réduction de l'intensité des conflits armés aux frontières internes de l'Etat s'est accompagnée d'un autre phénomène, celui de l'émergence et la multiplication des revendications identitaires. Celles-ci diffèrent des mouvements d'autodétermination populaire par leur caractère extrêmement fragmenté, qui peine à rassembler les aspirations profondes de toute une nation, Boutros BOUTROS-GHALI, les qualifie de « *micronationalisme* » susceptible de menacer la paix sociale à cause des discriminations et exclusions auxquelles leur logique aboutit⁶⁸. Monsieur Kofi ANNAN opère cependant une distinction entre politiques identitaires au sein des groupes sociaux. Il sépare les politiques suffisamment bien comprises et assumées et susceptibles d'assurer cohésion sociale et fierté civique, et qui sont salutaires pour le développement et le règlement pacifique des différends, des politiques moins avisées qui conduisent au dénigrement de l'*autre*, qu'il s'agisse d'une ethnie ou d'une tribu, d'une religion ou d'une nationalité différentes⁶⁹.

Pour sa part, René-Jean DUPUY observe dans ce micronationalisme un résumé de la crise contemporaine de l'Etat qui affecte au-delà, le maintien de la paix et de la sécurité internationales : « *aujourd'hui, dans nombre de pays, des collectivités ne veulent plus vivre ensemble et se replient sur elles-mêmes. Ainsi se multiplient des conflits internes qui affectent l'unité de l'Etat dans lequel ils se produisent* »⁷⁰. Il est en effet possible de constater que loin

⁶⁷ A/52/1 du 3 septembre 1997, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 5. Voir aussi GERE François, « Dangers : la remise en cause des souverainetés nationales », in BOUVET Béatrice et DENAUD Patrick (sous la direction de), *Les guerres qui menacent le monde*, Paris, Editions du Félin, 2001, p. 41 : « *Ces conflits ethniques chroniques étaient masqués par la guerre froide, mais ils ont toujours existé. Ils ne se mènent pas avec des armes sophistiquées, kalachnikovs et machettes sont le plus couramment utilisées. Les pays occidentaux ne s'y sentent guère impliqués. Localement ces guerres sont intenses et violentes. Elles ne respectent pas les critères plus ou moins admis du droit de la guerre ; qui distingue les civils des militaires, ou les enfants des adultes en âge de combattre. On donne arme aux enfants, dès qu'ils sont en âge de la tenir* ».

⁶⁸ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *op. cit.*, §§ 11 et 17 : « *Il reste que si chacun des groupes ethniques, religieux ou linguistiques prétendait au statut d'Etat, la fragmentation ne connaîtrait plus de limite, et la paix, la sécurité et le progrès économique pour tous deviendraient toujours plus difficile à assurer* ». Voir également CHARPENTIER Jean, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », in *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Colloque de Nancy, A. Pedone, SFDI, 1994, pp. 16-23.

⁶⁹ C'est à cette dernière forme de politiques que doivent être imputées certaines des violations les plus criantes du droit international humanitaire et, dans plus d'un cas, des normes élémentaires d'humanité : violence, génocide, atteintes délibérées portées aux droits des populations civiles – femmes et enfants compris, dans bien des cas –, par les combattants des factions en conflit, viol érigé en instruments de terreur, attaques dirigées contre les organismes chargés des secours d'urgence et leurs agents. Voir A/52/1 du 3 septembre 1997, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, §§ 18-19.

⁷⁰ DUPUY René-Jean, « Concept de démocratie et action des Nations Unies », *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies*, décembre 1993, n° 7-8, p. 60.

de correspondre au modèle de l'Etat-nation westphalien, la réalité qui caractérise les Etats défaillants, correspond à celle d'Etats non ethniquement homogènes, dans lesquels les démagogues n'ont guère de mal à trouver audience et faire prévaloir l'extrémisme nationaliste voire la xénophobie. A cet effet, le professeur Mwayila TSCHIYEMBE fait ressortir l'inadaptation du modèle de l'Etat-nation à la logique différentielle et segmentaire qui sous-tend les sociétés plurinationales ou multicommunautaires, à cause de son primat d'unification et d'homogénéisation⁷¹. L'exemple de la République démocratique du Congo peut illustrer sa démonstration, où les communautés *banyamulenge* hutues et tutsies, installées sur le sol congolais depuis des décennies, se sont retrouvées au cœur d'un conflit de plus en plus complexe, en partie du au fait de leurs liens historiques avec le Rwanda voisin, dans le même registre peut-on également citer le cas des communautés *hema* et *lendu* qui se sont massacrées mutuellement dans la région de l'Ituri⁷².

Les Etats multiethniques se sont retrouvés confrontés à une remise en cause brutale de leur modèle par plusieurs mouvements ou groupes armés correspondant à des organisations politiques violentes et concurrentielles à la discipline douteuse et la chaîne de commandement mal définie, des mouvements de guérilla sans véritable ligne de front mais possédant la capacité de mobiliser des ressources et du personnel ainsi que des intérêts variables⁷³. De cette manière, Bagdad, Kigali, Mogadiscio, Sarajevo, Srebrenica, symbolisent la montée du phénomène identitaire après l'effondrement du Bloc soviétique et la disparition des régimes communistes à l'est de l'Europe. Ce phénomène a eu pour conséquence l'affectation grave et durable de l'Etat dans sa cohésion sociale et son identité nationale. « *Ce n'est plus seulement*

⁷¹ TSCHIYEMBE Mwayila, « L'enjeu de la réconciliation dans le conflit des grands lacs, considérations sur le Burundi et le Rwanda », in *Les cahiers de la paix, Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable*, n° 10 – 2004, p. 184. Voir aussi MAILA Joseph, « Penser la paix à l'âge de la mondialisation », in *Les cahiers de la paix, Redéfinir la paix à l'aube du XXIe siècle*, Nancy, n° 8 – 2001, P.U.N., 2001, pp. 309-312.

⁷² POUILLY Cécile, « Pays immense, problèmes gigantesques, formidable potentiel. La République démocratique du Congo peut-elle tourner la page ? », *Réfugiés*, n° 145, vol. 1, 2007, p. 7.

⁷³ Dans certaines hypothèses, cette fragmentation a abouti à des mouvements de contestation sociale et économique conduisant à la confiscation militaire du pouvoir politique d'un groupe identitaire sur les autres au sein d'un même Etat comme ce fut le cas au Rwanda et au Burundi en 1994 ; dans d'autres hypothèses, elle a conduit au dérèglement systémique de l'Etat susceptible d'aboutir à une absence ou éclipse momentanée de celui-ci, comme c'est aujourd'hui le cas en Somalie. Bertrand BADIE explique que la résolution 814 (1993) qui fonde les missions d'ONUSOM II, ne pouvait afficher plus clairement l'effondrement de la souveraineté d'un Etat : « *on entrerait évidemment, avec cette résolution, dans un processus qui déliait la communauté internationale de toute obligation de non-ingérence et qui l'autorisait même à faire bon usage de la violence pour rétablir l'ordre. La fonction du Léviathan passait ainsi de la communauté politique nationale à la communauté internationale* ». Voir BADIE Bertrand, *opus citatum*, p. 121. Voir aussi ADAM Bernard, « Le transfert d'armes vers les pays africains : quel contrôle ? » in Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, *Conflits en Afrique : Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Bruxelles, Les Publications du GRIP, 1997, p. 108.

l'Etat qui s'effondre, mais aussi la nation et l'idée même de lien social construit » indique Bertrand BADIE⁷⁴.

§ 2 : Le dysfonctionnement des institutions nationales de l'Etat

La transformation du contexte politique international après la fin de la guerre froide met en évidence le dysfonctionnement institutionnel des institutions de l'Etat, point focal de sa défaillance. Elle permet de saisir que ce qui pose problème au regard de la responsabilité onusienne du maintien de la paix, ce n'est pas simplement la défaillance de l'Etat mais ce sont beaucoup plus les conséquences de celle-ci qui se traduisent sur le terrain par un constat de dysfonctionnement institutionnel. L'Etat défaillant est donc aux yeux de l'Organisation des Nations unies, un Etat dysfonctionnel. Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI établit en effet une relation entre l' « *effondrement des institutions de l'Etat, en particulier la police et la justice* » et la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé, laquelle relation oblige la communauté internationale à aller au-delà des tâches militaires et humanitaires pour comprendre également la promotion de la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif⁷⁵.

Le dysfonctionnement qui affecte les Etats défaillants s'explique dans la détérioration que fait subir à la situation d'Etats en proie à d'énormes difficultés économiques, financières ou politiques, la réduction du seuil d'intensité des conflits armés. Il correspond à un phénomène de « *rupture de la bonne gouvernance, de la loi et de l'ordre* » qui a pour conséquence que l'Etat, entendu comme institution décisionnelle active et coercitive, n'est plus en mesure de prendre et appliquer de décisions majeures ou vitales. Ce phénomène se

⁷⁴ BADIE Bertrand, *opus citatum*, pp. 141-142 : « *Les mobilisations identitaires, en se banalisant, ne constituent pas seulement une crise interne des systèmes politiques : elles sont fautrices de désordres et de guerres souvent impitoyables. Elles banalisent la haine souvent portée jusqu'au génocide, elles prêchent les vertus de l'identique pour les substituer à l'art de la coexistence qui est partout le fondement même du politique. Ce faisant, elles s'attaquent directement au contrat social et à l'idée même de communauté ou de corps politique. (...). Autrement dit, la relation identitaire est énoncée comme une relation naturelle, tout en dérivant en réalité de l'arbitraire : elle est décrétée par celui qui l'énonce, distinguant, par le seul effet de sa subjectivité, qui est comme et qui lui est différent, qui est son propre groupe et qui ne peut pas y entrer* ». Dans la même perspective, le professeur Monique CHEMILLIER-GENDRAU souligne que la reconstruction du *lien social* abimé par les conséquences du conflit armé constitue une voie de passage obligé sur le chemin de la restauration de l'Etat. Intervention du professeur M. CHEMILLIER-GENDRAU, in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, Editions A. Pedone, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, 1995.

⁷⁵ A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, Supplément à l'Agenda pour la paix, *op. cit.*, § 13.

situe bien au-delà des actes de rébellion, de coups d'Etat ou d'émeutes, et s'apparente plus à une situation dans laquelle la structure de l'Etat, son autorité, en tant que pouvoir légitime, le droit et l'ordre politique se décomposent et, dans les cas extrêmes, font que l'Etat lui-même, dans sa fonction d'ordre et de légitimité disparaît⁷⁶. La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats dresse le même constat : « *la faiblesse des structures et institutions étatiques dans bon nombre de pays a accru les difficultés et les risques inhérents à l'édification d'une nation* »⁷⁷. En Irak, le Secrétaire général est clair lorsqu'il constate que la succession des guerres, un régime sévère de sanctions internationales, les effets débilissants du régime ainsi que les diverses distorsions économiques qu'a connu le pays sont à l'origine d' « *une détérioration grave de l'infrastructure économique et des institutions civiles de l'Irak* »⁷⁸. Dans le cas de la Somalie, cette implosion est allée jusqu'à réduire au silence les institutions nationales de l'Etat avec pour conséquence de faire de cet Etat, un « *Etat fantôme* », simple entité nominale dont on ne maîtrise aucune conduite quelle qu'elle soit : politique, sociale, sécuritaire ou juridique⁷⁹. L'examen de la résolution 814 (1993) montre que le Conseil de sécurité est revenu près d'une dizaine de fois sur la nécessité de relever les institutions politiques somaliennes, de les rétablir, d'établir des institutions démocratiques représentatives, de rétablir les institutions administratives locales, ou encore de les régénérer⁸⁰.

L'Etat défaillant parce qu'il est dysfonctionnel, se distingue d'autres formes pathologiques qui peuvent affecter les Etats, au nombre desquels figurent notamment la faillite économique de l'Etat, notion développée par le droit international économique pour

⁷⁶ ZARTMAN William (sous la direction de), *L'effondrement de l'Etat : désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux Horizons, 1995, p. 1.

⁷⁷ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, pp. 4-5. Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009.

⁷⁸ S/2003/715 du 17 juillet 2003, Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, § 84.

⁷⁹ MOUTON Jean-Denis, « Retour sur l'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle », in *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle*, Mélanges en l'honneur de François BORELLA, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 320-321. Le professeur J.D. MOUTON relève une progression dans l'implosion de structures institutionnelles de l'Etat : 1) La simple altération de l'Etat. L'autorité de l'Etat n'est plus en mesure de maintenir l'ordre et la sécurité publics sur l'ensemble du territoire : « *l'Etat est alors qualifié de dysfonctionnel* ». Cette situation caractérise le plus grand nombre des cas de défaillance de l'Etat. Ce qui a été le cas de l'Angola, du Mozambique, du Burundi, de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo. 2) La vacance du pouvoir, l'autorité exécutive disparaissant du moins momentanément le cas du Cambodge, du Libéria et de la Sierra Leone. 3) La décomposition de l'autorité politique qui aboutit à un véritable démantèlement de l'Etat, mais sans recomposition politique, suscitant alors un véritable délitement du lien social, lequel fondait l'existence d'un peuple. C'est le cas de la Somalie, un Etat en « en panne » selon l'expression de G. SALAME.

⁸⁰ S/RES/814 du 26 mars 1993, préambule, § 4, a), § 9, § 17.

stigmatiser la situation d'Etats dont la situation financière est tellement dégradée qu'ils ne sont plus en mesure d'assurer le paiement des intérêts de leurs dettes publiques colossales, de rembourser leurs dettes extérieures, et encore moins en mesure de régler les traitements de leurs fonctionnaires⁸¹ ; il se distingue aussi de la délinquance de l'Etat qui se manifeste par l'apparition de micro-pouvoirs de type mafieux tenant sous leur joug des secteurs entiers de l'économie et des régions du pays⁸².

L'Etat défaillant, incapable d'assurer le fonctionnement régulier de ses institutions nationales, voit alors se multiplier les situations d'atteintes aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, et les civils deviennent alors les principales victimes : « *Les crises humanitaires sont courantes et les autorités en présence – pour autant qu'on puisse parler d'autorités – n'ont pas la capacité d'y faire face* »⁸³. Anne-Line DIDIER et Jean-Luc MARRET emploient l'expression « *Etats échoués* » pour qualifier des Etats dans l'incapacité d'assurer au minimum leurs fonctions classiques, à commencer par la sécurité. Dans le même sens, Richard CAPLAN et Béatrice POULIGNY, examinant avec grand intérêt les cas de l'Angola de la Bosnie, du Libéria, du Rwanda, de la Sierra Leone et de la Somalie, finissent par considérer que l'effondrement de l'Etat dans ses structures institutionnelles constitue un empêchement majeur à assumer ses prérogatives régaliennes, en particulier vis-à-vis de la

⁸¹ Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe, « Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les Etats fragiles », 2006, p. 13. Article disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf, consulté le 16/05/09. L'Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe note à cet égard que « *la défaillance financière d'un Etat est génératrice de tensions sociales et politiques* » soulignant que « *nombre de rebellions militaires en Afrique sont ainsi liées au fait que l'Etat ne peut plus payer les fonctionnaires, et surtout les militaires ou les services de sécurité* ». L'O.C.D.E. emploie encore l'expression « *Etats fragiles* » pour désigner les « *pays où font défaut la volonté politique et/ou la capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques axées sur les pauvres* ». Plus précisément, il s'agit d'un Etat qui ne peut pas ou ne veut pas « *assurer la sécurité des personnes, se doter d'institutions politiques légitimes, gérer l'économie avec rigueur et proposer des services sociaux à sa population* ». Elle ajoute que ces pays se caractérisent en outre par « *une médiocre gouvernance et un risque élevé de conflit violent* ».

⁸² Il s'agit le plus souvent d'Etats dotés de régimes dictatoriaux qui se mettent à l'écart du système international enfermant leurs populations derrière des frontières-barreaux, violant systématiquement leurs engagements et adoptant des comportements voyous délinquants tels que le trafic illicite de stupéfiants, le trafic d'armes ou de pierres précieuses, le soutien aux groupes terroristes internationaux et la fabrication d'armes de destruction massive dont ces Etats pourraient user, eux aussi, à des fins de terrorisme. Voir MOUTON Jean-Denis, « Retour sur l'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle », in *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle*, Mélanges en l'honneur de François BORELLA, Nancy, P.U.N., 1999, p. 322. Voir aussi TIMSIT Gérard, « L'Etat stratège. Logiques, structures, décisions », in *Droit international et coopération internationale, Johannis-Andreae TOUSCOZ Amicorum Discipulorumque opus*, Nice, FEEL, 2007, p. 297.

⁸³ A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, Supplément à l'Agenda pour la paix, *op. cit.*, § 12. Au début du 20ème siècle, selon le PNUD, approximativement 90 pour cent des victimes de guerre étaient soldats ; à partir des années 1990, par contraste, à peu près, 90 pour cent des personnes tuées durant des conflits armés étaient civiles. Voir le rapport annuel du PNUD, 2002, p. 85. C'est l'association du critère politique au critère humanitaire ou sécuritaire qui permet d'expliquer la défaillance de l'Etat : *Ibidem*.

population⁸⁴. Kathia LEGARE confirme cette analyse lorsqu'elle relève que « *les Etats dysfonctionnels laissent généralement leur population dans le dénuement et la violence quotidienne* »⁸⁵. Enfin, selon Pascal TEXEIRA, cette situation est due au fait que les Etats, aujourd'hui dysfonctionnels, se sont retrouvés à la fin de la guerre froide, totalement dépourvus des attributs essentiels de la légitimité et de l'autorité, incapables de répondre aux besoins essentiels d'une population déjà fort malmenée sur le plan interne, en particulier la sécurité, abandonnant par voie de conséquence tout ou partie de leurs territoires, tantôt passés sous la coupe de pays voisins ou de mouvements sécessionnistes, tantôt transformés en zones de non-droit ou havres de paix pour des trafics de toutes sortes, des réseaux criminels et terroristes⁸⁶.

Section II : Les atteintes à la souveraineté des Etats défailants

Le professeur Yves DAUDET explique que la défaillance qui apparaît dans la gouvernance de l'Etat mêle des aspects politiques et sociologiques qui finissent par se répercuter sur le droit international lui-même, et intéresser la question du maintien de la paix, dans la mesure où cette défaillance conduit à s'interroger sur les conditions de l'exercice du pouvoir en son sein et finalement sur la souveraineté d'un tel Etat⁸⁷. C'est que l'analyse des conséquences de l'effondrement des structures nationales de l'Etat montre que celles-ci se répercutent sur la souveraineté même de l'Etat au point de remettre en cause sa qualité et par ce fait même faire basculer la pierre angulaire de l'édifice que constitue l'Organisation des Nations unies elle-même. Ceci amène Bertrand BADIE à soulever le fait que l'implosion des

⁸⁴ CAPLAN Richard et POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du *state building* », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, p. 124. V. DIDIER Anne-Line et MARRET Jean-Luc, *opus citatum*, p. 8. DIDIER Anne-Line et MARRET Jean-Luc constatent, au sein des Etats africains particulièrement, une perte du monopole de la violence due au fait de l'usure du concept d'« *Etat-nation* » qui aurait pour conséquence que « *des éléments de structuration clanique/tribale prennent le dessus sur des éléments de structuration homogène* ».

⁸⁵ Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 400-403. LEGARE Kathia, « Les Etats défailants dans la filière terroriste : un apport nécessaire ou contingent ? », *Sécurité mondiale*, N° 28, septembre-octobre 2007, p. 2.

⁸⁶ TEXEIRA Pascal, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *A.F.R.I.*, 2005, p. 105.

⁸⁷ DAUDET Yves, « Les réponses curatives : responsabilité de protéger et reconstruction de l'Etat », in Société Française pour le Droit International, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, p. 289.

structures d'autorité et de légitimité au sein de l'Etat défaillant est source d'anéantissement de sa souveraineté⁸⁸.

Monsieur Gilbert KADHIAGALA propose, afin de mieux appréhender la question des atteintes à la souveraineté de l'Etat défaillant, de replacer le phénomène de l'effondrement de l'Etat au cœur du cadre conceptuel qui nous fait comprendre sa formation⁸⁹. C'est donc sous un double angle de vue que nous aborderons la question des atteintes à la souveraineté de l'Etat défaillant en nous intéressant premièrement au fait que la dépréciation des éléments constitutifs de l'Etat entraîne la dépréciation de la souveraineté censée les caractériser (§ 1) ; puis nous orienterons notre réflexion sur le fait que le dysfonctionnement des institutions nationales de l'Etat défaillant empêche celui-ci d'exercer sa compétence nationale sur les matières qui en relèvent essentiellement, provoquant ainsi une dévalorisation de sa souveraineté entendue comme plénitude dans l'exercice de la compétence nationale de l'Etat (§ 2).

§ 1 : La souveraineté entendue comme la caractéristique indissociable des éléments constitutifs de l'Etat

La littérature juridique du droit international s'accorde à reconnaître que pour qu'il y ait existence d'un Etat, la réunion d'au moins trois éléments est nécessaire. Nonobstant des variantes de forme négligeables, ces trois éléments sont : la population, le territoire et le gouvernement. Dans sa décision du 1^{er} août 1929, le Tribunal arbitral mixte germano-polonais examinant l'affaire de la « *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft* », a déclaré qu'« *Un Etat n'existe qu'à condition de posséder un territoire, une population habitant ce territoire et une Puissance publique qui s'exerce sur la population et sur le territoire* »⁹⁰.

Cependant, la réunion de ces trois éléments, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante pour distinguer un Etat par défaut. Il existe, en effet, des collectivités qui, bien que possédant

⁸⁸ BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999, p. 118.

⁸⁹ KHADIAGALA Gilbert, « L'effondrement de l'Etat et sa reconstruction en Ouganda », in ZARTMAN William (sous la direction de), *L'effondrement de l'Etat : désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux Horizons, 1995, p. 35.

⁹⁰ ROUSSEAU Charles, *opus citatum*, pp. 176-178. Voir aussi KRABBE Hugo, « L'idée moderne de l'Etat », *R.C.A.D.I.*, 1926-III, vol. 13, pp. 513-583.

une population, un territoire et des services publics distincts, ne peuvent cependant pas prétendre à la qualification de l'Etat. C'est notamment le cas de l'Organisation pour la Libération de la Palestine (O.L.P.), et dans une moindre mesure, le cas du Sahara occidental. Seule la souveraineté, critère d'ordre juridique, permet d'établir une véritable distinction de l'Etat au sein de la communauté internationale, elle est par conséquent indissociable des trois éléments précités car elle ne saurait être interprétée en dehors de la notion d'Etat qu'elle caractérise. Pour cette raison la définition que donne de l'Etat, le premier avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, du 29 novembre 1991, joint aux trois éléments susmentionnés, la souveraineté. La Commission considère en effet : « *que l'Etat est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé ; qu'il se caractérise par la souveraineté* »⁹¹. Ceci revient à considérer que l'Etat, réalité politico-sociale, nécessite pour la compréhension de sa place et de son rôle au sein de la communauté internationale, la superposition d'une réalité juridique, la souveraineté. En d'autres termes, il est « *une personne juridique différente de toute autre par la souveraineté* »⁹².

La Commission d'arbitrage susmentionnée considère que pour la mise en œuvre des critères relatifs à l'existence de l'Etat, la forme de l'organisation politique interne et les dispositions constitutionnelles constituent de simples faits, dont la prise en considération est cependant utile pour déterminer l'emprise du gouvernement sur la population et sur le territoire. Cette observation soulève, de manière indirecte, le rôle accru que peuvent désormais jouer de simples faits, dans l'établissement de l'effectivité ou non, voire de la réalité ou non de l'existence de l'Etat. Autrement dit c'est la détérioration des éléments de territoire et de peuple (A), associée à la détérioration de l'élément d'autorité (B) qui entraînent dans leur sillage la détérioration du caractère de souveraineté. C'est l'idée qui peut être déduite de la pensée de Raymond CARRE de MALBERG pour qui « *La souveraineté interne implique en effet, que l'Etat possède, soit dans ses rapports avec les individus, qui sont ses membres ou qui se trouvent sur son territoire, soit dans ses rapports avec tous autres groupements publics ou privés formés au-dedans de lui, une autorité suprême, en ce sens que*

⁹¹ Conférence pour la paix en Yougoslavie, Avis de la Commission d'arbitrage, 29 novembre 1991, in *R.G.D.I.P.*, 1992, p. 264. Voir également BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.

⁹² MOUTON Jean-Denis, « Retour sur l'Etat souverain à l'aube du XXI^e siècle », in *Etat, Société et Pouvoir à l'aube du XXI^e siècle*, Mélanges en l'honneur de François BORELLA, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, p. 329.

sa volonté prédomine sur toutes les volontés de ces individus ou groupes, celles-ci ne possédant qu'une puissance inférieure à la sienne »⁹³. Le rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats, « *La responsabilité de protéger* », va dans le même sens considérant que la souveraineté implique une double responsabilité : a) externe, qui est de respecter la souveraineté des autres Etats et b) interne, qui est de respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l'Etat. Ce rapport permet de constater que le manquement de l'Etat dans la prise en compte de ses responsabilités, conduit à la dépréciation de son caractère de souveraineté⁹⁴. De cette manière, et parce que victime de plusieurs formes de détérioration, l'Etat défaillant n'est plus rien qu'« *une personne juridique qui ne traduit plus une réalité substantielle* »⁹⁵.

A. La division du territoire et l'altération du lien social

La Cour internationale de justice, dans son avis consultatif portant sur le cas du Sahara occidental, établit entre le territoire et la population un lien substantiel considérant celui-là comme l'espace géographique sur lequel est établie de manière organisée, celle-ci : « *Il ressort de la pratique étatique de la période considérée que les territoires habités par des tribus ou des peuples ayant une organisation sociale et politique n'étaient pas considérés comme terra nullius* »⁹⁶. De façon générale, le territoire étatique se compose d'éléments terrestre, maritime et aérien, définis en termes légaux tels qu'ils ne coïncident pas avec la matière – solide, liquide ou gazeuse - dont ils sont constitués. Ce territoire, s'il n'implique pas nécessairement l'idée de continuité géographique, ne peut s'appréhender toutefois que dans son unité physique⁹⁷.

⁹³ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie de l'Etat*, Paris, DALLOZ, 2004, pp. 70-71.

⁹⁴ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, p. 9 : « *Dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans la pratique des Nations Unies et dans la pratique étatique elle-même, la souveraineté s'entend aujourd'hui comme englobant ces deux responsabilités. La souveraineté considérée comme responsabilité représente désormais la condition minimale à remplir pour les Etats désireux de montrer qu'ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale* ». Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009.

⁹⁵ MOUTON Jean-Denis. *opus citatum*, p. 329. Voir aussi la sentence arbitrale Max HUBER, *Ile de Palmas* (Etats-Unis/Pays-Bas) du 4 avril 1928 publiée dans la Revue Générale de Droit International Public, 1935, p. 156.

⁹⁶ *Sahara occidental*, Avis consultatif du 16 octobre 1975 : C.I.J. Rec. 1975, par. 80, p. 39. Voir aussi SCHOENBORN Walther, « La nature juridique du territoire », *R.C.A.D.I.*, 1929-V, tome 30, p. 122. L'expression *terra nullius* était un terme de technique juridique employé à propos de l'occupation en tant que l'un des modes juridiques reconnus d'acquisition de la souveraineté sur un territoire.

⁹⁷ COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2008, 8^{ème} édition, p. 406.

Il apparaît, à la lumière des événements récents survenus après la guerre froide, que le territoire des Etats ayant fait l'objet de violences armées s'est caractérisé, à la fois, par des lignes de brisure séparant les différents groupes belligérants et mettant en difficulté une unité physique qu'ils avaient déjà mal à assurer, et par la désorganisation de la population au plan social et politique. Le professeur Jean CHARPENTIER note qu'après la guerre froide, les conflits tribaux ont continué à persister, pourrissant, sans garde-fous, et parvenant à créer des « zones d'insécurité totale, de nouvelles « *terrae incognitae* » » au sein desquelles la faillite de l'Etat territorial, dans sa fonction première, c'est-à-dire sa fonction sécuritaire est patente⁹⁸. Ces atteintes traduisent ainsi l'incapacité ou le manquement de l'Etat qui n'est plus en mesure d'assurer, de manière efficace, la protection des individus présents sur son territoire, en temps de paix comme en temps de guerre et relèvent de la responsabilité de l'Etat aussi bien au regard des droits de l'homme, que du droit international humanitaire. Le professeur Yves DAUDET considérant les cas de la Somalie, d'Haïti, du Cambodge, du Libéria, de la Sierra Leone, de la région des Grands lacs et de la Bosnie-Herzégovine, trouvent comme point commun à ces différentes situations le fait qu'elles entraînent la maltraitance des individus qui, au pire, sont des victimes et des opprimés et qui, au mieux ne bénéficient pas des prestations minimum qu'un Etat souverain doit lui assurer⁹⁹.

La détérioration de ces deux éléments constitutifs de l'Etat a fait l'objet d'une claire observation de la part de Jean-Christophe RUFIN qui, reprenant les cas de la Somalie, du Libéria ou de l'Afghanistan, remarque que nous assistons à la fois à une guerre civile violente et au dépeçage de l'entité spatiale : « *Chaque faction en lutte met en échec les autres dans leur tentative de contrôle du pouvoir central et établit plus ou moins fermement son autorité sur une portion de territoire. Fait essentiel, ce dépeçage ne se fait pas selon des lignes régulières, ne découpe pas un ou plusieurs sous-Etats : il se fait de façon anarchique et largement incontrôlé avec le développement de l'autonomie du pouvoir jusqu'à un niveau très local (chefs de guerres, bandes armées incontrôlées)* »¹⁰⁰.

⁹⁸ CHARPENTIER Jean, « Le Phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Colloque de Nancy, Paris, Editions A. Pedone, 1994, p. 26.

⁹⁹ DAUDET Yves, « Les réponses curatives : Responsabilité de protéger et reconstruction de l'Etat », *opus citatum*, p. 288.

¹⁰⁰ RUFIN Jean-Christophe, « Les crises de l'Etat dans le tiers-monde », in *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Colloque de Nancy, S.F.D.I. Paris, Editions A. Pedone, p. 63.

L'exemple de la République démocratique du Congo, montre de quelle manière, la dynamique du conflit armé a débouché sur une partition, *de facto*, du territoire nationale en trois grandes portions distinctes la première dirigée par le Mouvement de libération du Congo (M.L.C.) présidé par monsieur Jean-Pierre BEMBA, la deuxième dirigée par le Rassemblement congolais pour la démocratie présidé par monsieur Azarias RUBERWA, la troisième enfin restant entre les mains du gouvernement. A cela s'ajoutent quelques autres portions territoriales entre les mains de groupes armés, tantôt alliés tantôt dissidents comme le RCD/ML de Mbusa NYAMUISI contrôlant les territoires de *Beni* et *Butembo* dans le nord Kivu ; le RCD/NATIONAL de Roger LUMBALA tenant le district de *Bafwasende* et l'U.P.C. de Thomas LUBANGA tenant le district de l'*Ituri*. Cet exemple démontre également qu'au-delà de la partition militaire, se sont installées, au sein de chacune de ces portions, de véritables administrations autonomes et totalement déconnectées des institutions centrales de Kinshasa percevant taxes et redevances administratives en leur nom et pour leur propre compte. Mody BERETHE souligne en effet que ce sont les ressources naturelles d'un Etat en situation déliquescence qui justifient que les péripéties des combats et les alliances dictées par les intérêts des acteurs conduisent rapidement à une prolifération des mouvements, se soldant par la partition du territoire entre factions armées s'arrogeant le contrôle d'un pays aux ressources aussi abondantes que convoitées¹⁰¹.

Anne-Line DIDIER et Jean-Luc MARRET en analysant le comportement des différents groupes et milices, relèvent que ces organisations ne se contentent pas uniquement d'avoir une dimension de « *prédation économique* » sur les populations ou les ressources qu'elles dominent, mais qu'elles tentent même de remplacer l'Etat sur son territoire, à tout le moins d'instaurer sur la zone qu'elles contrôlent, une sorte de micropouvoir politique alternatif de fait et local, autrement dit une « *souveraineté concurrentielle* »¹⁰². Ainsi, faute de pouvoir disposer d'une légitimité populaire suffisante, ces organisations tenteraient de compenser leur manque de représentation politique par le contrôle sécuritaire de la base, au prix d'une altération du lien social encore fragile de sociétés en quête d'identification nationale ; lequel contrôle continue de subsister même après la signature des accords de paix

¹⁰¹ BERETHE Mody, « Problématique de la réforme de la police en situation postconflit : le cas de la RDC », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 167.

¹⁰² DIDIER Anne-Line et MARRET Jean-Luc, *Etats « échoués », mégapoles anarchiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 12. Ces organisations repolitisent par exemple leurs actions à partir des municipalités, comme l'a fait la guérilla colombienne, ou encore la jeunesse déclassée et perdante du système politique local, comme l'a fait le *Revolutionnary United Front* en Sierra Leone.

comme le signale monsieur Ban KI-MOON au sujet de la Côte d'Ivoire notamment pour laquelle il déplore toutes les difficultés que rencontrent les fonctionnaires du pays, y compris les préfets à se redéployer sur l'ensemble du territoire et particulièrement dans les zones où les commandants de secteurs des *Forces nouvelles* se montrent peu enclins à renoncer à leurs prérogatives administratives, financières et de sécurité.

En République démocratique du Congo, l'apparition de « *souverainetés concurrentielles* » à la souveraineté de l'Etat s'est manifestée, comme le souligne le professeur SAYEMAN Bula-Bula, par le « *processus d'atomisation* » des différents groupes rebelles et particulièrement le Rassemblement Congolais pour la démocratie (R.C.D.) qui a contribué à accentuer le délitement ou l'altération du lien social. A titre d'exemple, le Secrétaire général Ban KI-MOON mentionne la création unilatérale d'une nouvelle entité territoriale et administrative apparue avant même la signature de l'Accord global et inclusif. Il s'agit du territoire de « *Minembwe* », création du mouvement armé du RCD-Goma dans le Sud-Kivu¹⁰³.

Le cas extrême de la Somalie, présente le profil d'un peuple essentiellement nomade composé de petits groupes mobiles non urbanisés, dont la structure découle du principe lignager pyramidal avec au sommet six familles qui représentent des confédérations de clans elles-mêmes subdivisées en sous-clans, regroupements de lignage, familles, etc. Cette réalité a survécu au passage de l'Etat en tant que forme d'organisation cependant, comme le souligne Gérard PRUNIER, « *à côté de cette puissante réalité, l'Etat n'a pas eu le temps de créer un champ de légitimité suffisant pour qu'une loyauté supra clanique puisse se développer à son égard* »¹⁰⁴. La chute de l'ancien sous-officier de l'armée coloniale italienne SYAD BARRE le 21 janvier 1991 va plonger le pays dans un chaos sans nom, un marasme politique, doublé d'un marasme économique auquel va s'ajouter une crise écologique qui retiendra l'attention du Conseil de sécurité. Dans ce pays la redistribution du territoire en autant de lignées familiales toutes aussi puissantes les unes que les autres, a plus fait qu'altérer simplement le

¹⁰³ SAYEMAN Bula-Bula, « L'Accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le Protocole de Luanda du 06 août 2002 relatifs au règlement du conflit armé contre la République démocratique du Congo », in *Annales de la Faculté de Droit*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, vol. XI-XXVII, p. 56. Voir également doc. S/2008/645 du 13 octobre 2008, Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 24 ; S/2006/390 du 13 juin 2006, Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 8.

¹⁰⁴ PRUNIER Gérard, « La dimension historique de la crise somalienne », cité par SOREL Jean-Marc, « La Somalie et les Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1992, p. 62.

lien social du peuple somali, comme en témoigne la proclamation d'indépendance de la province du Nord (ex *Somaliland*) le 16 mai 1991 sans qu'une reconnaissance de la communauté internationale ne vienne la consacrer. Elle a également entraîné la disparition pure et simple de l'Etat : « *La notion même d'Etat peut-être remise en cause puisqu'il n'y a pas, selon la définition traditionnelle, de gouvernement capable d'exercer une autorité effective sur l'ensemble du territoire et de la population* »¹⁰⁵. La réalité de l'agonie de la Somalie est à ce point que le Conseil de sécurité, dans certaines résolutions correspondantes, s'est directement adressé aux parties concernées, aux mouvements concernés ainsi qu'à toutes les factions somalis concernées¹⁰⁶.

Jean-François BAYART explique les variations de la souveraineté autour du thème de la dislocation du territoire et de l'altération consécutive du lien social, par le fait que les circonscriptions étatiques délimitées par le colonisateur ont continué de s'inscrire dans des espaces historiques et géographiques plus vastes qui n'ont pas cessé, comme par magie, d'être actifs et dont on constate désormais la pleine résurgence, une fois refermée la parenthèse de l'occupation européenne¹⁰⁷. Pour sa part, le professeur Jean CHARPENTIER pense que chacun de ces exemples apporte la confirmation que la faillite de l'Etat territorial, dans sa fonction première, c'est-à-dire sa fonction sécuritaire vis-à-vis de l'organisation sociale et politique de la population, est patente. Il ajoute que dans les cas extrêmes, l'observateur est tenté de parler d'« *anarchie* » et l'observateur internationaliste, tenté d'être plus sévère encore et parler de « *territoires sans maîtres* »¹⁰⁸.

¹⁰⁵ SOREL Jean-Marc, « La Somalie et les Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1992, pp. 62-63 : « *Absence d'Etat, autorité clanique morcelée prédominante, économie sinistrée, famine endémique, guerre civile ponctuée de pillages et détournement divers de l'aide humanitaire ; autant de paramètres qui seront les raisons de l'action massive des Nations Unies, à partir du début 1992* ».

¹⁰⁶ S/RES/751 du 24 avril 1992, (ONUSOM I) ; S/RES/814 du 26 mars 1993, (ONUSOM II).

¹⁰⁷ BAYART Jean-François (sous la direction de), « L'historicité de l'Etat importé », in *La greffe de l'Etat. Les trajectoires du politique*, Paris, Karthala, 1996, p. 15.

¹⁰⁸ CHARPENTIER Jean, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », *opus citatum*, pp. 26-27. Voir aussi CHOPRA Jarat and HOHE Tanja, « Participatory Peacebuilding », in KEATING Tom and KNIGHT Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, The University of Alberta Press, Edmonton, 2004, p. 252. CHOPRA Jarat et HOHE Tanja ne sont pas tout à fait du même avis : « *There is never a vacuum of power on the ground. Even when there is the complete absence of an identifiable state government or any semblance governing institutions – as was the case when Indonesian forces withdrew from East Timor or when Somalia disintegrated – traditional structures evolve, social organization is redefined, people continue to survive, filling the space, if it was ever there in the first place* ».

B. La perte d'effectivité de l'autorité gouvernementale

L'effectivité se définit comme le caractère ou la qualité d'une autorité qui s'exerce réellement¹⁰⁹. Dans le cadre de l'autorité gouvernementale, elle suppose comme le souligne le professeur Alphonse NTUMBA LUABA, que le gouvernement d'un Etat donné, qu'il soit ou non légitime, ait la capacité d'exercer ses compétences et surtout qu'il ait la capacité de les appliquer de manière réelle ou effective sur son territoire et sa population¹¹⁰. En d'autres termes, cette effectivité renvoie à la capacité d'organisation politique et sociale de l'Etat sans laquelle celui-ci ne peut-être en mesure d'exercer ses compétences, et *in fine*, à l'organisation politique de l'Etat lui-même, dont elle est un élément inséparable. CARRE DE MALBERG fait remarquer que l'examen des Etats, sous le rapport qu'induit l'établissement au sein de la nation d'une puissance publique, révèle que celle-ci tire son existence d'une certaine organisation du corps national : organisation par laquelle d'abord se trouve définitivement réalisée l'unité nationale, et dont aussi le but essentiel est de créer dans la nation une volonté capable de prendre pour le compte de celle-ci toutes les décisions que nécessite la gestion de ses intérêts généraux ; enfin organisation d'où résulte un pouvoir coercitif permettant à la volonté ainsi constituée de s'imposer aux individus avec une force irrésistible. Cette remarque soulève le rôle de garant que joue l'autorité de l'Etat vis-à-vis de la cohésion sociale de l'Etat et particulièrement son identification en tant que nation ; en République démocratique du Congo, par exemple, le Secrétaire général des Nations unies conclut à la déficience ou l'inexistence du pouvoir de l'Etat dans de nombreuses parties du pays où l'autorité est exercée par les administrations parallèles qui ont été créées par les groupes armés, y compris d'anciens éléments belligérants du Gouvernement de transition¹¹¹. Au-delà, elle permet également de situer le point de départ de la défaillance de l'Etat et particulièrement la défaillance des Etats multiethniques, qui, alors qu'ils se trouvaient en pleine recherche de cette identité nationale, ont vu l'autorité de l'Etat défaillir face à l'éclatement ou l'implosion de leur territoire national et l'apparition de nouveaux pouvoirs prétendant à l'exercice d'une souveraineté concurrentielle à celle de l'Etat : « *l'effondrement du bloc communiste et la propagation universelle des valeurs du libéralisme économique ont fait tomber les masques et*

¹⁰⁹ SALMON Jean (sous la direction), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2001, p. 411.

¹¹⁰ NTUMBA LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 2005, p. 47.

¹¹¹ S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 12.

*révélé la perte d'autorité de l'Etat face à « l'émiettement du pouvoir »*¹¹². En d'autres termes encore, il est possible de constater dans la *balkanisation* ou la partition de fait de certains Etats, que la sphère de la puissance de l'Etat ne coïncide plus avec l'espace sur lequel s'étendent ses moyens de domination¹¹³.

La Cour internationale de justice, dans son avis consultatif sur le Sahara occidental, affirme qu'« aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure particulière comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde »¹¹⁴. Cette affirmation est avérée quant à la détermination des éléments constitutifs de l'Etat, cependant, comme le relèvent Patrick DAILLIER et Alain PELLET, au-delà de la condition du gouvernement, les avatars de la pratique montrent aujourd'hui que « l'exigence de l'effectivité gouvernementale est devenue une condition juridique de l'existence de l'Etat »¹¹⁵. La défaillance de l'Etat présente aujourd'hui le tableau d'Etats impuissants à assurer des fonctions aussi essentielles que celles qui touchent au maintien de l'ordre militaire et policier en leur sein, au respect des droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales, ainsi qu'à la libre circulation de leurs biens, et qui touchent encore au respect ainsi qu'à l'indépendance de la justice. Cette défaillance permet de constater que si survivance de l'autorité du gouvernement il y a, celle-ci n'est plus que de simple forme et son contenu, qui permet qu'elle soit effective, a depuis longtemps disparu. Ceci est tellement vrai que dans certains cas extrêmes tel que celui de la Somalie, on pourrait voir dans l'atrophie de la qualité de ce pouvoir politique, la mort de l'Etat.

La réalité juridique renvoie cependant un second reflet qu'il est important de prendre en compte, celui de la persistance juridique de l'Etat qui, malgré les nombreuses atteintes qui lui sont portées, ne parvient plus à assurer l'effectivité de son autorité politique¹¹⁶. Plutôt que de

¹¹² CHARPENTIER Jean, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », pp. 25-26.

¹¹³ CARRE DE MALBERG Raymond, *opus citatum*, p. 5. V. KNAPP Blaise, « L'Etat souverain en 2006 : Théorie et réalité ? », in *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET. Paris, A. Pedone, 2008, pp. 149-150. Monsieur B. KNAPP relève que si l'activité souveraine est le fait d'un « non souverain », elle ne peut s'exercer légalement, c'est-à-dire sans devenir destructrice de l'idée même d'Etat, que si les Etats ont pris les mesures autorisant ces activités, en définissant les conditions et en organisant la surveillance.

¹¹⁴ *Sahara occidental*, Avis consultatif du 16 octobre 1975 : C.I.J. Rec. 1975, par. 94, p. 44.

¹¹⁵ DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 7^{ème} édition, 2002, p. 416.

¹¹⁶ GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Editions du Juris-Classeur, 2002, p. 55. L'auteur fait remarquer qu'un nombre non négligeable d'Etats membres des Nations unies, n'exercent pas sur l'ensemble de leur territoire les fonctions normales de l'Etat, que certains ne l'ont jamais fait (cas de l'Angola jusqu'en 2002), et que d'autres paraissent hors d'Etat de pouvoir le faire (cas de la Somalie).

conclure à la mort de l'Etat, il paraît plus indiqué de voir dans la perte d'effectivité de son autorité gouvernementale, une forme de dégénérescence de sa qualité d'Etat qui continue de se maintenir, au sein de certaines assemblées internationales notamment. La dégénérescence de l'Etat conduit également à constater la dégénérescence de la souveraineté qui le caractérise et cette dernière se justifie notamment par les circonstances historiques et politiques qui ont prévalu à la naissance de l'Etat. Monsieur J. CHARPENTIER explique qu'en attribuant à tous les peuples en voie d'émancipation, la qualité d'État, pour protéger leurs jeunes indépendances, la communauté internationale ne s'est pas avisé de savoir si les prérogatives externes de la souveraineté étaient justifiées par la réunion des conditions nécessaires à son exercice interne, si le modèle européen de l'État était transposable au monde entier, et enfin s'il pouvait se greffer sur des sociétés dont beaucoup étaient encore à l'âge féodal. Au-delà de cette explication, il s'interroge sur la question de savoir si, trente ans après l'apogée de la décolonisation, la greffe a pris au sein de ces Etats, et si la dégradation continue de leur souveraineté interne n'est pas en train de priver ces derniers des prérogatives de leur souveraineté externe : « *Force est de constater que, si la forme étatique a été un produit d'exportation dans la société internationale, il n'en va pas de même de la substance étatique. Elle ne saurait être artificiellement imposée voire imitée* »¹¹⁷. Concernant le cas de la République démocratique du Congo par exemple, le professeur Célestin NGUYA-NDILA MALENGANA relève que la décolonisation peut-être précoce mais opportune, a donné naissance à « *un Etat nouveau que rendent précaire les rivalités des puissances, ses propres insuffisances, l'immensité de son territoire peu maîtrisé et ses richesses colossales qui attirent les convoitises* »¹¹⁸.

En fait, il semble de plus en plus évident que les exigences virtuellement rigoureuses de l'article 4 § 1 de la Charte des Nations unies – être un Etat, pacifique, acceptant les obligations de la Charte, et au jugement de l'Organisation, capable de les remplir et désireux de le faire – n'ont jamais été appliquées avec rigueur. Selon Franck ATTAR, à la base de cet

Pour notre part, nous pourrions citer l'exemple de la République démocratique du Congo qui depuis 1996, n'arrive plus à assurer l'effectivité de son pouvoir souverain sur l'ensemble de son territoire, confronté à un phénomène d'« *exponentialisation* » des groupes et milices armés sévissant sur son territoire.

¹¹⁷ V. CHARPENTIER Jean, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », *opus citatum*. V. aussi SUR Serge, « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », *R.G.D.I.P.* 1993, p. 892 : L'auteur rappelle que *Idem*, p. 890.

¹¹⁸ NGUYA-NDILA MALENGANA Célestin, « L'ONU au Congo, en réponse au défi de décolonisation », in BAKANDEJA wa MPUNGU *et alii* (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007. Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2007, p. 121.

état de fait réside dans l'article 2 § 1 de la Charte des Nations unies qui, postulant l'égalité juridique des Etats, leur confère ainsi (virtuellement) tous les attributs de la souveraineté¹¹⁹.

L'une des conséquences de la perte ou de la réduction de l'effectivité de l'autorité gouvernementale est consacrée dans la prolifération de la fraude et de la corruption au sein des services publics et institutions censées donner à l'Etat les moyens de son action politique. Le fait est qu'aujourd'hui, de nombreux gouvernements au sein d'Etats tantôt décolonisés, tantôt décommunisés, sans que cela ne leur soit exclusif, trouvent dans leur souveraineté juridique, le moyen d'un enrichissement personnel, mais surtout identifient cet enrichissement personnel à la consolidation de leur pouvoir politique. Ceci a pour conséquence de renforcer et accentuer davantage l'ineffectivité de l'autorité de l'Etat, car le clientélisme lié à la patrimonialité du pouvoir qui s'installe en son sein se détermine par les appartenances ethniques. En d'autres termes, les prébendes étatiques vont aux membres des ethnies auxquelles appartiennent les gouvernants et la fidélité à l'ethnie prime dès lors la fidélité à l'Etat¹²⁰.

§ 2 : La souveraineté entendue comme la plénitude de l'exercice de la compétence discrétionnaire de l'Etat

A côté des atteintes à la souveraineté entendue comme élément indissociable des critères constitutifs de l'Etat, qui peuvent être regardées comme des atteintes indirectes, existe une autre forme d'atteintes, plus directes à la souveraineté comprise dans son aspect positif, c'est-à-dire, comme le droit de l'Etat à l'exercice de la plénitude des compétences et des pouvoirs qui lui sont reconnus dans l'ordre international¹²¹.

Par définition, la compétence discrétionnaire de l'Etat correspond à la plénitude de son exercice en ce sens que, contrairement aux autres collectivités publiques qui elles reçoivent

¹¹⁹ ATTAR Franck, *Le droit international. Entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994, pp. 218-219.

¹²⁰ Au sein de ces Etats, outre la modicité des ressources économiques, la première dérive affectant la structure du pouvoir est la réapparition d'une conception patrimoniale du pouvoir. CHARPENTIER Jean, « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », Colloque de Nancy : *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*. Paris, Editions A. Pedone, p. 25.

¹²¹ VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1983-V, volume 183, p. 77. Voir aussi *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949 : C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

des compétences d'attribution, nécessairement limitées quant à leur objet, la compétence de l'Etat reste indéterminée *ratione materiae*, sous réserve d'un abandon ou d'une délégation volontaire de l'exercice de cette compétence par voie conventionnelle. L'Etat pleinement souverain est donc celui qui dispose d'une liberté d'exercice entière et discrétionnaire de sa compétence nationale, jusqu'à la limite du droit international qui l'arrête¹²².

Les atteintes à la souveraineté entendue comme plénitude de l'exercice de la compétence discrétionnaire de l'Etat correspondent, dans le cas des Etats défailants, à la remise en cause de trois monopoles de l'Etat sur son étendue spatiale : celui de la législation, celui de la contrainte et celui de la juridiction¹²³. Elles viennent confirmer cette analyse de Charles CHAUMONT selon laquelle « *La souveraineté internationale de l'Etat est intimement liée à la façon dont les gouvernements conçoivent et appliquent l'autorité de la nation, c'est-à-dire la souveraineté interne* »¹²⁴.

Juridiquement, ces atteintes se traduisent, d'une part, par la constatation que la compétence discrétionnaire de l'Etat ne saurait plus être validée de manière pleine et autonome par l'ensemble des matières qui essentiellement relèvent de son domaine réservé ce qui aurait pour effet principal de réduire, voire d'abolir son indépendance (A), et d'autre part, par l'observation, l'existence d'obstacles à cette validation ou validité, amène à constater, plutôt qu'une disparition de l'Etat dans son indépendance, la survivance de celui-ci résultant de la dématérialisation consécutive de la compétence discrétionnaire de l'Etat. En d'autres termes, l'amenuisement du caractère discrétionnaire de la compétence de l'Etat, constatée dans les éléments de sa défaillance, se réalise au bénéfice du maintien de son statut étatique (B).

¹²² V. ROUSSEAU Charles, « L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international », *R.C.A.D.I.*, 1948, t. 2, vol. 73, pp. 233-249.

¹²³ V. GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Editions du Juris-Classeur, 2002, pp. 59-60.

¹²⁴ CHAUMONT Charles, « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », in *Hommages d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Paris, A. Pedone, 1960, p. 151.

A. Les obstacles à la validation de la compétence discrétionnaire de l'Etat sur son domaine réservé

Il est un principe de droit international général que chaque Etat possède en raison de sa souveraineté, un pouvoir légal lui ouvrant la possibilité la possibilité d'exercer un certain nombre de prérogatives, de même qu'un domaine spécifique et sans être exclusif sur lequel il pourrait de manière discrétionnaire, c'est-à-dire en dehors de toute contrainte de quel ordre que ce soit, exercer lesdites prérogatives. Ce domaine est qualifié par Hans KELSEN de domaine de validité matériel du droit interne : « *le domaine de validité matériel du droit interne ne s'étend que jusqu'au point où le droit international général et particulier lui cède la place* ». Dans la pensée de cet auteur, le domaine de validité matériel du droit interne de l'Etat fait référence aux « affaires intérieures » des Etats et s'évalue en fonction du droit international¹²⁵. Elle se réfère pour cela à la jurisprudence internationale, spécialement celle de la Cour permanente de justice internationale qui, dans son avis consultatif relatif aux *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, a déclaré que « *la question de savoir si une certaine matière entre ou n'entre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est essentiellement relative et dépend du développement des rapports internationaux* »¹²⁶.

En 1954, L'Institut du Droit International a modulé cette définition considérant que depuis la création de l'Organisation des Nations unies, le domaine réservé ne correspondait plus à un domaine exclusif mais plutôt à la réalité d'un domaine assujetti à la volonté entière et totale du droit international. Elle a par conséquent proposé la définition suivante : « *le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par*

¹²⁵ KELSEN Hans, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *R.C.A.D.I.*, 1932-IV, volume 42, p. 299. V. KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 292-293.

¹²⁶ *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, avis consultatif du 07 février 1923 : C.P.J.I. Série B, n° 4. Jusqu'à la création de la Société des Nations, la théorie du domaine réservé par nature a longtemps prévalu dans la doctrine internationale. En vertu de cette théorie, l'Etat détermine de manière discrétionnaire, les matières qui relèvent de sa propre compétence. Cette théorie, parce que faisant entrave aux progrès du droit international a été remise en cause par l'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations affirmant désormais que c'est au droit international qu'incombe la responsabilité de fixer le domaine de la compétence exclusive des Etats. Le professeur MAMPUYA relève que l'avis de la C.P.J.I. prouve bien qu'il n'est pas de manière absolue établi que, par nature, par définition, certaines questions ne peuvent être traitées par le droit international conventionnel ou coutumier et, constamment, on voit le champ matériel d'application de ce dernier s'étendre, intégrant progressivement toutes les questions que, jusque là, les Etats incluaient dans leur compétence nationale et, même, qui jusque là n'étaient traitées que par les Etats. De telle sorte que, au moins une chose est certaine, lorsqu'une question est réglée par un traité international, elle cesse de relever de la compétence nationale. MAMPUYA Auguste, « Historique et contenu de l'article 2 § 7 », in *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas europa*, n° 17, décembre 2006, p. 23.

le droit international. L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie selon son développement. La conclusion d'un engagement international, dans une matière relevant du domaine réservé, exclut la possibilité, pour une partie à ces engagements, d'opposer l'exception du domaine réservé à toute question se rapportant à l'interprétation ou à l'application dudit engagement »¹²⁷. La Cour internationale de justice confirme cette définition dans plusieurs de ses décisions et notamment l'affaire de l'*Interhandel*, arrêt du 21 mars 1959¹²⁸ ; l'affaire du *Droit de passage sur territoire indien*, arrêt du 12 avril 1960¹²⁹ ; et l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée*, arrêt du 19 décembre 1978. L'idée générale qui ressort de cette orientation jurisprudentielle de la Cour est qu'une matière qui n'est pas, en principe, réglée par le droit international, et qui par conséquent relève de la compétence exclusive de l'Etat, cesse de le faire si l'Etat a pris en la matière des engagements envers d'autres Etats¹³⁰. Par conséquent le domaine réservé de l'Etat peut se définir comme une aptitude de l'Etat dont l'exercice dépend de facteurs variables et non déterminés à l'avance quand bien même, souligne le professeur Michel VIRALLY, « *ce qui demeure aujourd'hui encore réservé au droit interne ne l'est que provisoirement* »¹³¹.

Comme l'article 15 § 8 du Pacte de la Société des Nations, l'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies articule aujourd'hui, les prétentions politiques d'une Organisation dont la tendance naturelle va dans le sens de l'affirmation et du développement de sa compétence, et celles des Etats, dont la tendance naturelle va dans le sens de l'affirmation du domaine réservé chaque fois qu'ils sont en cause : « *Aucune disposition de la présente Charte, n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII* ». Pour monsieur Nicolăi OUCHAKOV le principe de non-intervention dans la compétence interne d'un Etat est l'un des moyens d'affirmer et de faire respecter la souveraineté de l'Etat dans le

¹²⁷ Institut du Droit International, Résolution sur la détermination du domaine réservé et ses effets du 29 avril 1954, art. I, *Annuaire*, 1954, session d'Aix en Provence, vol. 45, t. 2, p. 292.

¹²⁸ *Affaire de l'Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique)*, Exceptions préliminaires, Arrêt du 21 mars 1959 : C.I.J. Rec. 1959, p. 24.

¹²⁹ *Affaire du droit de passage sur territoire indien (Portugal c. Inde)*, Arrêt du 12 avril 1960 : C.I.J. Rec. 1960, p. 33.

¹³⁰ *Affaire du plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie)*, Arrêt du 19 décembre 1978 : C.I.J. Rec. 1978, par. 59.

¹³¹ CHAUMONT Charles, « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », p. 131. Voir aussi VIRALLY Michel, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 106.

droit international ; dans le même sens, madame Rosalyn HIGGINS considère que le but fondamental de l'article 2 § 7 est de prévenir toute interférence directe dans l'économie domestique ou interne d'un Etat y compris sa structure sociale et culturelle : « *the main aim of Article 2 (7) was to prevent direct interference in the domestic economy of a state and in its social and cultural structure. (...) this provision was inserted to confirm that the United Nations organs would have no legislative power in the domestic affairs of its member states* »¹³².

Au-delà de leur pertinence, il est important de souligner cependant la relativité de ces considérations dans la mesure où elles n'appréhendent le domaine réservé de l'Etat que dans son rapport au droit international et pas assez dans son rapport à la compétence discrétionnaire de l'Etat qui, pourtant, lui est congénitalement rattachée et implique un cadre d'exercice interne du pouvoir de l'Etat. Sans doute la période à laquelle ces considérations ont été rédigées explique-t-elle cela. On peut toutefois voir dans les propos de monsieur Marek KOROWICZ, une approche plus nuancée, qui souligne que le libellé de cet article doit être compris comme autorisant les organes des Nations unies à s'occuper des matières relevant essentiellement de la compétence domestique d'un Etat, à la condition que ces matières leur aient été soumises en vertu et non contre la volonté ou le consentement de l'Etat (sous réserve du recours aux mesures coercitives du chapitre VII de la Charte)¹³³. Le professeur A. MAMPUYA unit les deux approches soulignées considérant que le libellé de l'article 2 § 7 constitue, avant tout, une limitation de l'action de l'ONU vis-à-vis des Etats membres, dans l'entendement courant selon lequel, en dépit de l'extension du champ d'application du droit international et des responsabilités propres de l'organisation internationale, il reste des questions propres aux Etats et dans lesquelles l'Organisation ne peut faire aucune intrusion, dans lesquelles l'Etat ne peut être soumis à aucune obligation internationale du fait d'un organe international, « *affaires par conséquent réservées à la seule compétence nationale des Etats* »¹³⁴.

¹³² OUCHAKOV Nicolai Alexandrovitch, «La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, 1974, tome 141, p. 49.

¹³³ HIGGINS Rosalyn, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, New York, Oxford University Press, 1969, p. 71. V. KOROWICZ Marek Stanislaw, «Domestic jurisdiction and non-intervention», *R.C.A.D.I.*, 1961, t. I; vol. 102, p. 69: «*It seems that the wording of Art. 2/7 is to be understood as authorizing the UN organs to deal with all those matters, essentially within the domestic jurisdiction, which have been submitted to them according to the will or consent, of the State concerned*».

¹³⁴ MAMPUYA Auguste, « Historique et contenu de l'article 2 § 7 », *opus citatum*, p. 11.

La réalité post-guerre froide qui caractérise la vie interne des Etats défailants laisse entrevoir une forme de déconnexion qui se serait opérée entre la compétence nationale de l'Etat et l'ensemble des matières qui relèvent de son domaine réservé, déconnexion opérée au niveau étatique dont les conséquences auraient migré jusqu'au niveau interétatique, devenues susceptible de constituer ou constituant réellement une menace contre la paix et la sécurité internationales. C'est par ailleurs dans ce sens que peut s'interpréter l'exception terminale de l'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies : « (...) *toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII* »¹³⁵.

Cette disposition démontre, en effet, que certaines circonstances jugées exceptionnelles par le Conseil de sécurité, peuvent justifier l'immixtion de ce dernier qui viendrait se placer, en vertu du chapitre VII, dans la faille causée par ces premières entre compétence discrétionnaire de l'Etat et domaine réservé. Il est alors possible de parler d'interférence de l'Organisation dans l'exercice de la compétence exclusive d'un Etat, ou d'« *intervention-substitution* » selon l'expression de monsieur Michel VIRALLY¹³⁶. Autrement dit, ce sont les manquements constatés dans l'exercice censé être plénier, par l'Etat, de sa compétence discrétionnaire, d'une part et la constatation qu'un certain nombre de matières domestiques relevant d'un domaine réservé laissé à l'abandon, en déshérence, d'autre part, qui pousse le Conseil de sécurité, organe revêtu de la responsabilité principale du maintien de la paix, à intervenir en lieu et place de cette compétence nationale, ou à l'appui de cette compétence nationale, dans le but de remplir sa responsabilité principale. Celle-ci consistant dès lors à s'évertuer à rétablir un niveau de préhension de la compétence nationale de l'Etat sur les affaires de son domaine réservé suffisamment acceptable pour ne plus constituer un motif de recours aux dispositions coercitives du chapitre VII ; et dans une mesure complémentaire, à s'évertuer à faire en sorte de ne pas arriver à de telle extrémités, par le moyen de la prévention. Ceci revient à considérer que l'exception terminale de l'article 2 § 7 permet de dissocier momentanément compétence nationale de l'Etat et domaine réservé de l'Etat, par l'immixtion du Conseil de sécurité au titre des pouvoirs que lui confère le chapitre VII. De cette manière le Conseil de sécurité intervient dans la sphère des rapports qui relie compétence nationale et domaine réservé de l'Etat en tant que lieu d'expression de cette compétence, c'est au-delà de la fonction de maintien de la paix,

¹³⁵ V. OUCHAKOV Nicolai Alexandrovitch, *opus citatum*, p. 49. V. PREUSS Lawrence, « Article 2, paragraph 7 of the Charter of the United Nations and matters of domestic jurisdiction », *R.C.A.D.I.*, 1949-I, volume 74, pp. 553-651.

¹³⁶ VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1983-V, volume 183, p. 111.

pour compenser les atteintes portées à la souveraineté de l'Etat, et incidemment permettre à celui-ci de recouvrer les moyens matériels de son indépendance : « *L'action coercitive, en vue de permettre le maintien de la paix et de la sécurité internationales, a d'abord pour objet de tenter de rétablir un Etat défaillant* »¹³⁷.

La défaillance de l'Etat a donc pour conséquence de représenter autant d'obstacles à la validation du domaine matériel de la compétence nationale de l'Etat qui se voit concurrencée par la montée et l'affermissement de pouvoirs concurrentiels ou de dynamiques fragmentaires. L'Etat défaillant ne possède plus aucune prise sur les matières de son domaine réservé et c'est précisément le cœur du problème juridique qui est posé par leur émergence, lequel problème va entraîner une évolution de la conception du maintien de la paix au sein de l'Organisation des Nations unies fondée sur la conviction que la paix ne se résume pas à l'absence de guerre. Les obstacles à la validation du domaine matériel de la compétence nationale de l'Etat se traduisent par le fait notamment que l'Etat en situation de défaillance n'est plus le maître exclusif des affaires intérieures rentrant dans le cadre de la contrainte militaire et policière notamment ; il ne possède plus ce monopole de la contrainte à l'égard de ses administrés ; il n'est plus maître exclusif de son organisation économique, judiciaire et législative. En un mot, l'Etat a manifestement perdu toute autorité, tout pouvoir, tout contrôle sur toutes ces matières, tantôt incapable de venir à bout des groupes rebelles occupant des pans entiers de son territoire, tantôt contrôlé par des autorités politiques aux accents tribaux, dépourvus de légitimité ne devant leur persistance qu'à la répression policière, à la violence armée, menant, dans certains cas, à la perpétration d'atrocités innommables, pour ne pas parler de génocides¹³⁸.

Selon toute évidence, l'Etat défaillant peine à maintenir son unité, son indépendance, il régresse si bien qu'il semble tout à fait légitime de s'interroger sur sa qualité et la place qu'il convient de lui reconnaître au sein de la communauté internationale.

¹³⁷ MOUTON Jean-Denis, « La pratique du Conseil de sécurité du chapitre VII : Existe-t-il encore un domaine réservé ? », in *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas europa*, n° 17, décembre 2006, p. 211.

¹³⁸ Au sujet de la République démocratique du Congo, par exemple, le Conseil de sécurité prend note avec préoccupation des informations faisant état de l'exploitation illégale des ressources du pays et des conséquences que peuvent avoir ces activités sur la sécurité et la poursuite des hostilités ; se déclare alarmé par les conséquences funeste de la prolongation du conflit pour la sécurité de la population civile sur tout le territoire de la République démocratique du Congo, et profondément préoccupé par toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et les atteintes qui y sont portées, en particulier dans l'est du pays, notamment dans le Nord et le Sud-Kivu et à Kisangani. Voir S/RES/1304 du 16 juin 2000.

B. La dématérialisation progressive de la compétence discrétionnaire de l'Etat

La déconnexion de la compétence nationale de l'Etat de certaines des matières qui relèvent essentiellement de son domaine réservé du domaine a pour conséquence de priver cette première de l'assise matérielle sur laquelle elle est censée reposer et qui donne du sens et de l'épaisseur à sa gouvernance politique. Cette privation n'est toutefois pas propre aux Etats défaillants, elle peut être le cas d'une dépossession consentie par l'Etat au bénéfice d'une entité politique supranationale et à ce propos, Charles CHAUMONT reconnaît que l'idéologie européenne s'est en grande partie construite autour de l'abandon de la souveraineté, au moins dans des domaines déterminés, ainsi qu'autour du concept de « supranationalité »¹³⁹. Cette forme de privation cependant reste volontaire et se réalise au profit d'une entité viable, sur le fondement de valeurs et principes communs généralement axés autour de la paix, de la démocratie et du bien-être socio-économique. Elle ne pose aucune difficulté au regard de la nécessité de maintenir la paix et la sécurité internationales.

En revanche, l'hypothèse des Etats défaillants présente un autre profil quant à la manière dont s'opère cette privation et surtout quant aux conséquences qu'elle peut entraîner sur la nécessité du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, dans cette hypothèse, la dépossession n'est plus volontaire et il apparaît même indiqué de parler de dépossession par régression ou désincarnation de la compétence nationale de ces Etats. Le profil que présentent les Etats défaillants permet encore d'analyser et relever le fait que le caractère involontaire de cette dépossession n'a pas pour conséquence de réduire la voilure du domaine réservé de l'Etat ni de faire disparaître sa compétence, au contraire, ces deux éléments continuent d'exister, cependant de manière dissociée. La nature ayant horreur du vide, cette existence dissociée de la compétence nationale de l'Etat et du domaine réservé auquel elle réfère a pour conséquence directe de permettre l'immixtion de nouveaux acteurs rivaux ou concurrents à l'Etat et dépourvus de tout sens d'intérêt commun. Cette dissociation explique en grande partie le caractère endémique ou récurrent de plusieurs conflits armés internes consécutifs à la fin de la guerre froide.

¹³⁹ CHAUMONT Charles, « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », *opus citatum*, p. 115.

La compétence nationale de l'Etat se voit ainsi réduite à sa plus simple expression, celle de n'être plus qu'une compétence nationale nominale ou *per definitionem*, simple élément fonctionnel permettant de soutenir le seuil d'expression le plus bas de la souveraineté de l'Etat : la souveraineté négative ; simple élément juridique permettant de justifier l'égalité de cette souveraineté négative vis-à-vis des souverainetés positives et l'intervention des Nations unies dans la mesure qu'autorise l'article 2 § 7 de la Charte : « *La différence est là : entre une souveraineté assumée et une souveraineté octroyée comme c'est le cas pour tous les Etats issus de la décolonisation. La souveraineté octroyée est extrinsèque (...); c'est une souveraineté vécue en tant que fait avant d'être porté par le droit*¹⁴⁰ ».

Au sein de la communauté des Etats, le caractère discrétionnaire de la compétence nationale de l'Etat vis-à-vis des matières de son domaine réservé n'est envisagé que dans le rapport qu'entretient cette compétence avec d'autres Etats *uti singuli* ou dans le cadre d'organisations internationales et plus sous l'angle de l'émergence et de la confirmation d'acteurs infraétatiques en concurrence avec le pouvoir de l'Etat. Le fait même que l'Organisation des Nations unies interdise toute intervention, au-delà de la compétence nationale des Etats, ou subordonne cette intervention au déclenchement des mesures coercitives du chapitre VII, donc aux répercussions internationales des faits rentrant dans l'exercice de cette compétence nationale, atteste effectivement sur le plan du droit, le caractère incontournable de la compétence nationale de l'Etat, quand bien même elle aurait perdu toute consistance, toute utilité.

Dans la pensée de Robert JACKSON, la compétence nationale de l'Etat n'est plus dès lors que la condition formelle et juridique d'une souveraineté devenue elle-même une souveraineté négative : « *Negative sovereignty can also be defined as freedom from outside interference : a formal-legal condition. Non-intervention and sovereignty in this meaning are basically two sides of the same coin. This is the central principle of the classical law of nations: the sphere of exclusive legal jurisdiction of states or international laissez faire. (...). Negative sovereignty is the legal foundation upon which a society of independent and formally equal states fundamentally rests* »¹⁴¹. Selon cet auteur, la dématérialisation de la compétence

¹⁴⁰ KAMTO Maurice, « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 304-305. V. SUR Serge, « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », *op. cit.*, p. 893.

¹⁴¹ JACKSON Robert, *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 27.

nationale de l'Etat marque bien sa défaillance, et cet Etat marqué est relégué au rang de quasi-Etat ou Etat juridique dont la qualité empirique reste dans une large mesure à concrétiser : "These states are primarily juridical. They are still far from complete, so to speak, and empirical statehood in large measure still remains to be built. I therefore refer to them as "quasi-states"»¹⁴².

Le professeur Jean-Denis MOUTON explique que c'est le mouvement de décolonisation qui est l'occasion du « *retournement* » de la souveraineté. Il considère, en effet, que la reconnaissance de la qualité d'Etat souverain à des entités dépourvues d'autorités gouvernementales effectives, et composées de sociétés segmentées ethniquement, culturellement, sur la base du droit à l'autodétermination, tel que formulé par la résolution 1514 du 14 décembre 1960, aurait abouti à faire de l'indépendance formelle des Etats nouvellement indépendants la base de leur souveraineté. Ce faisant, d'empirique, le processus d'attribution de la souveraineté serait devenu purement juridique débouchant sur la création de « *quasi-Etats* » ou « *Etats juridiques* » ou encore d'« *Etats des Nations-Unies* »¹⁴³. Cette analyse est partagée par le professeur Maurice KAMTO qui considère qu'il faut remonter aux origines du système international pour comprendre le clivage qui se dessine entre les souverainetés dans la société internationale contemporaine et qui est lié aux conditions historiques d'apparition des Etats souverains eux-mêmes : les vieilles nations, notamment celles d'Europe et, plus largement d'Occident, souveraines *ab initio*, n'ont pas eu besoin, du moins pour les plus vieilles d'entre elles, de validation formelle de leur souveraineté. Selon lui la différence est fondamentale entre une *souveraineté assumée* et une *souveraineté octroyée*¹⁴⁴. Enfin, Bertrand BADIE rappelle que les certitudes développementalistes, à la base du mouvement de décolonisation n'ont pas tenu dix ans, et qu'elles se sont vite estompées pour laisser la place à l'écume des souverainetés déchues. Selon lui, ces souverainetés déchues ne correspondent pas seulement à une dépendance retrouvée ou à un

¹⁴² JACKSON Robert, *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, opus citatum, pp. 21 et 25: "Quasi-states and their external support structures reflect a novel doctrine of negative sovereignty which was fashioned expressly for the independence of the Third World. This regime was instituted because it was the only way numerous underdeveloped colonies could rapidly be made independent. If balance of power and self-help criteria of classical positive international law had been retained in the determination of new statehood, fewer countries would have gained independence and probably many would still be colonies today".

¹⁴³ MOUTON Jean-Denis, « L'Etat selon le droit international: diversité et unité », Colloque de Nancy. *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Paris, A. Pedone, SFDI, 1994, p. 89.

¹⁴⁴ KAMTO Maurice, « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », opus citatum, pp. 304-305. Gunnar MYRDAL a autrement qualifié la notion de *souveraineté octroyée* en parlant de *souveraineté nominale* ; et Robert JACKSON en parlant de *souveraineté négative*. MYRDAL Gunnar, opus citatum, p. 269 JACKSON Robert, opus citatum, pp. 25-31.

néocolonialisme précocement établi, mais également à la réalité d'Etats que la communauté internationale déclare « *en faillite* » et au-delà de l'effondrement de ces Etats, à la réalité de nations qui s'égarerent hors des sentiers politiques, renaissant dans les fièvres du primordialisme et de l'ethnisme¹⁴⁵.

En fin de compte, la dématérialisation progressive de la compétence nationale de l'Etat, en opérant une régression de la souveraineté des Etats défailants à son unique dimension négative, permet, de manière paradoxale, de maintenir au sein de la communauté des Etats la réalité qu'ils représentent.

Le fait est que ces Etats continuent d'être regardés comme souverains alors que ce qui fait leur souveraineté a cessé d'être effectif. Cela pose un véritable problème sur le plan du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Car si du point de vue du droit international public ces Etats continuent de vivre en tant qu'Etat, car on ne peut en faire une sous catégorie d'Etats, ceux-ci ne sont pas sans poser de graves problèmes qui affectent ou qui touchent la question de la responsabilité onusienne en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est dans cette optique que l'Organisation des Nations unies va décider de faire évoluer sa pratique générale du maintien de la paix. Le Conseil de sécurité demandant au secrétaire général et le Secrétaire général proposant la notion de consolidation de la paix et sa mise en œuvre au sein des opérations de paix.

¹⁴⁵ BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité, opus citatum*, p. 115. Du même avis monsieur S. SUR observe qu'en toute hypothèse, les difficultés engendrées par la destruction interne, éventuellement encouragée ou accélérée de l'extérieur, d'Etats aux racines très différentes comme le Cambodge, Chypre, Haïti, le Liban, la Somalie, ne résultent pas des transformations récentes de la société internationale. De son avis, le concept d'Etat mou, d'Etat faible, d'Etat débile, bref de « *Soft State* » aurait été forgé à la suite de la décolonisation. V. SUR Serge, « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », *op. cit.*, p. 883. Monsieur F. FUKUYAMA considère comme une fiction ou une mauvaise plaisanterie la souveraineté de certains pays passés sous l'autorité de « *seigneurs de la guerre* », tels que la Somalie ou l'Afghanistan. V. FUKUYAMA Francis, *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXI^e siècle, opus citatum*, p. 150.

Chapitre II : La création des opérations de consolidation de la paix après les conflits

Les opérations de consolidation de la paix après les conflits naissent avec la fin de la guerre froide du besoin d'enrayer, au lendemain d'un conflit armé, toute velléité de retour vers une reprise des hostilités entre Etats comme en leur sein. Comme l'indique leur nom, elles ont pour ambition de consolider la paix après un conflit armé, c'est-à-dire de contribuer par leur déploiement au renforcement de mesures pacificatrices préalablement adoptées par les parties au sein des Etats. Ces mesures, qui sont le plus souvent adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies elle-même, ne permettent d'assurer au sein des Etats qu'un état de paix fragile et précaire susceptible d'être remis en cause à n'importe quel moment par des groupes ou factions armées insatisfaites par la manière dont se sont déroulées les négociations de paix. Elles justifient le bien-fondé des opérations de consolidation de la paix après les conflits.

La création des opérations de consolidation de la paix après les conflits peut ainsi s'envisager comme la réponse de l'Organisation des Nations unies aux répercussions de la défaillance de l'Etat après les conflits sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales ; et les mesures qu'elle appelle sur le terrain peuvent être regardées comme des mesures de restauration des Etats défaillants en vue d'affermir la paix durablement.

Les opérations de consolidation de la paix après les conflits se présentent dès lors comme nécessaires, voire impératives, dans la gamme des efforts que fournit l'Organisation des Nations unies dans la poursuite de son premier but : « *maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix (...)* ». Cependant pour importantes qu'elles puissent être, il apparaît que ni la Charte des Nations unies, ni les documents officiels de l'Organisation ne donnent une définition formelle de ce qu'il convient d'entendre par opération de consolidation de la paix après les conflits. Ces différents textes, s'ils traitent de la notion même de consolidation de la paix, n'abordent le thème plus spécifique des opérations de consolidation de la paix après les conflits que par le biais. Cette constatation rend plus que nécessaire le besoin d'une définition des opérations de consolidation de la paix (section I).

Bien qu'elles voient le jour après la fin de la guerre froide, les opérations de consolidation de la paix après les conflits sont avant tout des opérations de paix des Nations unies et à ce titre elles s'inscrivent dans un cadre juridique spécifique. Le fait qu'il s'agisse d'opérations orientées vers la restauration des Etats défaillants, c'est-à-dire d'opérations dont les mesures sont appelées à se concrétiser au-delà de l'écran, en temps normal, protecteur de la compétence nationale des Etats, ajoute à la spécificité de leur cadre juridique et rend incontournable sa détermination (section II).

Section I : La recherche d'une définition

Le fait que l'expression « *opération de consolidation de la paix après les conflits* » ne figure pas dans la Charte des Nations unies ou ne soit pas définie dans les documents officiels de l'Organisation relatifs à la consolidation de la paix ne signifie pas pour autant que l'Organisation des Nations unies n'a jamais entendu mettre en œuvre sur le terrain des Etats des opérations qui soient chargées de consolider la paix au lendemain d'un conflit armé.

La Charte des Nations unies qui n'en fait aucune mention ne laisse pas non plus apparaître dans ses lignes l'expression classique d' « *opération de maintien de la paix* » et pourtant celles-ci existent effectivement. Mieux que cela, il est même possible de lire dans son texte qu'elle assigne à l'Organisation des Nations unies comme but celui de « *développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde* ». La réalisation de ce but constitue, comme le souligne Rudolf BINDSCHEDLER, l'une des raisons d'être de l'Organisation, « *c'est-à-dire la cause et l'objet de la Charte à laquelle souscrivent collectivement et individuellement les Etats membres* »¹⁴⁶. A côté de la Charte, le Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI qui, dans son rapport intitulé « *Agenda pour la paix* » propose et théorise la notion de consolidation de la paix après les conflits mentionne sans autre précision l'expression

¹⁴⁶ BINDSCHEDLER Rudolf, « La délimitation des compétences des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1963, t. I, volume 108, p. 322 : « *Les buts de l'organisation jouent ici un rôle important et on peut, dans ce sens, parler d'interprétation fonctionnelle ou téléologique* ».

« opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix »¹⁴⁷. Elle envisage cependant que la consolidation de la paix après les conflits puisse désormais être intégrée au mandat des opérations de rétablissement et de maintien de la paix afin d'accroître leur efficacité : « Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer les structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population »¹⁴⁸. Le Secrétaire général est rejoint par le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies qui note que les opérations de paix des Nations unies font appel à trois activités principales : la prévention des conflits et le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix¹⁴⁹. Dans le même sens, le Conseil de sécurité qui crée la Commission de consolidation de la paix souligne que celle-ci a pour vocation première de lui donner des avis lorsqu'il en fait la demande, « au sujet des 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 »¹⁵⁰.

Il ressort de ces différents extraits que si les opérations de consolidation de la paix n'ont pas fait l'objet d'une définition formelle, elles peuvent néanmoins être définies sur le plan substantiel en partant du contenu que recèle la notion même de consolidation de la paix après les conflits (§ 1) et sur le plan instrumental en considérant qu'elles naissent de l'introduction des pratiques de consolidation de la paix après les conflits au sein du mandat des opérations de consolidation de la paix après les conflits (§ 2).

§ 1 : Le contenu de la notion de consolidation de la paix après les conflits

C'est sur la base d'une initiative personnelle de l'ancien Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI, s'inspirant de l'expérience de son prédécesseur monsieur Javier PEREZ de CUELLAR, que la notion de consolidation de la paix après les conflits apparaît dans le

¹⁴⁷ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. 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, § 49.

¹⁴⁸ *Idem*, § 55.

¹⁴⁹ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, § 10.

¹⁵⁰ S/RES/1645 du 20 décembre 2005, § 16.

discours officiel de l'Organisation des Nations unies¹⁵¹. Plus précisément, invité par le Conseil de sécurité à élaborer une étude et des recommandations à remettre aux Etats membres sur 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, le Secrétaire général B. BOUTROS-GHALI reconnaît avoir ajouté un élément étroitement apparenté aux problèmes que le Conseil de sécurité lui a expressément demandé de traiter : « *la consolidation de la paix après les conflits* »¹⁵².

Ces étude et recommandations ont fait l'objet de la publication de l'Agenda pour la paix qui définit la consolidation de la paix après les conflits comme une action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités¹⁵³. Cette notion de consolidation de la paix après les conflits renferme deux idées maîtresses qui font sa substance. Il s'agit d'une part de la conception désormais élargie, structurelle, que recouvre le concept de paix à la faveur de la fin de la guerre froide (A) ; il s'agit d'autre part de la conviction selon laquelle, le recouvrement de cette conception structurelle de la paix devrait reposer sur, ou se traduire par, un ensemble de mesures nouvelles, constructives ou structurantes propres à garantir la pérennité de la paix au lendemain d'un conflit armé (B).

A. L'idée d'une paix structurelle

Lorsque le Conseil de sécurité se réunit pour la première fois au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, le 31 janvier 1992, il rappelle que cette réunion se tient à une époque de changement de grande portée, que dans de nombreuses régions du monde des progrès rapides ont été accomplis vers la démocratie, l'instauration de formes de gouvernement fondées sur la responsabilité et vers la réalisation des buts des Nations Unies. Il rappelle en outre que l'absence de guerres et de conflits armés entre Etats ne garantit pas à elle seule la paix et la sécurité internationales car d'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines

¹⁵¹ S/23500 du 11 février 1992, Note du Président du Conseil de sécurité.

¹⁵² A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix, *opus citatum*, § 5.

¹⁵³ *Idem*, § 21.

économique, social, humanitaire et écologique. Il souligne enfin l'accroissement de même que l'élargissement des tâches de l'Organisation des Nations unies en matière de maintien de la paix : « *La surveillance d'élections, la vérification du respect des droits de l'homme et le rapatriement des réfugiés ont été, dans le règlement de certains différends régionaux, et à la demande ou avec l'accord des parties concernées, partie intégrante d'une action plus large du Conseil de sécurité visant à maintenir la paix et la sécurité internationales* »¹⁵⁴.

Le Secrétaire général, en rédigeant l'*Agenda pour la paix*, remarque lui aussi que dans la communauté des nations, grandes ou petites, le sentiment prévaut désormais qu'une occasion nouvelle se présente, et qu'il est possible aujourd'hui d'espérer atteindre les objectifs premiers de la Charte, c'est-à-dire, une Organisation des Nations unies capables de maintenir la paix et la sécurité internationales, d'assurer la justice et le respect des droits de l'homme ainsi que, pour reprendre les termes mêmes de la Charte, de « *favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande* »¹⁵⁵.

Il ressort de la pensée du Conseil de sécurité et du Secrétaire général que la fin de la guerre froide permet une relecture de la Charte des Nations unies ainsi qu'un renouvellement de la pratique subséquente.

Une relecture de la Charte des Nations unies car la rivalité qui a animé les rapports entre grandes puissances pendant la guerre froide a en quelque sorte occulté la paix dans la dimension globale que lui reconnaissent les Etats membres lors de la réunion de San Francisco en 1945. La période de la guerre froide aurait ainsi réduit la paix à sa plus simple expression, c'est-à-dire, une absence de guerre. Cette vision de la paix comme une absence de guerre ou de conflit armé est bien présente dans la Charte mais elle n'est pas la seule car la Charte envisage la paix à la fois comme un état et comme un processus. Il s'agit d'une vision positive de la paix, plutôt que négative ; d'une vision structurelle, plutôt que monolithique. Il suffit pour s'en convaincre de lire chaque chapitre de la Charte à la lumière de son préambule et plus spécifiquement le chapitre premier relatifs aux buts et aux principes de l'Organisation. La lecture du préambule est à ce point importante, comme le fait remarquer Boris MIRKINE-GUERZEVITCH, qu'elle permet à la Charte d'affirmer comme la base de l'Organisation

¹⁵⁴ S/23500 du 11 février 1992, Note du Président du Conseil de sécurité.

¹⁵⁵ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*, *op. cit.*, § 3.

internationale ces deux idées directrices : « *la sauvegarde de la paix et la défense des Droits de l'Homme* »¹⁵⁶.

Un renouvellement de la pratique subséquente à cette relecture dans la mesure où il est entendu que l'avènement de la notion de consolidation de la paix découle d'une vision positive et structurelle de la paix qui serait irradiante dans la Charte des Nations unies¹⁵⁷. Le professeur Pierre-Marie DUPUY relève à cet égard que dans la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, dans la publication de l'Agenda pour la paix, et dans la mise en œuvre des nouvelles pratiques qui y sont relevées, il n'y aurait du point de vue normatif « *qu'un retour aux sources de la Charte* »¹⁵⁸.

La vision structurelle de la paix qui parcourt la Charte des Nations unies et permet la formalisation de la notion de consolidation de la paix après les conflits apparaît, à maints égards, comme la concrétisation conventionnelle de certains courants de pensée philosophiques. Thomas HOBBS amorce peut-être inconsciemment ce mouvement lorsqu'il déclare dans son ouvrage le « *Léviathan* » que la guerre n'est pas seulement dans la bataille et dans les combats effectifs, mais également dans un espace de temps où la volonté de s'affronter en des batailles est suffisamment avérée ; et lorsqu'il considère que tout autre temps que celui consacré à la guerre se nomme paix¹⁵⁹. Il peut être déduit de sa pensée, par syllogisme, que puisque la guerre se joue aussi bien sur le terrain que dans les esprits, et que la paix est la cessation effective de la guerre, alors la paix se joue aussi bien sur le terrain que dans les esprits, alors la paix est plus que l'absence de guerre : la paix est aussi un état d'esprit. A la suite de Thomas HOBBS, Emmanuel KANT dans son ouvrage « *Vers la paix perpétuelle* » écrit en 1795 développe deux idées phares. La première est que la paix s'accommode d'un régime politique particulier qui celui de la démocratie. Pour cette raison « *la constitution civique de chaque Etat doit être républicaine* » parce que le caractère

¹⁵⁶ MIRKINE-GUERZEVITCH Boris, « Quelques problèmes de la mise en œuvre de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme », *R.C.A.D.I.*, 1953, t. II, vol. 83, p. 302.

¹⁵⁷ Elle en découle d'autant plus qu'elle appelle à la mise en œuvre de mesures structurelle au sein des Etats après la survenance d'un conflit armé, c'est-à-dire, au-delà d'une vision purement militariste de la paix. On peut ainsi considérer la particule « *après les conflits* » comme sous entendue dans l'expression « *consolidation de la paix* ».

¹⁵⁸ DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », *R.G.D.I.P.*, 1993, p. 623.

¹⁵⁹ HOBBS Thomas, *Léviathan*, cité par BATTISTELA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 467-470.

républicain des constitutions étatiques aboutit à l'instauration de régimes démocratiques¹⁶⁰. La seconde est que la paix s'accommode du respect d'autrui, du respect du droit, du respect du droit d'autrui. C'est la conception d'un droit cosmopolitique qui s'entend à la fois comme le droit ayant pour destinataire « *la communauté humaine* » et comme le droit des obligations pesant sur les Etats. Ce droit cosmopolitique, souligne le professeur Jean-Denis MOUTON, préfigure l'internationalisation des droits de l'homme de même qu'il révèle le passage d'une société internationale dominée par l'état de nature à une société respectant le droit¹⁶¹.

La vision structurelle de la paix qui anime la notion de consolidation de la paix a été confirmée dans les écrits de monsieur Johan GALTUNG, auteur de l'ouvrage intitulé « *Peace by peaceful means. Peace and conflict, Development and Civilization* » publié en 1996. Il y définit la paix comme la recherche d'une justice sociale et la lutte contre toutes les formes de violence structurelle résultant de la pratique des Etats. Selon lui, les conditions d'une paix durable exigent que toutes les formes de violence indirecte (injustice, pauvreté, oppression) disparaissent et demandent que les contradictions, les formes de comportement et les attitudes des parties en cause soient analysées avant d'être transformées afin d'être mieux comprises. C'est ce qu'il appelle la méthode du dépassement (*Transcend*)¹⁶².

B. L'idée d'une action structurante

L'*Agenda pour la paix* définit la notion de consolidation après les conflits comme une « *action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités* »¹⁶³. Cette notion correspond, dans l'entendement du Secrétaire général, à la volonté de déterminer au lendemain des conflits armés entre Etats comme au sein des Etats, quelles structures sont propres à favoriser l'affermissement de la

¹⁶⁰ RAMEL Frédéric, *Philosophie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 259-270.

¹⁶¹ MOUTON Jean-Denis, « L'Union européenne, modèle original de combinaison de la force et du droit », in Ben ACHOUR R. et LAGHMANI S. (sous la direction de), *Le droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, Paris, A. Pedone, 2004, pp. 281-282.

¹⁶² La thèse de Johan GALTUNG conserve aujourd'hui toute son actualité et est relayé par de nombreux auteurs tels que Michael DOYLE, John STREMLAU, John RUMMEL, Krishna KUMAR, Thomas FRANCK, Roland PARIS et Charles-Philippe DAVID. L'empathie de J. GALTUNG, pour les communautés humaines, et non pour les Etats, diverge des études traditionnelles sur la paix, jusqu'alors simplement conçue comme l'absence de violence organisée. Voir DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 343.

¹⁶³ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 21.

paix et ensuite les appuyer les soutenir, les renforcer. Il s'agit par conséquent d'une action orientée vers l'établissement ou le rétablissement de structures, après une guerre civile ou après une guerre internationale.

Monsieur B. BOUTROS-GHALI indique en effet qu'au lendemain d'une guerre civile et en application d'accords sur la cessation de troubles civils, la notion de consolidation de la paix peut inclure 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 des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales, et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique. Il indique également qu'au lendemain d'une guerre internationale, la consolidation de la paix peut prendre la forme de projets concrets de coopération, deux ou plusieurs pays s'engageant ensemble dans une coopération dont le but ne serait pas seulement de contribuer au développement économique et social, mais aussi de renforcer la confiance, condition si décisive de la paix¹⁶⁴.

L'ancien Secrétaire général, monsieur Kofi ANNAN, désireux d'explicitier la notion de consolidation de la paix, s'appuie sur le mandat de la Mission des Nations unies au Guatemala qui a été chargée par l'Assemblée générale de vérifier la bonne exécution des accords finaux relatifs à la démobilisation des anciens combattants, au renforcement des institutions démocratiques, à l'administration de la justice, à l'amélioration du système électoral, à la réduction des inégalités économiques et sociales en vue de permettre une meilleure participation des citoyens à tous les niveaux et à définir le rôle de l'armée dans la société¹⁶⁵.

L'action structurante qui est déduite de la notion de consolidation de la paix se définit également en termes de construction ou de reconstruction de la paix, ou « *peacebuilding* » selon l'expression anglaise. Elle se traduit sur le terrain des Etats par un ensemble de mesures visant à institutionnaliser la paix et qui recouvre plusieurs tâches essentielles notamment

¹⁶⁴ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix, *op. cit.*, §§ 55-56.

¹⁶⁵ A/55/502 du 21 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 122. La vérification de ces accords finaux s'est achevée en 2000.

« remettre en état l'infrastructure, jeter les bases du relèvement et de l'économie et entreprendre des réformes économiques à long terme »¹⁶⁶.

§ 2 : L'introduction des pratiques de consolidation de la paix au sein du mandat des opérations de paix

Les opérations de consolidation de la paix après les conflits se définissent comme des opérations de paix auxquelles le Conseil de sécurité décide de confier un mandat de consolidation de la paix. De cette manière, elles naissent de l'introduction, dans leur mandat, de pratiques consistant à définir et étayer les structures propres à affermir la paix et éviter une reprise des hostilités. Ces pratiques, souligne l'*Agenda pour la paix*, sont étroitement apparentées à la diplomatie préventive, au rétablissement et au maintien de la paix¹⁶⁷.

Il s'ensuit que les mesures opérationnelles de consolidation de la paix après les conflits entretiennent un lien substantiel, quasi ombilical, avec toutes mesures préalables prises par l'Organisation des Nations unies allant dans le sens de la diplomatie préventive, du rétablissement ou du maintien de la paix au point qu'il soit parfois difficile de différencier les premières des secondes. Par conséquent, on peut en déduire que les opérations de consolidation de la paix après les conflits sont essentiellement polyvalentes ou multifonctionnelles et qu'elles traduisent l'idée d'une continuité, d'une fluidité, dans la gamme des efforts de paix que met en œuvre l'Organisation des Nations unies sur le terrain (A). En plus de la polyvalence qui les caractérise, les opérations de consolidation de la paix après les conflits, parce qu'elles interviennent justement après la survenance d'un conflit armé, se distinguent des autres opérations de paix qui elles sont appelées à se déployer en période de conflit, comme de façon préventive, en l'absence de tout conflit armé. Les opérations de consolidation de la paix après les conflits apparaissent alors comme une nécessité connexe dont la finalité consiste à asseoir les résultats obtenus au titre des opérations précédentes (B).

¹⁶⁶ S/2003/715 du 17 juillet 2003, Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, § 87.

¹⁶⁷ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*, *op. cit.*, § 21.

A. Opérations de paix polyvalentes

La compréhension du caractère polyvalent des opérations de consolidation de la paix nécessite de revenir sur les différentes étapes qui caractérisent aujourd'hui le chemin du maintien de la paix. L'*Agenda pour la paix* qui rappelle combien la diplomatie préventive, le rétablissement et le maintien de la paix sont étroitement liés, indique encore qu'au sens où ils sont employés, ces termes se définissent comme suit :

- La diplomatie préventive a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible. Elle exige que des mesures soient prises en vue d'instaurer la confiance, elle peut comprendre le déploiement préventif et, dans certaines circonstances, la création de zones démilitarisées.

- Le rétablissement de la paix vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au chapitre VI de la Charte des Nations unies. Le Secrétaire général se réjouit de ce que le Conseil de sécurité soit à l'heure actuelle résolu à jouer un rôle plus actif dans le règlement pacifique des différends : *« L'unité accrue du Conseil permet de disposer des moyens de pression et de la force de persuasion nécessaires pour amener des parties hostiles à négocier. J'engage vivement le Conseil à tirer pleinement parti des dispositions de la Charte en vertu desquelles il peut recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées et, si toutes les parties à un différend le demandent, à faire des recommandations en vue du règlement pacifique des différends »*¹⁶⁸.

- Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a été fait jusqu'alors qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil. Cette technique, souligne le rapport, élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix¹⁶⁹.

¹⁶⁸ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 35.

¹⁶⁹ *Idem*, § 21.

Il ressort de la lecture de l'*Agenda pour la paix*, que dans sa mise en œuvre opérationnelle, les mesures de consolidation de la paix sont difficilement autonomes mais aussi qu'elles ont besoin, pour s'exprimer ou justifier leur présence sur le terrain, de cohabiter avec des mesures ressortant soit de la diplomatie préventive, soit du rétablissement et du maintien de la paix. Ce rapport souligne en effet que 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* »¹⁷⁰ ; il indique encore que « *les opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix qu'il sera demandé à l'Organisation d'entreprendre continueront, dans les années à venir, à mettre à l'épreuve la capacité, la volonté politique et financière et la créativité du Secrétariat comme celle des Etats membres* »¹⁷¹. Le rapport Brahimi se situe dans la même perspective lorsqu'il relève que depuis la fin de la guerre froide, « *les opérations de maintien de la paix ont été souvent associées à une mission de consolidation de la paix dans le cadre d'opérations de paix complexes déployées dans un contexte de conflit interne* »¹⁷².

Ainsi, le caractère polyvalent des opérations de consolidation de la paix s'il peut être rapporté à la diversité des mesures qui sont déployées sur le terrain, tient également dans le fait que la diversité de ces mesures se situent dans un lien de continuité avec celles entreprises au titre des opérations précédentes et avec lesquelles elles finissent par former un même ensemble. Même Jean-Jacques PATRY qui voit dans la polyvalence des opérations de consolidation de la paix une source de confusion avec les activités de maintien de la paix, ne peut véritablement justifier leur existence en dehors des mesures précédentes qu'elles s'efforcent à consolider sur le terrain : « *A la suite d'un conflit la consolidation consiste à identifier et appuyer les mesures et les structures qui vont consolider la paix et bâtir la confiance et les interactions entre anciens ennemis, afin d'éviter le retour au conflit ; elle inclut : l'organisation, la surveillance ou la conduite des élections par les Nations Unies ; la*

¹⁷⁰ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 55. Nous soulignons.

¹⁷¹ *Idem*, §§ 49 et 50. Il est curieux de constater que la mention des opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix n'apparaît pour la première et dernière fois que dans la partie de l'Agenda pour la paix consacrée au maintien de la paix.

¹⁷² A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 18.

*reconstruction des infrastructures civiles et des institutions telles que les écoles et les hôpitaux ; la reconstruction économique »*¹⁷³.

B. Opérations de paix connexes

L'*Agenda pour la paix* qui formalise les différentes étapes du maintien de la paix, diplomatie préventive, rétablissement et maintien de la paix, indique vouloir étendre ce maintien de la paix à la notion de consolidation de la paix qu'il qualifie alors de connexe. Dans l'entendement de ce rapport, la diplomatie préventive vise à éviter une rupture des conditions de paix ; le rétablissement et le maintien de la paix, qui se soutiennent mutuellement, entrent en jeu dès lors qu'éclate un conflit ; et une fois que les objectifs des une et des autres sont atteints, il devient impératif d'asseoir la paix ainsi recouvrée sur des bases durables, impératif que l'on s'attaque résolument, en coopération, aux causes économiques, sociales, culturelles et humanitaires du problème¹⁷⁴.

La consolidation de la paix se présente ainsi comme une notion propre et distincte de par son objet. Cette propriété distinctive ne la quitte pas non plus dès lors qu'elle fait l'objet de mesures prises au titre du mandat des opérations de consolidation de la paix. Simplement elle peine à se démarquer réellement, dans ses premiers pas, dès qu'il s'agit pour elle de prendre le relais de mesures opérationnelles de diplomatie préventive, de rétablissement et de maintien de la paix. Il se passe alors, dans les premiers moments de l'opération déployées sur la base d'un accord de paix, comme un moment de flottement, d'incertitude, avant qu'elle ne se consacre véritablement à sa tâche de consolidation de la paix. Dans ce sens, le caractère connexe des opérations de consolidation de la paix dénote leur singularité, leur spécificité dans la chaîne du maintien de la paix et contribue d'une certaine manière à faire de ces opérations une nouvelle catégorie opérationnelle du maintien de la paix. Autrement dit, l'évolution consécutive à la fin de la guerre froide des opérations de paix des Nations unies, aurait aboutit sur le plan matériel et qualitatif à la formalisation d'une nouvelle catégorie d'opérations, faisant appel à des connaissances spécifiques et une industrie appropriée, que représentent les opérations de consolidation de la paix après les conflits. Son excellence

¹⁷³PATRY Jean-Jacques, « Nations Unies et stabilité : transformer les conflits armés », in *Note de la Fondation pour la Recherche Scientifique*, 16 septembre 2007, pp. 6-8.

¹⁷⁴ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, §§ 21 et 57.

monsieur Mohammed BEDJAOUI qui rappelle que « *chaque opération doit être conçue en fonction des circonstances propres au conflit auquel il s'agit de mettre fin* » considère que par souci de présentation didactique il pourrait être opportun de regrouper les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies connues jusqu'ici en trois catégories distinctes correspondant chacune à « *trois générations* ». La première catégorie correspondrait aux opérations de maintien de la paix classiques, c'est-à-dire celles qui s'inscrivent dans le schéma originel des opérations de paix des Nations unies ; la distinction entre la première catégorie et la seconde tiendrait à la nature des missions ; et la distinction entre la deuxième catégorie et la troisième tiendrait à la nature des pouvoirs dévolus aux opérations¹⁷⁵. Les opérations de consolidation de la paix après les conflits rentrent dans la seconde catégorie des opérations de paix des Nations unies.

Le fait qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une catégorie pleinement autonome parce que connexe n'enlève rien au fait que leurs mesures puissent se distinguer matériellement sur le terrain d'autres mesures prises au nom du maintien de la paix. De plus, l'évolution contemporaine du maintien de la paix pousse à prendre de moins en moins compte de la césure qui pourrait exister entre les différentes catégories d'opérations de paix des Nations unies sans que cela n'implique pour autant d'arrêter de considérer ces opérations comme autant de catégories différentes : « *De même que l'activité diplomatique se poursuivra dans tous les domaines qu'aborde le présent rapport, de même il ne saurait y avoir de ligne de démarcation infranchissable entre rétablissement de la paix et maintien de la paix. Le rétablissement de la paix est souvent le prélude du maintien de la paix – de même qu'une opération de maintien de la paix peut élargir les possibilités de prévention des conflits, faciliter l'œuvre de rétablissement de la paix et, dans bien des cas, servir de préalable à la consolidation de la paix* »¹⁷⁶. Jean-François GUILHAUDIS remarque également que dans la réalité, entre prévention, maintien, rétablissement et consolidation de la paix, il n'y a pas de distinction tranchée car plusieurs opérations recouvrent des tâches qui correspondent à plusieurs de ces fonctions¹⁷⁷.

¹⁷⁵ BEDJAOUI Mohammed, « L'humanité en quête de paix et de développement », *R.C.A.D.I.*, 2006, tome I, p. 273.

¹⁷⁶ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix, *op. cit.*, § 45.

¹⁷⁷ V. GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, Litec, 2002, p. 775. Voir aussi BARBIER Sandrine, *Cambodge (1991-1993) MIPRENUC, APRONUC*, Paris, Editions Montchrestien, 1999, p. 4. Sandrine BARBIER considère que les opérations de maintien de la paix sont créées, et leurs mandats définis, en fonction de circonstances de fait tant au plan interne qu'international, leur succès ou leur échec dépendant

La définition des opérations de consolidation de la paix comme opérations de paix chargées de définir et d'étayer au cours de leur mandat des structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités, implique donc de les regarder comme des opérations à la fois polyvalentes et connexes. Ces deux éléments sont caractéristiques de la pratique des opérations de consolidation de la paix et ensemble, ils influencent le cadre juridique au sein duquel sont appelées à évoluer les opérations de consolidation de la paix.

Section II : La détermination du cadre juridique

Les opérations de consolidation de la paix après les conflits répondent à la même logique qui sous-tend de manière générale la pratique des opérations de paix de l'Organisation des Nations unies. Elles s'interprètent comme la continuité d'une technique paraconstitutionnelle ou *para legem* mise en œuvre par l'Organisation elle-même afin de contourner le blocage politique du Conseil de sécurité pendant la période de la guerre froide¹⁷⁸. Elles s'inscrivent par conséquent dans le même schéma juridique que toutes les opérations de paix onusiennes en ce sens qu'elles peuvent être fondées aussi bien sur la base du chapitre VI de la Charte (§ 1) que sur la base du chapitre VII (§ 2).

§ 1 : Le fondement juridique constitué par le chapitre VI de la Charte des Nations unies

Parce qu'elles ont pour objectif principal de consolider la paix après un conflit armé par des moyens désormais devenus structurels et non plus uniquement sécuritaires, les opérations de consolidation de la paix, créées et mises en œuvre par l'Organisation des Nations unies, se prêtent plus au consensualisme qu'à la coercition.

Elles se prêtent au consensualisme pour la raison que l'Organisation des Nations unies n'envisage pas la création et le déploiement de ces opérations en dehors du cadre matériel et juridique constitué par les accords de paix signés entre les parties belligérantes, accords auxquels l'Organisation peut, de surcroît, être partie prenante. Le rapport du Groupe d'étude

souvent de l'adaptation de leur mission à cette situation de fait. Elles ont par conséquent chacune leurs spécificités, et elles se laissent difficilement encadrer dans une typologie rigide.

¹⁷⁸ V. PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 39.

sur les opérations de paix, *rapport Brahimi*, utilise à ce sujet l'expression « *opérations de mise en œuvre des accords de paix* »¹⁷⁹. Ces accords sont supposés emporter l'adhésion des principaux protagonistes impliqués dans la question du rétablissement définitif et durable de l'Etat dont la défaillance est devenue source d'instabilité interne, régionale et internationale. Certains exemples étudiés, tels que celui de l'ONUSAL, celui de l'ONUMOZ, celui de l'APRONUC ou celui de l'ONUB, mettent en évidence le lien de causalité qui existe entre le déploiement de leurs composantes sur le terrain et les préoccupations ou demandes allant dans le même exprimées par les parties dans les accords de paix qu'elles ont accepté de signer¹⁸⁰.

Elles s'y prêtent d'autant plus qu'à la lecture du rapport de l'ancien Secrétaire général, *Agenda pour la paix*, il peut être déduit que la dimension coercitive susceptible d'être appliquée à un mandat opérationnel ne peut-être que conjoncturelle ou supplétive. En effet, ce rapport indique que la consolidation de la paix après les conflits constitue la dernière étape du maintien de la paix et par conséquent ne peut intervenir qu'« *en cas de succès* » des mesures prises au titre de la diplomatie préventive, du rétablissement de la paix et/ou du maintien de la paix¹⁸¹.

Elles s'y prêtent encore pour cette dernière raison, soulignée par monsieur B. BOUTROS GHALI, qu'« *à l'instar des activités de rétablissement et de maintien de la paix de l'Organisation, la consolidation de la paix n'est pas une thérapie que l'ONU peut imposer à un patient peu disposé à l'accepter. Les questions à aborder sont souvent très délicates, en particulier dans les conflits internes l'Organisation ne peut intervenir que si elle y est invitée par le ou les gouvernement(s) concerné(s)* »¹⁸². Les propos du Secrétaire général ne peuvent être plus clairs et la philosophie qui s'en dégage plus compréhensible, quand bien même il est

¹⁷⁹ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 20.

¹⁸⁰ Concernant l'ONUSAL voir l'Accord de paix signé le 16 janvier 1992 à Mexico par le Gouvernement salvadorien et le *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (A/46/864-S/23501 du 30 janvier 1992, Annexe). Concernant l'ONUB voir article 8 d l'Accord d'Arusha du 28 août 2000 « *Immédiatement après la signature de l'Accord, le Gouvernement burundais demande à l'Organisation des Nations Unies d'envoyer une force internationale de maintien de la paix, conformément au paragraphe 5 de l'article 27 du Protocole III de l'Accord et aux fins qui y sont énoncés. (...)* ».

¹⁸¹ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. 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, § 21.

¹⁸² A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 1095. L'ancien Secrétaire général, monsieur BOUTROS-GHALI, souligne par ailleurs que le fait qu'un gouvernement demande une intervention de l'ONU ou y donne son consentement ne constitue pas une atteinte à la souveraineté de l'Etat concerné, ni n'est contraire au paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte. Voir A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *opus citatum*, § 30.

possible de soulever que le consentement des parties n'exclue d'aucune façon la prérogative du Conseil de recourir aux mesures coercitives du chapitre VII.

La pratique des opérations de consolidation de la paix, matérialisée par les résolutions qu'adopte l'Organisation, ne laisse apparaître à aucun moment et de manière expresse une référence quelconque au chapitre VI de la Charte des Nations unies. Ceci n'est pas le cas du chapitre VII qui, parce qu'il a besoin d'un acte préalable de qualification pris en vertu de l'article 39, figure expressément dans le texte des résolutions créant ou mettant en œuvre des opérations de consolidation de la paix. La référence au chapitre VI est ainsi présumée dans toutes les résolutions prises par l'Assemblée générale, dans le cadre du mandat des opérations de consolidation de la paix et se trouve déduite, par un raisonnement *a contrario*, de toutes les résolutions du Conseil de sécurité autres que celles prises en vertu du chapitre VII de la Charte.

La détermination du chapitre VI comme fondement juridique des opérations de consolidation de la paix appelle du point de vue du régime applicable à ces opérations, deux conséquences majeures. La première a trait au contenu matériel de ces opérations qui se déploie dans la sphère des affaires intérieures régies par l'Etat, de manière exclusive, et qui ne saurait autoriser, en vertu de l'article 2 § 7 de la Charte d'intrusion dans cette sphère qu'à la condition implicite du consentement de l'Etat au sein duquel l'Organisation à l'intention de déployer les diverses composantes opérationnelles de sa mission de consolidation de la paix. Autrement dit, le paragraphe 7 de l'article 2 constitue la règle d'une interdiction tendant à interdire à l'ONU de déployer des activités gouvernementales ou quasi gouvernementales touchant au domaine relationnel-interindividuel national ou, plus simplement, touchant la vie socio-économique et les rapports internes à un Etat, y compris les rapports entre l'Etat et ses citoyens, sauf exception du chapitre VII et pour le cas sous examen, consentement de l'Etat concerné¹⁸³. Le consentement de l'Etat hôte apparaît ainsi comme l'un des aspects fondamentaux du régime juridique des opérations de consolidation de la paix (A). La seconde conséquence a trait, elle, au fait qu'il s'agit d'opérations amenées à intervenir dans le cadre du

¹⁸³ Voir MAMPUYA Auguste, « Historique et contenu de l'article 2 § 7 de la charte des Nations Unies », in *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas Europa* n° 17, Décembre 2006, p. 29 : « (...) l'exception à l'interdiction n'étant exclue que pour les procédures de règlement pacifique, en d'autres termes, le Conseil ne se voyant interdire d'intervenir que s'il envisage de soumettre à une méthode de règlement pacifique un différend portant sur une question qui relève de la compétence nationale de l'une des Parties ou d'imposer à celles-ci un règlement pacifique ».

règlement pacifique des différends, en d'autres termes, qui font appel dans le cadre de leurs mandats à des moyens et mettent en œuvre des mesures pacifiques, et non coercitives. Le contraire serait, par ailleurs infondé sur le plan du droit, car seule la constatation et la qualification d'une des situations mentionnées par l'article 39 de la Charte ouvre la voie à de telles possibilités. Par conséquent le non recours à la force constitue le second aspect fondamental du régime juridique attaché aux opérations de consolidation de la paix qui reposent sur le chapitre VI de la Charte (B) ¹⁸⁴.

A. Le consentement de l'Etat et des parties belligérantes

Instruments de règlement pacifique des différends au sein des Etats, les opérations de consolidation de la paix ne peuvent accomplir cette fonction qu'à la condition juridique d'avoir au préalable recueilli le consentement de l'Etat hôte (1). Au-delà de cette condition juridique, se profile une autre condition politique cette fois, en vertu de laquelle, les opérations de consolidation de la paix, envisagées dans le rapport de leur détermination *ratione materiae*, c'est-à-dire considérées par rapport aux matières qu'elles sont appelées à traiter et généralement consignées dans un accord de paix, nécessitent de recueillir l'assentiment de toutes les parties prenantes au conflit, si elles veulent accomplir avec efficacité leur fonction de règlement pacifique des différends (2).

¹⁸⁴ La raison à cet état de fait remonte à la création de la première opération de maintien de la paix, la FUNU I par l'Assemblée générale. Il s'agit d'une opération caractérisée par une absence de base juridique et une absence de force militaire et que la combinaison de ces deux absences fait qu'il ne peut s'agir d'une « mesure de coercition prévue au Chapitre VII », entraînant ainsi la nécessité de respecter l'article 2, paragraphe 7, de la Charte qui interdit l'intervention de l'ONU dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats. Il en résulte que la force ne peut chercher à imposer une solution plutôt qu'une autre, qu'elle ne peut-être qu'une force d'interposition respectant le principe de neutralité ; qu'elle nécessite le consentement de tous les Etats concernés (Etats contributeurs et Etat sur le territoire duquel elle se déploie) ; enfin qu'elle n'est pas prévue pour imposer militairement la paix à un agresseur, d'où la non-utilisation de la force armée. Voir A/3943, 09 October 1958, *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*: Report of the Secretary-General. Voir également S/5653 du 11 avril 1964, *Note du Secrétaire général au sujet de certains aspects du rôle et du fonctionnement de la Force des Nations Unies chargées du maintien de la paix à Chypre*. Voir enfin STERN Brigitte, « L'évolution du rôle des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in *Le droit international comme langage des relations internationales*, The Hague, Kluwer Law International, Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law, New York, 13-17 March 1995, 1996, p. 64.

1. Une obligation juridique

Le droit international qui repose sur le principe de l'égalité souveraineté des Etats n'autorise aucune forme d'ingérence, d'un quelconque sujet de droit international sur des questions qui serait couvertes par la compétence nationale d'un Etat. Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour internationale a considéré comme illicite toute intervention portant sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des Etats permet à chacun d'entre eux de se décider librement (système politique, économique, social et culturel, formulation des relations extérieures) : « *L'intervention est illicite lorsqu'à propos de ces choix, qui doivent demeurer libres, elle utilise des moyens de contrainte* »¹⁸⁵. Au sein de l'Organisation des Nations unies, ce principe de non intervention dans les affaires internes des Etats est cependant tempéré par les prérogatives exceptionnelles qui reviennent au Conseil de sécurité dès qu'il décide de fonder son intervention sur le chapitre VII de la Charte.

Les opérations de consolidation de la paix qui ont pour mission de contribuer au règlement pacifique des différends au sein des Etats doivent, par conséquent, entretenir avec les Etats de leur déploiement une relation contractuelle fondée sur le consentement valide de ces mêmes Etats. Au sein de la Charte des Nations unies, l'exigence du consentement n'est pas expressément mentionnée et doit être déduite de l'article 2 § 7. Ce consentement à la commission par l'Organisation d'un fait donné en son sein, et normalement couvert par sa souveraineté, exclut l'illicéité de ce fait à l'égard de l'Organisation elle-même qui ne peut se soustraire aux règles du droit international. Préalable au déploiement de l'opération, le contrat qui unit l'Organisation à l'Etat hôte se matérialise sous la forme d'un accord de siège ou *memorandum of understanding* conclu entre le Secrétariat et le gouvernement de l'Etat concerné. Il s'agit le plus souvent d'une lettre transmise par le Président de la République de l'Etat en question, quelques fois relayée par le représentant permanent de l'Etat auprès de l'Organisation, au Secrétaire général, par laquelle il est demandé à l'Organisation, en particulier le Conseil de sécurité, de procéder dans les délais et selon les conditions convenues avec le Secrétaire général au déploiement de l'opération de consolidation de la paix.

¹⁸⁵ *Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, par. 205. Voir également VERDROSS Alfred, « Règles générales du droit international de la paix », in *R.C.A.D.I.*, 1929, t. V, p. 418 : « (...). Par conséquent, toute ingérence dans ce domaine est, en principe, repoussée par le droit des gens, si elle s'exerce par violence ou par menace de violence. Une telle immixtion constituerait une intervention prohibée ».

L'Opération des Nations unies pour le Mozambique dont le déploiement se situe dans la perspective de l'Accord général de paix pour le Mozambique du 4 octobre 1992, répond à cette formalité juridique. Cette opération présente même comme caractéristique d'avoir à deux reprises reçu l'assentiment de l'Etat de son déploiement : la première fois, lors de la rédaction de l'accord de paix, la seconde fois lors de la correspondance envoyée par le Président de la république du Mozambique, monsieur Joaquim Alberto CHISSANO, le 4 octobre 1992. Dans cette correspondance, le Président mozambicain, demande au Secrétaire général d'informer le Conseil de sécurité de la nécessité d'envoyer une équipe de l'ONU au Mozambique pour vérifier l'application de l'accord, jusqu'à la tenue des élections qui, en principe, doivent avoir lieu un an après la signature de l'Accord général de paix¹⁸⁶.

Le règlement politique global de la question du Cambodge malgré quelques différences dues à la nature de l'accord de paix, véritable convention internationale signée par plusieurs Etats et une organisation internationale, le Mouvement des non alignés le 23 octobre 1991, répond à la même exigence. L'Acte final de cette conférence, encadrée par les membres permanents du Conseil de sécurité et le Secrétaire général monsieur Javier PEREZ de CUELLAR, prévoit que l'Organisation déploie à terme une opération de consolidation de la paix au sein du Royaume cambodgien. La condition relative au consentement de l'Etat hôte persiste dans ce cas encore. Elle est manifestée par la signature du Cambodge sur chaque instrument constitutif du règlement global de la situation du Cambodge, savoir : 1. L'accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge accompagné d'annexes sur le mandat de l'APRONUC ; 2. L'accord relatif à la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité et l'inviolabilité territoriales, la neutralité et l'unité nationale du Cambodge et ; 3. La déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge. Ce sont les Etats participant à la conférence qui ont prié les coprésidents français et indonésien, en leur qualité de dépositaires, de transmettre un exemplaire authentique de ces instruments au Secrétaire général de l'Organisation, invitant, par cette occasion, le Secrétaire général à prendre les dispositions appropriées pour que le règlement global puisse être examiné par le Conseil de sécurité des Nations unies dès que possible¹⁸⁷.

¹⁸⁶ S/24635 du 8 octobre 1992, Pièce jointe, Lettre datée du 4 octobre 1992, adressée au Secrétaire général par le Président de la République du Mozambique.

¹⁸⁷ A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, Lettre datée du 30 octobre 1991, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents de la France et de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe : Acte final de la Conférence de Paris sur le Cambodge.

Enfin l'exemple du Rwanda et de la MINUAR II démontre le caractère incontournable du consentement de l'Etat, dès lors que la résolution qui sous-tend l'activité ou le mandat de l'opération se situe dans l'espace juridique du chapitre VI de la Charte des Nations unies. La résolution 1029 (1995) fait état du refus des autorités rwandaises vis-à-vis d'une éventuelle prorogation du mandat de la Mission. Celle-ci a, par conséquent été obligée de se retirer du Rwanda le 8 mars 1996. Par la suite, les autorités rwandaises ont demandé que soit installé un bureau politique restreint à Kigali¹⁸⁸.

2. Une nécessité politique

La consolidation de la paix est une activité complexe, à long terme, qui va au-delà de l'impératif immédiat de faire taire les canons, elle consiste, en d'autres termes, à créer progressivement des conditions qui écartent toutes raisons de reprendre les combats. Pour cette raison elle n'est pas une thérapie que l'Organisation des Nations unies peut imposer à un patient peu disposé à l'accepter, les questions à aborder étant très souvent délicates pour celui-ci : *« S'il est vrai que, dans certains cas, le Secrétaire général peut à juste titre, suggérer des mesures utiles aux gouvernements, la consolidation de la paix après les conflits n'est pas un service qui peut ou qui devrait être imposé aux Etats Membres »*¹⁸⁹.

Le consentement de l'Etat, condition juridique du déploiement d'une opération de consolidation de la paix, se double, en raison de la spécificité du mandat qui revient à l'opération, d'une nécessité politique qui est censée l'accompagner. Ceci revient à considérer, et c'est la pensée du Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI, qu'une opération de consolidation de la paix a d'autant plus de garanties de réussite qu'elle réalise son mandat avec l'assentiment de l'Etat hôte. Cette pensée est partagée par Evelyne LAGRANGE qui

¹⁸⁸ A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, §§ 44, 885 et 886.

¹⁸⁹ A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 1095. L'ancien Secrétaire général, monsieur BOUTROS-GHALI, souligne par ailleurs que le fait qu'un gouvernement demande une intervention de l'ONU ou y donne son consentement ne constitue pas une atteinte à la souveraineté de l'Etat concerné, ni n'est contraire au paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte. Voir aussi A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, p. 10, § 30. Voir enfin, LIEGEOIS Michel, *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'organisation des Nations Unies à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 54 et 57 : *« Si le consentement des parties est donc essentiel sur le plan juridique, il l'est davantage sur le plan stratégique et opérationnel. L'approbation des parties constitue en effet le socle sur lequel se bâtit l'édifice complexe et cohérent de la stratégie de maintien de la paix »*.

souligne que les chances qu'une opération de maintien de la paix remplisse correctement son mandat dans des conditions de sécurité acceptables sont proportionnelles à la coopération de l'Etat hôte, gagée par une obligation librement consentie¹⁹⁰. Cette nécessité politique qui se situe au-delà de l'obligation juridique constitue le premier trait d'union qui relie chapitre VI et chapitre VII de la Charte des Nations unies. En effet, les opérations coercitives de consolidation de la paix, si elles ne sont pas juridiquement conditionnées par le consentement de l'Etat hôte, ne nécessitent pas moins comme nécessité politique, de réaliser leur mandat avec l'assentiment de l'Etat hôte.

Le consentement de l'Etat hôte ou destinataire, comme nécessité politique au déploiement d'une opération de consolidation de la paix, à la consolidation de la paix ne peut se satisfaire à lui seul, il exige comme mesure complémentaire le consentement de toutes les parties concernées par le conflit armé, le plus souvent des entités infraétatiques internes : groupes rebelles. Evelyne LAGRANGE explique que « *le consentement du seul Etat hôte ne garantit pas à l'opération de maintien de la paix la coopération des entités non étatiques parties au conflit, ce qui justifie la recherche, problématique, des voies et moyens d'associer toutes les parties intéressées* »¹⁹¹. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, dans le même ordre d'idées, place au rang des ingrédients du succès des opérations de paix des Nations unies « *le consentement des parties* »¹⁹².

L'exemple de la MINUAR II est particulièrement explicite concernant la dimension politique du consentement de l'Etat et des différentes parties. Cette mission qui succède à la première mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda déployée sur base de la résolution 872 (1993), est déployée sur la base de l'accord de paix d'Arusha signé le 4 août 1993, base d'un règlement pacifique du conflit au Rwanda, en vertu de la résolution 912 (1994). Dans sa résolution 925 (1994), le Conseil de sécurité accueille avec satisfaction les assurances que les deux parties ont données touchant leur collaboration avec la MINUAR dans l'exécution de

¹⁹⁰ LAGRANGE Evelyne, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 23.

¹⁹¹ *Idem, ibidem*.

¹⁹² A/55/1024 du 31 juillet 2001, Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, § 40 : « *Le Comité spécial est convaincu que le succès du maintien de la paix dépend du respect des principes de base du maintien de la paix, à savoir le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense* ». Nous soulignons.

son mandat et estime que cette collaboration sera essentielle pour l'exécution effective dudit mandat et enfin exige que les deux parties tiennent leurs engagements à cet égard¹⁹³.

La nécessité du consensualisme, envisagée dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, conduit ainsi à considérer qu'en deçà de l'Etat, existent différents groupes naguère en opposition armée vis-à-vis de celui-ci, groupes armés qu'il importe de prendre en compte. Le *rapport Brahimi* rappelle à cet égard combien les parties locales signent des accords de paix pour des raisons très diverses, qui ne sont pas toutes propices à la paix : « Des « fauteurs de troubles » - des groupes (y compris des signataires) qui renient leurs engagements ou cherchent par d'autres moyens à saper un accord de paix par la violence – se sont opposés à la mise en œuvre des accords de paix au Cambodge, ont plongé l'Angola, la Somalie et la Sierra Leone à nouveau dans la guerre civile et orchestré le massacre de pas moins de 800 000 personnes au Rwanda »¹⁹⁴. Monsieur L.A. SICILIANOS observe en effet que la pratique récente des opérations de consolidation de la paix démontre amplement à quel point le consentement, sinon la coopération des autorités gouvernementales à laquelle s'ajoute celle des différentes parties, à un plan de règlement constitue une condition essentielle à la mise en œuvre du volet relatif à la démocratisation de l'Etat et au renforcement de ses institutions, en d'autres termes, une condition essentielle à la mise en œuvre du mandat de ces opérations¹⁹⁵.

L' « Accord général de paix pour le Mozambique » signé à Rome le 4 octobre 1992 entre le Gouvernement mozambicain et la Résistance Nationale Mozambicaine (RENAMO) illustre cette nécessité d'associer, au-delà du consentement de l'Etat, le consentement des ex-factions belligérantes pour déploiement d'une opération de consolidation de la paix. Réunies à Rome sous les auspices de la communauté religieuse *Sant' Egidio*, les parties résolues à sauvegarder les intérêts supérieurs du peuple mozambicain, ont exprimé leur consentement à voir se déployer le personnel de l'Organisation des Nations unies sur le territoire mozambicain, le jour où l'accord de paix serait adopté par l'Assemblée de la République, incorporé dans la loi mozambicaine et publié dans le Journal officiel. Cette condition ayant été accomplie le 15

¹⁹³ S/RES/925 du 8 juin 1994, § 7.

¹⁹⁴ A/55/502 du 21 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 21.

¹⁹⁵ SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie », in Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, pp. 223-224.

octobre 1992, le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement de l'Opération des Nations Unies au Mozambique deux mois plus tard sur la base de la résolution 797 (1992)¹⁹⁶.

L'assentiment de toutes les parties prenantes au processus de paix place *de facto*, les accords de paix, surtout leur contenu, au centre de la question de la consolidation de la paix et renforce en même temps la conviction selon laquelle les opérations de consolidation de la paix doivent, avant tout, être des opérations chargées d'encadrer la réalisation des accords de paix au sein des Etats. Par conséquent, le déploiement de telles opérations ne saurait être envisagé en dehors de ce cadre. Il ne serait pas indiqué de décider le déploiement de telles opérations alors que les combats continuent de faire des victimes sur le terrain, tout comme il ne serait pas indiqué de mettre en œuvre pareilles opérations sur la seule base d'un simple accord de cessez-le-feu, autrement dit, en l'absence d'un règlement politique global de la situation. Agir de manière contraire, entraînerait un défaut de correspondance entre le mandat des opérations et la situation du terrain, défaut de correspondance qui se transformerait vite en un défaut de cohérence dans la pratique, défaut de cohérence qui se traduirait finalement par un défaut général d'efficacité. C'est ce que relève le Conseil de sécurité qui déclare que « *les opérations de maintien de la paix dont le but est d'aider à appliquer un accord de paix ne peuvent être couronnées de succès que pour autant qu'il existe un engagement authentique et durable de toutes les parties concernées en faveur de la paix* »¹⁹⁷.

Enfin, le consentement de l'Etat et des parties comme nécessité politique au déploiement d'une opération de consolidation de la paix permet d'expliquer la nature non belliqueuse des éléments militaires qui composent cette opération. N'ayant pas vocation à

¹⁹⁶ S/24635 du 8 octobre 1992, Lettre datée du 06 octobre 1992, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe « *Accord général de paix pour le Mozambique* », Protocole VI (Cessez-le-feu), p. 39. Voir également HENRY Laurence, « L'administration exercée par les Nations Unies sur un territoire : démocratisation et respect de la souveraineté ou le paradoxe de l'histoire juridique internationale. Etude comparée de trois administrations temporaires des Nations Unies (APRONUC, MINUK et ATNUTO) », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Paris, A. Pedone, 2002, p. 163.

¹⁹⁷ S/RES/1318 du 7 septembre 2000, Annexe VIII. Evelyne LAGRANGE relève encore que « *le consentement du seul Etat hôte ne garantit pas à l'opération de maintien de la paix la coopération des entités non étatiques parties au conflit, ce qui justifie la recherche, problématique, des voies et moyens d'associer toutes les parties intéressées* ». V. LAGRANGE Evelyne, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Montchrestien-CEDIN, 1999, p. 23. Dans le même ordre d'idées, le professeur Auguste MAMPUYA ajoute que c'est aux parties qu'incombent véritablement la responsabilité du règlement des différends. V. MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO Auguste, *Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations-Unies*, Vandoeuvre les Nancy, A.M.A., 2001, p. 111.

combattre, celles-ci sont appelées à évoluer dans un environnement essentiellement coopératif qui ne peut résulter que du consentement de tous¹⁹⁸.

B. L'absence d'initiative dans le recours à la force

Le principe du non recours à la force constitue le second aspect du régime juridique des opérations de consolidation de la paix. Contrairement à ce qu'il pourrait laisser entendre, ce principe traduit plutôt l'interdiction faite aux militaires qui composent les forces des Nations unies, dans le cadre des opérations de paix, d'avoir l'initiative du recours à la force armée. Autrement dit, sous réserve de certaines conditions clairement spécifiées, les militaires onusiens ne peuvent ouvrir le feu dans le cadre du mandat des opérations de consolidation de la paix. Ces conditions spécifiques sont relatives à la légitime défense et ont fait l'objet de développements de la part de l'ancien Secrétaire général, monsieur Dag HAMMARSKJÖLD qui y voit la défense des postes, locaux et véhicules des Nations unies soumis à une attaque armée ; l'appui à tout autre membre du personnel de la Force soumis à une attaque armée ; enfin la possibilité d'ouvrir le feu lorsque les troupes sont empêchées, par la force, de s'acquitter des tâches que leur ont assignées leurs commandants¹⁹⁹.

Contrairement au consentement des parties, ce principe ne constitue pas une exigence juridique. Il doit être regardé comme la conséquence du consentement des parties sur lequel repose le processus de paix. C'est la position tenue par monsieur Ronald HATTO pour qui la seule obligation juridique découlant des principes généraux de la Charte est le consentement des parties, lequel évite l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats membres, en vertu de l'article 2 § 7 de la Charte. Selon lui, il suffit que ces Etats acceptent le déploiement d'une force de maintien de la paix lourdement armée pour qu'une telle opération se déroule en toute légalité. L'unique difficulté tiendrait au fait que les déplacements d'unités militaires

¹⁹⁸ LIEGEOIS Michel, *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'organisation des Nations Unies à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 58.

¹⁹⁹ A/3943 09 October 1958, *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force*: report of the Secretary-General, §§ 179-180. Voir aussi S/5653 du 11 avril 1964, *Note du Secrétaire général au sujet de certains aspects du rôle et du fonctionnement de la Force des Nations Unies chargées du maintien de la paix à Chypre*, § 16 et 18. Voir également NOVOSSELOFF Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 253

lourdement équipées, et toute la logistique que cela suppose, peuvent rapidement donner l'impression d'une occupation étrangère.

Cet auteur considère, en outre que sur le plan stratégique, l'avantage de l'armement léger dont sont dotés les casques bleus rend visible la véritable nature de leur mission : « *ils ne sont pas là pour combattre* »²⁰⁰. C'est d'autant plus vrai dans le cadre des opérations de consolidation de la paix qui sont déployées « *après les conflits* » et sur la base d'un accord de paix. Elles ne nécessitent pas, *a priori*, de recours à la coercition militaire tel qu'il en est fait mention aux articles 41 et 42 de la Charte des Nations unies. Selon monsieur Charles-Philippe DAVID, les soldats de la paix de l'Organisation ont davantage pour fonction de maintenir une présence « *constabulaire* » qui assure les conditions minimales d'une sécurité propice à la stabilité et à la reconstruction. Ils souhaitent instaurer une paix durable susceptible d'éviter toute reprise du conflit. Leur but est atteint lorsque la paix est définitivement consolidée²⁰¹.

§ 2 : Le fondement constitué par le chapitre VII de la Charte des Nations unies

Le chapitre VII de la Charte des Nations unies fait référence à toute action susceptible d'être entreprise en cas de menace contre la paix, rupture de la paix et acte d'agression ; il se rapporte à un ensemble de dispositions juridiques applicables de manière conjoncturelle et au cas par cas selon la discrétion absolue du Conseil de sécurité détenteur des pouvoirs exorbitants que lui confère ce chapitre. le Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI rappelle dans son rapport *Agenda pour la paix* que « *l'idée maîtresse sur laquelle repose la notion de sécurité collective, telle que l'envisage la Charte, est que lorsque les moyens pacifiques échouent, les mesures visées au chapitre VII doivent être utilisées, si le Conseil de*

²⁰⁰ HATTO Ronald, *ONU et maintien de la paix : Propositions de réforme. De l'Agenda pour la paix au rapport Brahimi*, Paris, l'Harmattan, 2006, pp 122-123. Selon l'auteur, la difficulté majeure du recours à la force contre un belligérant dans le cadre d'une opération de paix réside dans le risque encouru par les casques bleus de devenir eux-mêmes une partie du problème, de subir des pertes et être ainsi incapables d'accomplir leurs tâches, comme cela été le cas en Somalie et en Bosnie. L'utilisation de la force par l'ONU contre les Serbes de Bosnie a conduit ces derniers à prendre plusieurs casques bleus en otage. L'imposition de la paix peut même déboucher sur la « guerre » entre casques bleus et parties en conflit comme cela a été le cas au Congo en 1961 ou en Somalie en 1993.

²⁰¹ DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 399-400.

sécurité le décide, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales en cas de « menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression » »²⁰².

Les opérations de consolidation de la paix, à l'instar de toute autre opération, peuvent, selon qu'il convient au Conseil de sécurité, voir leur mandat passer du chapitre VI au chapitre VII, tout comme elles peuvent être directement créées sur la base ce même chapitre VII. L'examen de la pratique du Conseil de sécurité laisse voir qu'au-delà des atteintes aux droits de l'homme et au droit international humanitaire de même qu'au-delà des atteintes à la légalité constitutionnelle des Etats, c'est la défaillance de l'Etat qui est désormais objet de qualification de menace contre la paix (A). Cet examen permet encore de constater que la notion de consolidation de la paix ou la nature fondamentalement consensuelle des mesures qu'elle appelle, donne au recours au chapitre VII, une dimension particulière qu'il convient de souligner (B).

A. Les éléments constitutifs de la défaillance de l'Etat objets de qualification de menace contre la paix

Dans la Charte des Nations unies, le recours aux pouvoirs exorbitants qui reviennent au Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, nécessite au préalable, de la part de cet organe, la constatation de même que la qualification de l'une des situations mentionnées à l'article 39 de la Charte des Nations unies. Ainsi la qualification de menace contre la paix, ou de rupture de la paix comme la qualification d'agression, constituent autant d'acte-conditions ou actes préparatoires à la mise en branle des capacités coercitives de l'Organisation des Nations unies. Appliquée au contexte particulier dans lequel évoluent les opérations de consolidation de la paix, la pratique du Conseil de sécurité relative à son pouvoir de qualification fondé sur l'article 39 de la Charte, permet de constater que celui-ci caractérise sur le plan juridique la défaillance de l'Etat comme une nouvelle catégorie à côté des atteintes aux droits de l'homme notamment. Enfin, cette pratique permet de constater que des trois situations susmentionnées, seule la qualification de menace contre la paix a été retenue par le Conseil de sécurité pour caractériser une situation de défaillance de l'Etat.

²⁰² A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *opus citatum*, § 42.

L'examen des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ne laisse cependant à aucun moment apparaître *expressis verbis* l'expression « défaillance de l'Etat » ou « Etat défaillant » dans l'usage susceptible d'être fait par cet organe des prérogatives extraordinaires qui lui reviennent en vertu du chapitre VII de la Charte. Il ressort néanmoins de cet examen la volonté fermement affichée du Conseil de sécurité de traiter, en tant que menace contre la paix, une situation qui se situe au-delà des atteintes aux droits de l'homme ou des atteintes à la légalité constitutionnelle des Etats ; une situation qui, sans vouloir exclure ces différentes atteintes reposerait bien au contraire sur elles. Cette situation est résumée dans l'idée de la défaillance de l'Etat qui renferme, sans se limiter à elles, des situations d'ordre politique et sécuritaire, mais encore des situations sociales, sanitaires et économiques. Idée par ailleurs développée dans l'*Agenda pour la paix* qui souligne combien la pauvreté, la maladie, la famine, l'oppression et le désespoir constituent des problèmes importants qui sont à la fois la source et la conséquence des conflits, problèmes qui exigent que l'attention que leur porte l'ONU ne se relâche pas et que les efforts qu'elle leur consacre constituent l'absolue priorité : « *Alors même que de nouvelles possibilités s'offrent ainsi à l'Organisation, les efforts qu'elle déploie en vue d'instaurer la paix, la stabilité et la sécurité doivent dépasser le domaine de la menace militaire afin de juguler les luttes et les guerres qui ont caractérisé le passé* »²⁰³.

Pour nouvelle qu'elle soit, parce que consécutive à la fin de la guerre froide, la catégorie juridique que constitue désormais la défaillance de l'Etat ne peut être regardée comme une catégorie juridique autonome, premièrement parce qu'elle n'a jamais été mentionnée expressément par le Conseil de sécurité lui-même qui préfère recourir aux éléments matériels constitutifs de l'état de défaillance, ensuite parce qu'elle a besoin pour exister de s'appuyer sur les atteintes aux droits de l'homme et à la légalité constitutionnelle des Etats qui eux font l'objet d'une qualification directe de la part du Conseil, enfin parce que la décision de recourir au chapitre VII est davantage présentée comme la volonté de faire cesser une menace contre la paix et la sécurité régionales ou internationales plutôt que comme la volonté de restaurer un Etat, autrement dit le Conseil de sécurité n'a pas pour mission de restaurer les Etats défaillants, il ne s'intéresse qu'aux situations de menace contre la paix ; situations qu'il peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, identifier dans la défaillance des Etats. C'est ici que se résout l'équation ou que s'explique l'assimilation du besoin de voir se consolider la paix au niveau international à la nécessité de voir l'Etat se restaurer au niveau

²⁰³ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*, *opus citatum*, § 13.

interne, car finalement ce n'est qu'en enrayant de manière définitive la défaillance des Etats que la paix peut se consolider de manière définitive.

Dans les résolutions qui introduisent le chapitre VII au cœur du mandat des opérations de consolidation de la paix, cette ferme volonté d'aller plus loin apparaît assez distinctement. En Somalie, la résolution 814 (1993) qui crée le mandat de l'ONUSOM II en partie sur la base du chapitre VII, fonde la qualification de menace contre la paix sur l'existence de cas incessants de violence qui représentent une menace réelle pour le processus de réconciliation nationale. La réconciliation nationale en Somalie est en effet perçue par le Conseil de sécurité comme un élément fondamental pour la reconstruction de l'Etat somalien et la pérennité de la paix. Dans cette même résolution 814 (1993), le Conseil de sécurité note avec un profond regret et une vive préoccupation les informations qui continuent de faire état de violations généralisées du droit international humanitaire et de l'absence totale de légalité en Somalie²⁰⁴.

En République démocratique du Congo, la résolution 1355 (2001) partiellement adoptée en vertu du chapitre VII, fonde la qualification de menace contre la paix, outre les aspects politique et sécuritaire, sur la dimension sanitaire gravement préoccupante du conflit qui n'en finit pas de grossir le taux d'infection de la population par le VIH/sida, en particulier les femmes et les jeunes filles²⁰⁵.

En Côte d'Ivoire, la résolution 1528 (2004) qui crée le mandat de l'ONUCI sur la base du chapitre VII, fonde la qualification de menace contre la paix, outre les aspects politique et sécuritaire, sur la préoccupation profonde que fait naître la dégradation de la situation économique en Côte d'Ivoire. Cette dégradation économique, souligne le Conseil de sécurité, pèse lourdement sur l'ensemble de la sous-région, entretenant l'absence de paix dans la sous-région et l'instabilité dans le pays²⁰⁶.

En Haïti, la résolution 1542 (2004) qui crée la MINUSTAH sur la base du chapitre VII, fonde la qualification de menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région sur la base de l'existence de problèmes qui compromettent la stabilité politique, sociale et économique d'Haïti. Plus explicitement, le Conseil de sécurité prie instamment dans cette

²⁰⁴ S/RES/814 du 26 mars 1993, préambule. C'est nous qui soulignons.

²⁰⁵ S/RES/1355 du 15 juin 2001, préambule.

²⁰⁶ S/RES/1528 du 09 mars 2004, § 1. C'est nous qui soulignons.

résolution le gouvernement de transition d'Haïti de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à l'impunité et pour ranger l'instauration de l'état de droit et d'une justice indépendante au nombre de ses premières priorités²⁰⁷.

Au Burundi, la résolution 1545 (2004) qui fonde le mandat de l'ONUB sur la base du chapitre VII, justifie la qualification de menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, outre les cas de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire notamment l'augmentation des cas de viols, y compris de viols collectifs, sur la dégradation préoccupante de la situation économique au Burundi lié au conflit²⁰⁸.

Ainsi, plutôt que de recourir à l'expression d'Etat défaillant, le Conseil de sécurité, par respect pour la souveraineté des Etats ainsi que par souci d'éviter toute polémique touchant aux éléments qui l'auraient conduit ou pas à déterminer et qualifier un Etat de défaillant, préfère recourir à des notions plus opérantes telle la violation des droits de l'homme, la violation du droit international humanitaire, la violation de la légalité constitutionnelle. Notions accompagnées de considérations connexes qui prennent toute leur sens eu égard à la réalité que traversent les Etats en question.

B. La particularité du recours au chapitre VII

Les opérations de consolidation de la paix des Nations unies sont, par leur finalité, des opérations qui font appel au consentement de l'Etat dans lequel elles sont déployées. Il n'est plus besoin, en effet, de rappeler qu'elles sont créées pour aider à matérialiser des accords de paix sur la base desquels certaines d'entre elles ont été établies, pas plus qu'il n'est besoin de souligner que ces opérations ont pour objectif primordial d'institutionnaliser la paix au sein des Etats hôtes. Dans l'absolu, ces objectifs nécessitent pour leur pleine réalisation le consentement de toutes les parties au mandat de l'opération appelée à être déployée. Ce consentement s'inscrit naturellement dans le cadre juridique du chapitre VI de la Charte des Nations unies consacré au règlement pacifique des différends. Cependant rien n'empêche qu'en raison de la réalité postconflit qui entoure l'opération, le chapitre VI puisse s'accommoder des dispositions du chapitre VII de la même Charte. En d'autres mots, le

²⁰⁷ S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 1. C'est nous qui soulignons.

²⁰⁸ S/RES/1545 du 21 mai 2004, § 1. C'est nous qui soulignons.

consentement de l'Etat au mandat d'une opération de consolidation de la paix n'exclut pas l'invocation du chapitre VII et par conséquent l'invocation des mesures coercitives de ce chapitre. C'est notamment ce que tente de souligner le Comité spécial des opérations de maintien de la paix lorsqu'il déclare que « *la force à elle seule ne saurait engendrer la paix ; elle ne peut qu'ouvrir un espace dans lequel la paix pourra être édifiée* »²⁰⁹. Ces propos sont soutenus par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement qui rapporte qu' « *il est désormais d'usage d'invoquer le chapitre VII étant entendu que même l'environnement le plus paisible peut se dégrader – lorsque des trublions viennent saboter un accord de paix en mettant les civils en danger – et qu'il est, dès lors, souhaitable d'avoir une certitude absolue sur la capacité de la mission à riposter par la force si nécessaire* »²¹⁰.

L'examen de la pratique des opérations de consolidation de la paix montre, malgré le fait qu'il ait décidé de recourir au chapitre VII de la Charte, que le Conseil de sécurité ne fait apparaître ni ne mentionne, dans le mandat des opérations de consolidation de la paix, les mesures coercitives susceptibles d'être engagées au titre des articles 41 et 42 de la Charte (1). Cette attitude consistant de la part du Conseil de sécurité à ne pas user réellement de la force ou de sa capacité de coercition pour imposer le mandat d'une opération de consolidation de la paix se trouve renforcée par le constat d'incessants allers et retours entre règlement pacifique et possibilités coercitives du chapitre VII au sein des mandats successifs de l'opération. Ces observations qui ressortent de la pratique prète à penser qu'il y aurait peut-être finalement, pour les mesures contenues dans ces mandats, une certaine homogénéité juridique

²⁰⁹ A/55/1024 du 31 juillet 2001, Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, § 3.

²¹⁰ A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, §§ 212-213. La référence au chapitre VII de la Charte est envisagée ici dans son rapport avec la force militaire armée dont l'usage est le plus souvent retenu, ou employé en « *dernier recours pour continuer à créer les conditions nécessaires à la poursuite de la mission* ». Voir NOVOSSELOF Alexandra et SARTRE Patrice, « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Fondements juridiques et organisation politico-militaire », *A.F.R.I.*, 2006, vol. VII. Article disponible à l'adresse suivante : <http://www.afri-ct.org/NOVOSSELOFF-Alexandra>, consulté le 3 juillet 2009. Dans le même sens, monsieur BOUTROS-GHALI remarque qu' : « (...) *il peut arriver que des éléments politiques qui désapprouvent les accords de paix conclus par leur gouvernement (et le contrôle de leur exécution par l'ONU) ne voient pas d'un bon œil la présence de l'organisation internationale et soit impatients de la voir partir. Cette préoccupation peut trouver écho auprès d'Etats Membres qui craignent que l'ONU n'en vienne à s'arroger un rôle de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale ou qui songent avec inquiétude au coût de leur participation à un long effort de consolidation de la paix* ». Voir A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, 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, § 51.

conceptualisée dans l'idée d'un *continuum* entre le chapitre VI et le chapitre VII de la Charte des Nations unies (2).

1. La restriction matérielle du recours à la force

Les opérations de consolidation de la paix, dont le mandat est fondé sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies, ont un positionnement différent de celui des autres opérations de paix qui possèdent le même fondement juridique, quant à l'effectivité du recours à la force. Cette différence de positionnement est due à l'objectif qu'elles poursuivent sur le terrain leur composition ainsi qu'aux matières qui ressortent de leurs mandats. Pour mieux comprendre cette différence, il est nécessaire de remonter à la création des premières opérations de paix laquelle intervient pendant la période la guerre froide. Ces opérations sont alors présentées, sur le plan juridique, comme nécessairement consensuelles et non coercitives. Puis, avec l'évolution des relations internationales, le Conseil de sécurité a pu recouvrer la somme des prérogatives qui sont les siennes et à ce titre conférer aux opérations de paix un mandat coercitif en vue d'imposer ou rétablir la paix sur la base de l'article 39 de la Charte, et spécifiquement les articles 41 et 42.

Les opérations de consolidation de la paix après les conflits fondées sur le chapitre VII n'échappent pas à cette évolution. Celles-ci qui voient leur mandat reposer sur le chapitre VII de la Charte cependant, étant donné qu'il s'agit tout d'abord d'opérations composées de contingents militaires, donc armés, et ensuite d'actions matérielles appelant nécessairement la coopération ou la collaboration de l'Etat et des parties intéressées au sein de l'Etat, il est possible de constater dans la pratique comme une forme de restriction matérielle dans le recours à la force.

Cette restriction peut-être observée à deux niveaux. Le premier est à situer dans le prescrit de la Charte des Nations unies elle-même qui déclare que le Conseil de sécurité ayant constaté l'existence d'une menace contre la paix fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42. Ainsi, il revient au seul Conseil de sécurité d'apprécier s'il convient de recommander ou de décider l'emploi des mesures inscrites aux articles 41 et 42 de la Charte. En Somalie, par exemple, le Conseil de sécurité a prié au Secrétaire général d'aider, depuis la Somalie, à faire respecter l'embargo sur les armes décidé

par la résolution 733 (1992), en utilisant, en fonction des disponibilités et selon qu'il conviendra, les forces d'ONUSOM II²¹¹.

Le second niveau est à situer dans le prescrit des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité lui-même, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies et après qualification de menace contre la paix. En fait l'examen des résolutions en question conduit à cette conclusion, soulignée à l'article 39 de la Charte, que la qualification de menace contre la paix n'entraîne pas *ipso facto* qu'il soit recouru à la force. En effet l'article 39 prévoit la possibilité pour le Conseil de faire des recommandations. Ainsi, une résolution qui serait fondée sur le chapitre VII, après qualification de menace contre la paix, pourrait en même temps comporter certaines actions qui auraient force de recommandation et certaines autres actions qui auraient force de décision coercitive. Ainsi à la différence des autres opérations de maintien de la paix dotées d'un mandat coercitif qui voient toutes leurs actions avoir force de décisions coercitives, les opérations de consolidation de la paix elles, voient leur mandat connaître une forme de restriction quant aux actions matérielles prises en vertu du chapitre VII dans la mesure où elles ne mènent pas toutes à un usage avéré de la force militaire sur le terrain.

De plus, lorsque l'examen des résolutions pertinentes indique que recours effectif à la force armée il y a, celui-ci reste généralement confiné à des actions sécuritaires. En effet, comme le souligne monsieur BOUTROS-GHALI, « *il peut arriver que des éléments politiques qui désapprouvent les accords de paix conclus par leur gouvernement (et le contrôle de leur exécution par l'ONU) ne voient pas d'un bon œil la présence de l'organisation internationale et soit impatients de la voir partir* »²¹². Ainsi le recours à la force ne saurait que trop difficilement s'étendre aux aspects politiques, sociaux, sanitaires et économiques couverts par une opération de consolidation de la paix. Parce qu'ayant pour but de contribuer à l'institutionnalisation de la paix au sein des Etats, ces aspects relèveraient plutôt du pouvoir de recommandation que possède le Conseil de sécurité en cas de menace contre la paix. La résolution 1355 (2001) illustre bien cet état de fait.

²¹¹ Voir S/RES/814 du 26 mars 1993, point B, § 10.

²¹² A/50/60/-S/1995/1 du 25 janvier 1995, 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, § 51.

Il s'agit en effet d'une résolution en deux parties adoptée par le Conseil de sécurité qui constate que la situation en R.D.C. continue de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales dans la région. Dans la première partie A, le Conseil agissant en vertu du chapitre VII, va prendre essentiellement une série de décisions toutes militaires exigeant des forces et parties en présence qu'elles adoptent un comportement propice à la consolidation de la paix par leur retrait, par leur redéploiement, par la cessation de toutes formes de recrutement et d'utilisation des enfants soldats. Dans la seconde partie B, le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général d'étoffer la composante civile de la MONUC ; demande au Secrétaire général de veiller à ce que des conseillers en matière de droits de l'homme soient déployés en nombre suffisant pour assurer une surveillance continue et systématique et rendre compte ; souligne qu'il faut amplifier la capacité en matière d'information ; demande à toutes les parties de coopérer pleinement au déploiement et aux opérations de la MONUC etc.²¹³.

Il peut arriver dans certains cas tel que celui de la MINUL, que le Conseil de sécurité ayant constaté l'existence d'une menace contre la paix, et agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, soit amené à prendre certaines décisions à caractère militaire aussi bien que politique, économique et sociale. La résolution 1509 (2003) qui crée le mandat de la MINUL indique en effet à son troisième paragraphe que le Conseil de sécurité décide que le mandat de la MINUL sera articulé autour des points suivants : - l'appui à l'application de l'accord de cessez-le-feu, le soutien de l'aide humanitaire et en matière de droits de l'homme, - l'appui à la réforme de la sécurité, - le soutien à la mise en œuvre du processus de paix. Il apparaît clairement à la lecture de cette résolution que la réalisation de certaines de ces décisions ne peut que difficilement être assortie d'effet coercitif. Il s'agit en l'occurrence de toutes les dispositions consistant à aider, appuyer, contribuer, faciliter, soutenir, contrairement aux mesures consistant à assurer, sécuriser, opérer, établir. Ces deux catégories de décisions trouvent leur caractère obligatoire dans l'article 25 de la Charte, avec cette différence pour la seconde, qu'il s'agit de décisions susceptibles d'être accompagnées d'effets coercitifs en vertu de l'article 42 de la Charte des Nations unies²¹⁴.

²¹³ S/RES/1355 du 15 juin 2001, parties A et B. La résolution 1355 (2001) correspond à la deuxième phase de déploiement de la MONUC qui est une phase de désengagement des forces étrangères en même temps qu'une phase de renforcement de sa composante civile aux fins de consolidation de la paix. La troisième phase de la MONUC (résolution 1376 (2001)) correspond à la relance des activités économiques et sociales.

²¹⁴ S/RES/1509 du 19 septembre 2003.

Dans tous les cas, ces hypothèses mènent à penser que dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, le recours à la force soit fondamentalement envisagé comme la garantie nécessaire, l'ultime recours permettant de mettre en place un espace et un temps pacifiés et propices à l'institutionnalisation de la paix au sein des Etats. Autrement dit, la mention du chapitre VII jouerait un rôle finalement dissuasif caractérisé par la mention de menace contre la paix qui est adressé aussi bien aux Etats qu'aux entités infraétatiques impliqués dans le processus de consolidation de la paix. Ces hypothèses permettent également de relever le parallélisme qu'il est désormais possible d'établir entre des mesures de consolidation de la paix qui pourraient être prises sur la base du chapitre VI de la Charte, mesures non coercitives et des mesures de consolidation de la paix qui pourraient être prises en vertu du chapitre VII, mesures non coercitives. Ce parallélisme se traduit dans l'idée ou la possibilité d'un *continuum* juridique entre le chapitre VI et le chapitre VII de la Charte, entre règlement pacifique des différends et action en cas de menace contre la paix.

2. L'idée d'un *continuum* juridique entre les chapitres VI et VII de la Charte

L'idée selon laquelle il existerait un *continuum* juridique, entre les chapitres VI et VII de la Charte, regroupant un ensemble de mesures non coercitives prises dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix après les conflits, s'explique et se justifie même à la lumière de l'évolution *para legem* qu'a connu l'Organisation des Nations unies dans le domaine du maintien de la paix. Evolution caractérisée principalement par la naissance des opérations de maintien de la paix que l'on a qualifiée politiquement comme relevant d'un hypothétique « *chapitre VI et demi* ». Le professeur Maurice FLORY souligne à cet égard que la création des opérations de maintien de la paix relève de procédures de substitution aux dispositions coercitives du chapitre VII bloquées pendant la guerre de Corée. L'auteur ajoute qu'avec le temps, certaines de ses opérations ont été jusqu'à faire usage de la coercition²¹⁵.

Il ressort de l'interprétation *para legem* de la Charte et surtout de l'évolution institutionnelle qu'elle a su imprimer à l'Organisation, que les opérations de paix en général et les opérations de consolidation de la paix qui en font partie, possèdent dès leur naissance des éléments propres au chapitre VI et au chapitre VII de la Charte : il s'agit d'opérations composées de

²¹⁵ FLORY Maurice, « L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix », *Annuaire Français de Droit International*, 1965, p. 449.

contingents armés et qui ne peuvent faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense. Plus explicite, le professeur Brigitte STERN affirme qu'en même temps que le maintien de la paix renvoie à ce que l'on a appelé le « *Chapitre VI bis* », puisqu'il va au-delà des mesures purement verbales du Chapitre VI mais reste en-deçà des actions militaires coercitives du Chapitre VII, la consolidation de la paix, elle, pourrait être considérée comme relevant d'un « *Chapitre VI ter* », puisque les mesures adoptées vont certes dans le sens du règlement des différends, mais utilisent des procédures et des actions nettement plus interventionnistes que celles qui sont prévues dans les étapes antérieures²¹⁶. A titre d'exemple, ces mesures apparaissent nettement dans la résolution 1410 (2002) qui fonde le mandat de la Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental et dans laquelle il est en possible de voir le Conseil de sécurité décider, sans qu'aucune invocation du chapitre VII n'ait été faite, de mesures pour le moins très volontaristes. Le Conseil de sécurité y décide notamment que les principes des droits de l'homme internationalement acceptés devront faire partie intégrante de l'action de formation et de création des capacités menée par la MANUTO dans l'accomplissement de son mandat²¹⁷.

Apparaît ainsi, du point de vue du mandat des opérations de consolidation de la paix, la possibilité que soit envisagée l'idée d'une passerelle ou d'un espace interstitiel qui relierait sur le plan juridique des mesures commencées dans le cadre du chapitre VI et ces mêmes mesures ou d'autres non coercitives continuées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Dans la doctrine, cet espace ou ce *continuum* a été qualifié par B. STERN comme une forme de « *transgression à volonté de la limite entre le chapitre VI et le chapitre VII* », qui se traduit en un mélange des genres de la part du Conseil de sécurité²¹⁸. Du même avis, nous voyons dans l'idée de ce *continuum*, la projection d'un pont virtuel entre les deux chapitres susmentionnés, pont virtuel tiré de l'analyse systématique de la Charte et rendu nécessaire aujourd'hui par les contingences qui caractérisent la vie internationale. Ainsi

²¹⁶ STERN Brigitte, « L'évolution du rôle des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in Nation Unies, *Le droit international comme langages des relations internationales*, The Hague, Kluwer Law International, Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law, New York, 13-17 March 1995, 1996, p. 61. Monsieur Shashi THAROOR, haut fonctionnaire au Secrétariat des Nations unies, considère que l'impartialité constitue l'oxygène du maintien de la paix. Voir THAROOR Shashi, "Should UN peacekeeping go back to basic?" Cité par HATTO Ronald, *ONU et maintien de la paix : Propositions de réforme. De l'Agenda pour la paix au rapport Brahimi*, Paris, l'Harmattan, 2006, p. 123.

²¹⁷ S/RES/1410 du 17 mai 2002, § 5.

²¹⁸ STERN Brigitte, « L'évolution du rôle des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in Nation Unies, *Le droit international comme langages des relations internationales*, The Hague, Kluwer Law International, Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law, New York, 13-17 March 1995, 1996, pp. 59, 61 et 65.

pourrait ont conclure que l'évolution de la pratique du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix est allé jusqu'à introduire et organiser au sein du chapitre VII, une série de mesures ne nécessitant pas directement qu'il soit fait usage des capacités de coercition du Conseil de sécurité, mesures propres à l'institutionnalisation de la paix. Cette conclusion rejoint d'une certaine manière les propos du professeur Pierre-Marie DUPUY pour qui, l'innovation dans la conception du maintien de la paix tient dans le fait que le Conseil aurait introduit une dimension ample de la paix jusqu'au cœur du chapitre VII, établissant une liaison entre maintien de l'ordre au sens policier et construction de la paix. Le professeur A. MAMPUYA, dans le même ordre d'idée, fait remarquer que cette vision fait qu'aujourd'hui, le Conseil de sécurité n'est plus limité dans ses initiatives, dans le domaine du maintien de la paix, par une conception restrictive du chapitre VII, mais consacre plutôt une conception extensive, et conforme à la Charte des Nations unies²¹⁹.

La série des mesures précitées est couverte par le sceau de l'article 39, spécifiquement la qualification de menace contre la paix, et l'invocation du chapitre VII comme soubassement de l'action du Conseil lui-même : « *Le Conseil de sécurité, (...), agissant en vertu du chapitre VII* ». Du point de vue de l'interprétation des résolutions portant cette série de mesures, la difficulté consiste à faire le départ entre mesures non coercitives et mesures coercitives, le Conseil de sécurité ayant brouillé les pistes de départ. La doctrine apporte ici son éclairage soulignant le fait que le Conseil, pour des raisons diplomatiques ou politiques, préfère parfois recourir à des verbes alternatifs aux verbes recommander et décider. Il serait par conséquent indiqué de ranger aux côtés des hypothèses de « *décision* » les cas dans lesquels le Conseil non seulement et le plus souvent « *décide* », mais aussi « *exige* » ou « *ordonne* » ; et aux côtés des hypothèses de « *recommandation* », les cas dans lesquels le Conseil « *demande* » ou « *prie* », fût-ce instamment, comme ceux dans lesquels il « *encourage* », « *appelle* », « *exhorte* » ou « *engage* »²²⁰.

La résolution 814 (1992) qui élargit le mandat de l'ONUSOM permet de rendre plus effective l'idée d'un *continuum* opérationnel entre les chapitres VI et VII de la Charte. Cette résolution présente trois parties (A, B, C) précédées par un préambule qui se termine par le

²¹⁹ DUPUY Pierre-Marie. Sécurité collective et organisation de la paix. *R.G.D.I.P.*, 1993, p. 626. MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO Auguste, *Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations-Unies*, Vandoeuvre les Nancy, Editions A.M.A., 2001, p. 65.

²²⁰ On peut reconnaître dans ces dernières hypothèses de plus ou moins fortes incitations de la part du Conseil de sécurité, mais nulle obligation juridique.

constat que la situation en Somalie continue de menacer la paix et la sécurité dans la région. La lecture du préambule montre que le Conseil de sécurité s'est fondé sur des considérations qui vont au-delà de la seule dimension sécuritaire pour estimer que la situation en Somalie était constitutive de menace contre la paix.

Dans la première partie de la résolution en effet, le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général agissant par l'intermédiaire de son représentant spécial, et avec l'aide de toutes les entités, institutions spécialisées et bureaux compétents des Nations unies, de fournir au peuple somali l'assistance voulue pour aider au relèvement des institutions politiques de la Somalie et au redressement de son économie ; pour aider le peuple somali à promouvoir et faciliter la réconciliation nationale ; pour aider à reconstituer une force de police somalie ; aider au rapatriement des réfugiés et personnes déplacées ; aider à élaborer un programme cohérent et intégré de déminage sur tout le territoire de la Somalie.

Puis dans la deuxième partie de cette résolution, le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII, outre ses exigences et décisions, prie le Secrétaire général d'assurer la sécurité, selon qu'il conviendra, afin de faciliter le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées en ayant recours pour cela aux forces d'ONUSOM II. Il apparaît clairement dans cette disposition que le Conseil de sécurité fait allusion ici à la capacité de réaction défensive d'ONUSOM II, laquelle capacité doit-être mise au service d'une activité visant directement la consolidation de la paix. Il en est de même lorsqu'un peu plus loin, le Conseil prie à nouveau le Secrétaire général, agissant par l'intermédiaire de son représentant spécial, de donner pour instructions au commandant de la Force d'ONUSOM II, de se charger de consolider, d'étendre et de maintenir la sécurité dans l'ensemble de la Somalie.

Enfin la troisième partie ne fait aucune allusion au chapitre VII. Elle voit le Conseil de sécurité prier le Secrétaire général de maintenir le fonds créé en application de la résolution 794 (1992), afin de l'utiliser également pour créer une force de police somalie ; prier le Secrétaire général de chercher à obtenir des Etats et d'autres sources des contributions financières ou des annonces de contribution pour aider à financer le relèvement des institutions politiques de la Somalie et le redressement de son économie²²¹.

²²¹ S/RES/814 du 26 mars 1993, points A, B et C.

La lecture de la résolution 1355 (2001) précitée concernant le mandat de la MONUC, montre également une identité quant à la nature juridique de certaines mesures adoptées par le Conseil de sécurité agissant tantôt sur la base du chapitre VI, tantôt sur la base du chapitre VII de la Charte. En effet, dans la première partie A, le Conseil agissant en vertu du chapitre VII, outre ses exigences, encourage les Présidents et les gouvernements de la R.D.C. et du Rwanda à intensifier leur dialogue dans le but de parvenir à des structures régionales fondées sur l'intérêt commun et le respect mutuel de l'intégrité territoriale, de la souveraineté nationale et de la sécurité des deux Etats et souligne à cet égard que le désarmement et la démobilisation ainsi que la cessation de tout soutien aux ex-FAR et aux Interahamwe sont essentiels au règlement du conflit en RDC ; prie le Secrétaire général de formuler sans attendre des propositions concernant la meilleure manière de faire face aux crises interdépendantes entre la R.D.C. et le Burundi ; demande à toutes les parties de faire en sorte que les questions urgentes concernant la protection des enfants , y compris le D.D.R.R. des enfants soldats, le sort des filles touchées par le conflit, la protection et le retour en sécurité des réfugiés et enfants déplacés soient abordées dans le cadre de tous les dialogues et des solutions y soient apportées conformément aux pratiques internationales les meilleures. Dans la deuxième partie B, le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général d'étoffer la composante civile de la MONUC et lui demande de veiller à ce que des conseillers en matière de droits de l'homme soient déployés en nombre suffisant pour assurer une surveillance continue et systématique et rendre compte de la manière dont les parties s'acquittent des obligations en matière de protection des enfants qu'elles ont contractées en vertu du droit humanitaire et des instruments relatifs aux droits de l'homme, ainsi que des engagements qu'elles ont pris auprès du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés²²².

Le Conseil oscillant sans cesse entre chapitre VI et chapitre VII de la Charte aurait, en quelque sorte, occasionné un décloisonnement entre ceux-ci. L'analyse de la pratique des opérations de consolidation de la paix et surtout l'idée du *continuum* juridique qui en ressort, pousse enfin à émettre quelques réserves vis-à-vis de la position du professeur Yves DAUDET qui considère qu'il ne peut exister de *continuum* entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix, car les prémisses sont différentes ; qu'il n'est pas possible de mélanger ces deux éléments dont l'un n'est pas la première étape qui conduit au second ; et qu'une telle confusion doit être exclue en vertu de l'idée simple selon laquelle on ne peut à la

²²² S/RES/1355 du 15 juin 2001, points A et B. Résolution citée à la page 110.

fois faire la guerre et la paix, négocier avec ceux que l'on combat au même instant et mélanger la salle de négociation et le théâtre des opérations. Selon l'auteur il s'agit là d'activités qui ne peuvent être conduites que de manière successive et en principe, avec des acteurs différents²²³. La pratique contemporaine relative aux opérations de consolidation de la paix semble aller à l'encontre d'une telle considération.

²²³ DAUDET Yves, « Les opérations de maintien de la paix sont elles toujours viables ? (Observations sur les conflits en ex-Yougoslavie) », in *L'évolution du Droit international*, Mélanges offerts à Hubert THIERRY, Paris, A. Pedone, 1998, pp. 159-173.

Titre II : Le cadre fonctionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

L'examen de la pratique des opérations de consolidation de la paix des Nations unies, s'il demande de s'intéresser au cadre institutionnel dans lequel évoluent ces opérations, lequel cadre permet de mettre en relation la création des opérations de consolidation de la paix avec l'une des conséquences de la multiplication post-guerre froide des conflits de basse intensité c'est-à-dire la défaillance de l'Etat, serait toutefois incomplet sans la détermination du cadre fonctionnel qui se rattache à cette pratique.

La détermination du cadre fonctionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix a pour objectif de rendre compte du travail qu'opèrent les opérations de consolidation de la paix sur le terrain. Elle se fonde, de manière générale, sur l'analyse du mandat des opérations de consolidation de la paix et l'examen de la manière dont est mis en œuvre ce mandat. Les opérations de consolidation de la paix après les conflits ont en effet pour mission de définir et étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. Il serait par conséquent fort utile de s'intéresser à la manière dont cette définition est entendue et surtout concrétisée par l'Organisation des Nations unies elle-même, sur le terrain des Etats ; cela d'autant plus qu'il ressort du mandat de ces opérations qu'elles ont également pour mission de contribuer à la réalisation d'accords de paix signés entre les parties belligérantes²²⁴.

La détermination du cadre fonctionnel des opérations de consolidation de la paix permet ainsi de déboucher sur une sorte de modélisation des opérations de consolidation de la paix après les conflits. Cette modélisation s'appuie sur l'analyse du mandat d'un nombre représentatif d'opérations et plus spécifiquement sur la dévolution des fonctions propres à ces opérations et la manière dont elles s'articulent sur la poursuite des objectifs qui leur sont assignés par

²²⁴ C'est notamment le cas de la résolution 797 (1992) du 17 décembre, par laquelle le Conseil de sécurité se félicite de la nomination par le Secrétaire général d'un Représentant spécial intérimaire pour le Mozambique qui sera chargé de l'ensemble des activités menées par l'Organisation des Nations Unies à l'appui de l'Accord général de paix pour le Mozambique ; et dans laquelle il décide de créer l'ONUMOZ dans la perspective de l'Accord général de paix pour le Mozambique renvoyant le mandat de cette opération au rapport du Secrétaire général daté du 3 décembre 1992. C'est également le cas de la résolution 745 (1992) du 28 février, par laquelle le Conseil de sécurité approuve le rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, en date des 19 et 26 février 1992, contenant son plan, sujet à réexamen en fonction de l'expérience, pour la mise en œuvre du mandat envisagé dans les accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, signés à Paris le 23 octobre 1991 ; et décide de créer sous son autorité, conformément au rapport susmentionné, l'APRONUC.

certaines accords de paix²²⁵. Le Secrétaire général Ban KI-MOON indique que les données de l'expérience ainsi que les analyses cumulées au cours des deux dernières décennies permettent aujourd'hui de dégager plusieurs domaines récurrents dans le domaine de la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit armé. Il s'agit de l'appui au fondement de la sûreté et de la sécurité, de l'appui aux processus politiques notamment dans le domaine électoral, de la fourniture de services de base, le rétablissement des fonctions publiques, la revitalisation de l'économie²²⁶

Cette modélisation permet de constater que dans le travail qu'elles accomplissent sur le terrain, les opérations de consolidation de la paix après les conflits, par ce qu'elles font suite à des opérations de rétablissement et de maintien de la paix, ont pour tâche première de s'atteler au traitement ainsi qu'à la réforme du secteur de la sécurité. Cette tâche de traitement et de réforme du secteur de la sécurité est primordiale car elle constitue la porte d'entrée de toute entreprise de consolidation de la paix. Son importance est telle qu'elle conditionne la faisabilité des autres mesures de consolidation de la paix et détermine la qualité des résultats globaux de la consolidation de la paix au sein des Etats (chapitre I). La modélisation des opérations de consolidation de la paix permet également de constater que, parce qu'elles reposent sur un renouvellement du concept de paix, ces opérations associent au traitement et à la réforme du secteur de la sécurité au sein des Etats, premièrement la nécessité de procéder à des réformes de nature politique qui ont pour objectif de permettre à l'Etat un fonctionnement régulier, respectueux d'une légalité à laquelle il a volontairement souscrit ainsi que rétablir la confiance au sein de la population ; deuxièmement la nécessité de procéder à la reconstruction économique et sociale de l'Etat laquelle consolide l'irréversibilité du processus de paix et favorise le développement de l'Etat, seule voie de sortie pour sa défaillance (chapitre II).

²²⁵ Selon Béatrice POULIGNY et Raphaël POUYE ces fonctions varient peu d'une situation à l'autre et se répartissent en trois rubriques : « *le rétablissement de la sécurité, la refonte institutionnelle permettant de poser les jalons d'une administration autochtone, et l'effort de reconstruction et de développement économique* ». Voir POULIGNY Béatrice et POUYE Raphaël, « Le state building au secours de la sécurité internationale », RAMSES 2004, cité par DAVID Charles-Philippe et TOUREILLE Vincent, « La consolidation de la paix, un concept à consolider », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses Universitaires de Laval, 2005, p. 24.

²²⁶ A/63/881-S/2009/304 du 11 juin 2009, Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit armé, § 17.

Chapitre I : Le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix

Dans l'exécution de leur mandat au lendemain d'un conflit civil, les opérations de consolidation de la paix peuvent rencontrer d'énormes problèmes de sécurité qui rendent impératif l'établissement d'un volet sécuritaire. Ce volet sécuritaire est justifié par le fait que les opérations de consolidation de la paix sont avant tout destinées à prendre le relais de mesures précédemment déployées en vue du rétablissement ou du maintien de la paix, autrement dit des mesures déployées dans un contexte conflictuel qu'elles s'attèlent à résoudre ou pacifier dans le cadre de négociations de paix. Les opérations de consolidation de la paix qui prennent le relais de ces mesures se fondent ainsi sur la conclusion des accords de paix. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement note à cet égard que la mise en œuvre d'un accord de paix mettant fin à une guerre civile pose des problèmes très particuliers aux forces de maintien de la paix car des saboteurs ou des factions qui trouvent que l'accord de paix porte atteinte à leurs intérêts, à leur pouvoir ou à leur idéologie peuvent avoir recours à la violence pour saper ou briser cet accord de paix²²⁷.

Le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix constitue, comme le souligne le professeur Linos-Alexandre SICILIANOS, la priorité des différents aspects qui sont abordés dans le cadre d'une opération polyvalente de consolidation de la paix²²⁸. Il porte d'une part sur la nécessité de procéder au désarmement de toutes les factions militaires rebelles, d'éradiquer le commerce illicite des armes de légères et de petits calibres, de procéder au déminage, de s'intéresser au sort des personnes détentrices ou victimes de ces armes (section I) ; il porte également sur la nécessité de procéder à la réforme des forces nationales de sécurité c'est-à-dire les forces militaires chargées de sécuriser les personnes et leurs biens et les forces policières chargées de maintenir l'ordre public interne (section II).

Définissant le cadre stratégique de la consolidation de la paix, l'ancienne ministre norvégienne du développement international, Hilde JOHNSON, considère également que le développement sécuritaire de la paix doit intégrer les mesures suivantes : le désarmement, la

²²⁷ A/59/565 du 2 décembre 2004, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, § 222.

²²⁸ SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie », in Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, pp. 220 et 222.

démobilisation et la réintégration des anciens combattants dans la communauté locale (cette activité peut inclure des programmes spéciaux destinés aux femmes et aux enfants) ; la lutte antimine (cette activité comprend le déminage, la destruction des stocks, l'aide aux victimes des mines terrestres et les programmes de sensibilisation) ; le contrôle du trafic des armes légères et de petit calibre (cette activité comprend des mesures pour prévenir l'abus du port des armes et le trafic illégal, des incitations pour rendre les armes et l'étude des causes sous-jacentes de la demande de ce type d'armes) ; la réforme du secteur de sécurité (cette activité souligne l'importance du contrôle civil, de la transparence et de la responsabilité des autorités militaires et policières, du secteur judiciaire et des services pénitentiaires, elle est nécessaire dans l'adaptation des forces de sécurité civiles et militaires à la paix plutôt qu'à la guerre)²²⁹.

Section I : Le traitement des armes et la protection des individus

Le traitement des armes et la protection des individus constituent le premier pan sur lequel se penche le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix. Les conflits armés internes lorsqu'ils se terminent présentent en effet comme caractéristique principale de laisser derrière eux un état de détresse et de souffrance humaine important qui trouve sa cause dans la profusion des armes légères et de petits calibres.

Les opérations de consolidation de la paix qui ont pour finalité d'éviter la reprise des conflits armés ne peuvent, face à ce constat, se désintéresser ni de la profusion des armes ni des conséquences humaines de cette profusion. Par conséquent elles orientent leur action vers des mesures de désarmement au sens le plus large, de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants (§ 1) d'une part et, vers des mesures d'assistance aux rapatriés et personnes déplacées, d'autre part (§ 2).

§ 1 : Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants

Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants constituent trois étapes distinctes sur le chemin de la consolidation sécuritaire de la paix dans

²²⁹ JOHNSON Frajford Hilde, « Les cadres stratégiques de la consolidation de la paix », *Afrique contemporaine*, printemps 2004-1, n° 209, p. 20.

le cadre des opérations de paix des Nations unies. Ces trois étapes ne peuvent se concevoir autrement que de manière intégrée : « *Le Conseil de sécurité reconnaît que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion ne peuvent être envisagés isolément, mais doivent être considérés comme un processus continu* » (A)²³⁰ ; l'efficacité de ces mesures, outre leur approche intégrée, dépend également d'une autre activité qui leur est connexe, celle de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres (B).

A. Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion proprement dit

L'idée que le traitement des armes et des individus porteurs d'armes puissent faire l'objet d'une action intégrée dans la cadre d'un processus de paix conduit sous l'égide de l'Organisation des Nations unies naît pour la première fois en Amérique centrale. Elle se présente comme une initiative prise le 07 août 1989 à Puerto de Tela au Honduras, par les représentants permanents du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua sous la forme d'une Déclaration et d'un Plan conjoint pour la démobilisation, le rapatriement ou la réinstallation librement consentie, au Nicaragua et dans les pays tiers, des membres de la résistance nicaraguayenne et de leurs familles et pour l'assistance, aux fins de leur démobilisation et sur leur demande expresse, à toutes les personnes ayant participé à des actions armées dans les pays de la région²³¹. Les mesures proposées par la *Déclaration de Tela* et explicitée dans son plan conjoint ont été intégrées au mandat du Groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique centrale par la résolution 650 (1990). Par cette résolution, le Conseil de sécurité décide d'autoriser provisoirement « *l'élargissement du mandat du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale et l'adjonction de personnel armé à ses effectifs, afin qu'il puisse jouer un rôle dans la démobilisation librement consentie des membres de la résistance nicaraguayenne* »²³².

²³⁰ S/PRST/1999/21 du 8 juillet 1999, Maintien de la paix et de la sécurité et consolidation de la paix après les conflits, p. 1.

²³¹ V. A/44/451-S/20778 du 09 août 1989, Lettre datée du 9 août 1989, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, et du Nicaragua auprès de l'Organisation des Nations Unies, *Déclaration de Tela* et son Annexe I. Voir également le document S/2000/101 du 11 février 2000, Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, § 8.

²³² Cette résolution est particulièrement importante car elle fait de l'ONUCA, la première opération de consolidation de la paix des Nations unies. L'ONUCA a été créé par la résolution S/RES/644 du 07 novembre 1989, avec pour mandat de veiller à ce que les cinq gouvernements d'Amérique centrale respectent leurs engagements en matière de sécurité contractés dans les « *Accord de Guatemala* » et « *Accords d'Esquipulas II* » à savoir la cessation de l'assistance aux forces irrégulières et aux mouvements insurrectionnels opérant dans la

Sur le modèle de l'initiative prise dans le cadre du mandat de l'ONUCA, l'Organisation des Nations unies a décidé d'incorporer au mandat de toutes ces opérations déployées après les conflits pour consolider la paix une composante spécifique chargée de veiller à la bonne exécution du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants (D.D.R.)²³³.

Dans le cadre de ce processus, l'Organisation des Nations unies entend par désarmement le fait de recueillir des armes auprès des personnes en uniformes, autres que les membres de l'armée nationale. Cette activité fait appel à la bonne foi des parties signataires de l'accord de paix sur lequel elle se fonde. Elle suppose le rassemblement et le cantonnement des combattants, la mise en place de programmes de gestion des armes, c'est-à-dire leur stockage en lieu sûr et leur élimination définitive. Cette première étape est fondamentale. L'exemple de l'Opération élargie des Nations unies en Somalie le montre bien. Le Conseil de sécurité qui établit le mandat de l'ONUSOM II, souligne premièrement que les différents mouvements et factions doivent faire preuve de la volonté politique nécessaire pour assurer la sécurité et la réconciliation et instaurer la paix et souligne ensuite que le désarmement revêt une importance cruciale en Somalie et exige que toutes les parties somaliennes respectent pleinement les engagements qu'elles ont pris en vertu des accords qu'elles ont conclus²³⁴. En revanche, la Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti, ne présente pas autant d'emphase face à la nécessité de procéder au désarmement des factions armées. Cette situation est due au fait principalement que les éléments qui caractérisent la défaillance de l'Etat d'Haïti ne sont pas le fait de rebellions armées de plus ou moins grande ampleur, mais apparaissent comme la conséquence du délitement voire de l'absence d'institutions en charge du maintien de l'ordre au sens policier. Ce délitement ou cette absence d'institutions à son

région et l'interdiction d'utiliser le territoire d'un autre Etat pour mener des actes d'agression contre un autre Etat. Voir à ce sujet A/42/521-S/19085 du 07 août 1987 et S/21194 du 15 mars 1990, § 8.

²³³ Voir S/2000/101 du 11 février 2000, Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion, Rapport du Secrétaire général, § 6. Il est important de souligner que six ans après ce premier rapport, le processus D.D.R. a fait l'objet d'une nouvelle étude de la part du Secrétaire général qui établit dorénavant une distinction entre la Réinsertion et la Réintégration des anciens combattants : « *On entend par réinsertion l'assistance offertes aux anciens combattants pendant la démobilisation et avant le processus à plus long termes de réintégration. (...). Par réintégration on entend le processus par lequel les anciens combattants acquièrent un statut civil et obtiennent un emploi et des revenus durables. (...)* ». Voir le document A/60/705 du 02 mars 2006, Désarmement, démobilisation et réintégration, Rapport du Secrétaire général, §§ 26-27.

²³⁴ Voir S/RES/814 du 26 mars 1993, §§ 7-8 ; S/25168, Annexe III. Voir aussi MORISSETTE Guy, « Rôle et importance des renseignements dans les opérations de maintien de la paix », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *opus citatum*, p. 108.

tour a occasionné l'émergence et la multiplication de groupuscules armés aux motivations essentiellement économiques, de type mafieux, plongés dans le trafic de drogue et le proxénétisme dont l'exemple patent est le fameux « *quartier soleil* ». C'est ce qui explique que dans le mandat de la MINUSTAH, le traitement des armes et des individus se soit davantage penché sur le renforcement des capacités du gouvernement, en particulier la police nationale, à mettre en œuvre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion complets et durables à l'intention de tous les groupes armés, ainsi que des mesures de maîtrise des armes et de sécurité publique²³⁵.

Le désarmement des factions rebelles peut également être élargi aux mesures de déminage. Véritable désastre humanitaire, les mines, peu chères et facilement transportables, engendrent, selon monsieur Boutros BOUTROS-GHALI, dans les pays où elles sont utilisées une crise à plusieurs niveaux : celui des individus, victimes d'armes inhumaines ; celui des nations en développement privées de la possibilité de poursuivre leurs programmes économiques et sociaux ; celui des familles pour qui, le fardeau des charges médicales et sociales s'alourdit davantage. L'ancien Secrétaire général ajoute à ces raisons la nécessité de sécuriser les soldats chargés du maintien de la paix²³⁶. A la différence de la composante D.D.R., la création d'une composante affectée au déminage n'est pas automatique dans le cadre d'une opération de consolidation de la paix : « *Dans certains Etats, la question du déminage s'est posée avec plus d'acuité que dans d'autres, et l'Organisation des Nations unies s'est sentie la responsabilité d'intervenir au sein de ces derniers sous la forme de mesures bilatérales d'assistance bilatérale y compris sous la forme d'opérations de consolidation de la paix* »²³⁷.

²³⁵ S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 7, I, c).

²³⁶ V. BOUTROS-GHALI Boutros « Les mines terrestres, un désastre humanitaire », in *Politique étrangère*, n° 4, Hiver 1994-1995, p. 1069 Cité par BARBIER Sandrine. *Cambodge (1991-1993) MIPRENUC, APRONUC*. Paris, Editions Montchrestien, 1999, p. 69. Voir aussi S/PV.3689 du 15 août 1996, Le déminage dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Voir enfin A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 1108.

²³⁷ Voir Allocution d'ouverture prononcée par S.E.M. M. BEDJAOUI sur la question de la restauration économique et sociale. Voir DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Paris, A. Pedone, p. 64. L'action de la communauté internationale s'est traduite notamment via la Convention sur l'interdiction et la limitation de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, signée le 10 octobre 1980 et entrée en vigueur le 2 décembre 1983 et plus particulièrement son Protocole II relatif à l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs qui a fait l'objet d'une révision le 3 mai 1996 pour être applicable aux conflits armés internes. Plus récemment, l'engagement de la communauté internationale dans la lutte antimines a abouti à la signature de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, mieux connu sous le nom de Convention d'Ottawa, les 3, 4 et 5 décembre 1997. C'est improprement que l'on parle de Convention d'Ottawa, car si le processus de

L'exemple du Cambodge permet de saisir l'importance du déminage dans un contexte postconflit ainsi que la nécessité d'y déployer une opération de consolidation de la paix qui y soit affectée. En effet, le Cambodge, indépendant depuis le 09 novembre 1953, a vu succéder dès 1975 aux autorités monarchiques légitimes et partisans d'une politique d'endiguement anticommuniste, une faction rebelle conduite par POL POT et soutenue par la Chine maoïste. Cette incursion a favorisé la première vague de dissémination des mines sur le territoire cambodgien. Les Khmères rouges fondent l'*Angkar*, une organisation répressive chargée de l'élimination systématique de toute l'élite cambodgienne. Cette organisation chargée de vider les villes pour créer des camps de travail dans les campagnes a massivement recouru aux mines pour asseoir leur autorité particulièrement le long de la frontière avec le Vietnam et la Thaïlande faisant du Cambodge une « *prison sans murs* »²³⁸. Cette période correspond à la deuxième vague de dissémination des mines sur le territoire cambodgien. Enfin en 1979, le Vietnam envahit le Cambodge, renverse les autorités Khmères et installe un gouvernement soucieux de leurs intérêts ; les Khmères rouges se réfugient alors dans une guérilla impitoyable et sanguinaire. En 1989, après le retrait des forces vietnamiennes, les autorités gouvernementales craignant la menace khmère, notamment à la frontière thaïlandaise, vont mettre en place une quantité impressionnante de champs de mines destinés à contenir toute velléité d'incursion. De leur côté les khmères rouges, craignant de voir leur position renversée adopteront une attitude similaire. Cette période correspond à la troisième vague de dissémination des mines au Cambodge²³⁹.

Le conflit du Cambodge prend fin grâce à la conférence de Paris sur le Cambodge. Cette conférence a été établie dans le but de parvenir à un règlement global, bénéficiant de garanties internationales, qui rétablirait la paix dans ce pays. Cette conférence a permis

création de la Convention s'est bien achevé à Ottawa, la Convention, elle a été rédigée à Oslo en Norvège le 18 septembre 1997. Voir le texte de la convention à l'adresse suivante : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/desarmement-maitrise-armements-controle-exportations_4852/colonne-droite_4884/textes-references_4988/convention-ottawa-sur-les-mines-antipersonnel_14060.html consulté le 3 février 2009. Rappelons que si un bon nombre d'Etats ont accepté d'y adhérer, il reste cependant que les principaux producteurs et détenteurs ne sont toujours pas parties à cette Convention, la plupart préférant la solution moins contraignante du Protocole II amendé de la CCAC (Chine, Russie, Etats-Unis, Inde, les deux Corée, Syrie, Pakistan, Iran, Irak, Israël, Egypte).

²³⁸ ZASLOFF Joseph, « La quête de la paix au Cambodge », in Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 399-401.

²³⁹ Pour plus d'informations sur l'histoire du Cambodge consulter : BARBIER Sandrine. *Cambodge (1991-1993) MIPRENUC, APRONUC*. Paris, Editions Montchrestien, 1999. Se référer également aux sites suivants <http://www.geopolitis.net/STRATEGIES/DEMINER%20LE%20CAMBODGE.pdf> et http://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_du_Cambodge consultés le 03 février 2009.

d'adopter notamment un « *Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge* » lequel prévoit dans ses annexes le déploiement d'une opération de consolidation de la paix, l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC)²⁴⁰. La résolution 745 (1992) qui crée l'APRONUC lui confie comme mandat notamment celui d'assister le Cambodge en matière de déminage et de lancer des programmes de formation en matière de déminage et de sensibilisation aux mines parmi la population cambodgienne²⁴¹. Sur le terrain, son action a ainsi consisté à déminer progressivement la totalité des zones qui avaient fait l'objet d'un tapissage de mines ; à former du personnel local qualifié (2.300 démineurs) et à renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat cambodgien en matière de déminage ; enfin à sensibiliser la population en particulier les femmes et les enfants en milieu rural²⁴². Le travail de lutte antimine de l'APRONUC a permis la création, en septembre 1993, d'un centre Cambodgien de déminage qui a poursuivi les efforts de la mission après le départ de son personnel en novembre 1993²⁴³. L'activité de ce centre national a continué de progresser notamment grâce à l'appui de l'Organisation des Nations unies elle-même, celui de la communauté internationale, et particulièrement les actions du « *Mines Advisory Group* », une organisation non gouvernementale britannique spécialisée dans le déminage, et d'« *Handicap International* » une organisation non gouvernementale qui, parallèlement à ses activités médicales de réhabilitation des victimes des mines antipersonnel, a lancé après le

²⁴⁰ A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, Lettre datée du 30 octobre 1991, adressée au Secrétaire général par les représentants permanents de la France et de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe 1. Mandat de l'APRONUC. Une Mission préparatoire sera envoyée au Cambodge, la MIPRENUC, qui a mis le doigt sur les points essentiels constitué par le danger des mines sur lesquels il était important que l'APRONUC puisse s'appesantir. Dans le cadre de son mandat, la MIPRENUC a déployé un programme d'alerte au danger des mines donnant la priorité aux itinéraires utilisés pour le rapatriement des anciens combattants aux centres d'accueil et aux zones de réinstallation, et avec la collaboration du H.C.R., aux réfugiés cambodgiens et personnes déplacées vivant dans les camps situés le long de la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande. Voir S/RES/717 du 16 octobre 1991 ; S/23097 du 30 septembre 1991, Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, §§ 5, e), f), 14.

²⁴¹ S/RES/745 du 28 février 1992 ; A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, Lettre datée du 30 octobre 1991, adressée au Secrétaire général par les représentants permanents de la France et de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe 1. Mandat de l'APRONUC, Section C. Fonctions militaires, point 1, *littéra e*).

²⁴² V. MORILLON Philippe, « Les aspects civils et militaires », in STERN Brigitte (sous la direction de), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, CEDIN Paris 1, Montchrestien, 1997, p. 159.

²⁴³ En Angola, l'action de déminage d'UNAVEM III a abouti à la création de l'Institut National Angolais pour l'enlèvement des engins explosifs. Voir A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 1115. Au Mozambique, l'ONUMOZ a également contribué à la création d'un Centre de formation au déminage qui a offert des cours dans les techniques de base du déminage, la supervision des travaux de déminage, la surveillance des champs de mines et la sensibilisation au danger des mines. Voir S/26666 du 1^{er} novembre 1993, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, § 42.

départ de l'APRONUC, une vaste campagne d'information sur le thème : « *la guerre des lâches* »²⁴⁴.

Le désarmement fait ensuite place à la démobilisation des anciens combattants. Cette deuxième étape du processus D.D.R. consiste au démantèlement progressif des structures militaires autres que l'armée nationale, tout en permettant que des éléments appartenant aux forces armées puissent y participer. Cette phase comprend notamment l'établissement des règles d'opération, l'inscription des personnels militaires à démobiliser et la délivrance des cartes d'identité, le ramassage, l'enregistrement et la garde des armes, munitions, explosifs, matériels, uniformes et documents, la destruction ou prise de décision quant à une autre disposition des armes, munitions, explosifs, matériels, uniformes et documents selon ce qu'auront convenu les Parties, les examens médicaux et enfin la délivrance des certificats de démobilisation²⁴⁵.

Cette activité demande de la part de l'opération de consolidation de la paix déployée sur le terrain qu'elle s'attèle à garantir de la part des autorités nationales un total respect des engagements conclus et de la part des factions à démobiliser la garantie qu'elles ne se serviront pas de ce moment de répit pour réorganiser leurs effectifs. L'opération des Nations unies au Mozambique montre en effet que lorsque ces garanties font défaut ou sont insuffisantes, c'est le processus de paix dans son ensemble qui en pâtit. Monsieur B. BOUTROS-GHALI rapporte en effet que la Résistance nationale mozambicaine (RENAMO) lui a fait savoir, à plusieurs reprises, qu'elle n'accepterait le cantonnement et la démobilisation de ses soldats, qu'à la condition que des effectifs militaires substantiels de l'ONU soient déployés dans ses zones. Cette présence, selon la RENAMO, constituerait la garantie qu'une autre partie ne pourrait pas profiter de la démobilisation de ses forces. Il souligne que cette interprétation du rôle des contingents des Nations Unies, par la RENAMO, est allée au-delà de ce qui était envisagé dans le plan de déploiement original de l'ONUMOZ, imposant de fait que de nouvelles tâches soient réattribuées aux forces de l'ONU. De plus il

²⁴⁴ BARBIER Sandrine. *Cambodge (1991-1993) MIPRENUC, APRONUC*. Paris, Editions Montchrestien, 1999, pp. 67-68. A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 1117.

²⁴⁵ S/24635 du 08 octobre 1992, Lettre datée du 06 octobre 1992, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe : Accord général de paix pour le Mozambique, Protocole IV. Le Secrétaire général rapporte que la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Libéria a réalisé un processus de désarmement et démobilisation très rapide partant du 19 septembre 2003 au 30 octobre 2004, soit une année. S/2004/972 du 17 décembre 2004, Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Libéria, §§ 21-24.

est apparu que dans la désignation des lieux de rassemblement des troupes, les parties mozambicaines ont motivé leur choix, non pas en fonction des commodités logistiques mais plutôt en raison de leur importance géostratégique pour pouvoir contrôler certaines zones²⁴⁶. Soulignant le caractère inacceptable des tentatives faites pour gagner du temps ou obtenir de nouvelles concessions, ou encore pour assortir le processus de paix de nouvelles conditions, le Conseil de sécurité a vigoureusement enjoint les parties, sur la base d'un nouveau calendrier, à commencer le regroupement des troupes et à amorcer le processus de démobilisation avec pour objectif la réduction de 50% de l'ensemble des troupes à démobiliser (91.691 éléments recensés de part et d'autre) avant la fin du mois de mars 1994²⁴⁷.

L'ancien Secrétaire général, Kofi ANNAN, indique que l'importance de la démobilisation réside dans le fait qu'elle peut, dans certaines circonstances, achopper sur le sentiment de peur éprouvé par les combattants qui craignent de perdre leur prestige et par leurs chefs qui redoutent de perdre leur pouvoir. Dans bien des régions du monde en effet, le métier des armes est le seul que connaissent les soldats invités à se démobiliser, et cette démobilisation peut dès lors être perçue comme une forme de renonciation à leur seule compétence vendable, à leur réseau social, et finalement à leur influence politique. Selon lui,

²⁴⁶ Pour pallier le retard accumulé, le Représentant spécial du Secrétaire général a décidé l'établissement dès le début de l'année 1993 d'une Unité technique chargée d'assister le programme de regroupement et de démobilisation, et disposant dans chaque zone de rassemblement d'une équipe destinée à collaborer avec les observateurs militaires. Au final quarante-neuf sites de regroupement ont été répertoriés par les parties et homologués par l'ONUMOZ V. S/25518 du 02 avril 1993, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, §§ 4-15. Voir également S/26034 du 30 juin 1993, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, § 2.

²⁴⁷ Le Secrétaire général rapporte que cette dernière intervention du Conseil de sécurité a permis au Mozambique d'entrer dans une nouvelle étape de son processus de paix, puisqu'au 24 janvier 1994 sur un total de 91.691 éléments recensés, 16.609 se sont présentés dans les zones de rassemblement, savoir 22% des soldats gouvernementaux et 58% des soldats de la RENAMO. A cette occasion, un total de 11.382 armes appartenant à des soldats gouvernementaux 6.200 armes appartenant à des éléments de la RENAMO ont pu être enregistrées par les observateurs militaires de l'ONUMOZ. L'ONUMOZ sera cependant victime de son propre succès, l'afflux de plus en plus massif d'éléments de la RENAMO majoritairement a provoqué l'encombrement de certaines zones, jusqu'à près de 211% dans un camp de regroupement. Cet encombrement a eu pour conséquence d'engendrer des pénuries de produits alimentaires et autres articles essentiels, des conditions de logement précaires et des risques pour la santé. Mais au-delà a également entraîné d'autres risques liés cette fois aux conditions d'entreposage des armes, qui sont stockées dans des lieux de moins en moins sûrs, et la multiplication des revendications souvent violentes causées par le non paiement des indemnités des soldats. Voir S/RES/882 du 05 novembre 1993, §§ 5 et 10. Voir aussi S/1994/89 du 28 janvier 1994, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, §§ 6-7. Voir encore S/1994/89 du 28 janvier 1994, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, §§ 5-9. En revanche, en République démocratique du Congo, la MONUC a dès le départ signifié qu'elle était prête à assurer un rôle de coordination dans l'organisation de ce processus, soulignant qu'elle n'avait ni les moyens, ni le mandat nécessaires pour exécuter beaucoup de tâches pratiques qui sous-tendent ce processus : administration des camps, appui médical, alimentation, approvisionnement en eau et assainissement, projets de réinsertion). Dans ce domaine elle s'est principalement appuyée sur le travail de la Banque mondiale. Voir S/2001/970 du 16 octobre 2001, Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 70-71.

la réussite d'une opération de démobilisation doit avant tout reposer sur un faisceau d'actions tendant à mettre, le mieux possible, en évidence les avantages de la démobilisation tout en atténuant les difficultés dont elle s'accompagne. Ainsi la démobilisation qui fait suite au désarmement serait incomplète sans réinsertion²⁴⁸. Cette dernière étape permet aux combattants désarmés et démobilisés à rejoindre soit la vie civile ou les rangs d'une armée renouvelée. Elle consiste habituellement à offrir une indemnisation en espèces ou en nature, ainsi qu'une formation aux individus concernés dans la création d'emplois et la production de recettes. Le succès à long terme de cette dernière étape dépend du niveau de renforcement des capacités locales dans le domaine économique et social²⁴⁹. Dans le cadre de l'ONUMOZ, la réinsertion des anciens soldats dans la vie civile a consisté à remettre à chacun des soldats des habits civils, une somme d'argent équivalent à un total de six mois de soldes ainsi que la possibilité d'être financièrement soutenu lors de la réintégration dans le district du choix de la personne démobilisée. L'ONUMOZ a été assistée dans ce travail par la Commission de réinsertion (CORE), créée par l'« *Accord général de paix pour le Mozambique* » et chargée de rendre effective la réinsertion économique et sociale des militaires démobilisés, au moyen notamment d'une formation technique et professionnelle adaptée²⁵⁰.

B. La lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres

L'une des caractéristiques principales qui affectent la situation des Etats au lendemain d'un conflit armé tient dans la multiplication et l'étalement de zones d'insécurité où prolifèrent armes légères et de petits calibres. Cette prolifération d'armes est particulièrement insidieuse parce qu'elle n'est pas le fait que des militaires ou des membres de factions armées reconnues et parfois même signataires des accords de paix ; elle a pour inconvénient de

²⁴⁸ S/2000/101 du 11 février 2000, Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, Rapport du Secrétaire général, §§ 58-61.

²⁴⁹ *Idem*, §6. Monsieur ANNAN ajoute qu'il peut-être nécessaire de prêter une attention particulière « *aux besoins des enfants soldats* » lors de pareil processus. *Idem*, § 7.

²⁵⁰ Après la tenue des premières élections libres tenues dans le pays les 27, 28 et 29 octobre 1994 conformément à l'*Accord général de paix*, le Secrétaire général préparant le retrait de l'opération, indiquera qu'elle a mené à bien sa mission, surveillant et vérifiant l'exécution de l'Accord depuis la mise en place des structures d'application jusqu'au regroupement d'environ 92.000 éléments armés, la démobilisation de 80.000 d'entre eux, et la récupération d'au total, 189.827 armes. Voir S/1994/511 du 28 avril 1994, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, §§ 8-9. Voir aussi S/24635 du 08 octobre 1992, Lettre datée du 06 octobre 1992, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe : Accord général de paix pour le Mozambique, Protocole IV. Voir enfin S/1994/1449 du 23 décembre 1994, Rapport final du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, §§ 2, 10-12.

concerner toutes les couches d'une population qui se sent abandonnée à son propre sort. En effet, les armes légères et de petits calibres présentent les mêmes avantages que les mines antipersonnel, outre la modicité de leur prix, elles sont facilement transportables d'un lieu vers un autre, elles sont particulièrement adaptées à des situations de guérilla et de lutte urbaine, contrairement aux armes d'artillerie lourde plus difficiles à manœuvrer²⁵¹. Monsieur Chris SMITH considère que les armes légères constituent « *une menace beaucoup plus grande que les ADM ou les armes classiques* » lorsqu'elles sont entre les mains d'acteurs non étatiques. Selon lui en effet, les groupes armés non étatiques s'intéresseraient moins à la puissance de feu qu'aux critères de simplicité et de mobilité car ils combattent rarement de manière classique²⁵². Ainsi, la réussite d'une opération de consolidation de la paix dépend donc principalement du bon vouloir de ceux qui détiennent les armes et peuvent les utiliser soit pour des attaques organisées, soit pour du simple brigandage²⁵³.

Parce que la prolifération des armes légères et de petits calibres fait l'objet de trafic intense aussi bien à l'intérieur d'un Etat qu'au travers des lignes poreuses de sa frontière nationale, les mesures de lutte se sont orientées, dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, vers le déploiement frontalier dissuasif, le respect des mesures d'embargo, et la mise en commun entre opérations déployées dans la même région et confrontées aux mêmes difficultés de renseignements pertinents à cet égard²⁵⁴. Ces différentes mesures ont fait l'objet de cadres de coopération régionale formels entre opérations de consolidation de la paix dans la région des grands lacs africains ainsi que dans la région du fleuve Mano élargie à la Côte d'Ivoire.

²⁵¹ La détention des armes de ce type a également fait miroiter à des populations totalement démunies les possibilités de gain et enrichissement rapide qu'elles pourraient en retirer. Il s'ensuit qu'elle entraîne une très grande insécurité dans les Etats délinquants insécurité d'autant plus pernicieuse qu'elle continue la guerre et les effets de la guerre malgré la signature d'accords de cessez-le-feu et accords politiques conclus entre belligérants. Cette situation n'est pas passée inaperçue aux yeux de l'Organisation des Nations unies qui n'a pas tardé à inscrire au mandat des opérations de consolidation de la paix, la nécessité impérieuse de lutter contre le fléau de la prolifération des armes légères et de petits calibres.

²⁵² SMITH Chris, « Les transferts d'armes vers les groupes armés non étatiques », *Forum du désarmement : Les groupes armés non étatiques*, N° 1, 2008, p. 48.

²⁵³ V. MORISSETTE Guy, « Rôle et importance des renseignements dans les opérations de maintien de la paix », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Québec, L'Harmattan, 2000, p. 108. Voir aussi les documents suivants S/PV.5390 du 20 mars 2006, Armes légères ; et S/PV.5881 du 30 avril 2008, Armes légères.

²⁵⁴ S/2000/101 du 11 février 2000, Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, Rapport du Secrétaire général, § 48.

Le cadre de coopération régionale qui s'installe dans la région des grands lacs africains réunit l'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB) et la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC). Elle pour point de départ la résolution 1545 (2004) qui crée l'ONUB. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité se dit préoccupé par la question des flux d'armes illicites et convaincu que la stabilité durable du Burundi ne peut s'envisager que par rapport à la situation qui prévaut au-delà de ses frontières et en particulier en République démocratique du Congo. A ce titre il décide, sur le fondement du chapitre VII, de confier à l'ONUB la responsabilité de 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 MONUC* »²⁵⁵. Le Conseil de sécurité va même plus loin en priant le Secrétaire général de conclure des accords avec les Etats voisins du Burundi pour autoriser les forces de la MONUC à franchir leurs frontières respectives à la poursuite des combattants armés, si nécessaire dans l'exécution de leur mandat²⁵⁶. Les rapports du Secrétaire général font état de contacts permanents et étroits entre l'ONUB et la MONUC dans la lutte contre les armes légères et de petits calibres cela d'autant plus que la R.D.C. traverse au même moment une grave crise sécuritaire qui elle aussi trouve l'une de ses causes dans les flux d'armes illicites enregistrés au niveau régional²⁵⁷. Cette crise sécuritaire a même conduit le Conseil de sécurité à décider, sur la base du chapitre VII de la Charte, à imposer en République démocratique du Congo, un embargo sur la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects d'armes et de tout matériel connexe, à tous les groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans le territoire du Nord et du Sud-Kivu et de l'Ituri ainsi qu'aux groupes n'étant pas parties à l'Accord global et inclusif, en République démocratique du Congo²⁵⁸. Enfin par la résolution 1565 (2004), le Conseil de sécurité décide que la MONUC aura pour mandat d'établir les relations opérationnelles nécessaires avec l'ONUB, et avec les Gouvernements de la R.D.C. et du Burundi afin de coordonner les efforts tendant à surveiller et à décourager les mouvements transfrontaliers de combattants (et donc de leurs armes) entre les deux pays²⁵⁹.

²⁵⁵ S/RES/1545 du 21 mai 2004, § 5. Nous soulignons.

²⁵⁶ *Idem*, § 9.

²⁵⁷ S/RES/1291 du 24 février 2000, § 16.

²⁵⁸ S/RES/1493 du 28 juillet 2003, § 20. Suite à cette résolution, le Conseil de sécurité, au travers de sa résolution 1533 (04) conformément à l'article 28 de son Règlement intérieur, décidera la création d'un Comité chargé de veiller à la bonne application du paragraphe 20 de la résolution 1493 (2003) et priera le Secrétaire général en consultation avec le Comité de créer un Groupe d'experts, affecté sur le terrain et chargé de faire rapport au Conseil par l'intermédiaire du Comité de l'état d'application des mesures décrétées au paragraphe 20 de la résolution 1493 (2003). Voir à ce sujet S/RES/1533 du 12 mars 2004, §§ 8-10.

²⁵⁹ S/RES/1565 du 1^{er} octobre 2004, § 4, e).

Le cadre de coopération régionale entre l'ONUB et la MONUC a été renforcé au lendemain de la Conférence régionale sur les Grands lacs tenue à Nairobi qui a permis de déboucher sur la création d'une « *Commission tripartite plus un* » réunissant la République démocratique du Congo, le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. La Sous-commission de la sécurité et de la défense rattachée à cette Commission a également permis que soit créée une Cellule de fusion installée à Kisangani et destinée à servir de mécanisme d'échange d'informations sur les groupes armés opérant dans l'est de la République démocratique du Congo et l'amélioration de la sécurité aux frontières de cet Etat. Cette Cellule de fusion qui se compose d'analystes provenant des quatre Etats membres de la Commission, a bénéficié comme le souligne monsieur K. ANNAN, du soutien matériel de l'ONUB et de la MONUC²⁶⁰.

C'est la résolution 1528 (2004) qui formalise le cadre de coopération qui réunit l'Opération des Nations unies en Côte d'ivoire (ONUCI), la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL) et la Mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL). Dans cette résolution, en effet, le Conseil de sécurité constate que la stabilité en Côte d'ivoire ne pourra être assurée durablement sans que la paix ne règne également dans la sous-région, en particulier au Libéria ; il souligne encore combien il importe que les pays de la sous-région coopèrent à cette fin, et que les efforts de consolidation de la paix et de la sécurité déployés par les missions des Nations unies dans la sous-région soient coordonnés²⁶¹. Pour ce faire, le Conseil prie l'ONUCI d'exécuter son mandat en étroite coopération avec les missions des Nations unies en Sierra Leone et au Libéria, en particulier en ce qui concerne la prévention des mouvements d'armes et de combattants à travers leurs frontières communes et la mise en œuvre des programmes de désarmement et de démobilisation. Le Conseil de sécurité est revenue sur cette nécessité à plusieurs reprises, insistant sur les rapports qu'entretiennent particulièrement ONUCI et MINUL afin de renforcer les mouvements d'armes transfrontières, d'établir des liaisons intermissions et de rassurer la population locale par

²⁶⁰ S/2006/163 du 14 mars 2006, Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, §§ 14-15.

²⁶¹ S/RES/1528 du 09 mars 2004, préambule, §§ 3 et 4. L'idée d'un tel cadre peut cependant être mise à l'actif du Secrétaire général Kofi ANNAN qui, dans son rapport dans lequel il propose la création et le mandat de la MINUL sur la MINUL, indique que « *Toute opération de désarmement peut se révéler vaine si l'on ne se préoccupe pas des transferts d'armes transfrontières* ». Voir S/2003/875 du 11 septembre 2003, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Libéria, § 50.

l'établissement régulier de patrouilles de part et d'autre de leur frontière commune²⁶². L'examen des différents rapports du Secrétaire général montre à ce sujet que la coopération régionale entre ces différentes opérations de consolidation de la paix s'est traduite sur le terrain par la mise en commun de leurs moyens logistiques et administratifs sans que cela ne porte pour autant préjudice à leur capacité opérationnelle dans l'exécution de leurs mandats respectifs. Elle a également permis le partage de l'information, des évaluations de la situation et des activités de liaison, ainsi que des visites et une coordination entre cellules d'analyses conjointes²⁶³.

§ 2 : L'aménagement de conditions propices au retour des réfugiés et personnes déplacées

L'aménagement des conditions propices au retour des réfugiés et des personnes déplacées constitue un autre aspect essentiel du traitement des armes et des individus dans le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix après les conflits. La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de 1967, entend par réfugié, « *toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe 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 évènements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* » ; les réfugiés se distinguent des personnes déplacées dont le statut est régi par un ensemble de « *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* » adopté dans le cadre des Nations unies et qui les définit comme « *des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières*

²⁶² S/2006/821 du 17 octobre 2006, Dixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire, § 40.

²⁶³ S/2005/398 du 17 juin 2005, Cinquième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 29. S/RES/1739 du 10 janvier 2007, § 6.

internationalement reconnues d'un Etat ». Ces personnes dont l'assistance dépend de la responsabilité de leur propre Etat sont également appelées réfugiés de l'intérieur²⁶⁴.

Mal préparé le retour des réfugiés dans leur propre Etat est susceptible de devenir source de problèmes et d'instabilité et surtout d'entraîner s'il est massif, la constitution de camps de rapatriés ; il en va de même du maintien sur une longue durée des camps de personnes déplacées²⁶⁵.

L'ONUMOZ permet de saisir l'importance de s'attaquer à l'aménagement des conditions de retour des réfugiés et des personnes déplacées. Cette opération compte en effet parmi les opérations d'assistance aux réfugiés et personnes déplacées les plus importantes entreprises par l'Organisation des Nations unies²⁶⁶. Les quatorze années de guerre civile que compte le Mozambique ont provoqué dans cet Etat le déplacement de « *plusieurs millions de Mozambicains* » à l'intérieur tout comme à l'extérieur du pays. M. Boutros BOUTROS-GHALI annonce à ce sujet les chiffres alarmants de 4 à 4,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du Mozambique auxquels s'ajoutent 1,5 million de réfugiés. Il s'agit en fin de compte d'une situation caractérisée par le déplacement de près de 6 millions de personnes sur une population qui, à cette époque ne comptait que 14.319.200 habitants. Autrement dit, c'est un peu moins de la moitié de la population qui s'est trouvée contrainte à s'exiler pour trouver refuge et protection. Ajouté au nombre de pertes en vie humaine, le déplacement massif des mozambicains donne une idée sur l'ampleur de la tragédie qui a eu lieu au sein de cet Etat d'Afrique australe.

C'est dans ce cadre que le Conseil de sécurité décide de confier au titre du mandat de l'ONUMOZ, « *la responsabilité de coordonner et surveiller toutes les opérations d'aide humanitaire, notamment celles qui se rapportent aux réfugiés, aux personnes déplacées à*

²⁶⁴ E/CN.4/1998/53/Add. 2 du 16 octobre 1998, Additif au Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. DENG, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme, Annexe.

²⁶⁵ S/1998/883 du 22 septembre 1998, Rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, § 47. Voir également <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/idp-icrc-position-030706> : « *Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : position du CICR* », consulté le 12 février 2009.

²⁶⁶ Le nombre de personnes déplacées et réfugiés a été estimé entre 4 et 4,5 millions d'individus. Voir S/1994/89 du 29 janvier 1994, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, § 25. Concernant les statistiques démographiques du Mozambique se référer au site internet de l'Université canadienne de Sherbrooke : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?> Consulté le 10 février 2009.

l'intérieur du pays ». Pour mener à bien son mandat, elle a été appelée à présider le Comité d'aide humanitaire créé par l'« *Accord général de paix pour le Mozambique* »²⁶⁷. L'ONUMOZ a concrétisé sa contribution sur le terrain par la mise en œuvre d'un Programme global d'aide humanitaire portant essentiellement sur des secours alimentaires d'urgence et la remise en état des services essentiels dans les zones rurales où des rapatriés et des personnes déplacées seraient susceptibles de vouloir se réinstaller. Ce programme a également eu pour rôle de fournir aux autorités mozambicaines chargées de la gestion des secours d'urgence, un appui d'ordre institutionnel²⁶⁸. Le travail de l'ONUMOZ montre qu'un an après la signature de l'Accord de Rome, sur les, 400.000 des 1.5 million de réfugiés qui avaient trouvés asile dans des pays voisins notamment le Malawi et l'Afrique du sud avaient déjà regagné leurs districts d'origine, et près de 1.2 million de personnes déplacées avaient pu rentrer dans leur régions d'origine²⁶⁹. Monsieur B. BOUTROS-GHALI a constaté que ce sont notamment les progrès accomplis dans la démobilisation des combattants ainsi que la fixation d'une date pour les élections qui semblent avoir encouragé le retour des réfugiés et des personnes déplacées²⁷⁰. L'assistance de l'ONUMOZ à la prise en charge des réfugiés et personnes déplacées s'est révélée positive et dans son rapport final, le Secrétaire général a relevé que sur un total de 6,5 millions de personnes, environ 4,3 millions de personnes étaient revenues sur leur lieu de résidence initiale, dont 3 millions de personnes déplacées²⁷¹.

Section II : L'assistance à la réforme des forces nationales de sécurité

L'assistance à la réforme des forces nationales de sécurité constitue le deuxième pan du volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix. L'actuel Secrétaire général de

²⁶⁷ S/24892 du 03 décembre 1992, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ), § 18, d). Pour l'accord de paix consulter S/24635 du 08 octobre 1992, Lettre datée du 06 octobre 1992, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies. Notons que cet accord comprend également une « *Déclaration du Gouvernement de la République du Mozambique et de la RENAMO sur les principes directeurs concernant l'aide humanitaire* ».

²⁶⁸ S/1994/89 du 29 janvier 1994, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, § 27.

²⁶⁹ S/26666 du 1^{er} novembre 1993, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique, §§ 33-35. Le Secrétaire général souligne que ce mouvement aurait pu être plus vaste s'il n'avait pas été freiné par l'insuffisance des moyens dont disposent les administrations de district pour faire face à la demande accrue de services de base.

²⁷⁰ S/1994/89 du 29 janvier 1994, *opus citatum*, § 25. « *Il est maintenant estimé qu'environ la moitié des 4 ou 4,5 millions d'habitants déplacés par la guerre et la sécheresse ont maintenant regagné leurs foyers* ».

²⁷¹ S/1994/1449 du 23 décembre 1994, Rapport final du Secrétaire général concernant l'Opération des Nations Unies au Mozambique, § 23.

l'Organisation, monsieur Ban KIMOON, souligne que cette réforme devrait permettre au lendemain d'un conflit armé, non seulement de restructurer le secteur de la sécurité mais également d'orienter cette restructuration vers la limitation du rôle de l'armée dans le maintien de la sécurité intérieure et la subordination de toutes les forces de sécurité, y compris policières, à l'autorité civile, dans le respect des règles en matière de responsabilité, de transparence et de droits de l'homme²⁷². Cette activité prend tout son sens au regard de la situation qui prévaut au sein des Etats défailants lesquels ont le plus souvent transformé en instruments de répression leurs propres forces de sécurité lorsqu'ils ne les ont pas tout simplement livrées à leur propre sort faisant d'elles, ipso facto, une source de prolifération d'armes, de violence sexiste et sexuelle, d'exploitation infantile, de persécution des minorités et personnes vulnérables, enfin une source de criminalité organisée, de contrebande, de traite d'êtres humains et autres activités criminelles²⁷³.

La réforme des forces nationales de sécurité constitue donc un aspect incontournable dans le mandat sécuritaire des opérations de consolidation de la paix après les conflits. Son objectif est de parvenir à faire des forces nationales de sécurité, naguère éléments de déstabilisation pour la paix au sein de l'Etat, des facteurs ou des garanties d'une paix fondée sur le respect des droits de la personne humaine. Sur le terrain, cette réforme concerne la restructuration de l'armée nationale (§ 1) et la restructuration de la police nationale (§ 2).

§ 1 : La restructuration de l'armée nationale

La restructuration des forces armées nationales au sein d'un Etat qui a connu un conflit armé, s'envisage dans la continuité du processus D.D.R. qui s'y est déroulé et particulièrement la phase de démobilisation dont elle est l'un des aboutissements : « *La démobilisation désigne le processus par lequel les parties à un conflit commencent à*

²⁷² A/62/1 du 31 août 2007, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 57. Voir également A/61/668 du 13 février 2007, Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 51 : « *La réforme de la sécurité, en définitive, doit s'inscrire dans un ensemble plus large d'appui aux autorités nationales en vue de la mise en place de rouages de l'Etat, d'institutions et de modes de fonctionnement conformes à l'état de droit* ». Voir encore A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, Supplément à l'Agenda pour la paix : Rapport de situation présenté par le Secrétariat général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, § 13.

²⁷³ S/2004/616 du 23 août 2004, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, Rapport du Secrétaire général, § 27.

démanteler leurs structures militaires et les combattants à réintégrer la vie civile. (...). Elle peut-être suivie du recrutement dans une nouvelle force militaire unifiée »²⁷⁴.

Dans la contribution qu'elles apportent à la restructuration de l'armée nationale des Etats au sein desquels elles se trouvent déployées, les opérations de consolidation de la paix se concentrent essentiellement sur deux aspects principaux. Elles s'attachent en effet à rationaliser les effectifs du corps armé tantôt pléthoriques, tantôt insignifiants, et le plus souvent déstructurés par des années d'incurie²⁷⁵. Elles complètent cet effort de rationalisation par des mesures de renforcement des capacités opérationnelles et professionnelles du corps armé au moyen de déploiements conjoints et de modules de formation axés sur le respect des droits humains²⁷⁶.

Le cas de la République démocratique du Congo permet de saisir l'importance d'une telle réforme. Il s'agit en effet, comme le souligne le professeur André MAZYAMBO, d'un Etat territorialement éclaté au profit d'une pluralité des groupes armés dissidents dont le nombre est allé bien au-delà des groupes signataires de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka du 30 juillet 1999²⁷⁷. La restructuration des forces armées nationales ne sera mentionnée au

²⁷⁴ S/2000/101 du 11 février 2000, Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, § 6, b). La MINUSTAH bien qu'elle ait été chargée de contribuer à la mise en œuvre d'un processus D.D.R. en Haïti, ne dispose pas dans son mandat de responsabilité dans la restructuration de l'armée nationale. Voir S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 7.

²⁷⁵ La rationalisation des effectifs du corps armé se fait tantôt par augmentation, tantôt par épuration des effectifs militaires sur une modalité d'intégration ou de brassage des éléments provenant des différents groupes armés signataires de l'accord de paix. Concernant le modèle de formation de l'armée nationale deux hypothèses peuvent être retenues. La première serait que c'est l'armée gouvernementale qui intègre les éléments nouveaux, la seconde serait que l'intégration doit se faire sur un pied d'égalité entre toutes les parties selon une logique de fusion. La première hypothèse est confortée par l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka sur la République démocratique du Congo (S/1999/815 du 23 juillet 1999) et l'Accord d'Arusha sur le Rwanda du 4 août 1993, la seconde se vérifie dans l'Accord de Lomé sur la Sierra Leone (S/1999/777 du 12 juillet 1999) et les Accords de Bicesse (31 mai 1991) et le Protocole de Lusaka (novembre 1994) sur l'Angola, L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000.

²⁷⁶ Le respect des droits de l'homme constitue la pierre angulaire sur laquelle repose le mandat d'une opération de consolidation de la paix. La composante affectée aux droits de l'homme qu'elle contient a pour mission de veiller au respect des droits humains dans les différents secteurs ou matières qui composent le mandat global de l'opération. Cet aspect est particulièrement prégnant dans le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix. Au Timor oriental par exemple, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1410 (2002), « *Décide que les principes des droits de l'homme internationalement acceptés devront faire partie intégrante de l'action de formation et de création des capacités menée par la MANUTO (...)* ». S/RES/1410 du 17 mai 2002, § 5.

²⁷⁷ C'est ce qui explique la complexité du processus qui a consisté, à la suite d'un processus de brassage, la constitution d'un embryon des Forces armées nationales sur la base d'éléments éligibles issus des composantes et entités qui formaient le Gouvernement de transition ; que la constitution de cet embryon s'est faite suivant un processus en trois étapes, savoir : la formation de brigades d'infanterie pour le maintien de la sécurité pendant les élections, la formation d'une unité de réaction rapide et, enfin, l'établissement d'une force de défense forte. Voir MAZYAMBO MAKENGO KISALA André, « La participation de l'Organisation des Nations Unies au processus de démocratisation de la République démocratique du Congo : rôle particulier de la MONUC », in

mandat de la MONUC créée par la résolution 1279 du 30 novembre 1999, qu'après la conclusion de l'*Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo* signé à Pretoria le 17 décembre 2002 entre représentants des composantes et entités du dialogue intercongolais. Aux termes de cet accord, la question de la formation des « *forces armées nationales congolaises restructurées et intégrées* » doit être confiée au Conseil Suprême de la Défense qui tiendra les consultations qui s'imposent²⁷⁸. Deux années plus tard, la résolution 1565 (2004) confie à la MONUC le mandat d'apporter conseil au Gouvernement et aux autorités de transition, conformément aux engagements de l'Accord global et inclusif, pour contribuer à leurs efforts tendant à mener à bien « *la réforme du secteur de la sécurité, y compris l'intégration des forces de défense nationale et de sécurité intérieure (...) en s'assurant de leur caractère démocratique et pleinement respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »²⁷⁹.

Pour ce faire, la MONUC a établi une Commission mixte composée, en plus d'elle-même, des représentants de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Belgique, des Etats-Unis d'Amérique, de la France, des Pays-Bas, du Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, de l'Union européenne et d'elle-même. Cette Commission mixte qui possède une sous-commission technique pour l'armée a pour responsabilité de coordonner l'assistance internationale à la restructuration sous forme intégrée des forces armées. Le Conseil de sécurité place ainsi, dès le départ et de façon assez curieuse, la MONUC dans un rôle de supervision et de coordination dans ce domaine et non un rôle d'action directe. Cette attitude est certainement due à l'ampleur de la tâche appelée à être mise en œuvre dans un Etat aux dimensions continentales ; monsieur K. ANNAN indique propose justement que la MONUC ne puisse exercer aucune responsabilité dans les domaines couverts par la Commission mixte et que son rôle se limite à la coordination générale ainsi qu'à l'identification des lacunes

BAKANDEJA Grégoire *et alii* (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, 18-19 juin 2007, Kinshasa, P.U.K., 2007, p. 171. Concernant l'Accord de Lusaka voir S/1999/815 du 23 juillet 1999, Annexe « Accord de cessez-le-feu ». Voir enfin DP/CPO/DRC/1 du 25 juillet 2002, *Ebauche de Programme de pays avec la République démocratique du Congo (2003-2005)*, *Analyse de la situation*, §§ 1-11.

²⁷⁸ S/RES/1493 du 28 juillet 2003, § 1. Voir aussi S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 2 ; Voir enfin, S/2003/1098 du 17 novembre 2003, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 37. Aux termes de l'Accord global et inclusif, cette question sera.

²⁷⁹ S/RES/1565 du 1^{er} octobre 2004, § 7, b). Voir également le rôle de la composante militaire de la MONUC in S/2004/1034 du 31 décembre 2004, Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 31.

observées dans le soutien international²⁸⁰. Cette attitude permet néanmoins de mettre en évidence le cadre multilatéral dans lequel évolue la MONUC de même que l'apport considérable de ses partenaires dans le domaine de la restructuration de l'armée nationale, et particulièrement l'Union européenne qui a déployé dans cet Etat la mission « *EUSEC-R.D. CONGO* » dans le but de soutenir les efforts du gouvernement et des autorités politiques de transition pour faire progresser la réforme du secteur de la sécurité²⁸¹.

La MONUC a ainsi joué un rôle de supervision et de coordination dans la restructuration de l'armée nationale. Le Secrétaire général Kofi ANNAN rapporte qu'après un recensement sommaire opéré par le gouvernement congolais et qui a porté à près de 350.000 individus, les membres de l'armée congolaise, des mesures ont été prises allant dans le sens du brassage des éléments démobilisés désireux d'intégrer les nouvelles forces armées et l'intégration ou l'incorporation proprement dite de ces éléments au sein de l'armée. Sur le terrain, cette incorporation s'est faite grâce au concours des commandants de région, des membres du Comité international d'accompagnement de la transition, notamment le Gouvernement belge qui a participé à la constitution de la première brigade congolaise intégrée à Kisangani. Le Secrétaire général indique que cette activité n'a pas été sans heurts et que l'absence de plan clairement défini et l'insuffisance de soutien financier et logistique ont retardé l'avancée des efforts. Il cite en exemple le fait que le regroupement, sans soutien de base, des combattants Maï-Maï aux fins de brassage et d'intégration a considérablement aggravé l'insécurité et la tension de certains secteurs ; ou encore le fait que le manque de matériel et de soutien de la nouvelle brigade intégrée a soulevé de graves inquiétudes concernant sa capacité opérationnelle future²⁸².

²⁸⁰ V. S/2004/1034 du 31 décembre 2004, Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 35-37. Voir également S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 63.

²⁸¹ S/RES/1693 du 30 juin 2006, § 5.

²⁸² V. S/2004/251 du 25 mars 2004, Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 7-9. Une réunion importante s'est tenue à New York, le 09 février 2004, entre membres du Gouvernement de transition et divers Etats membres concernés afin d'examiner l'état de la réforme du secteur de la sécurité et de parvenir à un accord sur les problèmes essentiels devant être réglés d'urgence. Plusieurs mesures importantes ont été convenues concernant la réforme militaire, notamment l'accélération de l'examen et de l'adoption de la loi sur l'organisation générale de la défense et des forces armées ; l'adoption et l'application d'un plan d'intégration militaire cohérent, rationnel et réaliste ; l'élaboration sans retards de plans cohérents, efficaces et rationnels pour le déploiement d'unités intégrées des Forces armées et la remise en état des installations militaires et des centres d'instruction. *Idem*, §§ 17-18.

Pour pallier ces difficultés et accélérer la réforme des forces armées, le Conseil de sécurité s'est vu contraint, sur la base du chapitre VII, à élargir quelque peu le rôle de la MONUC en décidant notamment du déploiement conjoint de la MONUC avec certaines brigades intégrées congolaises particulièrement pour la surveillance des frontières et le contrôle des ressources naturelles. Cet élargissement a notamment permis le déploiement des opérations conjointes « *faucon noir* » et « *poigne de fer* ». Les résultats du déploiement de ces opérations conjointes ont été immédiats et ont permis d'enregistrer plusieurs actes de redditions de la part des milices disséminées à l'est du pays qui ont aussitôt été acheminées vers des centres de brassage, permettant par la même occasion de collecter de nouvelles armes légères et de petits calibres²⁸³.

Le renforcement des capacités professionnelles des nouvelles Forces armées de la République démocratique du Congo (F.A.R.D.C.) a donné lieu, sous la supervision et la coordination de la MONUC, à la contribution de nombreux partenaires bilatéraux notamment l'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique et la France. Le Secrétaire général cite en exemple la signature d'un accord sur les modalités de mise en œuvre d'un projet belgo-sud-africain de formation des F.A.R.D.C. conclu à Kinshasa le 13 décembre 2004²⁸⁴. Cette activité a également donné lieu à un élargissement du rôle de la MONUC qui a notamment organisé, à l'attention des officiers congolais, plusieurs séminaires de formation ou d'information dans l'objectif déclaré de contribuer à obtenir au sein des Forces armées « *une chaîne de commandement unique, efficace et responsable* »²⁸⁵. Son rôle s'est également orienté vers le renforcement des capacités administratives de l'armée nationale en décidant de la structure des soldes des militaires et de l'évaluation de l'entraînement nécessaire aux différents grades²⁸⁶.

Finalement, la contribution de la MONUC à la réforme de l'armée nationale en République démocratique du Congo, présente un tableau contrasté due principalement au fait

²⁸³ S/2005/832 du 28 décembre 2005, Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 21-31.

²⁸⁴ S/2004/1034 du 31 décembre 2004, Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 26-28. Malgré cette contribution, le Secrétaire général fait remarquer qu'aucun partenaire bilatéral n'a jusqu'à ce stade offert l'aide financière qui fait si cruellement défaut.

²⁸⁵ S/2007/156 du 20 mars 2007, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 48.

²⁸⁶ S/2005/603 du 26 septembre 2005, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 36, 37 et 78.

du déséquilibre qui existe entre d'une part, l'ampleur de la tâche et son rôle de coordination et de supervision et d'autre part entre les multiples revirements des différents groupes armés et la réticence de l'opération à user vraiment des prérogatives coercitives qui lui reviennent en vertu du chapitre VII de la Charte comme le laisse entrevoir notamment la résolution 1565 (2004) par laquelle le Conseil de sécurité décide en vertu du chapitre VII que la MONUC aura pour mandat de se déployer et maintenir une présence dans les principales zones susceptibles d'instabilité pour y dissuader la violence, notamment en empêchant que le recours à la force ne menace le processus politique en particulier dans l'est de la R.D.C.²⁸⁷. Pour ces raisons, le Secrétaire général relève que « *de nombreuses tâches concernant la transition n'auront pas été menées à bien, notamment en ce qui concerne la constitution d'une armée nationale congolaise professionnelle, dotée d'effectifs adéquats, bien gérée et équipée, loyale envers l'Etat et capable de protéger la population congolaise et son territoire* »²⁸⁸.

La MONUC n'ayant pu remplir son mandat aux termes de la période de transition va ainsi voir son mandat reconduit après l'élection du président Joseph KABILA le 06 décembre 2006²⁸⁹. Cette reconduction plutôt que d'élargir conséquemment le rôle de la MONUC donne lieu à un véritable désengagement de la MONUC au profit de l'Union européenne qui s'est proposée aux autorités congolaises, pour assurer la coordination de l'appui international à la réforme de l'armée nationale et du secteur de la sécurité dans son ensemble. Le Secrétaire général confirme ce désengagement : « *il est essentiel de veiller à ce que des progrès notables soient réalisés dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité parallèlement au désengagement de la MONUC* » avant de déclarer que « *le renforcement à long terme et général des capacités des FARDC ne pourra être assurée qu'avec la coopération des donateurs bilatéraux* »²⁹⁰.

²⁸⁷ S/RES/1565 du 1^{er} octobre 2004, § 4, a).

²⁸⁸ S/2006/390 du 13 juin 2006, Vingt et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 45.

²⁸⁹ S/RES/1742 du 15 février 2007, § 1. A la suite de l'élection présidentielle, des élections à l'Assemblée nationale et aux assemblées provinciales, l'inauguration de l'Assemblée nationale a eu lieu le 22 septembre 2006 et l'investiture du président KABILA le 06 décembre 2006, marquant ainsi la fin du processus de transition envisagé par l'Accord global et inclusif de 2002.

²⁹⁰ S/2007/156 du 20 mars 2007, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 30-31, et 48. Nous ferons cependant remarquer que la MONUC et les FARDC continuent de poursuivre des opérations communes contre certains groupes dissidents. Voir S/2008/218 du 02 avril 2008, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, §§ 28-29.

§ 2 : La restructuration de la police nationale

Dans les sociétés qui sortent d'un conflit, il est vital de remettre sur pied et renforcer les structures et institutions chargées d'assurer le maintien de l'ordre civil afin de créer un environnement propice pour une paix durable. La mise en place au sein d'un Etat d'une police professionnelle et efficace constitue une condition préalable et indispensable à cet environnement propice²⁹¹. Au sein des opérations de consolidation de la paix, la responsabilité de cette tâche revient à la composante police civile qui a pour fonction de renforcer les capacités des Etats à assurer le règne de la légalité et de l'ordre public, de leur donner les moyens de disposer d'une force de police nationale bien formée et outillée²⁹². C'est ce qu'indique le *rapport Brahimi* qui souligne que le rôle de la police civile des Nations unies, se doit d'aller au-delà de la simple constatation des abus et autres comportements inacceptables ou de simples mesures de prévention, pour revêtir la responsabilité de réformer, d'instruire et de réorganiser les forces de police locales afin qu'elles observent les normes internationales en matière de respect des droits de l'homme, tout en ayant la capacité d'intervenir efficacement en cas de troubles civils et de se défendre²⁹³.

A l'instar de l'armée nationale, la restructuration de la police nationale emprunte la voie du renforcement des capacités opérationnelles et celle du renforcement des compétences professionnelles²⁹⁴. Les exemples de la Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental (MANUTO) et de la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste illustrent bien la

²⁹¹ S/2006/60 du 2 février 2006, Rapport du Secrétaire général sur La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 65.

²⁹² La composante police civile des opérations de consolidation de la paix, si elle répond de la responsabilité politique et exécutive du Représentant spécial du Secrétaire général, voit ses principales directives et recommandations émaner de la Division de la police civile du Département des opérations de maintien de la paix qui a pour charge principale de soutenir les services de police des pays qui sortent d'un conflit et renforcer leurs moyens d'action pour qu'ils soient viables et répondent aux normes internationalement acceptées. Voir A/61/6 (Prog. 4) du 08 juin 2006, Cadre stratégique proposé pour l'exercice biennal 2008-2009, Deuxième volet : Plan-programme biennal, Programme 4 : Opérations de maintien de la paix, Sous-programme 4 : Police civile, pp. 7 et 8.

²⁹³ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 39.

²⁹⁴ En République démocratique le renforcement des capacités opérationnelles a pris un accent particulier insistant sur la nécessité d'intégrer les différentes forces de police éparpillées sur le territoire et livrées à la merci des différentes factions militaires : « *Chaque mouvement, se considérant gouvernement légitime du pays, s'est fixé comme objectif final la reconquête de la totalité de l'immense territoire congolais, et, à ce titre, a établi une administration d'Etat, dont une structure de police dite nationale* ». Voir BERETHE Mody, « Problématique de la réforme de la police en situation postconflit : le cas de la RDC », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 167.

contribution des opérations de consolidation de la paix à la réforme de la police nationale car il s'agit d'une opération déployée au sein d'un Etat nouvellement indépendant dont le processus d'émancipation a été particulièrement difficile. Cette précision emporte deux conséquences sur le volet sécuritaire de ces opérations et plus particulièrement la MANUTO : la première est qu'il va s'établir dès le début du mandat de cette opération un lien entre l'établissement de structures adéquates de sécurité et le processus de réconciliation nationale de la population timoraise partagée entre partisans d'une sécession avec l'Indonésie, vainqueurs du référendum d'autodétermination populaire, tenu le 30 août 1999, et partisans d'un statut d'autonomie spéciale sous la tutelle politique de l'Indonésie²⁹⁵ ; la seconde est que plutôt que de l'assistance à une réforme, il s'agit plus dans cet Etat d'une assistance à la création de capacités opérationnelles et professionnelles de la police nationale dans le respect des droits de l'homme et des principes de démocratie²⁹⁶.

Les premières mesures de réforme de la police nationale interviennent au Timor oriental sous le mandat de la MANUTO établie pour prendre le relais de l'Autorité Transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO). La résolution 1410 (2002) confie à la MANUTO le mandat de veiller à assurer provisoirement le maintien de l'ordre et la sécurité publique, tout en aidant les autorités timoraises à la mise en place d'un nouvel organisme chargé de l'ordre public au Timor oriental : le « *Service de police du Timor oriental* »²⁹⁷.

Pour accomplir cette mission, la MANUTO a mis sur pied son propre groupe de police lequel a pu procéder à la formation de plusieurs unités nationales dont une unité de police rapide appelée à devenir le Service de police du Timor oriental ou la future Police Nationale du Timor-Leste (P.N.T.L.). La coopération entre la MANUTO et les autorités timoraises s'est

²⁹⁵ Lire Raphael POUYE: « *Following the peace revolution of April 1974 in Lisbon, Portugal suddenly dismantled its colonial empire. On the fringes of the Indonesian archipelago, its possession of East Timor had been under its loose and mostly nominal control since the 16th century. The new liberal Portuguese administration established in 1974 faced the task of "facilitating" East Timor's accession to independence. Long neglected by its colonial masters, the half-island of East-Timor was still relatively new to concepts of self-determination and independence, having never openly pressed for self-government on a national scale. Only a handful of Lisbon-educated young Timorese, encouraged by this new political climate in Portugal, were articulating the first political claim to statehood for the East Timorese, despite a long tradition of local resistance* ». POUYE Raphael, « "Shadow States"? States building and national invention under external constraint in Kosovo and East-Timor (1974-2002) », *Question de recherche/Research in question* – n° 13 – Février 2005, p. 10. Revue disponible à l'adresse suivante: <http://www.ceri-science-po.org/publica/qdr.htm>, consulté le 10 juin 2009. Voir également S/RES/1272 du 25 octobre 1999, préambule.

²⁹⁶ L'exemple du Timor rejoint d'une certaine manière l'exemple de la MINUHA en Haïti, qui sur le fondement de la résolution 940 (1994) du 2 août 1994 reçoit pour mandat la création d'une force de police nouvelle. La nouveauté consistant dans la séparation administrative de la police nationale et des forces armées d'Haïti.

²⁹⁷ S/RES/1410 du 17 mai 2002, § 2, b).

concrétisée dans la mise sur pied d'un Comité de renforcement institutionnel de la Police Nationale du Timor-Leste ; elle s'est articulée autour des objectifs suivants : 1) Renforcer les capacités de la P.N.T.L. en matière de politique et de planification ; 2) Améliorer les relations entre la P.N.T.L. et d'autres éléments du gouvernement tels que les forces de défense et les organes judiciaires ; 3) Normaliser les politiques et procédures de police ; 4) Améliorer la reconnaissance par le public et la compréhension du rôle joué par la P.N.T.L. ; 5) Accroître l'efficacité de la formation et favoriser une meilleure intégration des droits de l'homme dans toutes les activités de formation de la police. Le Groupe de police de la MANUTO a activement contribué à la poursuite de ces objectifs²⁹⁸.

Les progrès de la Police nationale du Timor-Leste assistée par la MANUTO sont fulgurants et près d'une année après sa création, sa capacité d'action est déjà à même de couvrir le secteur de la sécurité dans six districts sur les treize que compte le pays²⁹⁹. Ces progrès encourageant autorisent l'Organisation à mettre en place un Bureau des Nations unies au Timor-Leste (BUNUTIL) en remplacement de la MANUTO³⁰⁰. Le mandat du BUNUTIL prend fin le 20 juin 2006, suite à la recrudescence de mouvements de violence et de désordre civils mis à la charge principalement des *Falintil-Forças de Defesa de Timor-Leste* (F-FDTL). Par la résolution 1704 (2006), le Conseil de sécurité qui note l'existence de problèmes pour la sécurité et la stabilité à court et à long terme constate qu'il est nécessaire de sauvegarder la stabilité du pays pour le maintien de la paix et de la sécurité dans la région, décide de créer la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste (MINUT) composée de 1608 policiers. Cette mission reçoit comme mandat d'assurer grâce à la présence de la police des Nations unies le rétablissement et le maintien de la sécurité publique au Timor-Leste par un appui à la police nationale timoraise (P.N.T.L.) notamment en assurant à titre provisoire l'application des lois et la sécurité publique jusqu'à ce qu'à ce que la P.N.T.L. soit reconstituée, d'aider à poursuivre la formation et le développement institutionnel de la P.N.T.L. et à renforcer la Police nationale et le Ministère de l'intérieur, et d'aider également à planifier et établir les dispositifs de sécurité liés aux élections pour préparer convenablement la Police nationale à s'acquitter de son rôle et de ses responsabilités pendant le déroulement des élections prévues pour 2007³⁰¹. Le Secrétaire général Ban KI-MOON indique que le mandat de la MINUT a

²⁹⁸ S/2003/944 du 6 octobre 2003, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental, §§ 30-36

²⁹⁹ *Idem, ibidem.*

³⁰⁰ Concernant la création du BUNUTIL voir la résolution S/RES/1599 du 28 avril 1999.

³⁰¹ S/RES/1704 du 25 août 2006, § 4, c).

ainsi pu évoluer vers le commandement commun des forces de police nationale du Timor-Leste grâce à un « *Accord sur le rétablissement et le maintien de la sécurité publique au Timor-Leste et l'assistance à la réforme, à la restructuration et au renforcement de la Police nationale timoraise et du Ministère de l'intérieur* » conclu entre le Gouvernement du Timor-Leste et la MINUT le 1^{er} décembre 2006. Cet accord a permis de renforcer les capacités opérationnelles de la police nationale timoraise notamment par la mise en œuvre d'un programme d'enregistrement, de sélection et de certification. Le renforcement des capacités opérationnelles et professionnelles de la police nationale ont eu pour conséquence directe de réduire les cas de violences graves, de meurtres, de viols et d'enlèvements au Timor-Leste³⁰².

³⁰² S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), §§ 15-20.

Chapitre II : Les volets politique, économique et social des opérations de consolidation de la paix

Les opérations de consolidation de la paix qui ont pour objectif de définir et étayer les structures propres à consolider la paix et éviter la reprise des hostilités associées au volet sécuritaire de leurs mandats ont un second volet tourné vers les aspects politique, économique et social de la paix. Parce qu'elles sont déployées pour consolider la paix par le biais de la restauration des Etats, les opérations de consolidation doivent appréhender leur mission dans toute sa globalité. Elles orientent par conséquent leur action dans deux grandes directions. L'une consiste à renforcer au sein des Etats défaillants le cadre législatif voire constitutionnel, la capacité administrative et la liberté d'autodétermination par la voie du suffrage universel, elle joint à ces mesures de renforcement le besoin de rétablir la confiance au sein de la population, condition fondamentale de tout progrès sur le chemin de la paix. Ces mesures permettent, en d'autres termes, aux opérations de consolidation de la paix de contribuer au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale de sa population par des mesures de justice transitionnelle (section I). L'autre consiste à asseoir la paix sur ses fondements économiques et sociaux : « *Seule une action soutenue et concertée dans les domaines économiques, sociaux, culturels et humanitaires peut inscrire la paix dans la durée* ». Elle s'ingénie, en d'autres termes, à mettre en œuvre au sein des Etats défaillants un cadre favorable à assurer la reconstruction des infrastructures dans les domaines économiques et sociaux. Elle a pour finalité absolue de permettre aux Etats défaillants de renouer avec de saines perspectives de développement : « *Au lendemain d'un conflit, sans reconstruction et développement, il ne saurait y avoir de paix durable* » (section II)³⁰³.

Les mesures que mettent en œuvre les opérations de consolidation dans le cadre des volets politique, économique et social poursuivent comme objectif de redonner à l'Etat les moyens institutionnels nécessaires pour reconquérir l'effectivité de l'exercice de leur compétence nationale dégradée par les séquelles de plusieurs années de conflit civil. Elles sont animées par la volonté de l'Organisation des Nations unies de replacer l'Etat défaillant ou dysfonctionnel dans un cadre nouveau et surtout propre à assurer la stabilité et la pérennité d'une paix fondée sur le respect des droits humains et l'amélioration des conditions

³⁰³ Pour les deux citations voir A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, § 22.

économiques et sociales porteuse de développement. L'adjonction de ces mesures au mandat des opérations affectées à la consolidation de la paix conduit le professeur Linos-Alexandre SICILIANOS à définir les opérations de consolidation de la paix comme des opérations polyvalentes ou multifonctionnelles qui intègrent au-delà des aspects liés à la sécurité, l'assistance aux réformes institutionnelles fondamentales de l'Etat destinée à garantir la légalité et à constituer un cadre solide pour le respect des droits de l'homme³⁰⁴.

Section I : L'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale

L'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale figure au mandat de toutes les opérations de consolidation de la paix comme une condition sine qua non du maintien de la paix. En décidant la création de l'APRONUC, par exemple, le Conseil de sécurité s'est dit désireux de contribuer à la promotion de la réconciliation nationale, à la protection des droits de l'homme et à la garantie du droit du peuple cambodgien à disposer de lui-même grâce à des élections libres et équitables insistant sur sa conviction que les élections libres et équitables sont essentielles pour un règlement juste et durable du conflit au Cambodge et qu'elles contribuent à la paix et la sécurité régionales et internationales³⁰⁵. Dans le cadre de la MONUC, le Conseil de sécurité souligne l'importance d'un processus suivi de réconciliation nationale dans le cadre du dialogue intercongolais et l'importance de rétablir l'administration publique sur l'ensemble du territoire nationale³⁰⁶. Enfin dans le cadre de l'ONUCI, le Conseil de sécurité décide que celle-ci avec la collaboration des forces françaises autorisées, de la CEDEAO et d'autres organisations internationales, doit contribuer à la mise en œuvre du processus de paix en aidant le gouvernement de réconciliation nationale à rétablir l'autorité de l'Etat partout en Côte d'ivoire ; en lui offrant un encadrement, des orientations et une assistance technique en vue de préparer et faciliter la tenue des élections libres, honnêtes et transparentes ; en contribuant à la promotion et à la défense des droits de l'homme ; en rétablissant l'autorité du système judiciaire et l'état de droit partout en Côte d'ivoire³⁰⁷.

³⁰⁴ Voir SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie », in Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, p. 217.

³⁰⁵ V. S/RES/745 du 28 février 1992, préambule.

³⁰⁶ V. S/RES/1279 du 30 novembre 1999, préambule ; S/RES/1291 du 24 février 2000, préambule.

³⁰⁷ S/RES/1528 du 9 mars 2004, § 6, l), m), n), q).

L'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale constitue une étape décisive pour la réussite du processus de consolidation de la paix. Elle s'appuie sur l'expérience acquise par l'Organisation des Nations unies dans l'assistance qu'elle porte aux Etats membres qui en font la demande et dans des domaines aussi variés que la rédaction des constitutions, l'instauration des réformes administratives et financières, le renforcement de la législation nationale relative aux droits de l'homme, l'amélioration des structures judiciaires, la formation de spécialistes de droits de l'homme, et l'aide aux mouvements armés d'opposition pour leur permettre de se transformer en partis politiques³⁰⁸.

L'examen du mandat des opérations de consolidation de la paix permet de constater que le Conseil de sécurité oriente cette assistance vers la restauration des institutions en charge des domaines législatif, administratif et électoral d'une part (§ 1) et la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle, d'autre part (§ 2).

§ 1 : L'appui à la restauration des domaines législatif, administratif et électoral

Cet appui repose sur la conviction que pour être pérenne la paix doit être fondée sur un socle institutionnel solide et cohérent propre à assurer le fonctionnement régulier de l'Etat, à garantir une bonne gouvernance³⁰⁹. En d'autres termes, cet appui participe de la définition et de l'étalement des structures propres à raffermir la paix et ainsi éviter la reprise des hostilités. Il touche d'un côté, aux domaines législatif et administratif de l'Etat car il n'est pas fréquent de constater au lendemain des conflits armés combien les textes législatifs, voire les constitutions, de même que les structures administratives de l'Etat, portent la marque d'une accumulation de négligences ou de manipulations politiques, contiennent des dispositions discriminatoires et peu conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. A cette faiblesse s'ajoute le fait que la plupart des agents de l'Etat n'ont parfois ni les capacités, ni les moyens nécessaires pour appliquer les textes légaux en vigueur, que

³⁰⁸ A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, § 124.

³⁰⁹ V. MENEMENIS Alain, « L'assistance constitutionnelle et administrative comme condition de la restauration de l'Etat », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, 1995, p. 41.

l'appareil judiciaire et le système pénitentiaire ne disposent plus de ressources nécessaires à leur fonctionnement, les conflits les ayant transformés en instruments de répression de sorte qu'ils ont souvent perdu toute légitimité (A)³¹⁰. Cet appui touche d'un autre côté au domaine électoral. Il a pour objectif d'instaurer au sein de l'Etat une culture électorale, en contribuant à la réforme du système électoral dans son ensemble et à la bonne conduite des opérations électorales proprement dites (B).

A. Les domaines législatif et administratif

L'appui à la restauration des institutions chargées des domaines législatif et administratif de l'Etat consiste tout à la fois à encourager l'édiction, la suppression et le respect des dispositions législatives ainsi qu'à promouvoir le bon fonctionnement des pouvoirs publics, élément sans doute le plus important qui relève de la responsabilité de chaque Etat³¹¹. Il ressort cependant de l'analyse du mandat des opérations de consolidation de la paix qu'elles ne se sont pas directement attelées à l'assistance constitutionnelle des Etats. Cependant le rôle qu'elles jouent dans la mise en œuvre des accords de paix généralement et dans la surveillance et la promotion du respect des droits humains particulièrement, peut s'interpréter comme une forme d'assistance constitutionnelle indirecte dans la mesure où ces accords de paix et les mesures qu'ils impliquent font de plus en plus souvent l'objet d'une intégration constitutionnelle³¹².

Les mesures d'appui à la restauration du domaine législatif de l'Etat apparaissent pour la première fois dans le mandat de la mission d'observation des Nations unies en El Salvador. Indépendant en 1841, le Salvador plonge en 1981 dans une guerre civile qui va opposer

³¹⁰ V. S/2004/616 du 23 août 2004, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, Rapport du Secrétaire général, § 27. Voir aussi DAILLIER Patrick, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 2005, tome 314, p. 283.

³¹¹ A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, § 125. Au Cambodge dans le cadre de l'APRONUC, le Secrétaire général ajoute que la supervision des « processus d'application des lois et processus judiciaires » s'effectue par l'élaboration de « codes de conduite, de directives et d'activités de formation ». Voir ISOART Paul, « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », *R.G.D.I.P.*, 1993, pp. 674-675.

³¹² Voir CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Paris, Editions A. Pedone, 2002, pp. 144-145. Voir également DAUDET Yves, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies ? », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Paris, A. Pedone, p. 21.

pendant près d'une dizaine d'années, le *Frente Farabundo Martí de Libération Nationale* (F.F.M.L.) à l'Alliance Républicaine Nationale (ARENA) et l'entraîner dans un cycle de violence sanguinaire caractérisé par des assassinats politiques à répétition et des atteintes multiples aux droits de la personne humaines. C'est pour cette raison que dès sa création, le 20 mai 1991, le Conseil de sécurité place au mandat de l'ONUSAL la responsabilité de surveiller les accords conclus entre le gouvernement salvadorien et le Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, à commencer par la vérification de l'application de l'Accord relatif aux droits de l'homme conclu à San José le 26 juillet 1990 et complété par les accords de paix signés à Mexico le 27 avril 1991 et à New York le 25 septembre 1991³¹³.

C'est donc en qualité d'observateur de la Commission nationale pour le raffermissement de la paix (COPAZ), chargée de rédiger « le texte des dispositions de loi se rapportant aux accords » et d'en superviser l'exécution, que l'ONUSAL débute sa mission. Celle-ci va assez rapidement s'étendre à d'autres mesures d'encadrement plus volontaires parce qu'alignées sur une obligation de respect des standards internationaux relatifs à la protection et la promotion des droits de l'homme. Le Secrétaire général rapporte en effet qu'« *A la suite des difficultés survenues dans l'application des accords de paix, l'ONUSAL, avec la coopération des parties, ne se borne plus aux fonctions de vérification prévues dans son mandat initial mais prête maintenant ses bons offices de diverses manières pour faciliter l'exécution de ces accords* »³¹⁴. Ces nouvelles mesures ont permis notamment d'accélérer l'adoption par le Parlement national d'un nouveau code agraire, d'un nouveau pénal et de procédure pénale. Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI ajoute que dans sa première décision importante, la chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a estimé qu'aux termes des accords internationaux ratifiés par le Salvador, la détention préventive qui était devenue la norme, devrait désormais constituer une exception. La composante droits de l'homme de l'ONUSAL a également contribué à la mise en place de nombreux séminaires et ateliers spécialisés sur les droits de l'homme à l'intention de la Police nationale civile, de la magistrature, du Bureau du Procureur national chargé de la défense des droits de l'homme, des forces armées et des

³¹³ Ces accords ont été menés grâce à la participation active du Secrétaire général des Nations unies, ils trouvent leur fondement dans l'accord de Genève du 04 avril 1990 dont l'objectif était de « *mettre fin au conflit armé par la voie politique dans les délais les plus brefs, de promouvoir la démocratisation du pays, de garantir le respect intégral des droits de l'homme et de réunifier la société salvadorienne* ». Voir S/RES/693 du 20 mai 1991, § 2 ; S/RES/729 du 14 janvier 1992, § 2.

³¹⁴ A/46/864-S/23501 du 30 janvier 1992, Lettre datée du 27 janvier 1992, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'El Salvador auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe « *Accord de paix* ». Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI indique lui-même : Voir S/24833 du 23 novembre 1992, Rapport du Secrétaire général concernant la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, § 2.

organisations non gouvernementales. Cette composante s'est également intéressée à l'évolution de la situation des droits fondamentaux, y compris les droits syndicaux et le droit du travail à la réforme du système judiciaire dans son ensemble³¹⁵.

Le travail de l'ONUSAL a également permis la ratification du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Grâce à cette ratification, le Comité des droits de l'homme est désormais compétent pour recevoir et examiner toutes communications émanant des particuliers ayant épuisé leurs voies de recours internes. L'ONUSAL a également permis d'obtenir le retrait des réserves salvadoriennes à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; ces réserves avaient notamment trait à la compétence du Comité contre la torture en matière d'enquêtes sur les violations systématiques ainsi qu'à l'acceptation de l'autorité de ce Comité en matière de plaintes émanant des particuliers. Enfin les bons offices de l'ONUSAL ont permis que le Salvador reconnaisse la juridiction obligatoire de la Cour interaméricaine des droits de l'homme³¹⁶.

A côté de l'ONUSAL, le mandat de plusieurs autres opérations de consolidation de la paix mettent en évidence la volonté onusienne d'articuler les mesures de renforcement législatif autour de la préoccupation de la dignité de l'homme au point d'en faire la toile de fond du processus de consolidation de la paix dans son ensemble. Ainsi en Haïti, la MINUSTAH va-t-elle appuyer l'adoption de textes législatifs visant à renforcer les capacités de l'Office de Protection du Citoyen (O.P.C.) conformément aux principes de la Déclaration de Paris, relative aux institutions nationales en matière de droits de l'homme³¹⁷. Dans le même sens, le Secrétaire général Ban KI-MOON observe que le travail abattu l'ONUB, la MINUL et la MINUSIL, a permis de doter leurs Etats hôtes des meilleures lois de défense des droits de l'homme tout en renforçant leurs institutions judiciaires³¹⁸.

S'agissant du renforcement des capacités institutionnelles administratives, les opérations de consolidation de la paix montrent qu'elles se le plus souvent employées à

³¹⁵ S/1995/220 du 24 mars 1995, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, §§ 29-33.

³¹⁶ *Idem*, § 39.

³¹⁷ S/2008/202 du 7 avril 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 45.

³¹⁸ A/63/1 du 12 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 45.

encadrer l'exécution par l'Etat lui-même de lois de décentralisation administrative. Il en va ainsi du mandat de la MONUC, de la MINUSIL, de la MINUSTAH, de l'ONUB, et de la MINUT³¹⁹. Dans le cas d'Haïti, par exemple, le Gouvernement approuve en juillet 2007, sur l'initiative du Président PREVAL, un programme de réforme de l'Etat qui définit une vision pour la réforme de l'administration publique, fournit un cadre pour l'élaboration d'une politique de décentralisation et la mise en place de mécanismes d'exécution permettant l'établissement du niveau central au niveau local, d'institutions légitimes et démocratiques qui pourraient collecter des fonds et engager des dépenses dans l'intérêt de la population. Le Secrétaire général souligne que la contribution de la MINUSTAH à ce programme de réforme s'est faite sous la forme d'avis d'experts et d'assistance technique³²⁰. Dans le cas de la Sierra Leone, le Secrétaire général rapporte que la politique de décentralisation de l'Etat a permis de faire progresser la consolidation de l'autorité de l'Etat et souligne l'aide de la MINUSIL notamment dans le transfert aux conseils locaux des grands services administratifs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture³²¹.

Dans d'autres cas tels que celui de la MINUL et de l'ONUCI, l'action onusienne s'est limitée à accompagner le redéploiement de la capacité administrative de l'Etat sur l'ensemble de son territoire³²². Enfin dans le cas du Cambodge, cette assistance a donné lieu à un exercice délégué mais cependant limité de la compétence administrative du Cambodge. Exercice délégué mais limité car l'APRONUC a exercé ces compétences avec l'aval du Conseil national suprême, instance souveraine du Cambodge et dans le cadre des accords de Paris signés le 23 octobre 1991³²³. Ainsi l' « *Accord pour un règlement politique global du conflit*

³¹⁹ V. S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 26 ; S/2006/163 du 14 mars 2006, Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, § 48 ; S/2009/72 du 4 février 2009, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période allant du 9 juillet 2008 au 20 janvier 2009), § 11).

³²⁰ S/2008/202 du 7 avril 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, §§ 10-11. Voir aussi S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 68.

³²¹ S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 16-18.

³²² V. S/2003/1175 du 15 décembre 2003, Premier rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, § 38 ; S/2004/229 du 22 mars 2004, Deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, §§ 31-35 ; S/2009/21 du 8 janvier 2009, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire §§ 12-13.

³²³ A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, Lettre datée du 30 octobre 1991, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents de la France et de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies, II. Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, articles 3 et 6. Les rapports entre l'APRONUC et le C.N.S. sont organisées comme suit : a) Le CNS donnera des avis à l'APRONUC, qui s'y conformera à condition qu'il y ait consensus entre les membres du CNS et que ces avis soient conformes aux objectifs du présent

du Cambodge » énonce premièrement que le Conseil national suprême (C.N.S.) est l'organe légitime unique et source de l'autorité au Cambodge et qu'il incarne pendant la période de transition la souveraineté, l'indépendance et l'unité du Cambodge ; et deuxièmement que le C.N.S. délègue à l'APRONUC tous les pouvoirs nécessaires pour assurer son application : « Afin d'assurer un environnement politique neutre permettant la tenue d'élections générales libres et équitables, les institutions, organismes et services administratifs qui pourraient influencer directement sur le résultat des élections seront placés sous la supervision ou le contrôle direct de l'Organisation des Nations Unies. (...). Pour refléter l'importance de ces sujets, l'APRONUC exercera tout le contrôle nécessaire pour assurer la stricte neutralité des organismes qui en sont responsables ». Ainsi en vertu de cet accord (article 6) et conformément à la résolution 745 (1992) renvoyant au rapport du Secrétaire général sur le Cambodge daté du 19 février 1992, les institutions, organes et services administratifs traitant des affaires étrangères, de la défense nationale, des finances, de la sécurité publique et de l'information se retrouvent placés sous le contrôle de l'APRONUC. Le Représentant spécial du Secrétaire général se voit par la même occasion habilité à émettre des directives à l'intention des institutions, organes et services administratifs susmentionnés. Ces directives ont une valeur réglementaire³²⁴.

Pendant la « période de transition », l'administration civile du Cambodge a associé l'exercice des pouvoirs de trois entités, le Conseil national suprême, l'APRONUC et les structures administratives existantes³²⁵. Leur coopération fonctionnelle s'est effectuée par

Accord ; b) S'il n'y a pas de consensus entre les membres du CNS malgré tous les efforts de son Président S.A.R. NORODOM SIHANOUK, il appartiendra au Président de décider de l'avis à donner à l'APRONUC, en tenant pleinement compte des vues exprimées au sein du CNS. L'APRONUC se conformera à cet avis, à condition qu'il soit conforme aux objectifs présent Accord ; c) Si S.A.R. N. SIHANOUK, Président du CNS, représentant légitime de la souveraineté cambodgienne, n'est pas en mesure, pour quelque raison que ce soit, de prendre cette décision, son pouvoir de décision sera transféré au Représentant spécial du Secrétaire général. Le Représentant spécial prendra la décision finale, en tenant pleinement compte des vues exprimées au sein du CNS. *Idem*, Annexe 1 Mandat de l'APRONUC, Section A, point 2.

³²⁴ S/23613 du 19 février 1992, Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, § 95 ; A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, Lettre datée du 30 octobre 1991, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents de la France et de l'Indonésie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe 1 Mandat de l'APRONUC, Section B, points 2-4. Conformément à l'article 6 du présent Accord, l'autorité du représentant spécial du Secrétaire général comprend le pouvoir : a) D'installer, dans les institutions, organes et services administratifs de toutes les Parties cambodgiennes, du personnel des Nations Unies qui aura un accès sans restriction à toutes les activités et informations administratives ; b) D'exiger la réaffectation ou la révocation de tout membre du personnel de ces institutions, organes et services administratifs. Voir aussi ZASLOFF Joseph, « La quête de la paix au Cambodge », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 404-405.

³²⁵ La période de transition est définie dans l'accord de paix comme celle allant de l'entrée en vigueur de l'Accord jusqu'à ce que l'Assemblée constituante élue par la voie d'élections libres et équitables, organisées et certifiées par les Nations Unies, aura approuvé la Constitution, se sera transformé en Assemblée législative et qu'un nouveau gouvernement aura ensuite été formé.

voie de dialogue et d'interaction. L'Autorité provisoire a eu trois niveaux d'interaction avec les institutions, organes et services administratifs existants dans toutes les régions du Cambodge. Le premier niveau d'interaction consiste en un « *contrôle direct* » exercé dans la mesure nécessaire pour assurer la stricte neutralité de l'application de l'accord. Le second niveau d'interaction consiste en une fonction de supervision et de contrôle moins strict sur les institutions, organes ou services administratifs identifiés en consultation avec le CN.S. Il s'agit de la santé publique, de l'éducation, de l'agriculture, de la pêche, des postes, de la production et de la distribution d'énergie, des transports, du tourisme, des monuments historiques, des mines et de l'administration générale. Le rôle de l'APRONUC s'est borné à fixer des orientations et à s'assurer de la préservation d'un environnement neutre. Le troisième niveau d'interaction consiste enfin à maintenir le fonctionnement régulier des structures administratives cambodgiennes afin d'assurer une vie normale³²⁶. Le travail de l'APRONUC a ainsi conduit à la restructuration de l'administration cambodgienne préalable à la tenue des élections dans cet Etat³²⁷. Enfin, lorsque le mandat de l'APRONUC prend fin avec la formation du gouvernement constitutionnel, le 24 septembre 1993, le Conseil de sécurité note avec satisfaction que ce mandat a été mené à bonne fin car il a pu redonner au peuple cambodgien et à ses dirigeants démocratiquement élus, la possibilité d'assumer la responsabilité principale de la paix et de la stabilité dans leur pays³²⁸.

B. Le domaine électoral

L'appui à la restauration du domaine électoral de l'Etat s'entend dans le cadre des opérations de consolidation de la paix de toutes mesures prises en vue de garantir, au sein de l'Etat destinataire, la liberté du peuple dans le choix de ses dirigeants. Il s'agit d'une liberté fondamentale inscrite dans le texte de la Charte des Nations unies qui proclame comme but de l'Organisation celui de développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Dans la

³²⁶ V. ISOART Paul, « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », *R.G.D.I.P.*, 1993, pp. 674-675. Voir aussi S/23613 du 19 février 1992, Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, §§ 96-97.

³²⁷ S/25913 du 10 juin 1993, Rapport du Secrétaire général sur le déroulement et le résultat des élections au Cambodge.

³²⁸ V. S/RES/880 du 04 novembre 1993, préambule. Le 24 septembre 1993, S.A.R. le Prince NORODOM SIHANOUK, Chef de l'Etat, a promulgué formellement la constitution à Phnom Penh. Par voie de conséquence, le Cambodge est désormais une monarchie constitutionnelle portant le nom officiel de « Royaume du Cambodge ». V. S/26529 du 05 octobre 1993, Nouveau rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 745 (1992) du Conseil de sécurité, § 3.

poursuite de cet objectif l'Organisation des Nations unies, par l'intermédiaire de son Assemblée générale a développé une compétence spécifique dans l'observation et la vérification des processus électoraux dans les territoires sous tutelle et territoires non autonomes premièrement, c'est notamment le cas du Groupe d'assistance des Nations unies pour la transition en Namibie (GANUPT) ; puis elle a orienté son action en direction de ses Etats membres, c'est notamment le cas de la Mission d'observation des Nations unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua (ONUVEN) et celui de la Mission d'observation des Nations unies pour la vérification des élections en Haïti (ONUVEH) chargée de l'observation et de la vérification du processus électoral mais aussi de l'assistance à l'élaboration des plans de sécurité électorale et de l'observation de leur mise en œuvre³²⁹.

Sur la base de toute l'expérience accumulée, les opérations de consolidation de la paix ont intégré à leur approche transversale de la paix, la nécessité de veiller à l'instauration d'une culture électorale au sein de leurs Etats hôtes. En décidant la création de l'APRONUC, le Conseil de sécurité s'est dit convaincu que les élections libres et équitables sont essentielles pour un règlement juste et durable du conflit au Cambodge et qu'elles contribueront certainement à la paix et à la sécurité régionales et internationales³³⁰. En élargissant le mandat de l'Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM), le Conseil de sécurité se dit également convaincu « *de la nécessité de consultations et de délibérations à caractère largement participatif pour parvenir à la réconciliation, à un accord sur la mise en place*

³²⁹ Le professeur Christian TOMUSCHAT fait remarquer que le mandat électoral de l'ONUVEN, fait suite au vote par l'Assemblée générale, l'année antérieure, de la résolution 43/157 intitulée « *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* » et transmise à la Commission des droits de l'homme pour l'élaboration des procédures appropriées à cette fin. Cependant, cette pratique nouvelle a tout de suite rencontré certaines résistances car un an après, en 1989, la résolution 1989/51 du 07 mars 1989, intitulée « *Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux* », a été adoptée par une large majorité d'Etats. Voir TOMUSCHAT Christian, « L'intervention structurelle des Nations unies », in MEDHI Rostane, *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, p. 114. Concernant l'ONUVEH voir A/RES/45/2 du 10 octobre 1990. Le cas d'Haïti diffère de celui du Nicaragua en ce sens que sa dimension internationale est moins évidente. Plus petite l'ONUVEH introduit une innovation importante : la fourniture d'une assistance technique au Comité de coordination pour la sécurité des élections et le déploiement de 62 observateurs chargés de suivre l'application de mesures de sécurité. Pour la première fois aussi la mission comporte un vaste projet d'assistance technique du PNUD au Conseil électoral provisoire, mesure rendue nécessaire par le manque d'expérience des autorités locales. Voir A/46/609 du 19 novembre 1991, Renforcement de l'effectivité du principe d'élections périodiques et honnêtes, § 41. Voir aussi LAFON Jean-Pierre, « L'action des Nations Unies et l'assistance électorale », *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies*, décembre 1993, n° 7-8, pp. 75 et 76 : « *L'Organisation des Nations Unies possèdent une longue expérience en matière de surveillance des élections et d'assistance électorale : de sa première mission d'observation des élections partielles en Corée en 1948 à la surveillance de processus électoraux dans le cadre de la décolonisation et des opérations de maintien de la paix* ».

³³⁰ S/RES/745 du 28 février 1992, préambule.

d'institutions gouvernementales de transition ainsi qu'à un consensus sur les principes de base et les mesures propres à favoriser l'établissement d'institutions démocratiques représentatives »³³¹. Dans le cadre de la résolution 1401 (2002), le Conseil de sécurité qui décide de la création de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) ne manque pas de souligner « *le droit inaliénable du peuple afghan à déterminer lui-même librement son avenir politique* »³³². Enfin en Côte d'Ivoire, le Conseil de sécurité qui crée l'ONUCI lui confie la responsabilité avec le concours de la CEDEAO et des autres partenaires internationaux, d'offrir au Gouvernement de réconciliation nationale un encadrement, des orientations et une assistance technique en vue de préparer et faciliter la tenue de consultations électorales libres, honnêtes et transparentes dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Linas-Marcoussis³³³.

Sur le terrain, les opérations de consolidation de la paix se sont attelées à mettre en œuvre deux types de mesures principales. La première touche à l'observation et la vérification du processus électoral, la seconde concerne l'organisation et la conduite de ce même processus. Ces mesures peuvent être précédées par des actions d'aménagement voire de restauration du système électoral national, ce que propose l'ONUSAL et la MINUSTAH, et/ou renforcées par des actions de sécurisation du processus électoral dans son ensemble, ce que met en œuvre l'ONUVEH³³⁴.

³³¹ S/RES/814 du 26 mars 1993, préambule.

³³² S/RES/1401 du 28 mars 2002, préambule.

³³³ S/RES/1528 du 09 mars 2004, § 6, m). Dans certains cas la tenue des élections a coïncidé avec la fin du mandat des opérations de consolidation de la paix. C'est notamment le cas de l'APRONUC dont le mandat s'est achevé en mai 1993 et celui de l'ONUMOZ qui procède à la liquidation de ses avoirs immédiatement après la tenue des élections en octobre 1994. Voir S/25913 du 10 juin 1993, Rapport du Secrétaire général sur le déroulement et le résultat des élections au Cambodge et S/1994/1449 du 23 décembre 1994, Rapport final du Secrétaire général concernant l'Opérations des Nations Unies au Mozambique.

³³⁴ Dans le cadre de l'ONUSAL, le Secrétaire général rapporte que les élections qui ont eu lieu en 1994 ont mis en évidence la nécessité d'une réforme profonde du système électoral dont les principaux éléments sont, l'établissement d'une carte d'identité unique, le droit pour l'électeur de voter dans sa zone de résidence, la normalisation des modes de représentation à l'Assemblée et dans les conseils municipaux et la dépolitisation du Tribunal suprême électoral. Voir S/1995/220 du 24 mars 1995, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, § 41. Dans le cadre de la MINUSTAH, monsieur Kofi ANNAN fait remarquer que malgré les efforts entrepris pendant les années 90, Haïti ne dispose pas encore d'un Conseil électoral permanent ou provisoire. Alors qu'il s'apprête à recommander la création de l'opération il indique les différentes étapes que devait prendre l'assistance à la réforme du système électoral soulignant en première étape la création d'un Conseil électoral provisoire et pluraliste, étape qui serait suivie des modifications nécessaires à porter au décret électoral du 11 février 2005. Cependant face aux déficiences structurelles et opérationnelles du Conseil électoral et surtout face à son incapacité à assumer ses responsabilités dans les délais prescrits, le Secrétaire général souligne que la MINUSTAH a décidé d'établir, en collaboration avec l'O.E.A., une liste de dix décisions et mesures essentielles que les autorités haïtiennes se devaient d'appliquer d'urgence. Ces mesures et décisions ont notamment consisté à doter le Conseil électoral provisoire d'une structure exécutive efficace et de professionnels à Port-au-Prince et ailleurs ; de confirmer le calendrier électoral ; de réviser le

Dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, l'observation et la vérification du processus électoral consiste à observer puis vérifier au sein des Etats, la régularité du processus électoral. Elle fait appel à la collaboration d'observateurs ou spécialistes internationaux invités à la demande de l'Etat pour attester la régularité de la tenue des élections. Plus précisément les opérations ont la responsabilité de vérifier que le processus électoral est régi par les normes les plus strictes possibles en matière d'égalité d'accès de tous les partis politiques aux moyens de communication sociales et d'octroi de ces partis de facilités étendues pour l'organisation de manifestations publiques et de tout autre type de propagande ; de vérifier que les listes électorales sont établies en bonne et due forme. Loin d'être passive, cette responsabilité exige rigueur et attention dans l'analyse du déroulement technique du processus électoral ainsi que dans l'interprétation des événements susceptibles d'intervenir pendant le processus. Cette forme d'appui joue donc au sein des Etats, à la fois un rôle de légitimation et un rôle d'alerte rapide. Elle laisse aux Etats le choix des modalités dans la conduite et l'organisation proprement dite des élections.

L'Opération des Nations unies au Mozambique rend compte de cette forme d'appui car le Conseil de sécurité en décidant la création de cette opération lui reconnaît un mandat électoral consistant à « *prêter une assistance technique et surveiller l'ensemble du processus électoral* »³³⁵. Il en va de même de l'ONUCI qui reçoit pour mandat avec l'appui de différents partenaires, d'« *offrir au Premier Ministre, à son gouvernement, à la Commission électorale indépendante et aux autres organismes ou instituts compétents, toute l'assistance technique nécessaire en vue d'organiser des élections, présidentielles et législatives, ouvertes à tous, libres, justes et transparentes* »³³⁶. C'est aussi le cas de la résolution 1542 (2004) qui donne à la MINUSTAH la responsabilité d'« *aider* » le Gouvernement de transition à organiser, surveiller et tenir au plus vite, des élections parlementaires et présidentielles libres et régulières, en particulier en fournissant une assistance technique, logistique et administrative,

décret électoral du 11 février 2005 ; de déterminer l'emplacement et le nombre de bureaux de vote. V. S/2005/631 du 06 octobre 2005, Rapport du Secrétaire général sur la Mission de Stabilisation des Nations Unies en Haïti, § 19. Voir S/2004/300 du 16 avril 2004, Rapport du Secrétaire général sur Haïti, §§ 17-19. Voir aussi S/2005/124 du 25 février 2005, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, §§ 28-32. Le décret présidentiel portant adoption de la loi électorale est publié le 11 février 2005.

³³⁵ Voir S/RES/797 du 17 décembre 1992 ; et S/24892 du 03 décembre 1992, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ), Cadre général de l'Opération, § 18, *litera c*. Nous soulignons.

³³⁶ V. S/RES/1739 du 10 janvier 2007, § 2, j) « *Appui à l'organisation d'élections ouvertes à tous, libres, justes et transparentes* ».

en assurant le maintien de la sécurité et en appuyant comme il convient des opérations électorales qui permettent la participation d'électeurs représentatifs de l'ensemble de la population du pays, y compris les femmes³³⁷.

La MONUC participe également à cette forme d'appui au renforcement du domaine électoral en R.D.C. En effet dans cet Etat, l'*Accord de paix global et inclusif sur la transition* du 17 décembre 2002 signé à Pretoria, trace les grandes lignes d'un processus de transition devant déboucher sur des élections nationales, deux ans après l'entrée en fonctions du gouvernement. Cet accord stipule également que la période de transition peut-être prolongée d'une période six mois renouvelable une fois si les préparatifs techniques des élections prennent du retard. Dans le cadre de la MONUC qui reçoit le mandat de contribuer à la mise en œuvre de cet Accord, le Secrétaire général Kofi ANNAN, note assez rapidement les principaux obstacles susceptibles de se dresser sur le chemin de l'instauration d'une culture électoral : difficulté logistique pour toucher tous les électeurs dans un pays aussi vaste que l'Europe et pratiquement exempt de routes ; populations dépourvues de cartes d'identité ; absence de recensement depuis 1984 ; insécurité créée par des groupes armés dans certaines régions et tensions politiques dans d'autres ; enfin pression inhérente au grand espoir de changement qui anime la population qui n'a plus connu d'élections depuis 1965³³⁸.

En République démocratique du Congo, c'est la Commission électorale indépendante, créée en juin 2004, qui est « *responsable de l'organisation et de la conduite des opérations électorales* ». Elle est assistée dans son travail par le Comité technique de la Commission mixte sur les élections, principale instance de coordination pour tous les intervenants

³³⁷ S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 7, II Processus politique, *littera c*).

³³⁸ S/2005/320 du 26 mai 2005, Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République démocratique du Congo, § 2. Dans le même sens Mody BERETHE note qu'« *aux problèmes politiques de mise en place du cadre définissant les modalités d'organisation des élections, viennent se greffer des préoccupations d'ordre sécuritaire justifiées essentiellement par l'état déplorable des forces de sécurité* ». Voir BERETHE Mody, « Problématique de la réforme de la police en situation postconflit : le cas de la RDC », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard, *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses Universitaires de Laval, 2005, p. 191. Pour le Secrétaire général, la tenue des élections dans ce pays représente « *un des éléments clés de la stratégie de sortie de la MONUC* » ; le Conseil de sécurité souligne, pour sa part, l'importance de ces élections pour ancrer sur le long terme le rétablissement de la paix et de la stabilité, la réconciliation nationale et l'instauration d'un Etat de droit. Voir S/2003/566 du 27 mai 2003, Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 69-70. Voir aussi S/2006/390 du 13 juin 2006, Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 23-26. Voir encore, S/2006/759, du 21 septembre 2006, Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 9, 20-25. Voir enfin S/RES/1671 du 25 avril 2006, préambule.

internationaux qui soutiennent le processus électoral, qu'elle copréside avec la MONUC et par un Comité directeur composé des représentants des donateurs du fonds pour la Commission électorale indépendante créé par le PNUD.³³⁹ Le rôle de la MONUC a consisté dans un premier temps à assurer la coordination conjointe de l'assistance technique des différents partenaires internationaux. Puis il a évolué vers l'appui direct, technique et logistique de la Commission électorale indépendante comme le souligne le Secrétaire général dans un rapport spécial : « *Etant donné la superficie du pays et le manque de routes, il faudra prévoir pour cela une combinaison de moyens de transport aérien et fluvial, qui ne sont pas disponible sur place. La Commission électorale indépendante a donc demandé à la MONUC de se charger de cette opération* »³⁴⁰. Dans ce même élan, la MONUC a pu déployer des agents électoraux, des policiers, des observateurs militaires et des agents de sécurité à 78 endroits répartis dans le pays et notamment dans les 64 bureaux de liaison de la Commission électorale. Son assistance a également donné à cette Commission les moyens techniques et logistiques suffisants pour inscrire, sur les listes électorales, plus de 25 millions d'électeurs, pour organiser la tenue d'un referendum constitutionnel et annoncer la tenue des élections législatives et présidentielles prévues pour le 30 juillet 2006³⁴¹.

L'observation et la vérification des élections en République démocratique du Congo a nécessité que des mesures sécuritaires adaptées soient prises. Conscient de cette nécessité le Secrétaire général a cependant rappelé que la sécurisation du processus électoral, y compris le maintien de l'ordre et la protection des agents électoraux, des installations et du matériel électoral, devait revenir à la police nationale congolaise. Celle-ci a été appuyée par des éléments des F.A.R.D.C., par la force en attente de l'Union européenne EUFOR-RDC et par les forces de la MONUC³⁴².

Dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, l'organisation et la conduite du processus électoral, constitue la forme la plus lourde et la plus complexe jamais mise en

³³⁹ Ce fonds définit les orientations stratégiques et valide toutes les décisions importantes de décaissement. V. S/2005/320 du 26 mai 2005, Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République démocratique du Congo, § 12.

³⁴⁰ S/2005/320 du 26 mai 2005, Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections en République démocratique du Congo, § 15.

³⁴¹ S/2006/434 du 22 juin 2006, Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur le processus électoral en République démocratique du Congo, § 19. Voir aussi S/2006/759, Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 30-31.

³⁴² S/2006/759, Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 35-36.

œuvre au sein des Etats. Contrairement à l'observation et la vérification, l'Organisation des Nations unies assume ici le rôle des autorités électorales nationales. Cette assistance présente comme particularité de réunir toutes les étapes du processus électoral partant de la réforme du système électoral à la vérification de la régularité du vote y compris, certaines fois, le recomptage des suffrages exprimés. A ce jour, seule l'APRONUC a fait l'objet d'une telle modalité d'appui. L'accord de Paris sur lequel est basé son mandat souligne en effet que « *L'APRONUC sera responsable de l'organisation et de la conduite de ces élections (...)* »³⁴³.

L'Accord de Paris ainsi que le plan de mise en œuvre du Secrétaire général énumèrent les différentes attributions de l'APRONUC quant à la tenue du processus électoral. Dans la préparation du scrutin, l'APRONUC est chargée de la conception et de la mise en œuvre d'une loi électorale et d'un code de conduite, d'un calendrier des diverses étapes du processus électoral, d'un programme d'éducation des électeurs, d'un système d'inscription sur les listes électorales, d'un système d'enregistrement des partis politiques et des listes de candidats, d'un accès équitable aux moyens d'informations. Pour assurer la conduite générale du scrutin, l'APRONUC est chargée de prendre des mesures pour surveiller et faciliter la participation des cambodgiens aux élections, à la campagne électorale et aux procédures de vote, d'élaborer un système de vote qui garantisse que les électeurs inscrits sur les listes électorales auront la possibilité de voter, de prendre des dispositions pour faciliter la présence d'observateurs étrangers et de définir un système de garanties pour assurer l'absence de fraudes. Enfin, dans la mesure où elle a été habilitée à recevoir des plaintes et à statuer sur celle-ci, l'APRONUC a même joué le rôle de juge électoral, identifiant, pendant et à l'issue du scrutin, les différentes plaintes faisant état d'irrégularités électorales, les instruisant, prenant des mesures adéquates pour mettre fin aux irrégularités, déterminant le caractère libre et équitable ou non des élections et, en cas de conclusion positive, certifiant la liste des personnes régulièrement élues³⁴⁴.

³⁴³ A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, Acte final de la conférence de Paris sur le Cambodge, Accord pour un règlement global du conflit au Cambodge, article 13 et annexe I section D. Voir aussi STERN Brigitte (sous la direction de), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, CEDIN Paris 1, Editions Montchrestien, 1997, pp. 160-161. Madame STERN indique que le mandat de l'APRONUC a consisté dans la mise en place du corps de règles nécessaires à la tenue des élections c'est-à-dire l'élaboration de la loi électorale, du code de conduite réglementant la participation aux élections ; dans la conduite du processus électoral c'est-à-dire, l'inscription sur les listes, l'enregistrement des partis politiques ; et enfin l'assistance au scrutin même c'est-à-dire la conduite, le dépouillement et la proclamation des résultats. Pour la MONUC consulter doc. A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 126.

³⁴⁴ Voir MOINE André, *L'émergence d'un principe d'élections libres en droit international public*, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Droit public, Université Nancy 2, 1998. Voir encore STERN Brigitte, *opus citatum*, p. 210. Voir également A/46/608-S/23177 du 30 octobre 1991, *Acte final de la*

§ 2 : L'appui à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle

L'appui à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle constitue le second aspect de l'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale. L'importance d'un tel appui a notamment été relevée par monsieur Giorgio FILIBECK qui observe que bon nombre de situations postconflituelles ne sont pas toutes caractérisées par le retour d'une paix véritable, que dans beaucoup de cas, le conflit se poursuit d'une façon plus ou moins larvée, entre actes d'hostilités isolés, parfois de type terroriste, et opérations militaires plus importantes qui entretiennent tous un climat de crainte. Cet auteur souligne que dans un tel climat, la paix a besoin de reposer sur la vérité et sur la justice³⁴⁵.

Il n'est pas difficile en effet, de remarquer combien les conflits armés contemporains se caractérisent, de plus en plus, par des revendications micro-nationalistes, identitaires, ethniques ou tribales. Pas plus qu'il n'est compliqué de constater combien ces revendications creusent au sein des Etats des lignes de fragmentation susceptibles de compromettre durablement la construction du lien social. La Banque mondiale souligne que les conflits internes laissent, la plupart du temps derrière eux, leur lot d'atrocité et sont vecteurs d'une intensification des haines et une polarisation de la société : « *Les deux camps ont soif de vengeance pour les atrocités commises de part et d'autre, et ce sentiment peut supplanter tous les griefs antérieurs* »³⁴⁶. Les opérations de consolidation de la paix interviennent dans ce cadre pour « *aider des sociétés déchirées par la guerre à rétablir l'état de droit et à réparer les exactions commises dans le passé, alors même que les institutions sont dévastées, les ressources épuisées, la sécurité compromise et la population traumatisée et divisée* »³⁴⁷. Ces

conférence de Paris sur le Cambodge, Accord pour un règlement global du conflit au Cambodge, articles 12-14. Voir encore S/23613 du 19 février 1992, Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, B. Elections.

³⁴⁵ FILIBECK Giorgio, « La restauration d'un ordre de justice dans les situations postconflituelles à la lumière de l'enseignement social de l'Eglise catholique », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars 1998, n° 829, p. 79.

³⁴⁶ Banque mondiale, *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 2005, pp. 112-113.

³⁴⁷ *Idem*, § 3. Lois d'exceptions et décrets exécutifs sont souvent monnaie courante et ne peuvent contribuer à l'instauration d'un état de droit. Les opérations de consolidation de la paix vont ainsi se voir revenir la responsabilité conseiller les Etats au sein desquels elles interviennent, sur certains aspects de leur législation nationale qui pourraient être en contradiction, ou tout simplement susceptibles de gêner le processus de consolidation de la paix et, dans une perspective plus large, le développement de l'Etat

opérations rendent ainsi incontournable l'établissement de mécanismes destinées à garantir la justice pendant la période de transition qui sépare la fin d'un conflit armé et l'avènement d'une paix définitive : « (...) *c'est en s'attaquant aux causes du conflit, par des moyens légitimes et justes, que la communauté internationale peut aider à prévenir une future résurgence du conflit. La paix et la stabilité ne peuvent prévaloir que si la population perçoit la possibilité de résoudre, par des voies légitimes et justes, des questions politiquement sensibles telles que la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, l'inégalité d'accès aux richesses et aux services sociaux, les abus de pouvoir, le déni du droit à la propriété ou à la citoyenneté, et les différends territoriaux entre Etats* »³⁴⁸.

L'appui à la justice transitionnelle est d'autant plus complexe qu'elle met en relation des auteurs de violations du droit en période de conflit qui réclament eux aussi la qualité de victimes, c'est le cas notamment des enfants soldats. Cette complexité apparaît également dans le traitement réservé aux anciens combattants au moment de leur réintégration dans la vie civile. En Sierra Leone, par exemple, le Secrétaire général fait état d'un contraste apparent entre « *l'assistance fournie aux ex-combattants et l'absence de soutien aux victimes du conflit* », soulignant que ce contraste « *constitue un facteur de déstabilisation risquant de compromettre la consolidation de la paix* »³⁴⁹.

Dans le cadre de leur mandat, les opérations de consolidation de la paix ont orienté leurs actions d'appui à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle en direction du traitement de la responsabilité des auteurs de crimes réprimés par le droit international

³⁴⁸ S/2004/616 du 23 août 2004, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général, § 4. De ce point de vue l'administration de la justice transitionnelle dépasse le cadre du mandat confié aux opérations de consolidation de la paix qui se limitent à poser les jalons de la justice transitionnelle au sein d'un Etat.

³⁴⁹ S/2002/987 du 5 septembre 2002, *Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone*, § 44. L'administration de la justice transitionnelle ne concerne pas la réhabilitation des infrastructures administratives relatives au domaine de la justice. Celle-ci a été abordée dans le cadre du rétablissement de l'autorité politique de l'Etat. Elle concerne plutôt les mécanismes de poursuite ou de réparation judiciaires, les mécanismes de réconciliation nationale extrajudiciaires ou traditionnels. Elle demande de prêter attention à d'innombrables défiances, parmi lesquelles l'absence de volonté politique en faveur d'une réforme, le manque d'indépendance des institutions judiciaires, des capacités techniques nationales inadéquates, des ressources matérielles et financières insuffisantes, un gouvernement qui n'a pas la confiance du public, une administration bafouant les droits de l'homme et, de manière plus générale, une situation où la paix et la sécurité font défaut. Voir S/2004/616 du 23 août 2004, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général, § 3.

humanitaire et le droit international des droits de l'homme (A), ainsi qu'en direction du traitement de la réparation des victimes (B)³⁵⁰.

A. Le traitement de la responsabilité des auteurs de crimes

Le traitement de la responsabilité des individus concerne principalement la poursuite et la répression des auteurs de violations du *jus in bello*, mais elle s'étend également en raison du caractère interne des conflits à toutes les formes de violation réprimés par le droit international des droits de l'homme. La nécessité de procéder à un tel traitement après les conflits trouve son origine dans le Traité de Versailles qui inaugure le principe de la responsabilité pénale des individus, particulièrement l'article 227 qui rend l'empereur Guillaume II « *coupable d'offense suprême à la moralité internationale et à l'autorité des traités* » et prévoit la mise en place d'un tribunal spécial pour le juger, les articles 228 à 230 qui déterminent les crimes de guerre et le principe des poursuites contre les auteurs. Ce principe de la responsabilité pénale individuelle a été enrichi par les résolutions 3 et 95 de l'Assemblée générale des Nations unies des 13 février et 11 décembre 1946 qui reprend « *les principes reconnus par le Statut du Tribunal de Nuremberg et les arrêts de ce tribunal* », enfin ces principes ont inspiré les Conventions de Genève du 12 août 1949 et le Protocole I. Ces normes ont aujourd'hui débordé le droit de la guerre pour intégrer le droit international général notamment le statut de la Cour Pénale internationale et l'article 58 des Articles de la Commission du Droit International qui préserve le cas de « *la responsabilité individuelle d'après le droit international de toute personne qui agit pour le compte d'un Etat* »³⁵¹.

La spécificité de certains conflits particulièrement violents a cependant relativisé la nécessité de procéder de manière systématique au traitement de la responsabilité pénale des individus, mis à part l'imprescriptibilité de certaines infractions commises en violation du *jus cogens* (génocide, crimes contre l'humanité, traitements cruels, inhumains et dégradants). Au point que se sont mis en place au sein des Etats, avec l'assistance de la communauté internationale plusieurs types de mécanismes qui ont permis de joindre à la nécessité du traitement de la responsabilité pénale des individus, le besoin de réconciliation nationale et de reconstruction

³⁵⁰ S/PV.5052 du 6 octobre 2004, Justice et légalité : rôle de l'Organisation des Nations Unies, p. 3.

³⁵¹ MAMPUYA Auguste, *Le droit international à l'épreuve du conflit des Grands-Lacs au Congo-Zaïre. Guerre-droit, responsabilité et réparations*, Nancy, AMA. Ed., 2004, pp. 98-99.

du lien social au sein des Etats par d'autres moyens que ceux que met en œuvre la répression judiciaire. Ce changement d'attitude dans le traitement de la responsabilité pénale des individus telle qu'elle se concevait jusqu'alors a été souligné par monsieur Kofi ANNAN qui relève que dans le cas des crimes graves, il est fondamental de regarder au-delà des questions de responsabilité individuelle et mieux chercher à répondre à la fois aux besoins des victimes et à ceux des sociétés dont celles-ci sont issues ; « *cela peut signifier qu'il nous faudra parfois compléter les procès criminels par d'autres mécanismes, tels que des Commissions de la vérité, des Commissions d'enquêtes et des programmes de réparation* »³⁵².

Ceci revient à considérer que le traitement de la responsabilité pénale individuelle, dès lors qu'elle se place dans la perspective de la consolidation de la paix après les conflits, implique « *des processus et des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité* ». C'est ce que traduit l'idée de justice transitionnelle. Cette dualité qui caractérise le traitement de la responsabilité pénale des individus permet de comprendre toute la difficulté qui caractérise le besoin de réconciliation nationale par le moyen de la justice transitionnelle. Ce besoin de réconciliation nationale se situant dans un mouvement pendulaire constant entre pardon et sanction, amnistie et jugement. William ZARTMAN reprenant la formule du professeur Joseph MAÏLA souligne à propos de l'histoire : « *il faut s'en souvenir suffisamment pour ne pas recommencer, mais il faut oublier assez pour ne plus se combattre* »³⁵³. Il ressort de la plupart des opérations de consolidation de la paix présentes sur le terrain que la position générale tenue par l'Organisation des Nations unies soit de ne pas sacrifier la poursuite pénale des individus à la réconciliation mais, au contraire, de faire de cette poursuite pénale un outil de réconciliation nationale. En d'autres termes, les violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire doivent être poursuivies en vue de la réconciliation nationale. Monsieur André MOINE constate que ce faisant, les Nations unies

³⁵² JAUDEL Etienne, *Justice sans châtement: Les commissions Vérité-Réconciliation*, Paris, Odile-Jacob, 2009, pp. 97-106. V. S/2004/616 du 23 août 2004, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général, § 8. Rappelons que la voie de la sanction judiciaire a pris une importance toute particulière dans le cadre du processus de réconciliation nationale au Rwanda, où continuent de cohabiter, en l'absence de toute opération de consolidation de la paix cependant, trois types de juridictions : les juridictions nationales ordinaires, les juridictions populaires ou « *Gacaca* » et une juridiction internationale ou Tribunal pénal international pour le Rwanda installé à Arusha.

³⁵³ Conclusion de monsieur William ZARTMAN, in *Les Cahiers de la paix : « Fin de conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable »*, n° 10, 2004, p. 228.

semblent scinder les actes répréhensibles en deux catégories : les crimes internationaux non susceptibles d'amnistie et les autres qui peuvent être amnistiés mais en recourant de préférence, à cette fin, à un processus de « vérité et de réconciliation »³⁵⁴.

La question du traitement de la responsabilité pénale des individus a connu une importance considérable au Sierra Leone, dans le cadre de la Mission des Nations unies en Sierra Leone. En effet cette question apparaît pour la première fois dans l'*Accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et le Front Révolutionnaire Uni de Sierra Leone*, signé à Lomé le 7 juillet 1999³⁵⁵. Aux termes de cet accord qui enjoint l'Organisation des Nations unies à prévoir la transformation de la Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone en MINUSIL, les parties décident la création d'une Commission Vérité et réconciliation en vue d'aborder les questions relatives à l'impunité, mettre un terme au cycle de la violence, et créer un forum où les victimes et les auteurs pourront présenter leurs doléances, avoir une meilleure vision des événements passés, en vue de faciliter le pardon et la réconciliation véritables. Les parties conviennent à cet effet que la Commission traitera de la question des violations des droits de l'homme depuis le début du conflit sierra léonais en 1991³⁵⁶.

Ce dispositif extrajudiciaire se voit renforcé par la demande formulée par les parties au Conseil de sécurité tendant à créer en Sierra Leone, un tribunal fort et crédible qui permettrait de répondre aux objectifs de justice et de rétablissement d'une paix durable³⁵⁷. La résolution 1315 (2000) autorise la création d'un tribunal spécial indépendant et recommande que sa compétence *ratione materiae* comprenne notamment les 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 commis sur le territoire de la Sierra

³⁵⁴ MOINE André, « Le choix entre amnistie et jugement, opéré par les Nations Unies, lors de réconciliations nationales », *Les Cahiers de la paix : « Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable »*, n° 10, 2004, p. 306. Rappelons également que par sa résolution 55/95 du 28 février 2001, relative à la situation des droits de l'homme au Cambodge, l'Assemblée générale des Nations unies a souligné que « la responsabilité individuelle des auteurs de violations graves des droits de l'homme est l'un des éléments fondamentaux de toute voie de recours pour les victimes, la pierre angulaire de tout système judiciaire juste et régulier et, en fin de compte, une condition essentielle de la réconciliation et de la stabilité de l'Etat ».

³⁵⁵ Le Représentant spécial du Secrétaire général a assorti cet accord d'une déclaration selon laquelle il était entendu, pour l'Organisation des Nations unies, que les dispositions de l'Accord concernant l'amnistie ne s'appliquaient pas aux crimes internationaux de génocide, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire. V. S/RES/1315 du 14 août 2000.

³⁵⁶ S/1999/777 du 12 juillet 1999, Annexe « *Accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et le Front Révolutionnaire Uni de Sierra Leone* », article XXVI « *Violations des droits de l'homme* ».

³⁵⁷ Voir l'article du Professeur M. SCHARF « *The Special Court for Sierra Leone* ». Texte disponible sur le site de l'*American Society of International Law* : <http://www.asil.org/insigh53.cfm#author> consulté le 12/02/2009.

Leone, le Conseil de sécurité recommande en outre que la compétence *ratione personae* du tribunal s'étende aux dirigeants qui, en commettant de tels crimes, ont compromis l'établissement et la mise en œuvre du processus de paix en Sierra Leone. Enfin, la compétence *ratione temporis* du Tribunal spécial s'étend du 30 novembre 1996, date de la signature de l'Accord d'Abidjan entre le RUF et le gouvernement³⁵⁸.

La résolution 1270 (1999) qui fonde le mandat de la MINUSIL ne lui confie pas de mandat exprès dans ce domaine, tout au plus le Conseil de sécurité engage-t-il le gouvernement sierra léonais à veiller à la mise en place rapide et au bon fonctionnement de ces organes avec la pleine participation de toutes les parties. A la suite de la résolution 1315 (2000), autorisant la création du Tribunal spécial sierra léonais, l'accord conclu entre le gouvernement et le Secrétaire général convient notamment que les seuls rapports susceptibles d'intervenir entre la MINUSIL et le tribunal sont des rapports de sécurité des locaux et du personnel du Tribunal spécial, sous réserve d'un mandat approprié du Conseil de sécurité et dans la mesure de ses moyens³⁵⁹. La MINUSIL a pu étendre, cependant, le champ matériel de son mandat en dégagant de l'économie générale de son mandat consistant principalement à contribuer à l'application de l'Accord de Lomé pour faciliter le rétablissement de la paix, la stabilité, la réconciliation nationale et le développement en Sierra Leone, une compétence impliquée dans le domaine de la justice transitionnelle et particulièrement le traitement de la responsabilité des auteurs de crimes et violations³⁶⁰.

De cette manière rapporte le Secrétaire général, la MINUSIL, en collaboration avec le gouvernement sierra léonais et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, a contribué à relancer la mise en œuvre de la Commission vérité et réconciliation et

³⁵⁸ S/RES/1315 du 14 août 2000, §§ 1-3. Voir aussi S/2000/915 du 04 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, §§ 26-27. Voir aussi son Annexe « *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais sur la création d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone* ». Le Tribunal spécial est une juridiction mixte, composée de juges nationaux et internationaux désignés par le Secrétaire général sur propositions des Etats membres. Le Tribunal spécial et les juridictions sierra léonaises ont une compétence concurrente. Le tribunal spécial a la primauté sur les juridictions sierra léonaises. Le Président du tribunal présente chaque année au Secrétaire général et au gouvernement sierra léonais un rapport sur le fonctionnement et les activités du Tribunal.

³⁵⁹ S/RES/1270 du 22 octobre 1999, § 17. Le Secrétaire général n'envisage la contribution de la MINUSIL à l'établissement et au fonctionnement du Tribunal qu'en termes d'appui et d'assistance technique pour les questions de sécurité, de logistique et d'administration ainsi qu'en termes de fourniture d'un hébergement temporaire au cours de sa première phase opérationnelle. Voir S/RES/1315 du 14 août 2000, §§ 1-3. Voir aussi S/2000/915 du 04 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, Annexe « *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais sur la création d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone* », article 15.

³⁶⁰ S/RES/1270 du 22 octobre 1999, §§ 2 et 8.

de la Commission nationale des droits de l'homme retardée par la reprise des hostilités. Elle a contribué à la diffusion des audiences publiques, individuelles et thématiques de la Commission vérité et réconciliation et a donné du temps d'antenne au Tribunal par le biais de sa radio « Radio MINUSIL »³⁶¹. Sa participation s'est également concrétisée dans l'établissement de listes faisant état de la réalité de plusieurs cas d'exécutions sommaires, d'amputations et mutilations de populations civiles commises par le RUF³⁶².

A côté de la MINUSIL, l'ONUB a également été confrontée à la nécessité impérieuse de procéder au traitement de la responsabilité des individus. Cette opération intervient en effet le 21 mai 2004, dans un Etat fragilisé par plusieurs années de luttes fratricides entre ethnies hutu et tutsi rivales. Déployée à la suite de la Mission Africaine au Burundi (MIAB) conduite par l'Union africaine, elle a pour mission d'aider les parties burundaises à appliquer l'Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi signé à Arusha le 28 août 2000³⁶³. Madame Colette BRAECKMAN rappelle qu'indépendant depuis 1962, le Burundi est un Etat victime de frustrations ethniques intériorisées par le fait colonial. Ces frustrations se sont extériorisées au cours de son histoire par de violents affrontements opposant les populations *Bahutu* regroupées derrière l'Union pour la Promotion Hutue (UPROHUTU) qui deviendra plus tard la Parti pour la Libération du Peuple Hutu (PALIPEHUTU) et les populations *Batutsi* regroupés derrière l'Union pour le Progrès National (UPRONA). Les violences atteignent leur paroxysme dans la perpétration d'actes de génocide suite à l'assassinat du Président hutu Melchior NDADAYE le 21 octobre 1993³⁶⁴.

Les anciennes parties belligérantes ont exprimé dans l'Accord d'Arusha leur volonté de voir le gouvernement de transition demander au Conseil de sécurité d'encadrer la gestion de la

³⁶¹ S/2003/863 du 5 septembre 2003, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 38 et 42.

³⁶² S/2000/751 du 31 juillet 2000, Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 38-41.

³⁶³ S/RES/1545 du 21 mai 2004, Le déploiement tardif d'une opération onusienne au Burundi peut s'expliquer par deux raisons, la première, celle de ne pas entraver les efforts régionaux mis en œuvre par l'Union africaine et l'IGAD, la seconde qui est l'absence d'un accord de paix sur lequel fonder pareille opération. Depuis l'assassinat du Président NDADAYE, le pays est plongé dans un cycle de violence répétée, les nombreuses tentatives de cessez-le feu ne parvenant pas à rassembler tous les protagonistes. L'Accord de paix d'Arusha non plus n'est pas arrivé à rassembler la totalité des protagonistes. Le Palipehutu-FNL est demeuré longtemps en dehors de cet accord qu'il ne rejoindra qu'avec la signature d'un accord global de cessez-le-feu à Dar-es-Salam conclu le 7 septembre 2006 avec le gouvernement burundais. Voir S/RES/1719 du 25 octobre 2006.

³⁶⁴ BRAECKMAN Colette, « Terreur des milices, exaction de l'armée. Hantise d'un génocide au Burundi », *Le Monde diplomatique*, mars 1996. Voir aussi le Chapitre premier de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi signé à Arusha le 28 août 2000 : « *Nature et causes historiques du conflit* », pp. 15 et 16.

justice transitionnelle au Burundi notamment par la mise en place d'une Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité qui aurait pour mission d'enquêter et d'établir les faits couvrant la période allant de l'indépendance à la date de la signature de l'Accord, soit une période de 38 ans ; de les qualifier ; d'établir les responsabilités ; de soumettre son rapport au Conseil de sécurité lui-même³⁶⁵. Ainsi, quatre années avant le déploiement de l'ONUB, le Conseil de sécurité est saisi par le gouvernement burundais qui joint, en vertu de l'article 18 du deuxième protocole de l'Accord d'Arusha, la constitution d'une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, de promouvoir la réconciliation et de traiter des revendications découlant des pratiques passées se rapportant au conflit burundais³⁶⁶.

Le Conseil a répondu à ces demandes par la mise en place d'un double mécanisme : un mécanisme non judiciaire d'établissement des faits, sous la forme d'une Commission de la vérité comportant à la fois des éléments nationaux et internationaux et un mécanisme judiciaire d'établissement des faits, sous la forme d'une chambre spéciale au sein même de l'appareil judiciaire burundais. Le Secrétaire général a indiqué que la composante internationale de la Commission nationale de la vérité renforcerait l'objectivité, l'impartialité et la crédibilité de l'institution, tout en préservant un sentiment de maîtrise nationale du processus, du fait de la participation des burundais au processus d'établissement de la vérité historique et de la réconciliation nationale. Il a, par ailleurs, ajouté qu'en recommandant la mise en place d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais, le Conseil favoriserait le fonctionnement d'un mécanisme judiciaire situé dans le pays et intégré à l'appareil judiciaire national, afin de renforcer le secteur judiciaire sur le plan matériel et celui des ressources humaines, en laissant notamment un héritage de normes internationales de justice ainsi que des juges ayant reçu une formation appropriée, un héritage de procureurs, d'avocats de la défense et d'administrateurs de tribunal expérimentés³⁶⁷.

³⁶⁵ Accord pour la paix et la réconciliation au Burundi signé à Arusha le 28 août 2000, article 6 « *Principes et mesures relatifs au génocide, aux crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité* »

³⁶⁶ Accord d'Arusha du 28 août 2000, Protocole I. « *Nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusion et leurs solutions* », Article 18 relatif à la lutte contre l'impunité pendant la transition. Le Conseil s'est dit convaincu de la nécessité d'établir une Commission d'enquête judiciaire internationale, précisant que celle-ci ne devait pas obligatoirement revêtir la même forme que celle proposée par le gouvernement burundais.

³⁶⁷ S/2004/72 du 26 janvier 2004, Lettre datée du 26 janvier 2004, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité ; S/2005/158 du 11 mars 2005, Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général. Voir aussi NIYUNGEKO Gérard, « Accord de paix, Résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-confliktuelles : Quelle place pour l'Etat

Il est important de souligner que malgré l'intensité de la souffrance qui habite la population burundaise, le Conseil de sécurité ne confie à l'ONUB aucun mandat direct dans la gestion de la justice transitionnelle au Burundi. On peut voir, en effet que les cinq premiers rapports du Secrétaire général sur l'Opération ne mentionnent aucune activité entreprise par elle dans ce domaine³⁶⁸. Plusieurs raisons peuvent expliquer l'attitude du Conseil, la première tient au souci de respecter la procédure judiciaire de même que l'indépendance de la justice burundaise dans le traitement de la responsabilité des présumés auteurs des infractions ou crimes commis au Burundi. Toutefois, la lecture de la résolution 1545 (2004) révèle que la question de la responsabilité pénale au Burundi demeure présente à l'esprit du Conseil de sécurité qui n'hésite pas à condamner tous les actes de violence et violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; qui ne cesse de marteler le besoin continu de promouvoir la paix et la réconciliation nationale, d'encourager la transparence et l'esprit de responsabilité ; et qui demande instamment au gouvernement du Burundi, assisté de ses partenaires, d'accélérer la mise en œuvre des mécanismes adéquats³⁶⁹.

Ainsi, il apparaît que l'ONUB a su déduire de l'économie générale de son mandat, une compétence impliquée pour agir dans le domaine du traitement de la responsabilité des présumés auteurs de crimes et violations. En effet, sur le fondement de cette compétence, l'ONUB a su orienter son action vers le recensement des auteurs de violations des droits de l'homme, en l'occurrence les exécutions sommaires, les arrestations et détentions arbitraires, les actes de torture et mauvais traitements : « *L'ONUB et les organismes de défense des droits de l'homme examinent périodiquement les violations les plus graves avec les autorités nationales, mais des mesures n'ont pas encore été prises pour poursuivre leurs auteurs* »³⁷⁰. Le Secrétaire général rappelle encore que l'ONUB a agi de concert avec le Haut

de droit ? », in S.F.D.I., *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 423-424.

³⁶⁸ Voir S/2004/682 du 25 août 2004, S/2004/902 du 15 novembre 2004 ; S/2005/149 du 8 mars 2005 ; S/2005/328 du 19 mai 2005 ; S/2005/728 du 21 novembre 2005. Son sixième rapport publié deux ans après sa création voit poindre pour la première fois au nombre des défis majeurs à relever : les « *Droits de l'homme et mécanismes judiciaires de transition* ». S/2006/163 du 14 mars 2006, Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, § 36.

³⁶⁹ S/RES/1545 du 21 mai 2004, préambule et § 17. Voir aussi S/2005/158 du 11 mars 2005, Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, § 16 : « (...) *eu égard à son mandat consistant à établir la vérité, qualifier les crimes et en identifier les auteurs, la commission proposée présentait les caractéristiques à la fois d'un mécanisme d'établissement de la vérité et d'un mécanisme judiciaire ou quasi judiciaire de définitions des responsabilités* »

³⁷⁰ S/2006/163 du 14 mars 2006, Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, § 36.

Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU et d'autres partenaires pour appuyer les processus consultatifs et juridiques préparatoires nécessaires à la création et l'établissement de la Commission Vérité et réconciliation et d'une chambre spéciale³⁷¹.

La Commission nationale Vérité et Réconciliation voit le jour grâce à la promulgation par le Président NDAYIZEYE de la «*Loi n° 018 du 27 décembre 2004 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation*»³⁷². Le fait de n'avoir pas donné de manière claire et précise de mandat à l'ONUB dans le traitement de la responsabilité pénale des individus au Burundi, n'a pas contribué à favoriser la consolidation politique de la paix dans cet Etat endeuillé depuis le 1^{er} juillet 1962, date de son indépendance. Pour preuve, le temps nécessaire à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle est allé bien au-delà du temps imparti à l'opération elle-même, si bien que deux mois avant son retrait, le Secrétaire général répétait encore que «*l'établissement des mécanismes de justice transitionnelle piétine*»³⁷³. La question essentielle de la justice transitionnelle au Burundi a été reprise par le Bureau intégré des Nations unies au Burundi créé pour prendre le relais de l'ONUB à partir du 31 décembre 2006 et qui reçoit pour mandat de «*mettre fin à l'impunité, à la fois par la voie de l'amnistie et par la voie d'enquêtes judiciaires*»³⁷⁴.

³⁷¹ S/2006/163 du 14 mars 2006, Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, § 73.

³⁷² Cette commission créée pour une durée deux ans susceptible de prolongation. En vertu de cette loi, son mandat est : a) D'enquêter pour établir la vérité sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi depuis le 1^{er} juillet 1962 date de l'Indépendance ; qualifier les crimes autres que les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ; établir les responsabilités ainsi que l'identité des coupables ; indiquer l'identité des victimes ; b) Au terme de l'enquête et aux fins d'arbitrer et de réconcilier, arrêter ou proposer aux institutions compétentes des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon ; traiter des revendications découlant des pratiques passées se rapportant au conflit burundais ; décider la restitution aux ayants-droits des biens dont ils ont été dépossédés et la réparation des biens détruits, et arrêter des indemnités conséquentes à charge de l'auteur ; proposer toute mesure politique, sociale ou autre qu'elle juge appropriée, visant à favoriser la réconciliation nationale ; enfin c) Clarifier toute l'histoire du Burundi en remontant aussi loin que possible pour éclairer le peuple sur son passé.

³⁷³ S/2006/842 du 25 octobre 2006, Huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi, § 58.

³⁷⁴ S/2005/736 du 23 novembre 2005, Lettre datée du 23 novembre 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaire par intérim de la Mission permanente du Burundi auprès de l'Organisation des Nations Unies. Voir aussi S/2007/287 du 17 mai 2007, Premier rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies au Burundi, § 56. Voir encore S/2008/330 du 15 mai 2008, Troisième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies au Burundi, § 71.

B. Le traitement de la réparation des victimes

La réparation des crimes et violations commises à l'endroit des victimes constitue le pendant du traitement de la responsabilité des auteurs de ces crimes et violations. Sans cette réparation, la consolidation de la paix serait incomplète et le sentiment de frustration des victimes contribuerait à renforcer la racine de la violence au sein de sociétés meurtries. Dernier maillon de la chaîne relative à la justice transitionnelle, le traitement de la réparation ne peut-être évoqué qu'après que toute la lumière ait été faite sur la réalité des événements et des crimes commis pendant la période conflictuelle et surtout après que la responsabilité des acteurs ait été dégagée. Au Timor Leste, par exemple, la question de la réparation des victimes n'a été envisagée qu'après la publication du Rapport final de la Commission accueil, vérité et réconciliation et après l'achèvement des travaux du Groupe d'enquête. Le Secrétaire général indique qu'à l'issue de consultations avec le Gouvernement timorais, et répondant au désir de justice des victimes et de leur famille et à la nécessité de classer définitivement les affaires de violations graves des droits de l'homme conformément aux normes acceptées au niveau international, le Secrétaire général a recommandé au Conseil de sécurité d'approuver la création par l'ONU d'un programme d'assistance internationale au Timor-Leste comprenant notamment : La mise en place d'un programme de relèvement communautaire, en partenariat avec les organisations de la société civile, pour aider les Timorais et prévoir pour les victimes des crimes graves perpétrés en 1999 et leurs parents proches des mesures de réparation collectives ; des mesures de réparations individuelles propres à aider les victimes le plus vulnérables et les familles des victimes des violations des droits de l'homme les plus graves enfin ; des mesures de réconciliation, notamment la reconnaissance publique des crimes graves commis en 1999, la localisation des dépouilles des victimes, la restauration des cimetières et la construction de monuments à la mémoire des victimes et anciens combattants³⁷⁵. Le traitement de la réparation peut emprunter deux voies, une voie juridictionnelle le plus souvent dans le cas des réparations individuelles et une voie non juridictionnelle dans le cas des réparations collectives. Alors qu'au Burundi cette question n'a fait l'objet d'aucune attention de la part de l'ONUB, étant donné le changement de relais opéré avec le BINUB, en Sierra Leone, par contre, la pratique fait état d'une activité conséquente dans ce domaine de la part de l'opération qui y a été déployée. En Effet, les

³⁷⁵ S/2006/580 du 26 juillet 2006, Rapport du Secrétaire général sur la justice et la réconciliation pour le Timor-Leste, § 39.

institutions mises en œuvre dans le cadre de l'Accord de Lomé, la Commission nationale parajudiciaire et autonome des droits de l'homme ainsi que la Commission vérité et réconciliation ont été créées respectivement pour renforcer les mécanismes de règlement des plaintes des populations en ce qui concerne la violation de leurs droits fondamentaux et mettre un terme au cycle de la violence en créant un forum où les victimes et les auteurs des violations des droits de l'homme pourront présenter leurs doléances, avoir une meilleure vision des événements passés, en vue de faciliter le pardon et la réconciliation véritables³⁷⁶.

Contrairement à la Commission vérité et réconciliation qui a achevé sa mission en rendant son rapport final au Président Ahmad Tejan KABBAH le 05 octobre 2004, lequel rapport réunit plus de 8.000 déclarations et constituant des dossiers sur les problèmes, événements, et violations des droits de l'homme survenus pendant 10 ans de guerre civile en Sierra Leone³⁷⁷, la Commission nationale parajudiciaire et autonome des droits de l'homme a mis du temps à se concrétiser. Alors que dans l'Accord de Lomé, il est question qu'elle se mette en place dans un délai de 90 jours à dater de la signature de l'accord, le Secrétaire général rapporte que ce n'est que le 30 juillet 2004 que le Parlement sierra-léonais a adopté une loi portant création d'une Commission nationale des droits de l'homme. Celle-ci a été adoptée sur la base d'un projet de loi commun mis au point par la MINUSIL et des groupes de la société civile³⁷⁸. Cependant cette loi ne s'est jamais traduite par la création d'une structure institutionnelle nationale, ce que déplore le Secrétaire général dans son dernier rapport sur la MINUSIL³⁷⁹. Cette responsabilité reviendra au Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone (BINUSIL) mandaté notamment pour mettre en œuvre une Commission des droits de l'homme chargée des tâches de suivi, d'enquête, de documentation et d'information en

³⁷⁶ S/2000/915 du 04 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, Annexe « *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais sur la création d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone* », article XXVI.

³⁷⁷ S/2004/724 du 09 septembre 2004, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 37. En réponse à ce rapport, le Gouvernement a constitué un Comité interministériel chargé d'élaborer un livre blanc. Malgré l'engagement du Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme sur le terrain, ce rapport n'a jamais vu le jour, pas plus d'ailleurs que le second Comité chargé de contrôler l'application des recommandations de la Commission. Le Haut Commissariat a dû suppléer cette carence en fournissant des fonds pour la diffusion du rapport et la sensibilisation de la population aux conclusions et recommandations de la Commission. Voir S/2005/273 du 26 avril 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 43.

³⁷⁸ S/2004/724 du 09 septembre 2004, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 30.

³⁷⁹ S/2005/273 du 26 avril 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 72.

matière de droits de l'homme et de régler les questions d'état de droit liées à la défense et à la promotion des droits de l'homme³⁸⁰.

En définitive, la contribution du Conseil de sécurité et de la MINUSIL à la mise en œuvre de la Commission vérité et réconciliation a eu l' « *effet de catharsis voulu* »³⁸¹. La MINUSIL a également permis d'assurer sur le plan logistique et sécuritaire, le bon fonctionnement du Tribunal spécial, autant de mesures ayant trait à la justice transitionnelle, qui sur le terrain, mises les unes derrière les autres ont favorisé en Sierra Leone, la consolidation politique de la paix. On peut cependant regretter que la question de la réparation des enfants soldats n'aient pas fait l'objet de ces mesures, elle sera reportée au mandat du Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone³⁸².

Plus que de conséquentes implications dans les domaines de la responsabilité et de la réparation, la pratique des opérations de consolidation de la paix fait montre d'un souci plus important à favoriser la mise en œuvre des conditions institutionnelles de la justice transitionnelle. Les opérations de consolidation se limitent, en effet, le plus souvent à appuyer la création ou encadrer le fonctionnement des mécanismes et institutions chargés de la justice transitionnelle plutôt que de s'assurer de leur efficacité. Le contrôle de l'efficacité de ces mécanismes et institutions fait le plus souvent objet d'initiatives de la part de la société civile.

³⁸⁰ Le Bureau intégré des Nations Unies aurait pour mandat de prêter son concours au Gouvernement sierra-léonais, notamment dans les domaines suivants : b) Elaborer un plan national en matière de droits de l'homme et mettre en place une commission nationale des droits de l'homme chargée des tâches de suivi, d'enquête, de documentation et d'information en matière de droits de l'homme et de régler les questions d'état de droit liées à la défense et à la promotion des droits de l'homme. Voir S/2005/273/Add.2 du 28 juillet 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, Additif, §6, b). Voir aussi le mandat du BINUSIL dans la résolution S/RES/1620 du 31 août 2005, § 1.

³⁸¹ S/2004/228 du 1^{er} mars 2004, Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 42. S/2005/273 du 26 avril 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 43. S/2004/724 du 09 septembre 2004, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 37.

³⁸² Le Bureau intégré des Nations Unies aurait pour mandat de prêter son concours au Gouvernement sierra-léonais, notamment dans les domaines suivants : h) Lancer des initiatives concernant la défense des droits, la protection et le bien-être des enfants et adolescents touchés par la guerre et vulnérables. Voir S/2005/273/Add.2 du 28 juillet 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, additif, § 6.

Section II : L'assistance à la reconstruction des infrastructures économiques et sociales

A côté de l'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale, l'assistance à la reconstruction des infrastructures économiques et sociales permet elle aussi, dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, de jeter les bases d'une paix structurelle au sein des Etats hôtes. Dans le rapport *Agenda pour la paix*, monsieur B. BOUTROS-GHALI s'est intéressé de manière particulière aux racines profondes des guerres et des conflits considérant que pour les atteindre, l'Organisation des Nations unies devait déployer tous les efforts en vue notamment de favoriser le développement économique et social durable, si nécessaire à une prospérité plus grande et soulager la misère³⁸³. Cette proposition repose sur l'analyse selon laquelle les facteurs économiques et sociaux sont susceptibles, spécifiquement après les conflits, d'influencer l'évolution de la situation politique et militaire sur le terrain : « *D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique* »³⁸⁴. Dans son rapport *Agenda pour le développement*, le Secrétaire général qui rappelle que la consolidation de la paix doit avant tout chercher à atténuer les conséquences de la guerre pour les populations, indique pour ce faire que la détermination et la création des structures permettant d'éviter qu'un conflit ne resurgisse ne peut se passer d'une action soutenue et concertée dans les domaines économiques et sociaux³⁸⁵.

Aspect incontournable du processus de consolidation de la paix après les conflits, l'assistance à la reconstruction des infrastructures économiques et sociales ne semble pas faire l'objet d'une très grande préoccupation dans le mandat des opérations de consolidation de la paix. Cet aspect permet de mettre en relief la différence qui existe quant au temps et quant aux moyens employés entre une opération de paix affectée à la consolidation de la paix et la consolidation de la paix elle-même. La première, par définition, est une opération armée, ponctuelle ou ad hoc, la seconde elle, est complètement dissociée de l'aspect militaire et s'étend plus longuement dans le temps. Cette différence explique que sur le terrain, l'Organisation des Nations unies succède aux opérations de consolidation de la paix des

³⁸³ V. A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 5.

³⁸⁴ S/23500 du 11 février 1992, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, p. 3. Voir également A/47/965-S/25944 du 15 juin 1993, Application des recommandations figurant dans « Agenda pour la paix », Rapport du Secrétaire général, § 44.

³⁸⁵ V. A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, §§ 22-24.

bureaux politiques de consolidation de la paix tournés vers le renforcement des capacités de l'Etat en matière de développement.

L'exemple de l'Opération des Nations unies au Mozambique ne laisse, en effet, aucun doute sur le « manque d'attrait » des opérations de consolidation de la paix en matière de reconstruction des infrastructures économiques et sociales. Proposé par le Secrétaire général sur la base de l'Accord général de paix pour le Mozambique, le mandat de l'ONUMOZ s'articule autour de quatre mandats interdépendants, un mandat politique, un mandat militaire, un mandat électoral et un mandat humanitaire. Il est tout au plus fait mention dans le mandat humanitaire d'une assistance sociale à porter aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, aux militaires démobilisés ainsi qu'à la population locale touchée par le conflit³⁸⁶. En décidant la création de la troisième Mission de vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM III), sur la base des « Acordos de Paz » et du Protocole de Lusaka du 20 novembre 1994, le Conseil de sécurité ne mentionne à aucun moment le besoin de procéder à la réhabilitation économique et sociale de l'Angola³⁸⁷. Le Secrétaire général rapporte néanmoins que cette question a fait l'objet d'une coopération bilatérale entre le Gouvernement d'unité et de réconciliation nationale et le F.M.I. principalement, mais également avec le PNUD et le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire³⁸⁸. Enfin, le Secrétaire général est allé encore plus loin concernant le mandat de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti reconnaissant que la mission ne possédait aucune responsabilité dans le domaine socioéconomique : « *Il sera particulièrement ardu d'obtenir des progrès mesurables dans le domaine du développement socioéconomique, vis-à-vis duquel la MINUSTAH n'a aucune responsabilité, compte tenu de la situation économique difficile qui règne actuellement* »³⁸⁹.

L'examen des résolutions du Conseil de sécurité lorsqu'elles fondent le mandat des opérations de consolidation de la paix laisse apparaître deux traits fondamentaux quant à la

³⁸⁶ S/24892 du 03 décembre 1992, Rapport du Secrétaire général sur l'opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ), § 18, d). Le Secrétaire général indique, en outre, que la conception de l'opération est fondée sur une étroite interdépendance des quatre éléments du mandat de l'ONUMOZ, que faute d'une aide humanitaire, et notamment alimentaire suffisante, la sécurité risque de se détériorer et la démobilisation de piétiner. *Idem*, § 19.

³⁸⁷ Voir S/RES/976 du 8 février 1995.

³⁸⁸ V. S/1997/438 du 05 juin 1997, Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission de vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM III), §§ 30-31.

³⁸⁹ S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 71. Nous soulignons.

question de la reconstruction des infrastructures économiques et sociales au sein des Etats défaillants. Le premier trait touche au fait que dans l'entendement du Conseil de sécurité, la reconstruction économique et sociale constitue une activité importante et de longue haleine appelée à se matérialiser bien au-delà du seul terme des opérations de consolidation de la paix. Pour cette raison, le Conseil de sécurité entend faire reposer cette responsabilité sur les épaules de la communauté internationale dans son ensemble, y compris les opérations de consolidation de la paix elles-mêmes, en sensibilisant particulièrement les institutions financières internationales et autres Etats désireux de contribuer au relèvement économique et social des Etats en cause (§ 1). Le second trait concerne l'interprétation, par le Représentant spécial du Secrétaire général confronté aux vicissitudes du terrain, des pouvoirs qui lui reviennent dans l'exécution administrative de l'opération de consolidation de la paix dont il a la charge (§ 2).

§ 1 : Le recours à la communauté internationale

Les résolutions du Conseil de sécurité relatives à la création et l'exécution du mandat des opérations de consolidation de la paix indiquent que cet organe principal entend placer la responsabilité de la reconstruction économique et sociale entre les mains de la communauté internationale dans son ensemble laissant aux opérations déployées sur le terrain un rôle d'encouragement, voire de coordination des efforts consentis par l'ensemble des partenaires impliqués. Le recours constant qui est opéré par le Conseil de sécurité à l'ensemble des partenaires internationaux impliqués sur le terrain de la reconstruction économique et sociale de l'Etat particulièrement a permis de mettre en évidence la formalisation au sein de la société internationale d'une communauté de donateurs, qualifiés dans certains cas de groupes d'amis du Secrétaire général³⁹⁰. Ainsi en décidant la création de la MINUSIL, le Conseil de sécurité, sur la base du chapitre VII, souligne qu'il demeure nécessaire de fournir d'urgence une assistance soutenue et généreuse au titre des tâches à long terme en matière de consolidation

³⁹⁰ Voir S/RES/1543 du 14 mai 2004, § 10. Dans sa résolution 1543 (2004), le Conseil *prie instamment* la communauté des donateurs ainsi que les institutions, fonds et programmes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales de continuer à fournir des ressources et une assistance essentielles pour mettre en œuvre des projets en vue de promouvoir un développement durable et à long terme au Timor-Leste. Concernant les groupes d'amis du Secrétaire général voir notamment A/48/766-S/26881 du 15 décembre 1993, Lettre datée du 15 décembre 1993, adressée au Secrétaire général par les représentants permanents du Canada, des Etats-Unis d'Amérique, de la France et du Venezuela auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe « Relevé de conclusions adopté par la Réunion des Amis d'Haïti, tenue à Paris les 13 et 14 décembre 1993 ».

de la paix, de reconstruction, de redressement économique et social et de développement en Sierra Leone et demande instamment à tous les Etats et organisations internationales de fournir à titre prioritaire une telle assistance³⁹¹. En décidant la création de la MINUL, le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII, invite la communauté internationale à rechercher les moyens d'aider au futur développement économique du Libéria afin d'en assurer la stabilité à long terme et d'améliorer le bien-être de sa population³⁹². En décidant la création de l'ONUCI, le Conseil de sécurité profondément préoccupé par la dégradation de la situation économique qui pèse lourdement sur l'ensemble de la sous-région, exhorte, tout simplement, la communauté internationale à continuer de réfléchir à la façon dont elle pourrait contribuer au développement économique de la Côte d'Ivoire pour que ce pays et la sous-région toute entière puissent se stabiliser durablement³⁹³.

Seuls deux exemples d'opérations de consolidation de la paix font état de la volonté du Conseil de sécurité de conduire le processus de réhabilitation économique et sociale de l'Etat.

Il s'agit d'une part de l'APRONUC qui met en place une composante affectée au relèvement de l'Etat cambodgien en vue de garantir la bonne application de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge qui comprend une « *Déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge* ». Cet accord insiste sur la nécessité qu'une attention particulière soit accordée pendant la période de transition à la sécurité alimentaire, à la santé, au logement, à la formation, à l'enseignement, au réseau de transport et à la restauration des installations publiques, et de l'infrastructures de base existantes au Cambodge et propose qu'un Coordonateur du Programme de développement soit nommé par le Secrétaire général afin de diriger la composante « *relèvement* » de l'APRONUC³⁹⁴.

³⁹¹ S/RES/1270 du 22 octobre 1999, § 21.

³⁹² S/RES/1509 du 19 septembre 2003, § 15.

³⁹³ S/RES/1528 du 09 mars 2004, § 13.

³⁹⁴ S/23613 du 19 février 1992, Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, §§ 5 et 7 : « *Le mandat prévu pour l'APRONUC au titre de l'Accord comporte des éléments concernant les droits de l'homme, l'organisation et la conduite d'élections générales, libres et régulières, l'administration civile, le maintien de l'ordre, le rapatriement et la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées cambodgiens, et la restauration des infrastructures essentielles du pays durant la période de transition. (...) L'APRONUC comprendra sept composantes distinctes : les droits de l'homme, les élections, les fonctions militaires, l'administration civile, la police, le rapatriement et le relèvement* ». Voir aussi A/23613 du 19 février 1992, Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, §§ 150-152. Voir aussi A/46/608/S23177 du 30 octobre 1991, Annexe IV, Déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge. Il est important de souligner que la composante « *relèvement* » de la MONUC joue un rôle de coordination de l'aide internationale régionale et bilatérale destinée au Cambodge, d'où la nomination par le Secrétaire général, d'un *Coordonnateur* pour diriger cette composante.

Il s'agit d'autre part de l'ONUSAL qui voit son mandat s'élargir à la vérification d'un accord portant sur les « *Questions économiques et sociales* », regardées comme nécessaires à « *la réunification de la société salvadorienne au sein d'une démocratie* ». Ces questions intéressent le problème agraire, celui du crédit agricole, celui des mesures visant à alléger le coût social des programmes d'ajustement structurel, celui des modalités de la coopération extérieure directe destinée à promouvoir des projets d'assistance et de développement en faveur des communautés, enfin celui de la création d'un Forum de concertation économique et d'un Plan de redressement national³⁹⁵. Dans le cadre de son mandat, le Secrétaire général ajoute que l'ONUSAL a contribué à faciliter la recherche de solutions pour un certain nombre de difficultés, résolvant notamment le conflit entre le F.M.L.N. et le gouvernement au sujet des indemnités de logement (1.380 dollars) devant revenir aux personnes n'ayant pu bénéficier des établissements urbains humains. Soulignant que la meilleure stratégie consisterait à transférer rapidement le plus grand nombre possible de biens que les propriétaires seraient disposés à vendre, il rapporte qu'à sa demande son représentant spécial a demandé au gouvernement : « *d'adopter une attitude souple pour faire en sorte que ces établissements soient facilement et rapidement transférés* »³⁹⁶. L'ONUSAL a encore contribué à la reprise et l'accélération, en collaboration avec le PNUD, de la réinsertion des anciens combattants, par la mise au point de programmes complémentaires pour stabiliser ou refinancer les projets des bénéficiaires et accroître l'assistance technique dans le domaine agraire. Aux termes de la réforme agraire salvadorienne, les terres agricoles appartenant au gouvernement, à l'exception des réserves forestières, ont pu faire l'objet, avec le concours de l'ONUSAL, d'un transfert en faveur des anciens combattants, mais également des paysans et petits agriculteurs qui ne disposaient pas d'espace cultivable suffisant³⁹⁷.

³⁹⁵ S/RES/729 du 14 janvier 1992, § 2 ; A/46/864-S/23501 du 30 janvier 1992, Lettre datée du 27 janvier 1992, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'El Salvador auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe. Accord de paix, Section V. Questions économiques et sociales, p. 30. Le Plan de redressement national a pour principaux objectifs le développement intégré des zones touchées par le conflit, la satisfaction des besoins les plus urgents de la population la plus touchée par le conflit et des anciens combattants des deux Parties, et la reconstruction des infrastructures endommagées. *Idem*, pp. 37-38.

³⁹⁶ V. S/1994/1212 du 31 octobre 1994, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, § 17 ; S/1995/220 du 24 mars 1995, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, §§ 50-54. Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI déclare : « *Il faudrait donc régler rapidement cette question et, en tout état de cause, avant le départ de l'ONUSAL, en parvenant à combler l'écart existant entre les exigences du FMLN et les propositions du Gouvernement* ». *Idem, ibidem*.

³⁹⁷ V. S/1994/1212 du 31 octobre 1994, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, §§ 20-21 ; S/1995/220 du 24 mars 1995, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador, §§ 55 et 60.

Mis à part ces deux exemples, la plupart des résolutions du Conseil de sécurité ne renseignent pas sur le rôle qui pourrait revenir aux opérations de consolidation de la paix aux côtés des donateurs internationaux. Cependant parce qu'elles occupent un rôle central, tant qu'elles sont déployées sur le terrain, dans la définition et l'établissement des mesures propres à consolider la paix et éviter une reprise des hostilités, il est possible de déduire de l'économie générale de ces résolutions que les opérations de consolidation de la paix ont aussi pour fonction de contribuer à favoriser ou encourager l'action de la communauté des donateurs au secours des Etats concernés. De l'avis du Groupe d'étude sur les opérations de paix, ces opérations pourraient être chargées de la coordination des activités de la communauté des donateurs entrant dans le cadre de la consolidation de la paix³⁹⁸.

§ 2 : Le déploiement de projets à impact rapide

Dans le cadre des opérations de consolidation de la paix, les projets à impact rapides s'entendent de toutes initiatives à très court terme consistant à implanter sur le terrain des mesures matérielles ou techniques destinées à renforcer l'effectivité de leur mandat : *« une somme représentant un faible pourcentage des fonds alloués à la mission devrait être mise à la disposition du chef de mission pour financer des “projets à impact rapide” ayant pour objectif d'apporter de réelles améliorations aux conditions de vie des populations, ce qui contribuerait à rendre la nouvelle mission plus crédible »*³⁹⁹. En République démocratique du Congo, par exemple, le Secrétaire général a souligné que les projets à impact rapide de la MONUC facilitaient l'exécution du mandat en touchant directement la population grâce à des activités humanitaires et sociales de petite envergure⁴⁰⁰.

C'est dans le cadre de l'ONUMOZ que le Représentant spécial du Secrétaire général prend pour la première fois l'initiative de constituer un modeste fonds d'affectation spécial pour apporter une aide au développement dont puisse bénéficier directement les populations touchées⁴⁰¹. A la suite de cette opération, monsieur Koffi ANNAN notant l'importance de la mise en œuvre de ces projets souligne en même temps que le pourcentage du budget à

³⁹⁸ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 44.

³⁹⁹ *Idem*, § 37.

⁴⁰⁰ V. S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 49.

⁴⁰¹ V. A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 662.

consacrer aux projets à impact rapide, et le mode de réalisation de ces projets, doivent être fonction de la nature précise de la situation où se déroule la mission et de la nature des programmes en cours d'exécution par les entités des Nations Unies. Il précise par ailleurs que les projets à impact rapide doivent requérir pour leur lancement l'assentiment des parties locales et des communautés locales bénéficiaires⁴⁰².

La mise en œuvre des projets à impact rapide présente de nombreux avantages liés notamment au fait de leur envergure plutôt modeste qui permet de faciliter une expansion à la fois rapide et ciblée, non négligeable à la fois pour l'Organisation et l'Etat au sein duquel ces projets sont déployés, comme lié à leur très grande diversité, car par leur moyen, les opérations de consolidation de la paix ont pu contribuer à la reconstruction de routes, hôpitaux, écoles et autres bâtiments importants pour l'Etat, mais encore au rétablissement de l'électricité et des moyens de télécommunications essentiels dans certains cas.

Leur importance se fonde d'une part, sur la nécessité de faciliter le travail que réalisent celle-ci dans le cadre plus général de leur mandat et en ce sens cet objectif s'appuie principalement sur le bénéfice psychologique que pourraient susciter de telles mesures au niveau de la population locale, en terme de visibilité surtout. En Haïti, les ingénieurs de la MINUHA ont pu mettre en route un certain nombre de projets qui, tout en rehaussant l'image de la mission auprès de la population haïtienne, a grandement profité à la population locale. Le Conseil de sécurité a lui également perçu le bien fondé des projets à impact rapide et leur influence au le processus de paix lorsqu'il demande à la MINUSTAH de continuer à mettre en œuvre des projets à impact rapide⁴⁰³. L'actuel Secrétaire général, monsieur Ban KI-MOON, souligne que grâce au financement accordé aux projets à impact rapide, la MINUSTAH a soutenu toute une série de projets à haute intensité de main d'œuvre et producteurs de revenus pour les communautés locales, ainsi que la formation des autorités locales de manière à améliorer la gestion fiscale et l'administration publique. En République démocratique du

⁴⁰² Voir A/55/502 du 21 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 25. Dans la pratique ces projets à impact rapide font beaucoup plus l'objet de contributions volontaires de la part des Etats membres. En témoigne le cas de la MONUC qui a bénéficié d'un don américain d'un million de dollars. V. S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 49 ; le cas de la MINUSIL qui a bénéficié de contributions des Gouvernements canadiens, italiens, japonais, hollandais et suédois. V. S/2003/863 du 05 septembre 2003, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 54.

⁴⁰³ A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 793. S/RES/1743 du 15 février 2007, § 9.

Congo, monsieur Kofi ANNAN soulève particulièrement le rôle joué par les projets à impact rapide à la fois dans le soulagement de la population mais aussi dans la projection d'une image positive de la MONUC⁴⁰⁴.

Leur importance se fonde, d'autre part, sur le fait qu'ils constituent une réponse efficace aux besoins économiques des populations, dans la limite des moyens disponibles bien entendu. Ce dernier objectif étant justifié par l'incontournable nécessité de donner une réponse rapide et concrète aux populations locales dans un domaine qui ne s'accommode que de réponses lentes et profondément structurelles. Il s'agit dans ce dernier cas de la dimension économique conjoncturelle des projets à impact rapide⁴⁰⁵. Au Libéria par exemple, le Secrétaire général rapporte que grâce aux projets à impact rapide de la MINUL, la reconstruction et la remise en état des postes de police à Gbah (comté de Bomi), à Bopulu (comté de Gbarpolu), à Toe Town (comté de Grand Gedeh), à Foya et Kolahun (comté de Lofa), à Ganta (comté de Nimba), à Webbo (comté de River Gee) ont été achevées et que la construction et la rénovation d'autres postes de police étaient en cours ; il ajoute en outre que la MINUL a permis la construction de trois bureaux d'immigration⁴⁰⁶.

C'est au Rwanda que la nécessité des projets à impact rapide a pris une dimension particulièrement importante⁴⁰⁷. M. BOUTROS-GHALI indique en effet que l'expérience rwandaise a montré qu'il existe entre la fin d'un conflit et la phase de consolidation de la paix une période pendant laquelle les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies peuvent jouer un rôle crucial en permettant au pays d'amorcer son redressement : *« sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général, les unités de génie et de logistique, travaillant en étroite collaboration avec le Gouvernement et avec les organismes des Nations Unies peuvent aider à la réouverture des aéroports, au*

⁴⁰⁴ /2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 12 ; S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 49.

⁴⁰⁵ Il n'est pas inutile de rappeler à cet effet que M. BOUTROS-GHALI a particulièrement insisté sur la nécessité qu'il y avait à faire en sorte, lorsqu'une opération des Nations unies est déployée dans une zone dévastée par un conflit, que le chef de mission soit habilité à apporter une aide au développement, aussi modeste soit-elle, dont puissent bénéficier les populations touchées ; soulignant par ailleurs que dans les cas où les opérations des Nations unies ont été dotées de ressources à cet effet, l'assistance apportée s'est révélée utile en elle-même et a contribué pour une large part au succès rencontré par les missions considérées dans leur ensemble. V. A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 662.

⁴⁰⁶ S/2008/183 du 19 mars 2008, Seizième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, §§ 24-25.

⁴⁰⁷ *Idem*, § 917.

rétablissements de service essentiels tels que l'approvisionnement en eau et en électricité et les télécommunications, à la restauration de bâtiments essentiels et au rétablissement de service de base, notamment dans les hôpitaux et les écoles ». De son avis, toutes les opérations de paix des Nations unies devraient être dotées d'un mandat, d'effectifs et d'un budget qui leur permettent d'apporter ce type d'aide⁴⁰⁸. Ainsi la deuxième Mission des Nations unies au Rwanda, a-t-elle pu au-delà de son mandat favoriser les conditions de démarrage du redressement économique et social du pays. Elle a ainsi construit 14 ponts et réparé 13 routes ; elle a rendu l'aéroport de Kigali de nouveau opérationnel ; elle a fourni des panneaux solaires, des antennes des amplificateurs et autres matériels pour restaurer les liaisons téléphoniques. Le Secrétaire général ajoute à cela que son personnel médical a pu traiter jusqu'à 1.600 personnes par jour, a vacciné 62.000 personnes et a dispensé une formation médicale au personnel hospitalier dans l'ensemble du pays⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ S/2008/183 du 19 mars 2008, Seizième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, § 917.

⁴⁰⁹ *Idem*, § 912.

Conclusion de la première partie

La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix qui s'est développée à la fin des années quatre-vingt est consécutive à la terminaison de la guerre froide. Elle met en évidence trois traits fondamentaux qu'il convient de relever. Elle démontre un caractère éminemment politique et donc opportuniste, elle précise un caractère pertinent et adapté, elle souligne une qualité ambitieuse mais réaliste.

Eminemment politique et opportuniste, la pratique des opérations de consolidation de la paix l'est dans la mesure où elle démontre, une fois encore, la constance et l'efficacité de la capacité d'adaptation de l'Organisation des Nations unies dès qu'elle se trouve confrontée à des difficultés majeures. C'est le sentiment que dégage la lecture de la note de John MAJOR, alors président du Conseil de sécurité, le 31 janvier 1992, le sentiment qui se dégage aussi de la lecture de l'*Agenda pour la paix* qui s'est vu adjoindre le thème connexe de la consolidation de la paix après les conflits. Dans ce rapport, en effet, le Secrétaire général faisant l'éloge des résultats obtenus par l'Organisation pendant la guerre froide insiste sur la nécessité pour l'Organisation de saisir l'occasion nouvelle qui se présente à elle : « *Notre monde n'a que trop souvent été déchiré par les conflits ; la misère des hommes ne l'a que trop souvent assombri. Il n'en reste pas moins que les choses auraient pu être pires encore si l'ONU n'avait inlassablement poursuivi son œuvre. Ce vaste acquis de l'Organisation doit lui être compté au moment d'évaluer les possibilités qu'elle offre de maintenir la sécurité internationale, non seulement au sens classique du terme, mais aussi dans la perspective élargie qu'ouvrent les temps à venir* »⁴¹⁰.

Cette capacité d'adaptation qui a conduit à mettre en œuvre les premières opérations de maintien de la paix, à élargir la pratique du pouvoir de qualification de menace contre la paix, laquelle, dans la perspective des temps à venir, est amenée à intégrer la menace de type écologique, constitue aujourd'hui un support en même temps qu'une dynamique pour l'expansion des opérations de consolidation de la paix. C'est, en effet, dans le moment sécuritaire créé par l'avènement d'un monde que l'on aurait pu croire définitivement apaisée, matérialisée à la fois par l'apparition et l'affermissement de menaces d'un nouveau genre et la

⁴¹⁰ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, §§ 3 et 22.

réappropriation par le Conseil de sécurité de toutes ses prérogatives, que naît l'opportunité pour l'Organisation des Nations unies, de développer un ensemble de mesures nouvelles en vue de consolider la paix au sein des Etats dévastés après la guerre : « *Dans la communauté des nations, grandes ou petites, le sentiment prévaut désormais qu'une occasion nouvelle se présente, et que nous pouvons aujourd'hui espérer atteindre les objectifs premiers de la Charte : une Organisation des Nations Unies capables de maintenir la paix et la sécurité internationales, d'assurer la justice et le respect des droits de l'homme ainsi que, pour reprendre les termes mêmes de la Charte, de « favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ».* Cette chance doit être saisie »⁴¹¹.

La naissance et le développement de la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix, au-delà de son caractère opportuniste, rend également compte de la volonté de l'Organisation de conforter sa légitimité politique dans ce domaine relativement nouveau et délicat que représente celui de la consolidation de la paix après les conflits armés. Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI se fait l'écho, en effet, de la vaste expérience acquise par l'Organisation des Nations unies dans l'instauration de la paix internationale, expérience sans laquelle, rappelle-t-il, les choses auraient pu être pires⁴¹².

Pertinente et adaptée, la pratique des opérations de consolidation de la paix l'est dans la mesure où elle répond à un besoin réel, celui d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale, par la définition et l'étalement de mesures propre à raffermir la paix après un conflit armé et éviter toute possibilité de reprise des conflits armés. En ce sens elle est en parfaite adéquation avec les conséquences portées au niveau international de situations survenues dans la gouvernance interne de l'Etat, lesquelles sont constitutives de sa défaillance. La pratique renseigne sur le fait que la formulation de ces mesures, dont les racines plongent dans la misère et l'oppression des peuples, la faiblesse économique des Etats, accentuées dans certains cas par l'ingratitude du climat et de la géographie, correspond à trois segments principaux : un segment sécuritaire, un segment politique et un segment socioéconomique.

Sur le terrain, l'articulation de ces trois segments est source de synergie importante pour l'efficacité des mesures qui sont mises en œuvre. Elle permet de développer une réponse

⁴¹¹ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *opus citatum*, § 3. C'est nous qui soulignons.

⁴¹² *Idem*, § 22.

particulière, spécifiquement adaptée à la diversité de la réalité interne qui caractérise chaque Etat défaillant. Elle permet également de rendre compte d'un changement fondamental qui caractérise la sécurité collective aujourd'hui, celui que la paix ne découle plus simplement de l'absence de guerre, mais qu'elle se serait désormais fondée sur une conception beaucoup plus large et structurelle, intégrant un éventail plus étendu de facteurs, comme le souligne le professeur Hans HAUG pour qui, la paix dans son acception positive ne signifie pas seulement l'absence de conflit armé mais également une situation qui offre à tous des conditions de vie conformes à la dignité de l'être humain, une situation dans laquelle règnent la justice et la liberté, enfin une situation dans laquelle les droits de l'homme sont assurés et respectés sans discrimination⁴¹³.

Ambitieuse tout en restant réaliste la pratique des opérations de consolidation de la paix l'est certainement. Son ambition se dévoile dans la constatation qu'au-delà de la nécessité de répondre à la responsabilité qui pèse sur les épaules de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les mesures propre qu'elle met en œuvre permettent la démarcation d'un véritable programme de reconstruction de l'Etat. En d'autres termes, la pratique des opérations de consolidation de la paix présente cette tendance à vouloir faire passer la consolidation de la paix par la consolidation de l'Etat défaillant⁴¹⁴.

Son réalisme se dévoile dans le fait qu'au-delà de son ambition réparatrice ou reconstructrice de l'Etat, la pratique des opérations de consolidation de la paix réalise un retour aux sources de la Charte et du droit international, présentant l'Etat comme une réalité politique immuable ou fondamentale de la communauté internationale. Le professeur Michel VIRALLY parle de concept clé du droit international et le professeur Jean-Denis MOUTON de dogme immuable⁴¹⁵. En fait, la méthodologie sur laquelle est fondée cette pratique propose d'asseoir le maintien de la paix sur le rétablissement de l'Etat et le rétablissement de l'Etat sur la restauration des institutions politiques. En d'autres termes, elle consiste à rétablir des Etats considérés comme défaillants par l'institutionnalisation de la paix en leur sein. Ainsi, la

⁴¹³ HAUG Hans, « La Croix-Rouge peut-elle contribuer à la sauvegarde de la paix ? », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1984, n° 747, p. 137.

⁴¹⁴ V. MOUTON Jean-Denis, « La pratique du Conseil de sécurité du chapitre VII : Existe-t-il encore un domaine réservé ? », in *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas europa*, n° 17, décembre 2006, p. 211.

⁴¹⁵ VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1983-V, tome 183, p. 47.

pratique des opérations de consolidation de la paix rejoint le dictum de la Cour internationale de justice qui affirme que « *l'ordre juridique international est essentiellement fondé sur le respect réciproque des souverainetés* » et celui de l'*Agenda pour la paix* qui déclare que « *la pierre angulaire de l'édifice est et doit demeurer l'Etat, dont le respect de la souveraineté et de l'intégrité constitue des conditions de tout progrès international* »⁴¹⁶.

Cette pratique permet aussi d'observer, au-delà du phénomène contemporain de défaillance des Etats, la réaffirmation du contenu irréductible de la souveraineté de l'Etat. En fait, comme le relève le professeur Gérard CAHIN et comme tend à le prouver la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix, l'Etat demeure identique à lui-même en dépit des mutations tenant à l'apparente fragmentation de ses composantes et, même en situation extrême, l'Etat défaillant ou *failed State* n'en demeure pas moins un Etat dont l'existence est protégée par sa personnalité morale et le principe de continuité qu'elle implique⁴¹⁷. En fait le véritable changement apparaît dans l'orientation nouvelle que prend la notion de souveraineté avec la pratique des opérations de consolidation de la paix. En effet, comme le rappelle Boutros BOUTROS-GHALI, ces opérations, nouvelle modalité d'assistance technique des Nations unies, consistent à soutenir la transformation des structures, à renforcer des capacités nationales déficientes et à mettre en place de nouvelles institutions démocratiques⁴¹⁸. Cette modalité nouvelle ne peut se faire sans qu'il n'y ait de véritable responsabilité politique de la part des gouvernants aussi le renforcement ou la légitimation de la souveraineté des Etats postconflits implique cette responsabilité au point de se confondre à elle. Le rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats intitulé « *La responsabilité de protéger* » affirme à ce sujet que la souveraineté considérée comme responsabilité représente désormais la condition minimale à remplir pour les Etats désireux de montrer qu'ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale⁴¹⁹.

⁴¹⁶ *Droit de passage sur territoire indien (Portugal c. Inde)*, arrêt du 12 avril 1960 : C.I.J. Recueil 1960, p. 9. Voir aussi CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, p. 140. Le professeur Gérard CAHIN relève que l'ampleur de la tâche varie avec celle de l'« *atteinte aux éléments constitutifs de l'Etat* ».

⁴¹⁷ CAHIN Gérard, « Le droit international et la question de la « fragmentation des Etats », *R.B.D.I.* 2007/2, vol. XL, p. 358.

⁴¹⁸ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *opus citatum*, § 59.

⁴¹⁹ Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, p. 9.

Définitivement, la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix après les conflits envisage l'Etat comme l'alpha et l'oméga du maintien de la paix. Elle permet effectivement de considérer l'Etat souverain et pleinement maître de l'exercice de sa compétence, au-delà de l'image impétueuse ou belliqueuse qu'il peut par moment afficher, comme le garant ultime de la paix et de la sécurité internationales⁴²⁰. Ainsi peut on considérer grâce à cette pratique qu'en matière de paix et de sécurité, tout commence et tout finit par l'Etat et que l'Etat, pour se maintenir, à besoin de la paix autant que la paix, pour se consolider, à besoin de l'Etat.

L'examen de la pratique des opérations de consolidation de la paix ne saurait être complet sans tenir compte, à côté de la formalisation du cadre institutionnel et fonctionnel auquel elle se réfère, des aspects relatifs à l'établissement du bilan et des perspectives susceptibles d'être dégagés au regard des impératifs contemporains dictés par la nature de la dégradation des structures des Etats au sein desquels se déploient ces différentes opérations de paix. Aussi nous proposons nous d'aborder comme seconde partie de notre étude l'évaluation et l'évolution de la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix après les conflits.

⁴²⁰ Voir l'intervention du professeur René-Jean DUPUY, in DAUDET Yves (sous la direction de), Les Nations Unies et la restauration de l'Etat, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, 1995, p. 55 : « *Nous nous rendons bien compte que la paix a besoin de l'Etat, ce qui paraît à première vue paradoxal. Bien souvent, on a dépeint l'Etat comme une sinistre machine de guerre. (...). Il ya incontestablement dans l'image que l'Etat a laissée à travers l'histoire, une vision belliqueuse* ».

SECONDE PARTIE : EVALUATION ET EVOLUTION DE LA PRATIQUE DES
OPERATIONS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX APRES LES CONFLITS

Partie II

Evaluation et évolution de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits

La seconde partie de notre travail a pour objectif de dresser, dans une première approche, un inventaire systématique des résultats qui ont été obtenus jusqu'à présent par les différentes opérations de consolidation de la paix. Il s'agit, en d'autres termes, de cerner les contours de l'impact réel que produisent ces opérations dans la consolidation des structures ou institutions nationales des Etats au sein duquel elles se déploient. C'est l'objet de notre premier titre qui porte sur les résultats de la pratique des opérations de consolidation de la paix (titre I). La recherche de ces résultats, ou évaluation, repose sur la détermination d'un certain nombre de critères objectifs qui ont été définis par l'Organisation des Nations unies elle-même et qui présentent comme caractéristique principale de permettre la vérification de la conformité du travail réalisé sur le terrain à la finalité poursuivie par les opérations de consolidation de la paix elles-mêmes, en d'autres termes enrayer toute possibilité de retour au conflit. Cette caractéristique principale nous est donnée par l'*Agenda pour la paix* qui définit le processus de consolidation de la paix après les conflits comme celui qui doit permettre d'éviter la reprise des hostilités.

La reprise ou non des hostilités constitue ainsi l'instrument de mesure de la réussite ou de l'échec des opérations de consolidation de la paix et à ce propos, l'ancien Secrétaire général, monsieur Kofi ANNAN a lui-même déclaré qu'« *Environ la moitié des pays qui sortent d'une guerre retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent* »⁴²¹. Une vingtaine d'années plus tard, il se dégage de l'analyse de la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix que le bilan qu'elle présente à la communauté internationale, est un bilan mitigé, en demi-teinte, où l'impression de réussite, dans le cas de certaines opérations, se trouve rapidement modérée par un certain nombre d'écueils rencontrés dans le cadre de leur mise en œuvre, c'est-à-dire dans le cadre de l'articulation fonctionnelle des opérations de consolidation de la paix : le plan sécuritaire et politique, le plan économique et social. Ces écueils en ne favorisant pas l'étalement de mesures propres à consolider la paix de manière

⁴²¹ A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, §§ 72-73. Voir aussi A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 114.

durable, retardent, par le même effet, les perspectives de développement au sein des Etats et l'établissement de bureaux politiques de consolidation de la paix qui constitue le plus souvent, avec ou sans la collaboration de la Commission de consolidation de la paix, l'étape suivant le retrait d'une opération de consolidation de la paix après les conflits.

Confrontée aux différents obstacles qu'elle rencontre sur le chemin d'une paix durable et effective, la pratique des opérations de consolidation de la paix s'est dirigée vers un ensemble de réformes tendant à renforcer l'impact de son action sur le terrain des Etats et ajoutant à cet ensemble la garantie de sa pérennité par la volonté de promouvoir une gouvernance politique fondée sur l'Etat de droit. Le second titre de la présente partie a pour objectif d'analyser, dans une seconde approche, ces nouvelles orientations et de juger de leur pertinence au regard de la finalité poursuivie par les opérations de consolidation de la paix et enfin de juger de leur conformité au texte de la Charte des Nations unies et derrière elle au droit international lui-même (titre II). Nous nous intéresserons particulièrement à la question de savoir dans quelles mesures les nouvelles orientations de la pratique des opérations de consolidation de la paix, peuvent permettre l'ouverture de nouvelles perspectives pour garantir aux Etats une paix durablement consolidée en réduisant au maximum les écueils ou facteurs d'instabilité et de précarité au sein des Etats. Cet élan vers de nouvelles perspectives s'est fait sur fond de réformes institutionnelles importantes au sein de l'Organisation des Nations unies, lesquelles réformes n'ont pas manqué d'intégrer la question de la reconstruction des Etats en situation postconflit en procédant à une nouvelle répartition des tâches au sein du Secrétariat notamment et en s'intéressant à la plus-value que représente non seulement le système des Nations unies dans son ensemble mais également la multiplicité des acteurs internationaux, régionaux comme locaux impliqués aux côtés des opérations au service de la consolidation de la paix. Cet élan vers de nouvelles perspectives s'est également tourné vers l'instauration de garde-fous institutionnels au débordement ou au risque de dysfonctionnement de l'Etat susceptible de le conduire à une reprise des hostilités. Il s'agit de la mise en place progressive au sein des Etats d'une forme de gouvernance politique respectueuse de la légalité, c'est-à-dire fondée sur le respect des engagements conclus par l'Etat hôte dans le domaine de la protection des droits et libertés fondamentales principalement mais également dans tous les domaines qui y sont relatifs de près comme de loin. La pratique des opérations de consolidation de la paix en agissant ainsi nourrit l'espoir que de la mise en œuvre d'une gouvernance fondée sur l'Etat de droit, pourront s'instaurer au sein des Etats des formes de régimes politiques issus de processus de démocratisation.

Titre I : Les résultats de la pratique des opérations de consolidation de la paix

Riche d'une vingtaine d'années d'expérience, la pratique des opérations de consolidation de la paix a souvent été l'objet d'évaluations relatives à chacune de leurs mesures prises en elles-mêmes ou envisagées par rapport à leurs conséquences réelles sur la réalisation du processus de paix. Ce sont les différents documents officiels de l'Organisation des Nations unies, spécialement les rapports du Secrétaire général touchant à la mise en œuvre de telles opérations qui fournissent le plus de renseignements utiles quant aux différents critères qui permettent l'évaluation de cette pratique sur le terrain des Etats.

Le premier de ces critères se retrouve dans la définition de la notion de consolidation donnée par monsieur Boutros BOUTROS-GHALI dans l'*Agenda pour la paix* : « *action menée en vue de définir et étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités* »⁴²². Dans l'entendement du Secrétaire général, la réussite d'une opération de consolidation de la paix se mesure à la non reprise des hostilités, il s'agit par conséquent d'un critère *ex post* qui ne peut s'apprécier qu'*a posteriori*, après qu'ait été effectif le retrait d'une opération de consolidation de la paix. L'Organisation des Nations unies fait rentrer dans ce critère le cas de l'Opération des Nations unies en El Salvador au sujet de laquelle le Conseil de sécurité constate avec satisfaction que le travail qu'elle a accompli sur le terrain a permis au Salvador de « *passer de l'état de pays déchiré par un conflit à l'état de nation démocratique et pacifique* »⁴²³ ; le cas de l'Opération des Nations unies au Mozambique qualifiée de « *réussite remarquable* » par l'auteur même de l'*Agenda pour la paix*⁴²⁴ ; le cas de l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge dont le succès constitue aux yeux du Conseil de sécurité, « *une réussite majeure pour l'Organisation des Nations unies* »⁴²⁵ ; le cas de la Mission des Nations unies en Haïti qui a travaillé de concert avec la Mission civile internationale, le Conseil de sécurité rend hommage à leur coopération qui a permis « *d'aider le peuple haïtien à réaliser ses aspirations à la stabilité, la réconciliation nationale, une démocratie durable, l'ordre constitutionnel et la prospérité économique* »⁴²⁶ ; le cas de la Mission des Nations unies en Sierra Leone qui, selon monsieur Kofi ANNAN, laisse derrière

⁴²² A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 21. C'est nous qui soulignons.

⁴²³ S/RES/991 du 28 avril 1995, préambule.

⁴²⁴ S/1994/1449 du 23 décembre 1994, Rapport final du Secrétaire général concernant l'Opération des Nations Unies au Mozambique, § 35.

⁴²⁵ S/RES/880 du 4 novembre 1993, § 3.

⁴²⁶ S/RES/1048 du 29 février 1996.

elle, « *un pays très capable d'assurer une stabilité, une démocratie et une prospérité durables* »⁴²⁷ ; le cas de la Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental dont la contribution cruciale et décisive au processus historique de construction de l'Etat est, pour les Nations unies, « *source de fierté et de satisfaction* »⁴²⁸.

Ce critère pose toutefois une question fondamentale celle de la détermination du temps nécessaire pour que soit constatée la non-reprise des hostilités. Il serait en effet, pour le moins hasardeux de considérer qu'une reprise des hostilités intervenue cinq ou dix années après le retrait d'une opération de consolidation de la paix soit imputable à la conduite de l'opération elle-même.

Quatre années plus tard, le Secrétaire général étoffe ce critère considérant que le rôle qu'est appelée à jouer l'Organisation dans la conception et l'exécution des activités de consolidation de la paix doit inclure dorénavant la tâche de « *vérifier dans quelle mesure les activités de consolidation de la paix approuvées ont atteint leur objectif politique, à savoir réduire les risques de reprise du conflit* »⁴²⁹. Sont donc mises de côté pour n'avoir pas su atteindre cet objectif politique, les missions opérées en Haïti et au Timor-Leste : « *dans ces deux cas, comme dans d'autres, il s'est avéré impossible de contenir les luttes politiques dans les confins de l'ordre constitutionnel et de la légalité, faute d'avoir au départ prêté une attention suffisante au rétablissement des conditions institutionnelles et économiques de la stabilité* »⁴³⁰. Est également mise de côté, la mission opérée en Sierra Leone au sujet de laquelle monsieur K. ANNAN rapporte que l'état de paix qu'elle est parvenu à instaurer après la tenue des élections de 2002 a fait naître des attentes très élevées chez les sierra léonais, attentes « *qui ne peuvent être satisfaites dans l'immédiat* » pour des raisons qui tiennent au manque de développement de l'économie et à la faiblesse des institutions publiques⁴³¹. Ne répond pas non plus à ce critère la mission opérée au Libéria, Etat au sujet duquel, monsieur Ban KI-MOON reconnaît la précarité des résultats obtenus dans le rétablissement de l'Etat, alors qu'il est question d'organiser le retrait progressif de la MINUL : « *La situation*

⁴²⁷ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 2.

⁴²⁸ S/2005/310 du 12 mai 2005, Rapport de fin de mandat sur la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental établi par le Secrétaire général (Pour la période 17 février-11 mai 2005), §§ 44-45.

⁴²⁹ A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 1097. C'est nous qui soulignons.

⁴³⁰ A/61/1 du 16 août 2006, *op. cit.*, §§ 73-74.

⁴³¹ S/2004/228 du 19 mars 2004, Vingt et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 48.

d'ensemble demeure toutefois précaire, ainsi qu'il ressort d'une analyse des facteurs de risque potentiel dans le pays et des moyens dont disposent les institutions nationales pour faire face aux répercussions éventuelles de ces menaces et les contenir »⁴³².

Ce critère politique constitue le pendant *ex ante* du critère précédemment défini dans l'*Agenda pour la paix* dans la mesure où il permet une appréciation occurrente du travail accompli par les opérations sur le terrain. Le *rapport Brahimi*, qui rappelle que l'Organisation des Nations unies a été fondée pour « *préserver les générations futures du fléau de la guerre* » (Préambule de la Charte des Nations unies), relève que ce défi constitue la fonction la plus importante de l'Organisation et, dans une large mesure, le critère par rapport auquel elle est jugée par les peuples au service desquels elle se trouve⁴³³. Rentrent dans ce critère, le cas de l'Opération des Nations unies au Burundi à qui le Conseil de sécurité exprime sa gratitude et au sujet de laquelle il souligne « *l'importante contribution à l'achèvement du processus de transition au Burundi et à la paix dans la région* »⁴³⁴. Le mandat de l'ONUB permet toutefois de déceler une certaine précipitation dans le passage de témoin avec la BINUB comme en témoigne la lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité datée du 22 décembre 2006, soit deux mois après que le Conseil ait décidé du retrait prochain de l'ONUB. Le Secrétaire général rappelle dans cette lettre que c'est à la demande du gouvernement burundais que prend fin le mandat de l'ONUB le 31 décembre 2006, ce en dépit du fait que, dû à des retards enregistrés dans la mise en œuvre de l'accord de paix, l'opération ne pourra pas s'acquitter des tâches qui lui incombent en vertu de l'Accord. Par ailleurs, le fait même que la Commission de consolidation de la paix des Nations unies ait décidé, dès avant la fin du mandat de l'ONUB le 13 octobre 2006, de se réunir au Burundi constitue un autre indicateur des craintes de la communauté internationale au sujet de l'avenir de la paix dans cet Etat et en même temps traduit une volonté ferme de ne pas voir anéantis les efforts consentis

⁴³² S/2008/553 du 15 août 2008, Dix-septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, § 4. Cette analyse est fondée sur les conclusions d'une évaluation conjointe menée entre le Gouvernement libérien et l'ONU la même année, cette évaluation a donné une image claire des problèmes interdépendants auxquels le pays se heurte, notamment dans des domaines comme la sécurité, l'Etat de droit, la gouvernance, le développement économique et le chômage des jeunes, en particulier des groupes d'ex-combattants, qui font peser une menace grave sur les efforts déployés par le Gouvernement pour arriver à une stabilité soutenue.

⁴³³ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, Résumé.

⁴³⁴ S/RES/1719 du 25 octobre 2006, préambule. La précipitation dans laquelle s'est réalisée le passage de l'ONUB au BINUB permet cependant de douter, à ce moment là, de la réussite de l'ONUB comme en témoigne.

précédemment par la MIAB et l'ONUB⁴³⁵. Enfin, le cas de l'APRONUC qui n'a pas su intégrer les Khmers rouges au processus de paix. Monsieur Joseph ZASLOFF, qui souligne le refus du parti Khmer rouge de coopérer, son hostilité et le fait qu'elle a continué de contrôler environ dix pour cent du territoire national et cinq pour cent de la population après le retrait de l'APRONUC, retient à ce propos que « *le rôle de l'ONU au Cambodge peut-être qualifié de succès limité* »⁴³⁶.

La combinaison de ces deux critères montre que la réussite d'une opération de consolidation de la paix après les conflits ne consiste pas à supprimer tous les risques de reprise des conflits, mais qu'au contraire elle s'accommode de tensions ou risques de tensions politiques dans la mesure où ceux-ci ont considérablement été réduits et font désormais l'objet de négociations politiques : « *La paix devient durable, non pas quand tous les conflits ont été extirpés d'une société, mais lorsqu'il devient possible de régler de manière pacifique les conflits inhérents à cette société dans le respect de la souveraineté nationale et, de manière générale, par l'exercice d'une gouvernance fondée sur une large participation* »⁴³⁷. C'est notamment sur la base de ces critères que le Secrétaire général, sur le point de retirer les effectifs de la MINUSIL déclare que « *les indicateurs à court terme de la sécurité intérieure laissent entrevoir des perspectives positives et un risque de reprise du conflit civil faible* » ajoutant que la délinquance devrait rester à un niveau gérable pour l'Etat sierra léonais⁴³⁸.

Le critère de la réduction du risque des conflits armés ne doit cependant pas faire perdre de vue un autre critère, plus formel celui-là et qui consiste, au sens le plus large, pour les opérations de consolidation de la paix « *d'essayer d'extirper les causes les plus profondes*

⁴³⁵ S/2006/1030 du 28 décembre 2006, *Lettre datée du 22 décembre 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*

⁴³⁶ ZASLOFF Joseph, « La quête de la paix au Cambodge », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, p. 409.

⁴³⁷ S/2001/394 du 20 avril 2001, Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, § 10 : « *Pour atteindre cet objectif, il existe dans de nombreux cas une stratégie efficace qui consiste à aider les belligérants à déplacer le lieu de leurs affrontements politiques ou économiques en les transférant du champ de bataille à un cadre institutionnel permettant d'engager un processus de règlement pacifique et de régler de la même manière leurs différends futurs. Pour faciliter ce transfert, le mandat des missions devrait inclure la consolidation de la paix et prévoir des activités de renforcement des institutions et de promotion de la bonne gouvernance et de l'état de droit en aidant les parties à mettre en place des institutions légitimes et largement représentatives* ».

⁴³⁸ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 11 et 59. Le Secrétaire général rapporte Voir aussi A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 78.

du conflit : misère économique, injustice sociale et oppression politique »⁴³⁹. Ce quatrième critère permet en effet de mettre en relief un certain nombre de failles ou d'incohérences constatées dans la pratique des opérations de consolidation de la paix, lesquelles mises les unes derrière les autres réduisent à néant les ouvertures potentielles que peut créer la réduction du risque de reprise des conflits au sein d'un Etat. C'est ainsi qu'à côté de ces quelques exemples, qui illustrent la réussite des opérations de consolidation de la paix, s'ajoutent d'autres exemples, moins réussis et qui se répartissent en deux catégories d'opérations.

Il y a d'une part, celles qui n'ont pas su rendre irréversible le processus de paix qu'elles ont initié, réduisant à néant l'ensemble des efforts consentis par la communauté internationale. Ces opérations tombent sous le coup des statistiques établies par monsieur Kofi ANNAN qui estime qu'« *un pays sur trois, voire un sur deux, retombe dans la guerre moins de cinq ans après le retour de la paix* »⁴⁴⁰. Rentre dans cette catégorie, la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda, déployée sur la base des résolutions 872 (1993) du 5 octobre 1993, 912 (1994) du 21 avril 1994 et 918 (1994) du 17 mai 1994 pour aider à la mise en œuvre de l'accord de paix d'Arusha. Cette mission sera drastiquement réduite le 21 avril 1994, sans qu'elle n'ait pu aller jusqu'au bout de son mandat de consolidation de la paix, la dimension sécuritaire de la paix n'ayant pas été menée telle qu'il se devait, des considérations d'ordre politique ayant prévalu sur la nécessité d'assurer une présence opérationnelle sur le terrain⁴⁴¹. La force de la MINUAR réduite alors à 270 éléments ne pourra empêcher la perpétration d'un génocide commis sur les populations tutsi à l'instigation de l'ethnie majoritaire hutu au pouvoir à cette époque au Rwanda. Le mois suivant le génocide commis au Rwanda, le Conseil de sécurité sur le fondement de la résolution 918 (1994) condamnant vigoureusement les violences en cours au Rwanda et réprouvant en particulier les très nombreux massacres de

⁴³⁹ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, 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, § 15.

⁴⁴⁰ A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, §§ 72-73. Voir aussi A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 114 : « *Environ la moitié des pays qui sortent d'une guerre retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent* ».

⁴⁴¹ « *On April 21, the Security Council met to decide the fate of the UNAMIR force. Rather than admitting that genocide was taking place, as was clearly apparent by the date, or at least leave space for reasonable doubt and accept the responsibility of preventing it, the Security Council voted to withdraw the majority remaining troops and to leave behind a skeleton force of 270 soldiers. Proponents of the reduction of UNAMIR argued the necessity of removing the troops from a threatening situation which they were ill-equipped to handle* ». Voir ORREGO JIMENO Alfredo, « *The Rwanda crisis: Role of the international community* », Webster Geneva, February 1995.

civils qui ont été commis dans ce pays et l'impunité avec laquelle des individus armés ont pu y opérer et continuent d'y opérer, décide l'élargissement du mandat de la MINUAR à des fins humanitaires⁴⁴².

Bien que situé sur un autre registre, il est important de mentionner le changement de méthode employé par le Conseil de sécurité dans la consolidation de la paix en Haïti. En effet, fort du mandat réussi de la MINUHA qui a su préserver les conditions de sécurité et de stabilité politique en Haïti et qui a contribué à la revitalisation de l'appareil judiciaire, le Conseil de sécurité décide alors de concentrer ses efforts en vue de la consolidation de la paix dans cet Etat sur l'unique aspect relatif à la formation d'une force de police nationale pleinement opérationnelle. Sont ainsi créées de manière successive, la Mission d'assistance des Nations unies en Haïti, la Mission de transition des Nations unies en Haïti et la Mission de police des Nations unies en Haïti. Le travail réalisé par chacune de ces trois missions aboutira certes à mettre en œuvre une force de police nationale professionnelle et respectueuses des droits de la personne humaine et des valeurs et principes de démocratie, cependant leur aspect monolithique ne permettra pas de prévenir la dégradation de la situation socio-économique et politique en Haïti qui mèneront à une très grande insécurité et nécessiteront le déploiement d'une Force multinationale intérimaire en vue de ramener la stabilité qu'avait pu asseoir en son temps la MINUHA. A la suite de cette force multinationale intérimaire, le Conseil de sécurité sur la base de la résolution 1542 (2004) décide de créer la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti⁴⁴³.

Il y a d'autre part, celles qui ne parviennent pas, malgré tout le temps qu'elles passent au chevet de l'Etat défaillant, à insuffler une dynamique de paix et de développement qui soit irréversible. Ces opérations se caractérisent par leur étirement sans fin, allant de prorogation en prorogation, il est extrêmement difficile de prévoir leur retrait, tant le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans la région est lié à leur présence sur le terrain. Contrairement

⁴⁴² S/RES/918 du 17 mai, § 3.

⁴⁴³ Le choix assez particulier opéré par le Conseil de sécurité n'a pas suffisamment tenu compte des aléas susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre du mandat de ces trois opérations. Il est par ailleurs assez curieux de voir que le Conseil de sécurité rompt avec sa pratique habituelle qui consiste après l'accomplissement réussi d'une opération de consolidation de la paix, à mettre en place un Bureau de consolidation de la paix censé approfondir les efforts accomplis. Le fait que le Conseil de sécurité vienne à recréer une opération de consolidation de la paix constitue un retour en arrière significatif et lourd de conséquence sur le moral de la population nationale premier acteur de son relèvement. Concernant la MANUH : S/RES/1063 du 28 juin 1996, § 2. Concernant la MITNUH : S/RES/1123 du 30 juillet 1997, § 2. Concernant la MIPONUH : S/RES/1141 du 28 novembre 1997, § 2. Concernant la MINUSTAH : S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 1.

aux autres opérations, elles n'ont pas su rendre leur présence sur le terrain superflue ou accessoire. Rentrent dans cette seconde catégorie : la Mission des Nations unies au Libéria confrontée, depuis bientôt sept années, à d'importants problèmes de sécurité, de criminalité ainsi qu'à un taux de chômage caractéristique chez les jeunes, mais qui cependant amorce sa phase de retrait ; la Sierra Leone au sujet de laquelle le Secrétaire général indique que « *la sécurité et la stabilité politiques que connaît actuellement le pays sont toujours menacées par un certain nombre de facteurs, notamment un dénuement et une désaffection généralisés, en particulier parmi les jeunes au chômage, la corruption, qui est encore répandue dans le secteur public, les lacunes du système judiciaire, et un manque de ressources et de capacités qui limite les services que l'Etat peut assurer à la population* »⁴⁴⁴ ; la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, présente depuis près de dix ans sur le territoire congolais et confrontée à d'énormes difficultés logistiques et sécuritaires, mais qui cependant s'apprête à encadrer pour la seconde fois un processus électoral décisif pour l'avenir de la paix dans cet Etat ; la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti, déployée il y a six et confrontée à d'énormes difficultés socio-économique qui retardent la consolidation effective de la paix ; l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire, présente sur le territoire ivoirien depuis six ans et confrontée à la mauvaise foi des différentes parties aux accords de paix, qui ne cessent d'entraver, par des moyens de pression politique et militaire, le bon déroulement du processus de paix et notamment les échéances électorales ; enfin la Mission des Nations unies au Soudan, concernée par la dégradation de la situation politique et sécuritaire aux conséquences désastreuses pour la paix, au Soudan, y compris la région du Darfour qui à l'époque faisait déjà l'objet d'un règlement politique sous l'égide l'Union africaine et particulièrement la Mission de l'Union africaine au Soudan. Le déploiement actuel de l'Opération hybride Union africaine-Nations unies au Darfour qui prend la suite de la MUAS, comme sa devancière, entretient des rapports étroits avec la MINUS. Tout porte à croire ainsi que le mandat de la MINUS est appelé à se prolonger, au minimum, aussi longtemps que s'étendra le mandat de la MINUAD⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 2. Le Secrétaire général ajoute que l'appareil de sécurité du pays a néanmoins besoin d'une aide internationale supplémentaire pour continuer à renforcer ses capacités et constate en même temps que la sécurité risque de demeurer précaire le long des frontières dû à un manque d'équipements et de ressources financières. Idem, §§ 15-16.

⁴⁴⁵ Concernant la MINUL : S/RES/1509 du 19 septembre 2003. Concernant la MONUC : S/RES/1279 du 30 novembre 1999, § 5. Concernant la MINUSTAH : S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 2. Concernant l'ONUCI : S/RES/1528 du 9 mars 2004, § 1. Concernant la MINUS : S/RES/1590 du 24 mars 2005, § 1.

Ces différents exemples, en particulier ceux qui mettent en relief les difficultés auxquelles se sont heurtées les opérations de consolidation de la paix dans la mise en œuvre de leurs mandats, pointent un aspect fondamental de la pratique que mène l'Organisation des Nations unies dans le déploiement de ces opérations. Celui-ci consiste à reconnaître le bien-fondé et surtout l'utilité pratique de ces opérations au service de la consolidation de la paix *via* le rétablissement de l'Etat, mais surtout consiste à voir dans les résultats obtenus dans la recherche du rétablissement de l'Etat, certaines failles et incohérences. Ces failles et ces incohérences poussent à observer finalement l'existence d'un décalage substantiel entre la nécessité de voir la paix se consolider au sein des Etats et la précarité du rétablissement global de ces derniers. Il existe donc effectivement un lien substantiel entre la consolidation de la paix et le rétablissement intégral de l'Etat.

La précarité qui caractérise le rétablissement des Etats se vérifie précisément dans les résultats qui ont été obtenus par plusieurs opérations de paix affectées à la consolidation de la paix. Notamment l'APRONUC qui n'a pas su mettre fin à la tyrannie des Khmers rouges, par exemple l'ONUSAL au sujet de laquelle le Secrétaire général, alors qu'il s'appête à en retirer les effectifs, reconnaît qu'un certain nombre d'engagements cruciaux n'ont pas encore été honorés, notamment le programme de transfert des terres et des établissements humains, et insiste sur la nécessité d'écarter les éléments indésirables, de moderniser le système judiciaire pour garantir la primauté du droit et éliminer l'impunité⁴⁴⁶. Plus, l'analyse *a posteriori* du mandat des différents bureaux de consolidation de la paix qui ont été mis en place à leur suite permet de constater, malgré le fait qu'ils ne possèdent pas de composante militaire, qu'ils ont été contraints à reprendre plusieurs aspects, notamment sécuritaire, du mandat des opérations précédentes, plutôt que d'approfondir les acquis obtenus par celles-ci. C'est notamment le cas du Burundi où les mandats de l'ONUB et du BINUB sont quasi identiques ; le cas de la Sierra Leone qui a aligné deux bureaux, à la suite du mandat de la MINUSIL, le BINUSIL qui reprend encore certains aspects du mandat de la MINUSIL et le BINUCSIL qui en approfondit véritablement les acquis ; le cas du Timor-Leste où le BUNUTIL a été rattrapé par des débordements de nature sécuritaire nécessitant le redéploiement d'une opération de paix des Nations unies, le BINUT⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ S/1995/220 du 24 mars 1995, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador, §§ 76-78.

⁴⁴⁷ Concernant le Burundi : S/RES/1545 du 21 mai 2004, §§ 5-8 et S/RES/1719 du 25 octobre 2006, §§ 1-4. Concernant la Sierra Leone : S/RES/1620 du 31 août 2005, § 1 (BINUSIL) et S/RES/1829 du 4 août 2008, § 3 (BINUCSIL). Concernant le Timor-Leste : S/RES/1599 du 28 avril 2005, §§ 1-2.

La prise en compte de ce quatrième critère d'évaluation de la pratique des opérations de consolidation de la paix conduit le Secrétaire général à considérer que « *le bilan des activités de consolidation de la paix est loin d'être entièrement positif* », et encore qu'« *Il ne faut pas s'étonner que la consolidation de la paix se solde souvent par un échec* », et enfin « *pour explicables qu'ils soient, les revers de la consolidation de la paix n'en sont pas moins graves* »⁴⁴⁸. Selon lui, les obstacles qui se dressent à l'efficacité des activités de consolidation de la paix sur le terrain, sont de deux ordres et touchent pour l'un aux conditions sécuritaires et politiques de la paix (chapitre I) et pour l'autre aux conditions économiques et sociales de la paix (chapitre II).

⁴⁴⁸ A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, §§ 73-75.

Chapitre I : Sur le plan sécuritaire et politique

Sur le plan sécuritaire et politique, un certain nombre de difficultés ont véritablement entravé la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits. Celles-ci trouvent leur source à la fois dans la désillusion et la frustration des populations, le plus souvent délaissées et abusées, ainsi que dans l'hypocrisie de fauteurs de troubles chefs politiques et militaires qui préfèrent entretenir un climat de guerre permanente plus favorable à la réalisation de leurs intérêts personnels. Au Cambodge, par exemple, la réforme incomplète du secteur de la sécurité semble relativiser le succès de l'APRONUC, monsieur Joseph ZASLOFF parle même de « *succès limité* » pour qualifier le rôle de l'ONU. En effet, on peut y voir le parti Khmer rouge refuser toute coopération avec l'APRONUC et continuer à contrôler environ dix pour cent du territoire et cinq pour cent de la population nationale après que cette opération se soit retirée⁴⁴⁹. Ces mêmes difficultés sont palpables en Haïti où monsieur K. ANNAN observe que l'action menée par l'ONU dans ce pays risque fort d'être jugée décevante compte tenu de « *la persistance de l'impasse politique et de la violence qui continue d'y être associée* »⁴⁵⁰.

Ces difficultés constituent manifestement autant d'obstacles à la consolidation sécuritaire de la paix d'une part (section I) et à la consolidation politique de la paix d'autre part (section II). La nature sécuritaire et politique de ces obstacles a notamment été relevée par le professeur Charles-Philippe DAVID qui souligne justement que dans certains cas, la volonté de l'une des parties de négocier et de terminer un conflit peut ne pas être réelle et qui rappelle que les fauteurs de troubles ou « *spoilers* » sont, à tout moment, susceptibles de reprendre le conflit armé parce que non satisfaits du résultat des négociations⁴⁵¹. Ces difficultés ont donc pour origine, les circonstances ou les modalités de conclusion des accords de paix d'une part et d'autre part, la manière dont se comportent les protagonistes dans la réalisation des mesures objets desdits accords de paix. C'est le constat du Secrétaire général qui, citant le cas de l'Angola en 1993 et du Rwanda en 1994, déclare que plusieurs des événements les plus violents et les plus tragiques des années quatre-vingt-dix sont survenus après la négociation

⁴⁴⁹ ZASLOFF Joseph, « La quête de la paix au Cambodge », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, p. 409.

⁴⁵⁰ S/2000/1072 du 7 novembre 2000, Annexe à la lettre datée du 6 novembre 2000, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies, par. 13.

⁴⁵¹ DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 391.

des accords de paix et arrive à cette conclusion que « *la sécurité après un conflit est fondamentalement liée à l'instauration de la concorde politique dans ce même pays* »⁴⁵². Le professeur Paul ISOART complète cette conclusion considérant que les violations des accords de cessez-le-feu, les reprises de combats et hostilités, ne sont en fin de compte que la sanction d'une évolution mal maîtrisée des tenants et aboutissants du processus de paix et du heurt d'intérêts trop divergents⁴⁵³.

Section I : Les obstacles à la consolidation sécuritaire de la paix

Les opérations de consolidation de la paix se sont caractérisées par une aptitude certaine à réformer le secteur de la sécurité au sein des Etats. Cette réforme ne s'est pas faite sans heurts, bien au contraire, elle a été émaillée d'obstacles qui n'ont pas favorisé le rétablissement définitif de l'Etat. Ces obstacles sont le retard accumulé dans le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants (§ 1) et la maîtrise incomplète du maintien de l'ordre qui a entraîné le retour de l'insécurité au sein de l'Etat (§ 2).

§ 1 : Les lacunes du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion

La pratique des opérations de consolidation de la paix montre que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants se présentent comme essentiels dans le processus de stabilisation du secteur de la sécurité après les conflits. Cette activité incontournable pour la consolidation de la paix permet de réduire, de manière effective, les probabilités de reprise des actes de violence, des hostilités ou du banditisme et facilite en même temps le passage pour l'Etat qui en est le bénéficiaire, d'une situation de tension à une situation d'apaisement véritable propice à la mise en œuvre des mesures politiques, sociales et économiques de consolidation de la paix⁴⁵⁴. Monsieur ENKHSAIKHAN indique que : « *tout*

⁴⁵² A/61/668 du 13 février 2007, Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 50. Voir aussi A/62/1 du 31 août 2007, Supplément N° 1, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 55.

⁴⁵³ ISOART Paul, « L'Organisation des Nations unies et le Cambodge », *R.G.D.I.P.*, 1993, p. 658.

⁴⁵⁴ S/2000/101 du 11 février 2000, Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, § 3. Koffi ANNAN considère que ce processus peut revêtir une importance symbolique et politique qui va au-delà de ses objectifs premiers en ce sens que lorsque la

programme de consolidation de la paix devrait inclure des mesures à court terme tels que le désarmement et la démobilisation des ex-combattants et l'insertion sociale des adversaires politiques dans une société d'après-guerre, (...), ces mesures à court terme doivent être suivies de programmes et de stratégies à long terme visant à renforcer les institutions nationales, la bonne gouvernance et la société civile ; à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme ; à éradiquer la pauvreté ; et, bien entendu, à assurer le développement durable »⁴⁵⁵.

Le processus D.D.R. conditionne le succès des autres mesures de consolidation de la paix devant s'étendre à moyen et long termes. Monsieur K. ANNAN rappelle que tant qu'il n'a pas eu lieu, non seulement il n'est pas possible de mettre fin à la guerre civile, mais encore, l'on n'a guère de chances d'atteindre d'autres objectifs d'importance critique que sont par exemple la démocratisation, la justice et le développement⁴⁵⁶. Le professeur L.A. SICILIANOS souligne à ce propos que le désarmement et la démobilisation incomplets, faute de coopération, de l'UNITA en Angola et de la Partie du Kampuchéa Démocratique au Cambodge, ont constitué la cause principale des difficultés et des revers essuyés, ajoutant, au sujet du Mozambique, que le Secrétaire général s'est implicitement référé au précédent angolais pour relever que les retards du plan de démobilisation risquaient de faire échouer le processus électoral⁴⁵⁷.

Mis à part quelques cas comme celui de l'ONUSAL, de l'ONUMOZ et dans une certaine mesure, celui de la MINUL, la plupart des opérations de consolidation de la paix

démilitarisation et le désarmement complets se révèlent impossibles, un programme crédible de désarmement, de démobilisation et de réinsertion peut néanmoins contribuer pour beaucoup à renforcer la confiance entre les anciennes factions et à accélérer l'élan donné aux initiatives visant à assurer la stabilité. Monsieur PEMAGBI, s'adressant au Conseil de sécurité au nom de la Sierra Leone, s'est dit conscient du fait que, comme dans d'autres situations après les conflits, la consolidation de la paix dans son Etat, exigeait au préalable que le désarmement et la démobilisation des ex-combattants soient menés à bon terme. Voir S/PV.4993 du 22 juin 2004, *Le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix après les conflits*, intervention de M. PEMAGBI, représentant permanent de la Sierra Leone, p. 6.

⁴⁵⁵ Intervention du Représentant permanent de la Mongolie auprès du Conseil de sécurité, monsieur ENKHSAIKHAN, in S/PV.4118 du 23 mars 2000, *Le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après un conflit*, pp. 3 et 4.

⁴⁵⁶ A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, § 227.

⁴⁵⁷ SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie », in Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, p. 221. Au sujet du Cambodge, Roland PARIS note: "The Khmer Rouge simply refused to prepare its forces for the demobilization as required by the peace agreement. The cantonment of the factional armies was to have been completed by the end of July, but the three other Cambodian parties were reluctant to disarm their forces in the face of Khmer Rouge recalcitrance". V. PARIS Roland. *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 84.

connaissent, pour des raisons de marchandage politique ou tout simplement des raisons sécuritaires, une accumulation de retards dans la mise en œuvre du processus de D.D.R. et pour des raisons de *timing* associées à des considérations financières, un certain nombre d'incohérence. Le Secrétaire général en relève quelques unes notamment en Sierra Leone et au Libéria où l'accent restrictif mis sur les objectifs de sécurité à court terme a souvent conduit à exclure des groupes cibles importants des processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, tels que les combattants, les sympathisants et personnes à charge de sexe féminin, le cas du Burundi où il a été omis de prendre en considération la catégorie des femmes associées aux forces combattantes. Toutefois le cas du Libéria mérite d'être relativisé dans la mesure où les critères qui régissent l'admission des femmes associées à des forces combattantes ont été modifiés ; ce qui a permis, pour la première fois, d'élargir le champ d'application du programme D.D.R. pour les personnes de sexe féminin en assurant l'inclusion de plus de 20.000 femmes⁴⁵⁸.

Cependant, comme le rappelle la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats, l'un des problèmes les plus importants et difficiles survenant « régulièrement » en période post-intervention a trait à la manière dont se déroule le processus D.D.R., en particulier la célérité de ce processus⁴⁵⁹. Il apparaît dans les faits que l'accumulation des retards dans la mise en œuvre de ce processus provient d'un étalement de petits retards observés au niveau de chacune des étapes du processus et conduit de manière presque inévitable au désastre humanitaire et à l'annihilation des résultats chèrement obtenus : « *les soldats démobilisés (qui ne se laissent presque jamais complètement désarmer) sont généralement enclins à recourir à la violence s'ils n'ont pas de moyens de subsistance légitimes, c'est-à-dire s'ils ne peuvent se réinsérer dans l'économie locale* »⁴⁶⁰.

La Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats considère que c'est généralement la réinsertion qui prend le plus de temps et que l'ensemble du processus ne

⁴⁵⁸ A/60/705 du 2 mars 2006, *Désarmement, démobilisation et réintégration*, Rapport du Secrétaire général, § 8. Consulter également l'adresse suivante : www.womenwarpeace.org/issues/ddr/ddr.htm.

⁴⁵⁹ « *La responsabilité de protéger* », Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, p. 45. Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009.

⁴⁶⁰ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, § 42. Le volet réinsertion est uniquement financé à l'aide de contributions volontaires, dont le montant est souvent très inférieur aux besoins. Pour cette raison, le Groupe d'étude recommande que les organes délibérants inscrivent au budget statutaire des opérations de paix complexes des programmes de démobilisation et de réinsertion dès la première phase des opérations, afin de favoriser la dissolution rapide des factions belligérantes et de réduire les risques de reprise du conflit. *Idem*, § 47, c).

peut-être considéré comme réussi tant qu'elle n'a pas été menée à bien. De son avis, un soldat démobilisé qui n'est pas convenablement réinséré dans la société, avec un revenu suffisant, risque de commettre à nouveau des crimes ou de s'engager dans une nouvelle opposition politique armée⁴⁶¹.

Au nombre des opérations qui ont été confrontées à l'accumulation de retards dans le processus D.D.R. figure le cas du Salvador qui, malgré l'action de l'ONUSAL qui a permis de mettre fin à près de douze années de conflit civil endiguant principalement les violations des droits de l'homme pour des raisons politiques (les disparitions forcées, les tortures et les massacres), a vu renaître des cendres de cette mission une nouvelle forme de menace consistant dans la recrudescence de la violence urbaine, engendrant peur et insécurité dans le pays. Nicole HERTVIK remarque en effet que malgré le démantèlement des forces gouvernementales de sécurité et la formation d'une nouvelle force de sécurité par l'ONUSAL, la réintégration des anciens enfants soldats n'est pas allé jusqu'à son terme et au moment où la mission s'est retiré 61% des enfants recrutés au FMLN n'étaient toujours pas intégrés dans le programme de démobilisation et seuls 5% de ceux qui l'avaient été ont suivi le programme d'éducation jusqu'au bout. Le désœuvrement de la jeunesse salvadorienne conjugué à la précarité de nombreuses familles revenues des Etats-Unis où elles venaient de perdre leur statut de réfugiés du fait de la fin de la guerre a renforcé la montée de formes privées de violence au Salvador⁴⁶².

C'est aussi le cas de la MINUSTAH qui, en dépit de quelques progrès réalisés dans la mise en place d'un cadre institutionnel du processus, ne voit toujours pas, deux années après la création de la Commission nationale de désarmement, instaurées les conditions nécessaires à un désarmement global : la volonté de réconciliation nationale reste insuffisante, la réforme

⁴⁶¹ « *La responsabilité de protéger* », Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, p. 45. Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009. En République démocratique du Congo, le Secrétaire général a indiqué que l'absence de progrès concernant l'intégration des ex-combattants a constitué un important facteur de déstabilisation. Voir S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 14.

⁴⁶² HERTVIK Nicole, « El Salvador : le changement de l'intérieur », in *Chronique ONU*, vol. XXXIX, N° 3, Septembre-Novembre 2002, p. 75. Voir aussi REVELLI Philippe, « Manipulations à l'heure des élections. Derrière la violence des gangs du Salvador », in *Le Monde diplomatique*, mars 2004.

ne progresse guère dans le secteur de la sécurité, le statut futur des anciens combattants n'est pas clair, la création d'emplois est limitée et un grand nombre d'armes sont en circulation⁴⁶³.

C'est également le cas de la Côte d'Ivoire au sujet de laquelle, cinq années après la création de l'ONUCI, le Conseil de sécurité continue de constater des retards dans ce domaine, priant les donateurs d'apporter un soutien financier particulièrement accru pour le regroupement, désarmement et la réinsertion des ex-combattants et des milices. Le Secrétaire général rapporte à cet égard que le Bureau d'appui à la consolidation de la paix a approuvé, en guise de support financier temporaire, une subvention de 4 millions de dollars destinés à financer 1000 microprojets devant permettre la réinsertion à court terme de plus de 5000 ex-combattants en attendant leur prise en charge par le programme de réinsertion à long terme⁴⁶⁴.

C'est encore le cas de la MONUC qui, en vertu de la résolution 1355 adoptée le 15 juin 2001, reçoit comme mandat de prêter son assistance, sur demande et dans les limites de ses moyens, pour le désarmement, la démobilisation, le rapatriement et la réintégration, à titre volontaire de groupes armés⁴⁶⁵. Deux années plus tard, le second rapport spécial du Secrétaire général sur la MONUC fait état de l'éclatement de combats dans l'est de la République démocratique du Congo qui continuent d'entraver, de perturber et de retarder son mandat dans le désarmement, la démobilisation, le rapatriement ou la réinstallation et la réinsertion, spécifiant en outre que l'expérience de l'Organisation a montré que le programme de D.D.R. ne pouvait être mené à bien que s'il règne des conditions de sécurité raisonnables, avec la pleine coopération des parties concernées⁴⁶⁶. Dans son quatorzième rapport sur la MONUC, publié en 2003, le Secrétaire général, stigmatisant le comportement du RCD-Goma et des combattants Maï-Maï, a fait savoir que l'application d'un programme de D.D.R. visant à désarmer et démobiliser les combattants congolais dépendait entièrement du règlement des conflits locaux, principalement dans l'est et dans le nord⁴⁶⁷. L'année suivante sera

⁴⁶³ S/2006/60 du 2 février 2006, Rapport du Secrétaire général sur La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 26.

⁴⁶⁴ S/RES/1826 du 29 juillet 2009, § 13 ; voir également S/2008/645 du 13 octobre 2008, Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 21.

⁴⁶⁵ S/RES/1355 du 15 juin 2001, § 32.

⁴⁶⁶ S/2003/566 du 27 mai 2003, Deuxième rapport spécial du secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en république démocratique du Congo, § 20.

⁴⁶⁷ S/2003/1098 du 17 novembre 2003, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies, § 17. Le RCD-Goma n'a pas pleinement coopéré, limitant souvent la liberté de circulation du personnel de la MONUC. Les interlocuteurs Maï Maï de la Mission se sont également avérés peu fiables exigeant souvent une compensation monétaire pour leur coopération. Voir aussi S/2003/566 du 27 mai

déterminante pour le processus de D.D.R. en République démocratique du Congo car elle verra un retrait du rôle joué par la MONUC dans le renforcement du secteur de la sécurité. Le Secrétaire général indiquera, en effet, dans son troisième rapport spécial que la MONUC ne puisse plus exercer aucune responsabilité dans ce domaine et qu'elle se limite à fournir un appui à la coordination générale en aidant à identifier dès le départ, les lacunes dans le soutien international⁴⁶⁸. C'est la Banque mondiale en coopération avec la Commission Nationale de Désarmement (CONADER) devenu l'Unité chargée du Programme Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (U.P.N.D.D.R.) qui continueront les efforts entrepris par la MONUC au moyen de la constitution d'un fonds multi-donateurs⁴⁶⁹. A côté de son rôle consultatif, la contribution opérationnelle de la MONUC s'est limitée à l'enregistrement des armes collectées et la destruction des armes inutilisables, les armes utilisables étant remises à l'armée nationale⁴⁷⁰.

§ 2 : La réforme inachevée des forces de maintien de l'ordre

La réforme incomplète des forces de maintien de l'ordre civiles et militaires, par l'Etat destinataire des mesures de consolidation de la paix, constitue le second obstacle sur lequel viennent butter les opérations de consolidation de la paix qui voient au cours de l'évolution du processus de paix, ça et là, se raviver des poches de résistance et se profiler la perspective d'une insécurité grandissante au sein de l'Etat en cause. Le Secrétaire général remarque à ce sujet que « *Les différents groupes armés ont encore beaucoup de mal à terminer leur transformation d'anciens groupes armés qu'ils étaient en de véritables partis politiques*

2003, Deuxième rapport spécial du secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 20.

⁴⁶⁸ S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 63 : « *Les commissions proposées offrent un moyen de relancer la réforme et d'accélérer les progrès dans des domaines critiques pour le succès global de la transition, de renforcer la responsabilité et d'accélérer la prise de décisions et l'exécution. Il sera demandé à la communauté internationale et aux institutions de transition de désigner un chef de file pour chaque secteur. La MONUC n'assumera pas de responsabilités dans ces domaines mais fournira un appui à la coordination générale en aidant chaque commission et, en identifiant, dès le départ, les lacunes dans le soutien international (...)* ». Voir aussi S/2004/1034 du 31 décembre 2004, Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 35-37.

⁴⁶⁹ S/2008/433 du 3 juillet 2008, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 43. Suite à la mauvaise gestion de ce fonds, la Banque mondiale suspendra son aide au processus DDR en septembre 2006 et la reprendra finalement le 22 avril 2008. Voir S/2006/390 du 13 juin 2006, Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 50.

⁴⁷⁰ S/2005/167 du 15 mars 2005, Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 27.

*aujourd'hui. Ils s'arrangent le plus souvent pour ralentir le processus de DDR ou encore certaines factions font dissidence et le règlement des dissensions politiques, si elles ne trouvent pas de réponse dans le cadre de la loi, se transportent sur le terrain bien connu et maîtrisé du conflit armé ; et c'est le retour à la case de départ »*⁴⁷¹. Cet état de maîtrise incomplète de l'ordre civil et militaire est induit, à la fois, par l'accumulation de retards dans le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants étant donné qu'elle a pour corollaire la lenteur dans la constitution et l'autonomisation des forces armées, ainsi que par l'état de délabrement avancé des institutions nationales de police.

Dans le cas de la MINUL, par exemple, monsieur K. ANNAN a mis en garde sur le risque qu'une « *mauvaise planification et une mauvaise exécution des différentes étapes du programme de DDR, (...), hypothéqueraient tout le processus de paix et déstabiliseraient le Libéria et toute la sous-région* » ; à sa suite l'actuel Secrétaire général Ban KI-MOON a déclaré que « *la réinsertion et la réadaptation complètes des ex-combattants en tant que citoyens productifs demeurent un défi majeur* » au Libéria⁴⁷².

En République démocratique du Congo, l'absence de progrès concernant l'intégration des ex-combattants a constitué un facteur important de déstabilisation sécuritaire. Malgré le déploiement de commandants de région militaire chargés d'assurer l'intégration dans les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), les groupes armés du pays sont encore loin d'être véritablement intégrés. En juillet 2008, il restait encore 130.207 combattants toujours en attente d'intégration (ce chiffre comprend 79.103 combattants des FARDC plus le nombre estimatif combattants des groupes armés qui ont signé les Actes d'engagement de Goma en janvier 2008, tel qu'il a pu être déterminé par l'exercice de recensement effectué par le Gouvernement et ses partenaires internationaux en avril 2008)⁴⁷³.

⁴⁷¹ S/2003/875 du 11 septembre 2003, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Libéria, § 49.

⁴⁷² *Idem, ibidem*. Au Libéria, les activités d'ex-combattants continuent à être une source potentielle d'instabilité, du fait de l'exploitation illégale des ressources dans des enclaves économiques et des zones minières inaccessibles, en particulier. Ce problème a été mis en relief dans les conclusions de l'évaluation conjointe de la sécurité qui confirme que les activités minières illicites de nombreux ex-combattants se poursuivent dans tout le pays. Pour faire face à ce problème, le PNUD et la Commission nationale du désarmement, de la démobilisation, de la réinsertion et de la réadaptation, en collaboration avec la MINUL, ont continué de mettre en œuvre un programme de réinsertion et de réadaptation d'une durée d'un an à l'intention d'un groupe final de 7.251 ex-combattants n'ayant encore bénéficié d'aucun programme de cette nature. Voir S/2008/553 du 15 août 2008, Dix-septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, § 13.

⁴⁷³ Cet exemple est assez particulier parce qu'en R.D.C., la MONUC n'a plus de responsabilité évidente dans le processus D.D.R. qui est laissé à d'autres acteurs, en particulier la Banque mondiale qui travaille de concert avec la Commission nationale de désarmement et de réinsertion (CONADER), devenue depuis juillet 2007, U.E.P.N.D.D.R. Cependant, il démontre, d'une autre façon, combien l'accumulation de retards dans le processus

En matière de police nationale, la composante police civile de la MONUC a pu mener une évaluation des institutions de police dans plusieurs régions clés du pays, notamment le Sud-Kivu, Kindu et la région de l'Ituri. Le constat qui en est ressorti conclut que bien que les structures de la police se sont maintenues à l'intérieur du pays, elles manquent cruellement d'assistance matérielle, financière et technique⁴⁷⁴. Le Secrétaire général constate que malgré la bonne foi de la police locale, il sera extrêmement difficile pour celle-ci d'assumer ses responsabilités après des années de négligence en matière de formation, de ressources et de matériel auxquelles s'ajoutent des accusations de corruption et de violences physiques à l'origine de la défiance d'un grand nombre de la population⁴⁷⁵. Les conséquences de cette incurie se sont fait ressentir particulièrement dans des mouvements de grogne des policiers qui n'avaient pas reçu leur solde et dans la très grande instabilité qui a caractérisé la période électorale⁴⁷⁶.

La maîtrise incomplète du maintien de l'ordre ralentit la repossession par l'Etat de ses compétences en matière de sécurité nationale, mais favorise également le comportement de certaines factions militaires déçues qu'un tel accord de paix ne donne pas des résultats immédiats, le comportement de bandes criminelles qui exploitent les conflits pour s'enrichir, voire le comportement d'individus ou de groupes qui risquent de perdre leur pouvoir et leur influence en raison de la nouvelle donne politique qui accompagne généralement la

D.D.R. est susceptible d'entraver la mission d'une opération de consolidation de la paix sur le terrain, même si elle n'a aucune responsabilité dans ce retard. Voir S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 14 et 19. Voir aussi S/2008/433 du 3 juillet 2008, Vingt-sixième rapport du secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 44.

⁴⁷⁴ A la suite d'une demande d'assistance pour la région de l'Ituri formulée par la République démocratique du Congo au Secrétaire général en août 2002, une Commission mixte police nationale congolaise/police civile a été constituée pour évaluer les besoins de l'Ituri. A l'issue de ses travaux rendus le 14 novembre 2002, elle a recommandé un Programme de soutien, notamment en matière de formation, de logistique, de transport et d'équipement. V. S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 28. Puis, face à la dégradation de la situation dans cette même région, le Conseil de sécurité, suite à la proposition du Secrétaire général (S/2003/574), autorisera le déploiement d'une Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia en coordination étroite avec la MONUC (S/RES/1484 du 30 mai 2003, § 1). Elle sera dirigée par l'Union européenne (S/2003/1098 du 17 novembre 2003, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 6).

⁴⁷⁵ S/2001/572 du 08 juin 2001, Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 97.

⁴⁷⁶ Voir S/2005/167 du 15 mars 2005, Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisations des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 74 ; et S/2005/603 du 26 septembre 2005, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 41.

conclusion d'un processus de paix⁴⁷⁷. Comme l'a fait remarquer le Représentant permanent du Costa Rica, monsieur NIEHAUS, la signature d'un accord de paix ne freine pas la dynamique de la violence : « *les haines et le désir de vengeance subsistent. La tentation de recourir aux armes et aux contingents militaires reste latente. La logique de la violence et de la stratégie militaire persiste. Dans la mesure où l'on ne désarme ni ne démobilise les combattants, les perspectives de paix sont assombries par la menace toujours imminente de la reprise des hostilités et du crime violent* »⁴⁷⁸.

Monsieur Jean-Marie GUEHENNO, à propos du continent africain, indique que la principale caractéristique des opérations de paix sur ce continent, est d'avoir été établies dans des Etats faillis ou affaiblis par de longs conflits, des Etats dans lesquels la police, la justice et la sécurité ne sont plus que l'ombre d'elles-mêmes. Les accords qui ont pu y être conclus avec des groupes armés n'ont, dès lors, pas la même autorité que des accords signés avec des Etats souverains. Ils sont en eux-mêmes plus fragiles parce que des bandes de brigands ne s'exposent pas aux mêmes conséquences qu'un Etat, si elles n'honorent pas leur signature. Rejoignant la pensée de monsieur K. ANNAN, il souligne que ces groupes peuvent se fragmenter sous l'effet de dissidences multiples, ou fluctuer au gré d'intérêts contradictoires et changeants⁴⁷⁹. Dans le même sens, le professeur G. BASUE BABU KAZADI, fait remarquer que les accords de paix constituent pour certains acteurs de mauvaise foi, en Afrique, un temps de repli permettant de reculer pour mieux sauter. C'est ainsi, explique-t-il, que le moindre déséquilibre dans la réalisation des accords de paix réactive les lignes de fronts. Ces acteurs se caractérisent le plus souvent par une volonté moindre d'assumer le jeu démocratique car, justement, le soutien populaire aux auteurs des conflits endémiques n'est pas garanti⁴⁸⁰.

La maîtrise incomplète du maintien de l'ordre freine les efforts de stabilisation au sein de l'Etat et retarde l'achèvement des opérations de consolidation de la paix qui ont pour finalité de réduire les risques de reprise du conflit armé. Le cas de la République

⁴⁷⁷ A/60/640 du 29 décembre 2005, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, § 18.

⁴⁷⁸ S/PV.4118 du 23 mars 2000, *Le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après un conflit*, intervention du Représentant permanent du Costa Rica, monsieur NIEHAUS, p. 8.

⁴⁷⁹ GUEHENNO Jean-Marie, « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », *Politique étrangère* 3-4/2003, p. 696.

⁴⁸⁰ Greg BASUE BABU KAZADI, *L'action internationale en faveur de la démocratisation en Afrique : le cas du Zaïre*, Université de Nancy II, Thèse de doctorat en Droit, année universitaire 1998-1999, p. 462.

démocratique du Congo est révélateur à ce sujet, car il est possible de constater que près d'une décennie après le déploiement de la MONUC, les résolutions du Conseil de sécurité reviennent sans cesse, avec une préoccupation grave, sur la situation sécuritaire qui prévaut dans cet Etat en particulier dans le district de l'Ituri au nord et les deux provinces du Kivu à l'est appelant les autorités congolaises à intensifier d'urgence les efforts qu'elles mènent pour réformer le secteur de la sécurité, notamment l'armée, la police et l'appareil judiciaire⁴⁸¹. La composante police civile de la MONUC est arrivé au constat que la multiplication des troubles à l'ordre civil sur toute l'étendue du territoire nationale de la République démocratique du Congo, en particulier le Sud-Kivu, Kivu et la région de l'Ituri tient notamment au fait que, bien que les structures de la police se soient maintenues à l'intérieur du pays, elles manquent cruellement d'assistance matérielle, financière et technique⁴⁸². Le Secrétaire général a également constaté que malgré la bonne foi de la police locale, il lui est extrêmement difficile d'assumer ses responsabilités après des années de négligence en matière de formation, de ressources et de matériel⁴⁸³.

La contribution de la MONUC ne parvient que difficilement à endiguer les risques de violence et si le Secrétaire général rapporte quelques fois que les FARDC ont réussi à mener des opérations contre les groupes armés étrangers avec l'appui de la MONUC, c'est toujours pour constater *in fine* qu'elles se sont très souvent révélées incapables de conserver le contrôle des territoires conquis ou de protéger les civils congolais contre les représailles⁴⁸⁴. De plus, les anciens éléments belligérants du gouvernement de transition continuent de contrôler les diverses factions au moyen de chaînes de commandement parallèles. « *La faiblesse de la*

⁴⁸¹ Le Conseil a, en effet, réaffirmé à plusieurs reprises sa grave préoccupation devant la présence de groupes armés et de milices dans l'est de la République démocratique du Congo, en particulier dans les provinces du Nord et du Sud Kivu et dans le district de l'Ituri, qui perpétuent un climat d'insécurité dans l'ensemble de la région. S/RES/1768 du 31 juillet 2007 ; S/RES/1794 du 21 décembre 2007 ; S/RES/1799 du 15 février 2008 ; S/RES/1794 du 21 décembre 2007, § 13 ; etc.

⁴⁸² A la suite d'une demande d'assistance pour la région de l'Ituri formulée par la République démocratique du Congo au Secrétaire général en août 2002, une Commission mixte police nationale congolaise/police civile a été constituée pour évaluer les besoins de l'Ituri. A l'issue de ses travaux rendus le 14 novembre 2002, elle a recommandé un Programme de soutien, notamment en matière de formation, de logistique, de transport et d'équipement. V. S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 28. Puis suite à la dégradation de la situation dans cette même région, le Conseil de sécurité, suite à la proposition du Secrétaire général (S/2003/574), autorisera le déploiement d'une Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia en coordination étroite avec la MONUC (S/RES/1484 du 30 mai 2003, § 1). Elle sera dirigée par l'Union européenne (S/2003/1098 du 17 novembre 2003, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, § 6).

⁴⁸³ S/2001/572 du 08 juin 2001, Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 97.

⁴⁸⁴ S/2006/390 du 13 juin 2006, Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 52.

structure de commandement et de conduite des opérations des FARDC, le manque d'appui régulier et les retards dans le versement des soldes constituent autant de facteurs qui contribuent à l'indiscipline des soldats dont la subsistance dépend de la population locale »⁴⁸⁵.

L'une des plus grandes difficultés auxquelles la MONUC a du faire face, dans le cadre de la consolidation des forces de police nationale en RDC, provient du fait que ces forces sont le plus souvent abandonnées à leur propre sort, le gouvernement étant incapable d'assurer une paie régulière, d'où une situation de tension permanente et d'insécurité aussi bien dans la ville de Kinshasa qu'à l'intérieur du pays⁴⁸⁶. La maîtrise incomplète du maintien de l'ordre civil et militaire a eu pour autre conséquence la commission de violences sexuelles par les milices et groupes armés ainsi que par des éléments des FARDC, de la PNC et d'autres services de sécurité et de renseignement ; mais elle a également entraîné un sentiment de défiance vis-à-vis de l'autorité de l'Etat qui dans un cas extrême a abouti à des mouvements de rebellions, notamment à l'Est du pays, le cas de la milice dissidente (C.N.D.P.) conduite par Laurent NKUNDA, et à des velléités sécessionnistes, notamment à l'Ouest, le cas du mouvement « *Bundu dia Kongo* »⁴⁸⁷.

Section II : Les obstacles à la consolidation politique de la paix

Dans la gamme des efforts qu'elles ont entrepris en faveur de la réhabilitation des Etats, les opérations de consolidation de la paix des Nations unies se sont également heurtées

⁴⁸⁵ S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 14 et 19. Voir aussi S/2008/433 du 3 juillet 2008, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 44. La réduction du risque de reprise des conflits passe aujourd'hui par le renforcement de la coopération au niveau sous régional, comme en témoigne la résolution 1794 (2007) par laquelle le Conseil de sécurité se félicite des « *efforts déployés conjointement par les Gouvernements de la République démocratique du Congo et de la République du Rwanda pour régler leur problème communs de sécurité par le dialogue et la coopération* ». Voir S/RES/1794 du 21 décembre 2007, préambule.

⁴⁸⁶ Voir à ce sujet, S/2005/167 du 15 mars 2005, Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisations des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 74 ; et S/2005/603 du 26 septembre 2005, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 41.

⁴⁸⁷ S/RES/1794 du 21 décembre 2007, préambule. Le Conseil de sécurité n'a pas manqué de souligner que le gouvernement de la RDC, en coopération avec la MONUC, doit impérativement mettre fin à ces violences et traduire en justice leurs auteurs ainsi que les officiers supérieurs dont ils relèvent. Voir aussi S/2008/433 du 3 juillet 2008, Vingt-sixième rapport du secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 5.

à des difficultés politiques importantes. Kofi ANNAN rappelle, à juste titre, qu'en abordant la question de la consolidation de la paix, on touche un certain nombre de questions délicates telles que la souveraineté, les traditions, la sécurité, la justice et la réconciliation. Selon lui, les difficultés que posent ces questions sont de nature politique⁴⁸⁸.

Ces difficultés ont d'une certaine manière causé la précarité des résultats obtenus par les opérations de consolidation de la paix, affectant plus ou moins gravement la capacité de l'Etat à recouvrer son autorité politique et administrative sur l'étendue du territoire national. Au regard du critère politique et sécuritaire qui conditionne la réussite de ces opérations, savoir la réduction des risques de conflit armé en définissant et étayant les structures propres à raffermir la paix, la pratique des opérations de consolidation de la paix montre deux failles importantes : la première est qu'elle n'a pas su, dans bien des cas, résorber les fléaux de la corruption et de la fraude qui ont fini par s'ériger en véritable système de gestion de l'Etat défaillant (§ 1), la seconde touche au fait que l'état du secteur de la justice, dans plusieurs cas, est resté relativement délabré et par conséquent nuit, d'une certaine façon, à la (re)construction du lien social au sein de l'Etat défaillant (§ 2).

§ 1 : La persistance de la corruption et de la fraude

La Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003, ne donne aucune définition formelle sur ce qu'elle entend par fraude ou corruption. Son chapitre III, laisse à la discrétion de chaque Etat partie, le soin d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale à une série d'actes matériels constitutifs de corruption⁴⁸⁹. Le Groupe de travail des Institutions financières internationales sur la lutte contre la corruption quant à lui définit la corruption comme un acte qui consiste à offrir, donner, recevoir ou solliciter, directement ou indirectement, quelque chose de valeur dans le but d'influencer indûment les actes d'une autre partie ; et définit la fraude comme tout acte ou toute omission, y compris toute déclaration inexacte, qui, sciemment ou par

⁴⁸⁸ S/PV.4833 du 24 septembre 2003, Justice et légalité : rôle de l'Organisation des Nations Unies, Intervention de monsieur Kofi ANNAN, p. 2. Voir également A/55/502 du 21 octobre 2000, Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 24.

⁴⁸⁹ A/RES/58/54 du 31 octobre 2003, Annexe, *Convention des Nations Unies contre la corruption* ; Chapitre III : Incrimination, détection et répression.

négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une partie dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre ou d'échapper à une obligation⁴⁹⁰.

Dans le travail qu'elles mènent au sein des Etats défailants, les opérations de consolidation de la paix ont tendance à voir dans la fraude et la corruption la conséquence plutôt que la cause de cette défaillance, éclipsant totalement le fait que cette fraude et cette corruption sont, avant tout, étroitement liées à la faiblesse économique et au défaut de bonne gouvernance des Etats issus des processus de décolonisation comme de décommunisation et qu'elles ont, dans beaucoup de cas, précipité la défaillance de l'Etat. Selon monsieur Kofi ANNAN, si l'ONU a conçu ses efforts de façon que la population puisse constater de manière tangible qu'ils tiennent compte de l'urgence de ses besoins dans le domaine de la sécurité, elle n'a souvent rien fait pour éliminer les causes premières du conflit. C'est en s'attaquant aux causes premières du conflit que la communauté internationale peut aider à prévenir une future résurgence des conflits. L'ancien Secrétaire général est d'avis que la paix et la stabilité ne peuvent prévaloir que si la population perçoit la possibilité de résoudre, par des voies légitimes et justes, des questions politiquement sensibles telles que l'inégalité d'accès aux richesses et aux services sociaux, les abus de pouvoir, le déni du droit à la propriété ou à la citoyenneté, etc. Il considère, en outre, que sans une bonne conduite des affaires publiques, des institutions solides et une volonté ferme d'éliminer la corruption et la mauvaise gestion où qu'elles existent, il restera impossible de faire de plus grands progrès⁴⁹¹.

L'importance de l'aspect du renforcement institutionnel et plus particulièrement administratif, a été particulièrement révélateur dans le cas haïtien où, malgré le fait que la situation

⁴⁹⁰ Le 18 février 2006, les dirigeants de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, du Groupe de la Banque européenne d'investissement, du Fonds monétaire international, du Groupe de la Banque interaméricaine de développement et du Groupe de la Banque mondiale ont convenu de mettre en place un Groupe de travail des Institutions financières internationales (IFI) sur la lutte contre la corruption, en vue d'œuvrer à l'élaboration d'une stratégie cohérente et harmonisée de lutte contre la corruption et dans cet objectif ont établi un Cadre uniforme de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption.

⁴⁹¹ S/2004/616 du 23 août 2004, *Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, § 4. Voir aussi A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, §§ 32 et 35. Monsieur Jean-Baptiste ONANA considère, au sujet du continent noir, que toute amorce de développement est illusoire tant que le corps social africain reste à ce point affecté par une corruption généralisée, un incivisme caractérisé, une conscience tribale et ethnique antinationale, la concussion, la gabegie, le népotisme et des mentalités d'assistés : « Certes, ces tares sont loin d'être une exception africaine. Mais dans une société où les mentalités restent réfractaires ou à tout le moins inadaptées à la conception moderne du développement, elles prennent une ampleur et une gravité autrement plus grandes ». Voir ONANA Jean-Baptiste, « De la relation entre culture et développement : leçons asiatiques pour l'Afrique », *Politique africaine*, n° 68, décembre 1997, p. 99.

sécuritaire ait été stabilisée dans ce pays et après avoir obtenu la régularité des élections, le Secrétaire général ne masque pas son inquiétude. Selon ses propos, la démocratie ne prendra pas en Haïti, tant que le nouveau régime n'aura pu améliorer les conditions de vie de la population et cette condition passe par une administration dynamique ce qui n'est pas le cas dans cet Etat. Le Secrétaire général parle du développement qui prend du retard à cause de l'inertie de l'administration alors que les ressources financières ne manquent pas ; pour lui ce qui fait gravement défaut en Haïti, c'est la capacité d'absorption de l'aide fournie par la communauté internationale, « *les ministères étant mal équipés pour élaborer et mettre en œuvre des programmes économiques et sociaux* »⁴⁹².

C'est donc par le haut et de manière indirecte, que l'Organisation des Nations unies a tenté de remédier à ces deux fléaux en mettant sur pieds des opérations de consolidation de la paix dont le but est de raffermir la paix par le biais de mesures appropriées. L'objectif primordial des ces opérations est donc la paix, la lutte contre la fraude et la corruption n'entrant en ligne de compte que dès lors qu'elles affectent cette paix. L'orientation prise par les opérations de consolidation de la paix se renforce par la considération que fraude et corruption concernent, au plus haut point, la sphère de l'interindividuel national protégé par le domaine réservé sur lequel l'Etat exerce sa compétence nationale de manière exclusive⁴⁹³. La pratique des opérations de consolidation de la paix permet effectivement une nette diminution des actes de fraude et de corruption, simplement elle ne permet pas de les éradiquer totalement et ceux-ci, si ils diminuent en intensité, n'en sont pas moins présents et constituent à plus ou moins long terme un obstacle à la pérennisation de la paix du simple fait qu'ils renforcent le caractère précaire de l'Etat en voie de rétablissement, et entretient les facteurs d'une faiblesse récurrente⁴⁹⁴.

La persistance de la fraude et de la corruption présente comme autre risque majeur d'encourager le règne de l'impunité et de la constitution de systèmes mafieux concurrençant l'autorité politique et administrative de l'Etat. Plusieurs cas permettent, en effet, de conclure à un phénomène de criminalisation des économies postconflits et de ramification des réseaux de

⁴⁹² A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 803.

⁴⁹³ En Sierra Leone, par exemple, le Gouvernement a pris l'initiative de mettre en place une Commission de lutte contre la corruption, organe indépendant, qui a été jusqu'à diligenter des enquêtes contre six ministres de la République. Voir S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 8.

⁴⁹⁴ Cela renforce davantage la nécessité d'une politique économique encadrée et volontariste de la part de ces opérations que nous aborderons au prochain chapitre.

pillage des ressources, réseaux nationaux et transnationaux qui se nourrissent de la faiblesse des Etats dans le domaine de la lutte contre l'impunité. En Haïti, par exemple, il est possible d'observer combien la fraude et la corruption ont limité la capacité de l'Etat à assurer la continuité du service public à sa population, accentuant le délitement des institutions publiques et renforçant le sentiment de défiance du peuple à leur endroit⁴⁹⁵. Au Sierra Leone, le Secrétaire général rapporte que la sécurité et la stabilité politiques, que la MINUSIL a pu favoriser dans le pays, sont toujours menacées par un certain nombre de facteurs, notamment « *la corruption qui est encore répandue dans le secteur public* » et empêche les organismes publics de l'Etat de fournir les services requis à la population⁴⁹⁶. En Haïti, la lutte contre la corruption est regardée comme une activité prioritaire à côté de la révision de la constitution et des règlements applicables aux partis politiques⁴⁹⁷. En République démocratique du Congo, le Secrétaire général constate que malgré la bonne foi de la police locale, il lui sera extrêmement difficile d'assumer ses responsabilités après des années de négligence en matière de formation, de ressources et de matériel auxquelles s'ajoutent des accusations de corruption et de violences physiques à l'origine de la défiance d'un grand nombre de la population⁴⁹⁸.

§ 2 : La lenteur des mécanismes de réconciliation nationale

La question de la réconciliation nationale au sein des Etats en situation postconflit doit être comprise comme un processus et à ce titre nécessite un temps certain pour que puisse émerger les premiers signes d'une véritable réconciliation. Les opérations de consolidation de la paix sont en premier chef concernées par le défi que pose le processus de réconciliation nationale, cependant en raison de l'impératif primordial qui est le leur est qui est lié à la paix, il ressort de la pratique de ces opérations qu'elles ont du mal à faire avancer sur un pied d'égalité, l'impératif de la paix et celui de la justice et cela se ressent sur le terrain de la réconciliation nationale qui s'en retrouve dès lors ajournée. Le professeur Auguste MAMPUYA considère à ce sujet que sans réconciliation, la logique conflictuelle persiste et,

⁴⁹⁵ S/2008/202 du 7 avril 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 2.

⁴⁹⁶ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 2 et 42.

⁴⁹⁷ S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 67.

⁴⁹⁸ S/2001/572 du 08 juin 2001, Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 97.

même si le conflit n'éclate pas, il en apparaîtra toujours le climat et la menace : « *Dans ce sens, le besoin de réconciliation est d'autant plus impérieux dans les sociétés internes que les protagonistes sont obligés de demeurer ensemble, de partager le même vécu, le même destin, le même devenir, à l'intérieur d'un même espace géographique et de mêmes structures étatiques* »⁴⁹⁹.

La pratique des opérations de consolidation de la paix atteste clairement qu'elle est fondée sur la conviction qu'il est difficile, voire impossible, de consolider la paix dans la période qui suit immédiatement la fin d'un conflit, et de la préserver durablement, si la population n'est pas assurée d'obtenir réparation à travers un système légitime de règlement des différends et d'administration équitable de la justice⁵⁰⁰. L'analyse du travail accompli par ces opérations montre qu'elles ont eu du mal à faire prendre conscience aux Etats de la nécessité qu'il y a à instaurer un système respectueux des droits et devoirs de chacun fondé sur la réconciliation et la réparation, pour favoriser leur rétablissement effectif. Comme le relève monsieur K. ANNAN, la justice est vitale pour le bon fonctionnement des Etats, elle est un élément essentiel pour la création et le maintien d'Etats stables, pacifiques et démocratiques⁵⁰¹.

La pratique des opérations de consolidation de la paix s'est heurtée à plusieurs formes d'incuries des Etats défailants vis-à-vis du domaine de la justice entendu comme cet idéal de responsabilité et d'équité en ce qui concerne la protection et la revendication des droits et, la prévention et la punition des violations, et qui implique la prise en considération de l'accusé, des intérêts de la victime, et du bien-être de la société toute entière⁵⁰². Celle-ci a entravé les efforts de consolidation de la paix menés par les opérations de paix en provoquant au sein de la population des regains de tension ou des situations de reprise de la violence : « *d'aucuns, (...), ont perdu confiance en un processus de paix donné parce qu'ils avaient le sentiment qu'ils n'étaient pas à l'abri de la criminalité, qu'ils ne pourraient pas rentrer chez eux dans*

⁴⁹⁹ MAMPUYA Auguste, « *Négociation et facilitation : expérience des Grands Lacs. Le conflit en R.D.C.* », Les Cahiers de la paix : « Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable », n° 10, 2004, pp. 163-164.

⁵⁰⁰ S/2004/616 du 23 août 2004, Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, § 2.

⁵⁰¹ S/PV.4833 du 24 septembre 2003, Justice et légalité : rôle de l'Organisation des Nations Unies, Intervention de monsieur Kofi ANNAN, p. 2.

⁵⁰² S/2004/616 du 23 août 2004, *opus citatum*, § 7.

de bonnes conditions de sécurité, qu'ils ne pourraient pas reconstruire les bases d'une vie normale ou que l'on ne s'attaquerait pas au problème des injustices passées »⁵⁰³.

C'est le cas notamment du Salvador où plusieurs des personnes citées par le rapport final rendu par la Commission « *Vérité pour le Salvador* » ont continué à occuper les fonctions de haut niveau qu'elles possédaient jusque là, contrairement aux recommandations de la Commission. Au plus grand regret des membres de la Commission, le jour où le rapport a été rendu public, le 15 mars 1993, le Président salvadorien, Alfredo Christiani BUCKARD, a accordé l'amnistie à toutes les personnes dont le nom était cité dans le rapport⁵⁰⁴.

C'est également le cas du Libéria où, en dépit des progrès accomplis dans l'administration de la justice, la MINUL se heurte encore à de graves difficultés à l'échelle du pays : sous-financement, pénurie de responsables judiciaires qualifiés ; manque d'infrastructures, notamment de tribunaux et de prisons ; caractère archaïque des règles de procédures ; nombre insuffisant de fonctionnaires judiciaires et de juristes qualifiés ; mauvaise gestion des dossiers ; faiblesse des salaires ; et corruption⁵⁰⁵. Monsieur Ban KI-MOON ajoute à ce tableau qu'en dépit des progrès accomplis par la Commission Vérité et Réconciliation, le Libéria continue d'être en proie à des tensions ethniques qui touchent de nombreux secteurs de la société. Les actes de justice populaire et de violence gratuite deviennent un souci majeur et mettent en évidence « *la précarité de la sécurité dans le pays* »⁵⁰⁶.

C'est encore le cas d'Haïti, où monsieur Ban KI-MOON fait remarquer que la réforme du secteur judiciaire s'est réalisée très lentement et la véritable prise de conscience n'est que très récente. En effet, elle ne commence véritablement qu'avec la mise en œuvre du plan de

⁵⁰³ S/PV.4833 du 24 septembre 2003, *Justice et légalité : rôle de l'Organisation des Nations Unies*, , p. 2.

⁵⁰⁴ HERTVIK Nicole, « El Salvador : le changement de l'intérieur », in *Chronique ONU*, vol. XXXIX, N° 3, Septembre-Novembre 2002, p. 75. Voir aussi BARRERE Karine et FEUGAS François, « Rapport de la Commission « Vérité pour le Salvador » » (1992-1993), in <http://www.base.d-ph.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-1910.html>. « *En ce qui concerne les agents publics en général, criminels ou coupables d'actes ayant donné lieu à impunité, la Commission demande expressément la déchéance de leurs fonctions et qu'ils ne soient plus habilités à occuper le moindre mandat public pendant une période minimale de 10 ans. Elle insiste sur l'obligation d'une épuration comme préalable à tout renouveau institutionnel* ».

⁵⁰⁵ S/2008/553 du 15 août 2008, Dix-septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, §§ 36-38. Pour ces raisons de nombreux libériens n'ont guère confiance dans le système d'administration de la justice. De plus, du fait de la faiblesse du système de justice pénale, la plupart des établissements pénitentiaires, dont la prison centrale de Monrovia, demeurent surpeuplés.

⁵⁰⁶ S/2008/553 du 15 août 2008, Dix-septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, § 10.

réforme triennal de la justice décrit dans le Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP), et les trois lois sur l'indépendance de la justice adoptées en décembre 2007. Le calendrier convenu par le plan triennal prévoit la création en septembre 2008 du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, qui jouera un rôle essentiel d'administration et de réglementation du système judiciaire. Les efforts sont actuellement en cours et portent principalement sur le renforcement de la chaîne pénale, par la création de nouvelles juridictions, sur la formation avec la réouverture prochaine de l'Ecole de la magistrature et les nombreux programmes de formations ouverts à l'attention des magistrats, sur l'amélioration de la gestion pénitentiaire (amélioration des infrastructures, achat du matériel nécessaire, formation du personnel, amélioration du traitement des détenus) et enfin l'amélioration de la coopération entre la police et l'appareil judiciaire⁵⁰⁷.

Enfin au Sierra Leone, le Secrétaire général fait remarquer que la faiblesse du secteur judiciaire est longtemps restée un problème critique, même après six années de présence de la MINUSIL. Le manque de juges, de magistrats et notamment de magistrats du parquet, ainsi que les mauvaises conditions de travail se sont soldés dans cet Etat par une accumulation de dossiers à traiter, par des retards dans les procès et des détentions préventives prolongées. A cela s'ajoute le fait que la mise en œuvre des recommandations contenues dans le « *Livre blanc* » publié par le gouvernement pour donner suite à la publication du rapport de la Commission vérité et réconciliation, n'a que très lentement progressé comme le fait remarquer le Secrétaire général⁵⁰⁸. Autre aspect du problème, l'insuffisance des traitements du personnel judiciaire, et en particulier des juges et le système de la justice pour mineurs qui exige de retenir tout spécialement l'attention, car les mineurs continuent d'être détenus avec des adultes dans les cellules de commissariats et les prisons⁵⁰⁹. Enfin, bien qu'une assistance ait été consacrée à la construction des tribunaux et d'établissements pénitentiaires et à la remise en état de ceux qui existaient dans tout le pays, elle n'est pas allée de paire avec une administration efficace de la justice⁵¹⁰. A l'occasion de son premier rapport sur le Bureau

⁵⁰⁷ S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, §§ 31-42.

⁵⁰⁸ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 51.

⁵⁰⁹ S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 33. Les problèmes liés au surpeuplement des prisons sont aggravés par le fait que les détenus ont du mal à bénéficier de services de santé et d'une aide judiciaire et que l'approvisionnement en eau est irrégulier dans les établissements pénitentiaires.

⁵¹⁰ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 46-47.

intégré des Nations unies en Sierra Leone, le Secrétaire général des Nations unies souligne encore que « *les faiblesses structurelles du système judiciaire continuent à poser des problèmes pour la consolidation de la paix*⁵¹¹ ».

⁵¹¹ S/2006/269 du 28 avril 2006, Premier rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone, §§ 42-43.

Chapitre II : Sur le plan économique et social

Les opérations de consolidation de la paix présentent un bilan mitigé dont la cause se situe également dans un certain nombre de difficultés économiques et sociales qu'elles ne parviennent pas à résorber complètement. L'*Agenda pour la paix* rappelle que la guerre et les conflits ont des racines profondes qui nécessitent pour les atteindre de favoriser le développement économique et social⁵¹². L'analyse du mandat des opérations de consolidation de la paix montre cependant que faute d'avoir pu véritablement atteindre les racines des conflits armés et surtout d'avoir pu leur administrer un traitement conséquent, ces opérations ne peuvent prétendre à des résultats qui soient à la hauteur des attentes, c'est-à-dire des résultats qui conduisent à éviter toutes possibilités de reprises des hostilités et renforcer la confiance au sein de la population. L'*Agenda pour le développement* souligne en effet que seule une action soutenue et concertée dans les domaines économiques et sociaux notamment peut inscrire la paix dans la durée⁵¹³. Dans le même sens le rapport « *Renforcer l'ONU* » préconise de « *chercher à mieux comprendre les causes économiques et sociales des conflits violents* » afin de renforcer l'efficacité de l'action de l'Organisation des Nations unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales⁵¹⁴.

Le rapport « *Unis dans l'action* » publié par le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies avance que l'une des raisons qui pourrait expliquer le manque d'efficacité des opérations de consolidation de la paix sur le plan économique et social tient dans le fait que lorsqu'un pays sort d'un conflit armé, l'action internationale vise avant tout la médiation politique et la réconciliation d'où que l'approche actuellement retenue par les Nations unies privilégie tacitement la stabilité immédiate plutôt que la paix durable : « *Les symptômes du conflit sont souvent traités, mais les racines du mal le sont rarement* »⁵¹⁵.

L'examen du travail réalisé par les opérations de consolidation de la paix sur le terrain des Etats montre que celles-ci présentent dès le départ, c'est-à-dire dès la rédaction de leur

⁵¹² A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 5.

⁵¹³ A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, *Agenda pour le développement*, Rapport du Secrétaire général, § 22.

⁵¹⁴ A/57/387 du 9 septembre 2002, *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, Rapport du Secrétaire général, § 41.

⁵¹⁵ A/61/583 du 20 novembre 2006, *Unis dans l'action*, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, §§ 25 et 29.

mandat, un déséquilibre entre activités et moyens mis en œuvre au service de la consolidation de la paix. L'importance des activités et moyens mis en œuvre au service de la consolidation sécuritaire et politique semblent en effet prévaloir, dans le mandat des opérations de consolidation de la paix, sur l'importance des activités et moyens mis en œuvre au service de la consolidation économique et sociale de la paix (section I). Ce déséquilibre est avant tout matériel, et ne diminue en rien l'importance ou l'égalité théorique de ces différents aspects. Il a pour conséquence de maintenir, voire d'alimenter sur le terrain, la pauvreté qui s'accroît sans cesse d'une population abandonnée à son propre sort et qui, privée de toute perspectives de développement prochain, voit réapparaître des formes de conflictualité maffieuse ou souterraine plus difficile à capter par les opérations de consolidation de la paix (section II).

Section I : Le constat d'un déséquilibre dans le mandat des opérations de consolidation de la paix

Il ressort de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits, que l'Organisation des Nations unies, en particulier le Conseil de sécurité, ne parvient pas à placer sur un pied d'égalité le traitement qu'elle accorde aux aspects sécuritaire, politique, économique et social de la paix. Il apparaît en effet que dans la création et la mise en œuvre du mandat des opérations de consolidation de la paix, le Conseil de sécurité adopte pour certains de ces aspects, sécuritaire et politique, une attitude active et pour d'autres, économique et social, une attitude moins volontaire sans pour autant être passive. Cette attitude s'explique notamment au regard de la différenciation qui pourrait ressortir dans la Charte des Nations unies entre la responsabilité principale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale et la responsabilité subsidiaire de l'Assemblée générale, d'une part, qui peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le Conseil économique et social d'autre part, qui peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique et social notamment. La guerre froide n'a pas permis le fonctionnement harmonieux de ces différentes instances en vue de garantir le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité s'étant recroquevillé sur une dimension essentiellement militaire, assimilant paix et sécurité internationales au silence des armes. Le réchauffement des rapports internationaux consécutif à la chute du bloc communiste, s'il permet au Conseil de sécurité d'avoir désormais une

vision plus large ou structurelle de sa mission, se traduit encore sur le plan institutionnel par un certain nombre d'incohérences relevées par le rapport du Secrétaire général Koffi ANNAN « *Dans une liberté plus grande* », lesquelles sont à la base de la création d'une Commission de consolidation de la paix⁵¹⁶.

Le déséquilibre constaté dans le mandat des opérations de consolidation de la paix trouverait ainsi sa source dans la nature sécuritaire et politique du Conseil de sécurité (§ 1) laquelle nature se traduit sur le terrain, par le cantonnement du Conseil de sécurité à un rôle d'encouragement et de coordination synonyme de maîtrise insuffisante du processus de reconstruction économique et sociale de la paix au sein des Etats (§ 2).

§ 1 : La nature du Conseil de sécurité

En adoptant le texte de la Charte des Nations unies, les Etats membres ont procédé à une forme de répartition des tâches entre les organes principaux en vue de remplir les buts de l'Organisation dont le premier est celui de maintenir la paix et la sécurité internationales. En vertu de cette répartition, le Conseil de sécurité s'est vu remettre la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, entendu que dans l'exercice de cette responsabilité, il pourrait reposer sur le travail réalisé dans le même sens par les autres organes des Nations unies.

La lecture des fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité dans la Charte laisse clairement entrevoir que si celui-ci a été créé pour maintenir la paix et la sécurité au niveau international, c'est aussi et surtout pour veiller à l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force dans les rapports internationaux, sauf les cas légitime défense, ainsi que pour juguler la course aux armements. C'est ce qui explique la création d'un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel. Le Conseil de sécurité, comme l'indique par ailleurs son appellation, a donc dès sa conception une nature foncièrement sécuritaire.

⁵¹⁶ A/59/205 du 24 mars 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, §§ 114-115.

A côté de la nature foncièrement sécuritaire du Conseil, il ressort de sa composition et surtout de son mode de fonctionnement caractérisé d'une part par le pouvoir oligarque de ses membres permanents et d'autre part par la possibilité reconnue à chacun des membres permanents de s'opposer à toute action du Conseil qui porterait sur une action autre que de procédure, une seconde nature politique. Cette nature politique est peut-être plus importante alors que la nature sécuritaire du Conseil car elle constitue le prisme au travers duquel cet organe interprète sa responsabilité principale et fixe l'étendue de ses pouvoirs. Elle explique en effet que du blocage au retour de la collégialité, le Conseil de sécurité ait décidé d'élargir sa vision militaire de la paix à une pluralité d'autres facteurs.

En effet, la fin de la rivalité est-ouest a permis de libérer le Conseil de sécurité de la gangue qui paralysait son action, apportant par la même occasion une vision renouvelée de sa mission de maintien de la paix. Ce changement de donne pour révolutionnaire qu'il puisse paraître n'a pas entraîné pour autant la dissolution de la nature politico-sécuritaire du Conseil de sécurité. Au contraire celle-ci persiste à se maintenir au cœur d'une action aux contours tout simplement renouvelés. Cette nature qui s'est adaptée au nouveau contexte international rendant opérationnel la notion de consolidation de la paix se révèle particulièrement efficace pour tout ce qui touche à la négociation et la conclusion des accords de paix, tout ce qui touche à la dissuasion des auteurs de troubles après la signature d'un accord de paix, tout ce qui touche à la réformation des institutions politiques et administratives de l'Etat, tout ce qui touche à la mise en œuvre de la justice transitionnelle ; mais elle trouve cependant ses limites dès qu'il s'agit de toucher à la réhabilitation économique et sociale de la paix. Autrement dit, le Conseil de sécurité n'est pas encore arrivé à interpréter sa responsabilité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales au regard de ses pouvoirs notamment celui de créer des opérations de consolidation de la paix, en termes d'action matérielle directe et personnelle. Dans son entendement sa tâche reste de maintenir la paix et non de procéder à la reconstruction économique et sociale des Etats, tâche longue et harassante qui, dans la répartition fonctionnelle qu'opère la Charte des Nations unies, revient normalement à l'Assemblée générale ainsi qu'au Conseil économique et social.

§ 2 : Le manque d'intérêt suffisant pour la consolidation économique et sociale de la paix

La nature foncièrement sécuritaire et politique du Conseil de sécurité si elle n'empêche pas sur le plan théorique que cet organe envisage sa responsabilité principale dans une perspective très large allant jusqu'à prendre en compte la menace écologique, rend cependant plus difficile la matérialisation de ces mesures dès lors qu'elles vont au-delà des aspects simplement sécuritaires ou humanitaires ainsi que politiques et spécifiquement dans le cadre des opérations de paix. L'exemple de la consolidation économique et sociale de la paix en Irak le montre bien car il s'agit avant tout d'un Etat qui a connu une succession de guerres, un régime sévère de sanctions internationales et les effets débilants du régime et de diverses distorsions économiques qui sont à l'origine d'une détérioration grave de l'infrastructure économique et des institutions civiles de l'Irak⁵¹⁷. Pourtant, avant la création de la Mission d'assistance des Nations unies en Irak, c'est aux institutions financières internationales qu'il est demandé par le Conseil de sécurité avec insistance d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer son économie, le Conseil se félicitant par ailleurs de ce que les créanciers, notamment ceux du club de Paris, soient disposés à chercher une solution aux problèmes de la dette souveraine de l'Irak⁵¹⁸. Ceci a pour conséquence de voir s'opérer au niveau de la définition et l'étalement des structures propres à raffermir la paix sur le plan économique et social comme une forme de régression matérielle, le Conseil de sécurité étant relégué à un rôle d'encouragement et parfois de coordination de l'action de la communauté internationale des donateurs, lequel rôle s'appuie sur les bons offices et la médiation du Secrétaire général ou de son Représentant spécial sur le terrain. Le Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, arrive lui aussi à cette conclusion proposant que dans l'exercice de leurs mandats respectifs, les opérations de paix des Nations unies aient, dans toute la mesure du possible, des « *effets positifs sur l'économie locale* »⁵¹⁹.

Cette différence ou ce déséquilibre se constate avant tout au niveau du mandat mais elle s'observe également sur le terrain, occasionnant ça et là autant de cause de retard ou de recul du processus de consolidation de la paix dans son ensemble. Dans le cadre de la MINUSTAH, les propos de monsieur Ban KI-MOON sont sans équivoque quant à la maîtrise

⁵¹⁷ S/2003/715 du 17 juillet 2003, Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, § 84.

⁵¹⁸ S/RES/1483 du 22 mai 2003, § 15.

⁵¹⁹ V. A/60/19 du 22 mars 2006, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2006, § 116.

du processus de consolidation économique et sociale de la paix en Haïti : « *Il sera particulièrement ardu d'obtenir des progrès mesurables dans le domaine du développement socioéconomique, vis-à-vis duquel la MINUSTAH n'a aucune responsabilité, (...). Il faut à tout prix stopper et inverser la dégradation des conditions socioéconomiques et permettre au peuple haïtien de bénéficier des services de base et de pouvoir espérer jouir de certaines opportunités sur le plan économique. (...). Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable que les responsables haïtiens prennent certaines décisions politiques, que les organismes multilatéraux et les institutions financières internationales fassent plus d'efforts, que les donateurs fassent durablement preuve de générosité et que leurs dons soient dûment coordonnés, et que le secteur privé s'implique activement, en Haïti et ailleurs* »⁵²⁰.

Bien qu'elle n'ait reçu aucune responsabilité dans le domaine socioéconomique, il ressort de l'exécution du mandat de la MINUSTAH qu'elle a su déduire de l'économie générale de son mandat humanitaire, la responsabilité d'intervenir en mettant sur pied des programmes de réduction de la violence communautaire en Haïti avec la collaboration de la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration et celle de l'Organisation internationale des migrations. Ensemble ces partenaires ont pu lancer sept projets à haute intensité de main-d'œuvre (projets H.I.M.O.) dans des zones touchées par la violence. Monsieur Ban KI-MOON confirme que grâce à ces projets, 2.450 jeunes issus de zones touchées par la violence ont bénéficié d'une formation et ont été nommés « *ambassadeurs de paix* » pour leur communauté⁵²¹. Il faut cependant admettre que ces mesures à court terme s'apparentent beaucoup plus à des projets à impact rapide et ne peuvent à elles seules augurer d'une reprise du processus de consolidation économique et sociale de la paix.

La situation est identique en République démocratique du Congo, où deux années après la création de la MONUC sans qu'aucune responsabilité ne lui ait été confiée sur le plan

⁵²⁰ S/RES/1542 du 30 avril 2004, § 7 ; S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, §§ 71 et 85. Le Secrétaire général considère en outre comme des mesures urgentes sur lesquelles le gouvernement avec l'aide de ses partenaires devrait se pencher la fourniture d'une aide alimentaire d'urgence, ainsi que la nécessité d'assurer la solidarité des donateurs.

⁵²¹ S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 22.

économique et sociale, le Conseil de sécurité continue de souligner « *le besoin pressant d'assistance économique internationale* »⁵²².

Il est manifeste qu'une telle situation n'est pas à même de garantir le raffermissement de la paix et ainsi éviter la reprise des hostilités. Le caractère volontaire des contributions apportées par la communauté des donateurs ne permet pas l'établissement d'une véritable stratégie de consolidation de la paix et finalement de redressement de l'Etat dans le cadre des opérations de consolidation de la paix. De plus la multiplication, l'allongement dans la durée de même que la complexité des opérations de consolidation de la paix au lendemain des conflits armés peut faire craindre le risque d'une usure de ces contributions volontaires qui pour beaucoup s'accroissent plus facilement d'un environnement sécuritaire et juridique assaini. En Centrafrique par exemple, monsieur Kofi ANNAN a souligné combien la Mission des Nations unies en République centrafricaine pâtissait du manque d'enthousiasme de ses donateurs et combien cette situation risquait de nuire à la préparation, au bon déroulement ainsi qu'à l'observation des élections présidentielles devant s'y tenir⁵²³.

La mauvaise maîtrise du processus de consolidation économique et sociale de la paix dans le cadre des opérations de consolidation de la paix est d'autant plus accrue qu'il ressort de l'emploi des contributions de donateurs que celles-ci servent autant les aspects économiques et sociaux que les aspects politiques et sécuritaires de la paix. Ce qui renforce la conviction qu'aux yeux du Conseil de sécurité il existe une différence de seuil de sensibilité entre ces différents aspects. Au Mozambique, par exemple, le Conseil de sécurité, en même temps qu'il décide la création de l'ONUMOZ, lance un appel à la communauté internationale afin qu'elle consente l'assistance financière nécessaire pour faciliter la mise en œuvre de l'Accord général de paix, et demande à la communauté internationale d'apporter des contributions financières volontaires aux fonds d'affectation spéciale qui doit être créé pour aider les partis politiques à mener leurs activités électorales une fois que la loi électorale aura été adoptée⁵²⁴. En Côte d'Ivoire, le Conseil de sécurité se félicite de l'assistance financière fournie par les donateurs à

⁵²² S/RES/1355 du 15 juin 2001, § 24.

⁵²³ A/54/1 du 31 août 1999, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 97.

⁵²⁴ S/RES/882 du 5 novembre 1993, §§ 14 et 15. Le Protocole VII de l'Accord général de paix énonce que « *Les Parties décident de demander au Gouvernement italien de réunir une conférence de pays et d'organismes donateurs pour financer le processus électoral, les programmes d'urgence et les programmes de réinsertion des personnes déplacées, des réfugiés et des membres démobilisés des forces armées* ». Voir S/24635 du 8 octobre 1992, Annexe, *Accord général de paix pour le Mozambique*, Protocole VII, p. 45. Voir aussi A/48/1 du 10 septembre 1994, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 383.

la commission électorale indépendante et prie les donateurs d'apporter en particulier un soutien financier accru pour le regroupement, le désarmement et la réinsertion des combattants et des milices ainsi que pour le redéploiement de l'administration de l'Etat dans tout le pays⁵²⁵. La situation est identique au Burundi, où le Conseil de sécurité prenant note des progrès enregistrés dans la préparation du programme D.D.R. des combattants, appelle les parties à s'y engager résolument et encourage à cet effet les institutions financières internationales et les donateurs d'apporter leur soutien⁵²⁶.

Section II : La persistance et l'accroissement de la pauvreté

La pauvreté se définit comme un état caractérisé par une insuffisance de ressources, elle possède des dimensions multiples. Lorsqu'elle caractérise des individus, la pauvreté se prête à des mesures de quantification liées aux revenus et à la consommation, et lorsqu'elle est employée pour qualifier la situation d'un Etat, ses éléments de détermination vont du handicap géographique aux ravages dus aux conflits et à leurs séquelles, en passant par la corruption et la mauvaise conduite des affaires publiques⁵²⁷. Faute de disposer d'une infrastructure de base, du capital humain et de l'administration nécessaires et, aux prises avec la maladie, la détérioration de l'environnement et l'insuffisance de leurs ressources naturelles, un grand nombre de pays pauvres n'ont pas les moyens de financer les investissements essentiels dont ils ont besoin pour s'engager sur la voie qui mène à la prospérité, à moins de bénéficier d'une aide extérieure durable et ciblée⁵²⁸.

⁵²⁵ S/RES/1826 du 29 juillet 2009, §§ 12-13.

⁵²⁶ S/RES/1545 du 21 mai 2004, préambule.

⁵²⁷ ROBERT Paul, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Société du Nouveau Littre, 1973, p. 1254. Les études contemporaines sur la pauvreté proposent plusieurs approches de la pauvreté. La Banque mondiale notamment propose une approche de la pauvreté par seuil. Ainsi, les personnes vivant avec moins de deux dollars par jour seraient en dessous du seuil de pauvreté et les personnes vivant avec moins d'un dollar par jour seraient en dessous du seuil de la très grande pauvreté (Au Libéria, par exemple, en août 2008, plus de 60% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. Voir S/2008/553 du 15 août 2008, Dix-septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, §§ 11 et 16). Le PNUD développe une approche structurelle de la pauvreté basée sur la détermination d'un Indice de Pauvreté Humaine (Human Poverty Index (H.P.I.)), qui dans le contexte des pays en voie de développement intègre : un indicateur de longévité, un indicateur d'instruction et un indicateur de conditions de vie. Enfin, le Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines critique l'approche du PNUD et propose un Indice Synthétique de la Pauvreté Humaine (I.S.P.H.). Voir l'étude menée par MINVIELLE Jean-Paul et BRY Xavier, « Critique de l'Indicateur de Pauvreté Humaine du PNUD et proposition d'un Indice Synthétique de la Pauvreté Humaine (ISPH) ». Article disponible à l'adresse suivante : <http://www.c3ed.uvsq.fr>, consulté le 16 juillet 2009.

⁵²⁸ PERKINS Dwight, RADELET Steven et LINDAUER David, *Economie du développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 3^{ème} édition, 2008, pp. 243-270. Voir aussi A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus*

Cette pauvreté se transforme en très grande pauvreté lorsqu'elle caractérise la situation d'Etats faibles dès le départ que de longues années de conflits civils ont continué d'affaiblir. Il s'agit alors d'Etats possédant un taux de développement économique nul ou négatif, un taux de chômage élevé en particulier chez les jeunes et les anciens combattants, et une très grande précarité dans la structuration politique et institutionnelle. Le *rapport Brahimi* souligne qu'en l'absence de toute stratégie économique et sociale, les mesures prises au titre de la consolidation de la paix, ne servent, en fin de compte, qu'à « *prolonger l'absence de guerre sans contribuer vraiment à l'édification de structures nécessaires pour garantir une paix et un développement durables* »⁵²⁹. En Sierra Leone, « *le taux de pauvreté (70%), le chômage élevé chez les jeunes, la médiocrité des services publics, dans des domaines tels que la santé et l'éducation, et l'impression générale que la corruption empêche les organismes publics de fournir les services requis* » sont autant de facteurs particulièrement préoccupants pour la stabilité à long terme⁵³⁰. Le Secrétaire général Ban KI-MOON estime, à cet effet, qu'il est important d'améliorer le sort des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, en particulier dans les zones rurales, afin d'« *éviter de mettre en danger le processus fragile de consolidation de la paix* »⁵³¹.

Le fait que les opérations de consolidation de la paix ne développent pas de mesures à caractère économique envers ces Etats n'arrange pas leur situation, bien au contraire, cela encourage la persistance de la pauvreté. En Haïti, par exemple, le Secrétaire général, Ban KI-MOON, indique qu'« *il sera particulièrement ardu d'obtenir des progrès mesurables dans le domaine du développement socio-économique, vis-à-vis duquel la MINUSTAH n'a aucune responsabilité, compte tenu de la situation économique qui règne actuellement* »⁵³². C'est également le cas du Timor Leste qui après une dizaine d'année de présence opérationnelle onusienne sur son territoire « *éprouve toujours des difficultés à surmonter les facteurs ayant une incidence sur l'atténuation de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire*

grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 33.

⁵²⁹ A/55/502 du 21 octobre 2000, *Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, §§ 21 et 24.

⁵³⁰ Voir notamment S/2005/777 du 12 décembre 2005, *Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone*, § 42.

⁵³¹ S/2008/553 du 15 août 2008, *Dix-septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria*, §§ 11 et 16.

⁵³² S/2008/586 du 27 août 2008, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*, § 71.

pour le Développement »⁵³³. Ces Etats, parce que vivant dans un état de paix sommaire, sont dangereusement exposés au risque de reprise du conflit armé. Selon la Banque mondiale, les pays pauvres, mais en paix, s'ils sont aujourd'hui nombreux, risquent fort, à terme, de se faire de plus en plus rares. Ou bien ils se développeront et rejoindront le groupe des pays à développement réussi ou bien ils finiront, à un moment ou à un autre, par sombrer dans la guerre civile, avec de fortes chances d'être pris dans l'engrenage du conflit : « *il s'ensuit que le monde évolue vers une situation dans laquelle la majorité des pays vivront dans une paix permanente, tandis qu'une minorité seront pris dans un cycle où se succèderont longues périodes de guerre et fragiles périodes de paix* »⁵³⁴.

Ainsi, l'absence de mesures économique et sociale dans le mandat des opérations de consolidation de la paix, entraîne-t-elle la persistance de la très grande pauvreté au sein de l'Etat et que cette dernière, retarde le développement de l'Etat (§ 1) et favorise le développement d'une nouvelle forme de violence, d'intensité beaucoup plus basse que celle des conflits armés internes : la micro-insécurité (§ 2).

§ 1 : L'ajournement des perspectives de développement

Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI dresse, dans l'*Agenda pour la paix*, un rapport entre le fait d'atteindre les racines profondes des conflits et des guerres par une gamme d'efforts comportant le déploiement d'opérations de consolidation de la paix postconflit et la floraison d'un développement économique et social nécessaire à une prospérité plus grande des Etats et de leurs populations⁵³⁵. De même, l'*Agenda pour le développement*, établit un lien serré entre paix et développement considérant que ces deux notions sont étroitement interdépendantes et s'épaulent mutuellement. Dans l'esprit de ce rapport, le développement est essentiel pour assurer et maintenir la paix et la sécurité à l'intérieur des Etats et entre ceux-ci, autrement dit, il ne saurait y avoir de paix ni de sécurité sans développement⁵³⁶. Nicholas

⁵³³ S/2009/72 du 4 février 2009, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période allant du 9 juillet 2008 au 20 janvier 2009), § 40.

⁵³⁴ Ces pays, non seulement offrent un terrain favorable à la guerre civile mais, surtout, dès lors qu'une guerre civile éclate, ils se trouvent pris dans l'engrenage du conflit. Voir Banque mondiale, *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, Paris, Nouveaux Horizons, 2005, pp. 134-135.

⁵³⁵ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 5.

⁵³⁶ A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, §§ 3 et 16. Voir aussi A/51/45 du 19 septembre 1997, Rapport du

STERN, en qualité de vice-président et directeur des études économiques de la Banque mondiale, met en évidence le fait que nombre des conséquences maléfiques des guerres civiles « *continuent de se faire sentir longtemps après que les guerres ont pris fin, de sorte qu'une grande partie des dommages qu'elles entraînent interviennent lorsqu'elles sont terminées de sorte que le pays reste économiquement entravé de nombreuses années durant* ». Cet auteur démontre dans l'une de ses études de quelle manière la guerre civile interrompt, et même inverse, le processus de développement économique et social et de quelle manière, les répercussions de la guerre civile sur la structure de l'économie contribuent à alimenter le cercle vicieux de la pauvreté⁵³⁷.

Le Conseil de sécurité a confirmé l'existence d'un tel lien dans la mise en œuvre du mandat de différentes opérations de consolidation de la paix. C'est notamment le cas en République démocratique du Congo où il constate un rapport entre « *la progression du processus de paix et le redressement économique du pays* » ; le cas au Libéria, où il présente le développement futur du pays comme la garantie de sa stabilité à long terme et du bien-être de sa population ; le cas en Haïti où il souligne que ce pays ne connaîtra pas de stabilité tant qu'il n'aura pas consolidé son économie, à la faveur notamment d'une « *stratégie à long terme de développement durable et de renforcement des institutions* »⁵³⁸.

Il ressort cependant de la pratique des opérations de consolidation de la paix que celles-ci ne parviennent quasiment pas à endiguer de façon suffisante, et surtout irréversible pour la question de la paix, le fléau de la pauvreté au sein des Etats de leur déploiement. Cette incapacité source de persistance de la pauvreté s'explique notamment par le fait que dans la plupart des Etats hôtes d'opérations, la très grande pauvreté est un phénomène préexistant au déploiement desdites opérations et souvent un phénomène causal de la précarité sécuritaire et finalement de la défaillance de l'Etat lui-même⁵³⁹. En Haïti, par exemple, Kofi ANAN explique que la situation économique précaire est liée à la situation politique qui a eu des

Groupe de travail ad hoc de l'Assemblée générale, à composition non limitée, chargé d'élaborer un agenda pour le développement, § 3.

⁵³⁷ Avant propos de STERN Nicholas in Banque mondiale, *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 2005, pp. 5-6 et 108.

⁵³⁸ Concernant la République démocratique du Congo, voir S/RES/1355 du 15 juin 2001, § 24 ; Concernant le Libéria, voir S/RES/1509 du 19 septembre 2003, § 15 ; Concernant Haïti, voir S/RES/1608 du 22 juin 2005, préambule.

⁵³⁹ Ces Etats son caractérisés par des marchés locaux des biens et services de taille limitée ou très déprimés, par un manque de logements, d'eau potable ou d'approvisionnement suffisant en aliment frais. Voir A/61/668 du 13 février 2007, Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 10.

effets négatifs directs sur l'efficacité du secteur public et sur les investissements nationaux, avec notamment une inflation croissante due à des déficits budgétaires vertigineux⁵⁴⁰. En fait la pratique permet de voir de quelle manière la persistance de la très grande pauvreté au sein de l'Etat contribue à l'érosion des structures nationales qui ont pour charge de s'attaquer au développement et au mieux-être global de la population. Dans le cas des Etats défailants, ce déficit de potentialité est tel qu'il affecte durablement la capacité institutionnelle de l'Etat dans l'absorption et la réalisation de l'aide apportée par la communauté internationale et cela malgré la présence, aussi continue soit-elle, d'une opération de consolidation de la paix sur le terrain. En République démocratique du Congo, la très grande pauvreté de l'Etat et de ses infrastructures rejaillit sur l'avancement du processus de paix, retardant ainsi son développement, cela malgré tous les efforts consentis par la MONUC. Difficile d'envisager, en effet, la progression économique et sociale d'un processus de consolidation de la paix au sein d'un Etat défailant de la taille de l'Europe occidentale, qui ne possède que 500 kilomètres de routes asphaltées et où les mouvements de dissidence ont la possibilité de se replier dans des lieux reculés et dans un environnement difficile où il n'y a guère de moyens de communication, tant que la MONUC elle-même ne possède pas de mandat clair, spécifique et largement budgétisé pour ce faire. La très grande pauvreté et le risque qu'elle ne persiste représente donc un défi majeur qu'il importe de prendre en compte dans le mandat des opérations de consolidation de la paix, afin d'empêcher qu'elle ne devienne chronique et endémique.

Conscient de cette difficulté, le Conseil de sécurité n'hésite pas à rappeler aux Etats et parties aux différents processus de paix qu'il leur incombe au premier degré de prendre en charge le processus de consolidation de la paix, en particulier sa dimension économique. Au Burundi, par exemple, le Conseil de sécurité souligne l'importance de l'appropriation nationale des activités menées dans les domaines de la consolidation de la paix, de la sécurité et du développement à long terme⁵⁴¹. En République démocratique du Congo, le Conseil de sécurité salue l'intérêt et l'engagement manifestés par les autorités congolaises en vue de promouvoir la bonne gouvernance et une gestion économique transparente, et demande instamment à chacune des composantes du Gouvernement d'unité nationale et de transition d'augmenter leurs efforts en continuant à bâtir un consensus à cet égard⁵⁴². La prise de

⁵⁴⁰ E/2004/80 du 16 juin 2004, Programme à long terme d'aide à Haïti, Rapport du Secrétaire général, § 9.

⁵⁴¹ S/RES/1719 du 25 octobre 2006, préambule.

⁵⁴² S/RES/1635 du 28 octobre 2005, préambule.

conscience relative à l'importance de la dimension économique et sociale du rétablissement de l'Etat s'est traduite dans la mise en œuvre de documents de stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, qui offre un cadre de financement triennal, conçu et exécuté par les pays en accord avec la Banque mondiale et les autres partenaires internationaux de développement, pour lutter contre ce fléau et assurer la croissance économique et le développement humain⁵⁴³. Au Libéria, le Conseil de sécurité se félicite de ce que le gouvernement libérien continue de s'efforcer d'améliorer la gouvernance et les conditions de sécurité et combattre la corruption, ainsi que des importantes mesures qu'il a prises pour mieux contrôler les ressources naturelles du pays et bâtir une économie plus vigoureuse ; particulièrement le Conseil félicite le gouvernement libérien d'avoir adopté sa première stratégie de réduction de la pauvreté⁵⁴⁴.

Cependant, en n'intervenant pas suffisamment ou avec pertinence dans le domaine économique et social de la consolidation de la paix, les opérations de consolidation de la paix postconflits contribuent indirectement à l'ajournement de toute perspective crédible de développement⁵⁴⁵. Lors d'un débat du Conseil de sécurité portant sur les stratégies de sortie des opérations de paix des Nations unies, le représentant du Portugal M. MONTEIRO a

⁵⁴³ Les opérations de consolidation de la paix ne jouent qu'un rôle de soutien et n'interviennent pas dans la réalisation des documents stratégiques de réduction de la pauvreté ce qui est davantage le rôle des donateurs et autres acteurs en particulier la Banque mondiale et les équipes de pays des Nations unies. On peut toutefois souligner que les opérations de consolidation de la paix feront évoluer leur pratique pour intégrer à leurs réalisations sur terrain, le potentiel en matière de développement économique et social de la Banque mondiale et des équipes de pays. Voir notamment le cas de la Sierra Leone, où le Secrétaire général rappelle qu'il est important que les donateurs continuent d'apporter leur soutien à la Sierra Leone au moyen de la stratégie de réduction de la pauvreté, qui offre un cadre pour lutter contre ce fléau et assurer la croissance économique et le développement humain. A cette fin, le Groupe consultatif pour la Sierra Leone, s'est réuni à Londres les 29 et 30 novembre 2005, où le Gouvernement sierra léonais a présenté son document de stratégie de réduction de la pauvreté aux donateurs et à d'autres parties prenantes, dont des organismes des Nations unies. Les donateurs ont à nouveau confirmé que 800 millions de dollars avaient été alloués à la mise en œuvre de cette stratégie pendant la période 2005-2007. L'ancien Secrétaire général Kofi ANNAN a proposé l'alignement des documents de stratégie sur la cadre d'action et d'investissement échelonné sur dix ans qu'exige la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, ajoutant que dans les pays à revenu intermédiaire et les autres pays où ces objectifs sembleraient presque atteints, les gouvernements devraient adopter une « *stratégie OMD-plus* » comportant des objectifs plus ambitieux. Voir S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 43. Voir aussi, A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 35.

⁵⁴⁴ S/RES/1836 du 29 septembre 2008, préambule.

⁵⁴⁵ La Banque mondiale considère que la durée moyenne d'une guerre civile est d'environ sept ans. Elle en déduit que le revenu par habitant, à la fin du conflit, est inférieur de près de 15% à ce qu'il aurait été autrement. Ce n'est que dans le cas de conflits extrêmement longs, tel celui qu'a connu le Mozambique, par exemple, où les perturbations sont si profondes que le simple retour au travail d'une fraction importante de la population représente une amélioration considérable, ou encore qu'un accord de paix a des répercussions bénéfiques immédiates sur la croissance. Voir Banque mondiale, *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, Paris, Nouveaux Horizons, 2005, pp. 108 et 132.

souligné que le processus de prise de décision du Conseil de sécurité relève le plus souvent de « *l'art du possible* » et ne constitue pas nécessairement une réponse logique à des crises, avec des ressources maximales et des objectifs clairs. C'est, selon lui, ce qui explique que le Conseil de sécurité ne puisse agir ou autorise des opérations « *mal conçues quant aux ressources et aux mandats, ou les deux à la fois* »⁵⁴⁶. En Sierra Leone, par exemple, le Secrétaire général qui s'apprête à liquider la MINUSIL indique qu'il y a encore beaucoup de causes profondes du conflit sierra léonais auxquelles il faut s'attaquer et surtout que « *la pérennité des acquis obtenus* » et exige de la communauté internationale une intervention et un appui soutenus, en particulier par les efforts conjugués des Nations Unies et des pays donateurs en vue de renforcer les programmes du Gouvernement destinés à traiter des problèmes socioéconomiques majeurs comme la pauvreté, le chômage des jeunes, le manque d'équipements d'infrastructure de base⁵⁴⁷.

Un autre élément qui accuse le travail sur terrain des opérations de consolidation de la paix et repousse davantage toute perspective de développement tient dans la manière dont prennent fin ces opérations et particulièrement la passation de relais qu'elles opèrent avec les bureaux de consolidation de la paix censés les remplacer. En fait il apparaît que ces bureaux, censés consolider les acquis des opérations de consolidation de la paix en matière de développement, plutôt que de s'intéresser à la question du développement économique et sociale des Etats rétablis, sont le plus souvent obligés de revenir sur les aspects inachevés de la consolidation sécuritaire et politique, se chargeant tantôt de continuer et achever le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants, tantôt de consolider le rétablissement de l'autorité de l'Etat sur l'étendue du territoire national. Ceci renforce l'incertitude de la reprise effective du développement au sein des Etats normalement rétablis, cela d'autant plus que va apparaître et se développer au sein de ces mêmes Etats une nouvelle forme de violence.

⁵⁴⁶ S/PV.4223 du 09 novembre 2000, Pas de sortie sans stratégie, Déclaration du représentant portugais au Conseil de sécurité, pp. 7-8.

⁵⁴⁷ S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 42. C'est le Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone qui se voit remettre la tâche d'aider le Gouvernement à vaincre ces immenses difficultés.

§ 2 : La micro-insécurité comme nouvelle forme de violence

La petite insécurité, autrement appelée « *micro-insécurité* », se distingue des situations de conflits armés internes ouvertement déclarées. Elle réalise un degré supplémentaire dans la réduction de l'intensité des conflits armés qui, d'internationaux sont devenus internes et d'externes, ont tendance à se muer en conflits locaux entretenus par certaines bandes inciviques trouvant dans le recours à la violence le seul moyen d'assurer leur survie, de subvenir à leurs besoins essentiels, ou encore de contraindre l'Etat. Le fait que la pauvreté ne puisse être éradiquée avec succès par les opérations de consolidation de la paix, ravive dans bien des cas, des foyers de tensions et entraîne la multiplication des cas de recours à la violence. Le rapport du Groupe de personnalités sur les défis, rappelle à juste titre que faute d'activités suffisantes de la part des opérations de paix, le chômage des jeunes devient vite « *source de délinquance et de violence, ce qui au bout du compte mènera à la reprise du conflit* »⁵⁴⁸. L'Etat, ne pouvant assurer une transition heureuse entre une situation postconflit et un état de développement, continue alors d'accuser les symptômes d'une situation post-confliktuelles, et l'étalement dans le temps d'une pareille situation suscite dans le chef de la population et des parties concernées un sentiment de défiance vis-à-vis du processus de paix qui semble sans fin et surtout sans finalité palpable. Il s'ensuit alors un cercle vicieux, une danse macabre, entre pauvreté et insécurité.

Au Libéria, le Secrétaire général indique que de graves problèmes continuent de subsister, car on ne s'est pas encore occupé des causes profondes du conflit notamment « *la pauvreté endémique, avec le chômage massif des jeunes qu'elle comporte, et le mécontentement populaire qui en résulte* ». Cette pauvreté endémique constitue l'un des plus graves dangers qui menacent la stabilité du pays⁵⁴⁹. En Haïti, l'élection démocratique du Président Garcia PREVAL suite au travail de la MINUHA a renforcé les attentes de la population : « (...) *la demande d'infrastructures et de services sociaux, hôpitaux, écoles, routes, électricité – et les aspirations à des conditions de vie meilleures se font de plus en plus pressantes* ». Celles-ci se sont révélées vaines au point que le Secrétaire général fasse état de certaines craintes sécuritaires : « (...) *on continue à redouter que des éléments liés au régime*

⁵⁴⁸ A/59/565 du 2 décembre 2004, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, § 228. Voir aussi A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 63.

⁵⁴⁹ S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 4.

*de facto, dont beaucoup sont mécontents et marginalisés, ne fomentent des troubles en tirant parti du mécontentement populaire. La réduction des effectifs de la MINUHA avive encore la crainte de nombreux Haïtiens dans certains secteurs de la société qu'après le départ de la Mission, des membres des ex-forces armées et des anciennes milices ne viennent menacer le renforcement de la démocratie dans le pays »*⁵⁵⁰. Le cas d'Haïti permet de mettre en évidence l'obstacle réel que constitue la micro insécurité pour une consolidation de la paix effective, car quelques années plus tard, dans le cadre de la MINUSTAH cette fois, le Secrétaire général, après avoir souligné que « *la pauvreté généralisée est une cause profonde majeure des troubles* », rapporte que « *le sentiment de sécurité, crucial pour susciter la confiance du public et des investisseurs* » a été sérieusement mis à l'épreuve par des émeutes et la multiplication des enlèvements⁵⁵¹. Au Timor-Leste, Le Secrétaire souligne l'évidence du lien qui unit la pauvreté, ses conséquences et la résurgence du conflit : « *La pauvreté et les privations qui en résultent, l'importance du chômage et l'absence d'améliorations prévisibles sont les causes sous-jacentes du récent conflit. La pauvreté et les inégalités continuant de s'accroître, il devient indispensable d'aider à faire en sorte que le Gouvernement ait les moyens de dispenser des services, faute de quoi il n'est pas exclu que de nouveaux conflits violents éclatent* »⁵⁵².

L'absence de conditions économiques satisfaisantes pour l'ensemble de la population qui caractérise la plupart des Etats en situation postconflit, joue ainsi un rôle de ferment et constitue progressivement une cause de querelles, de revendication parfois violentes qui, poussées jusqu'au bout de leur logique, sont susceptibles de remettre en cause les efforts durement acquis au profit de la consolidation de la paix et voir le pays replonger dans la spirale de la guerre. A cet égard, monsieur Kofi ANNAN revient sur le fait qu'« *il ne faut pas s'étonner que la consolidation de la paix se solde souvent par un échec. La guerre, en effet, ne fait qu'aggraver les antagonismes politiques, les inégalités économiques et sociales, les pénuries de ressources et autres facteurs de tension qui sont à l'origine des conflits* »⁵⁵³.

⁵⁵⁰ S/1996/416 du 5 juin 1996, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Haïti, §§ 6-7.

⁵⁵¹ S/RES/1608 du 22 juin 2005, préambule. Voir aussi S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 14.

⁵⁵² S/2006/628 du 8 août 2006, Rapport sur le Timor-Leste présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1690 (2006) du Conseil de sécurité, § 91.

⁵⁵³ A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 74.

Il y aurait donc, dans la pensée de l'ancien Secrétaire général, un cercle vicieux de la violence armée que viendrait alimenter la pauvreté conjuguée à d'autres facteurs, et qui serait tantôt la cause, tantôt la conséquence de la guerre. La solution privilégiée qui permettrait d'endiguer ce phénomène chronique réside selon lui dans la mise en œuvre de garde-fous institutionnels, c'est-à-dire, la formalisation d'une assise institutionnelle susceptible de favoriser le développement économique et social de l'Etat et, au-delà, la détermination des dirigeants politiques à assumer leurs responsabilités envers les citoyens, faute de quoi « *une aide internationale, même massive, est de peu d'utilité* »⁵⁵⁴.

En fin de compte, la pratique des opérations de consolidation de la paix donne le sentiment que l'Organisation des Nations unies n'a pas eu le temps nécessaire, parce qu'un peu surprise par les conséquences internes aux Etats de la fin de la guerre froide et certainement parce que débordée par le succès de sa formule, pour s'assurer la cohérence de même que l'efficacité de ses mesures. Sur la base du succès en demi-teintes qu'affichent les opérations de consolidation de la paix, l'Organisation des Nations unies va procéder à une réflexion profonde de sa pratique et surtout va assortir cette réflexion profonde d'une série de réformes destinées à conférer à la pratique des opérations de consolidation de la paix davantage de cohérence et d'efficacité.

⁵⁵⁴ A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 76.

Titre II : Les nouvelles orientations de la pratique des opérations de consolidation de la paix

De manière générale, la portée des efforts accomplis sur le terrain par les opérations onusiennes de consolidation de la paix aboutit au constat d'une précarité plus ou moins grande des mesures qu'elles mettent en œuvre en vue de la reconstruction des Etats défaillants. L'analyse du bilan de ces opérations démontre que, pour la plupart d'entre elles, cette précarité plus ou moins accentuée est elle-même devenue source de grande instabilité sur le plan sécuritaire essentiellement et source de grande incertitude quant au devenir des mesures longuement et même difficilement mises en œuvre au sein des Etats défaillants. Au point que cette précarité pluridimensionnelle ou la crainte du cercle vicieux de la défaillance entretenue par cette précarité soit devenue aux yeux de l'Organisation des Nations unies ou Conseil de sécurité, source réelle ou latente de menace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Ce constat est celui de l'ancien Secrétaire général, Kofi ANNAN qui, dans son rapport intitulé « *Dans une liberté plus grande* » fait remarquer que les succès marqués sur le plan des activités liées à l'application d'accords de paix sont malheureusement entachés par certains échecs aux conséquences effroyables et qu'« *environ la moitié des pays qui sortent d'une guerre retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent* »⁵⁵⁵. En effet, plongeant ses racines dans une diversité de causes allant de l'indiscipline des parties à la très grande pauvreté qui caractérise les populations locales, en passant par la mauvaise ou l'insuffisante coordination des différents partenaires ou intervenants extérieurs, la précarité du rétablissement de l'Etat pose une difficulté de taille pour l'Organisation des Nations unies qui court, de cette manière et à tout instant, le risque d'un anéantissement des efforts consentis, à travers elle, par l'ensemble de la communauté internationale. Cette difficulté est d'autant plus accrue aujourd'hui qu'il est possible de remarquer un accroissement numérique notoire de ces opérations lequel grève considérablement la marge de manœuvre financière et opérationnelle dont pouvait bénéficier, jusque là, l'Organisation dans la création et la mise en œuvre des opérations de consolidation de la paix. La pratique montre à ce sujet qu'une des solutions

⁵⁵⁵ A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 114. C'est sur la base de ce constat que l'ancien Secrétaire général propose, dans le même rapport, aux Etats membres de créer une Commission intergouvernementale de consolidation de la paix, ainsi qu'un Bureau d'appui à la consolidation de la paix, au Secrétariat de l'ONU.

consiste désormais à mettre en œuvre, au niveau des sous-régions comportant deux ou plusieurs opérations de la même nature, des cadres de coopération communs orientés vers la poursuite d'objectifs similaires et le plus souvent d'ordre sécuritaire. Cette forme de coopération inter-opérationnelle nouvelle s'est traduite notamment par la conclusion d'accords entre Etats voisins destinés à autoriser le franchissement de leurs frontières nationales par les forces militaires appartenant aux missions de consolidation de la paix implantées sur leurs territoires respectifs⁵⁵⁶.

Conscient de l'ampleur des difficultés et de la tâche à venir pour l'Organisation des Nations unies, monsieur Kofi ANNAN souligne la nécessité qu'il y a à ce que les accords de paix soient appliqués de manière viable et durable et constate en même temps, « *qu'aucun élément du système des Nations Unies n'est véritablement en mesure d'aider les pays à réussir la transition de la guerre à une paix durable* » ce qui constitue une faille énorme dans la structure institutionnelle de l'Organisation. Cette déclaration de l'ancien Secrétaire général constitue un véritable aveu de la faiblesse de l'Organisation quant aux résultats que l'on pourrait escompter du travail qu'elle accomplit sur le terrain et notamment celui des opérations de consolidation de la paix qui ont pour mission fondamentale d'aider les pays à réussir la transition de la guerre à une paix durable. Il y aurait, selon lui une faille énorme à combler dans la structure institutionnelle de l'Organisation ; en d'autres termes, il serait fondamental que l'Organisation se remette en cause et participe à la consolidation de la paix au sein des Etats défailants par le renforcement voire le renouvellement des mesures qu'elle met en œuvre (chapitre I).

La remise en cause de la pratique de l'Organisation en matière d'opérations de consolidation de la paix et le renforcement des mesures qui s'ensuivent ne saurait à eux-seuls suffire à garantir la consolidation de la paix au sein de l'Etat reconstruit et assurer, au-delà, la pérennité de la paix, sans que ne soit instauré un régime de droit efficace pour assurer la protection et la promotion des valeurs universelles que sont la primauté du droit, les droits de l'homme et la démocratie, lesquelles valeurs constituent aux yeux de l'Organisation des Nations unies une fin en soi, lesquelles valeurs sont indispensables aux yeux de l'Organisation des Nations unies pour instaurer un monde de justice et de stabilité, porteur de promesses. Monsieur K. ANNAN rappelle lui-même qu'aucun programme de sécurité ni aucun effort de

⁵⁵⁶ C'est notamment le cas des éléments armés de l'ONUB et de la MONUC. Voir S/RES/1545 du 21 mai 2004, § 9.

développement ne peut aboutir s'il n'est pas solidement ancré dans le respect de la dignité humaine : « *Nous avons la chance d'avoir à notre disposition une charte internationale des droits de l'homme, réunissant notamment des normes remarquables visant à protéger les plus faibles d'entre nous, y compris les victimes de conflits et de persécutions. (...) Nous avons pris conscience, au prix d'une expérience douloureuse, de la nécessité d'intégrer dans les accords de paix des dispositions relatives aux droits de l'homme et à la primauté du droit et de veiller à leur application. Une expérience encore plus douloureuse nous a fait comprendre qu'on ne devait, en aucun cas, permettre à un Etat d'invoquer un principe légal – pas même celui de la souveraineté – pour faire écran à un génocide, à des crimes contre l'humanité ou à des souffrances humaines généralisées* »⁵⁵⁷. La primauté du droit au sein des Etats constitue, à côté du renforcement des mesures, le second leitmotiv qui caractérise la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix (chapitre II).

Ensemble ces deux éléments, au-delà de la consolidation effective de la paix et au-delà de l'impératif de reconstruction de l'Etat, ont pour finalité de contribuer, de manière active, à la transformation des structures de l'Etat, matérialisant un véritable effet de cliquet destiné à empêcher toute possibilité de retour en arrière vers un conflit armé.

⁵⁵⁷ A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 129.

Chapitre I : Le renforcement des moyens institutionnels et l'accroissement de la coopération interinstitutionnelle

Le Conseil de sécurité qui détermine le mandat des opérations de consolidation de la paix, le Secrétaire général qui en assure le suivi et l'exécution, grâce à l'action du Département des opérations de maintien de la paix, et le Représentant spécial du Secrétaire général à qui revient la responsabilité administrative, constituent la chaîne de commandement et d'exécution des opérations de consolidation de la paix après les conflits⁵⁵⁸. Il peut arriver que, par un manque d'organisation suffisamment rigoureux ou une répartition hasardeuse des tâches et responsabilités entre chacun de ses acteurs, cette chaîne ne puisse plus jouer son rôle de commandement et d'exécution, tout comme il est encore possible que débordée par l'augmentation drastique du nombre d'opérations de paix, elle se retrouve totalement enrayée.

Ces causes qui sont essentiellement internes, peuvent affecter durablement les possibilités de rétablissement des Etats défailants⁵⁵⁹. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix constate à cet égard que l'augmentation du nombre, de la portée et de la taille des opérations de paix des Nations unies ne sont pas sans conséquence sur la manière dont les missions sur le terrain sont gérées et appuyées par les Etats membres et le Secrétariat. Le Comité spécial qui conclut à la nécessité d'une restructuration dans la chaîne de commandement et d'exécution des opérations de paix : *« la possibilité de réfléchir régulièrement à la stratégie et de l'examiner, d'évaluer et de moduler les politiques et les plans adoptés en fonction des événements sur le terrain, de surveiller et de contrôler les activités des missions et du personnel des Nations unies, les procédures d'alerte rapide et*

⁵⁵⁸ Créé au début de l'année 1992, le Département des opérations de maintien de la paix est l'instrument opérationnel du Secrétariat pour les opérations de maintien de la paix et est chargé de la conduite, de la gestion, de la direction, de la planification et de la préparation de ces opérations. Concernant les attributions du Département, voir ST/SGB/2000/9 du 15 mai 2000, Circulaire du Secrétaire général, Attributions et organisation du Département des opérations de maintien de la paix, Article 2 ; concernant l'ancienne structure du Département, voir A/55/977 du 1^{er} juin 2001, 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, § 18.

⁵⁵⁹ Les missions sur le terrain attendent du Siège qu'il assume ses responsabilités car lorsqu'il n'est pas en mesure de le faire, elles en souffrent durablement et un cercle vicieux se perpétue : le Siège est surchargé de détails opérationnels qui devraient être laissés aux missions sur le terrain, mais ils ne peuvent l'être parce que celles-ci ne sont pas bien équipées pour les prendre en charge. Voir A/61/858 du 13 avril 2007, Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 12. Voir également A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, § 4.

d'intervention d'urgence permettant de faire face aux problèmes et difficultés à mesure qu'ils surviennent »; constate en même temps que l'attention qu'il faudrait accorder à la planification, au lancement et au déploiement de nouvelles missions aurait pour effet de limiter le temps et l'énergie qu'il est possible de consacrer aux missions en cours⁵⁶⁰.

Le *rapport Brahimi* qui constitue le document de référence pour la compréhension de l'effort mené par l'Organisation des Nations unies dans le renforcement de la cohérence de sa pratique en matière de maintien de la paix rappelle que « *Chacune des recommandations formulées dans le présent rapport vise à corriger un grave problème d'orientation stratégique, de prise de décisions, de rapidité de déploiement, de planification et de soutien des opérations et d'utilisation des moyens informatiques modernes* ». Ce même rapport constate qu'« *à moins d'un engagement renouvelé de la part de ses membres, de changements institutionnels importants et d'un appui financier plus solide, l'ONU n'aura pas les moyens, dans les mois et années qui viennent, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les Etats Membres lui confient* »⁵⁶¹.

Le renforcement de la cohérence de l'Organisation des Nations unies dans la pratique des opérations de consolidation de la paix a conduit cette institution à rechercher une intégration plus grande et plus efficiente de ses différentes structures dans le but de pallier la lacune institutionnelle relevée par le Groupe de personnalités de haut niveau⁵⁶². Sur le terrain cette intégration se matérialise par un renforcement des mécanismes internes relatif à la création et au suivi des opérations déployées sur le terrain ainsi que par une articulation plus

⁵⁶⁰ A/61/668 du 13 février 2007, Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 11.

⁵⁶¹ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, viii. Ce rapport préconise notamment l'amélioration de l'orientation et de la direction des missions, le renforcement des moyens dont dispose le Siège pour planifier et appuyer les opérations de paix, la création d'équipes spéciales intégrées pour la planification des missions et les services d'appui. *Ibidem*.

⁵⁶² « *Au niveau des pays, l'incohérence opérationnelle entre les fonds, les programmes et les organismes est des plus évidentes* ». A/61/583 du 20 novembre 2006, *Unis dans l'action*, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines, du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, § 10. Voir aussi A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 114. La raison qui explique la faiblesse institutionnelle et opérationnelle des opérations de consolidation de la paix tient dans leur caractère relativement récent ainsi que dans l'obtention encore plus récente des premiers résultats issus de leurs réalisations sur le terrain et pour cette raison, le Département des opérations de maintien de la paix ne dispose pas, en tant que tel, de spécialistes en matière de consolidation de la paix. Voir également A/55/977 du 1^{er} juin 2001, 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, § 23.

marquée et mieux coordonnée de l'action des opérations de consolidation de la paix avec celle des différents partenaires extérieurs impliqués dans le processus de consolidation de la paix. Kofi ANNAN relève effectivement que les partenariats contribuent à établir un nouveau paradigme opérationnel, synergique, axé sur les résultats et associant plusieurs parties prenantes ce « *qui rend l'Organisation plus efficiente et renforce sa capacité d'atteindre ses objectifs* »⁵⁶³. Finalement, le renforcement de la pratique des opérations de consolidation de la paix aboutit, en un certain sens, à renforcer la capacité de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix, lui conférant plus de légitimité en des temps particulièrement troubles et caractérisés par la multiplication des acteurs de nature diverse et susceptible de contester sa responsabilité principale. Son excellence monsieur M. BEDJAOUI s'interroge à cet égard : « *N'aurait-on pas, en définitive atteint un double objectif, c'est-à-dire la restauration de l'ONU par celle de l'Etat ? Qui sait ?* »⁵⁶⁴.

Pour l'heure, le renforcement de la capacité institutionnelle de l'Organisation dans les nombreux partenariats qu'elle met en œuvre ainsi que dans les mesures qu'elle propose rejoint d'une certaine manière les propos du rédacteur de l'*Agenda pour la paix* qui considère que la mission qui consiste à consolider la paix au sein des Etats requiert désormais « *l'attention et les efforts concertés des Etats, des organisations régionales et non gouvernementales et du système des Nations Unies dans son ensemble, chacun des organes principaux fonctionnant dans l'équilibre et l'harmonie qu'exige la Charte* »⁵⁶⁵. Sur le terrain elle a consisté en des réformes axées sur les aspects sécuritaires et politiques du rétablissement de l'Etat (section I) ainsi que sur les aspects économiques et sociaux de ce rétablissement (section II)⁵⁶⁶.

⁵⁶³ A/58/227 du 18 août 2003, Renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé, Rapport du Secrétaire général, § 66.

⁵⁶⁴ Intervention de monsieur Mohamed BEDJAOUI, in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, p. 88.

⁵⁶⁵ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, §§ 15-16.

⁵⁶⁶ Les premières questions sur la cohérence de l'action de l'Organisation des Nations unies ont été posées par l'ancien Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI qui a appelé à une Organisation plus intégrée et plus unifiée aussi bien au niveau du siège que sur le terrain, décidant à cette fin de donner plus de marge de manœuvre à son Représentant spécial sur le terrain. L'objectif étant alors à cette époque de faire en sorte que les stratégies humanitaires aussi bien que les stratégies de développement à long terme soient intégrées au sein des mêmes efforts de paix. Voir A/52/1 du 3 septembre 1997, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 117. A/62/1 du 31 août 2007, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 61. Voir aussi EIDE Espen Barth, KASPERSEN Anja, KENT Randolph and VON HIPPEL Karen, "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations", *Independent study for the Expanded UN ECHA Core Group*, p. 11.

Section I : Les réformes relatives au domaine sécuritaire et politique

Le domaine de la consolidation sécuritaire et politique qui fait partie intégrante du mandat des opérations de consolidation de la paix a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Organisation des Nations unies, qui s'est placée à la hauteur des difficultés rencontrées sur le terrain. La réaction amorcée dans le *rapport Brahimi* n'a cependant pas été immédiate et il a fallu attendre que monsieur K. ANNAN, alarmé par l'augmentation et l'évolution spectaculaire des opérations de maintien de la paix et autres opérations connexes « *atteignant une ampleur et un degré de complexité sans précédent* », s'interroge, quatre ans plus tard, sur la capacité de l'Organisation à répondre aux exigences simultanées de la planification, du déploiement, de l'appui et de la gestion d'opérations de cette ampleur et se demande même si l'Organisation devrait se risquer à le faire⁵⁶⁷.

Cette prise de conscience a été relayée par monsieur Ban KI-MOON qui la concrétise dans un vaste projet de réforme du Secrétariat de l'Organisation dont un certain nombre de mesures se révèlent pertinentes pour approfondir le rétablissement de l'Etat concernant principalement les aspects sécuritaires et politiques de la consolidation de la paix. Ces mesures de réforme ont été proposées à l'Assemblée générale qui les a entérinées par sa résolution 61/279 datée du 1^{er} août 2007 (§ 1)⁵⁶⁸. La réforme du Secrétariat s'est accompagnée d'une sollicitation plus grande, par l'Organisation, des partenaires extérieurs principalement les Etats pris *uti singuli* et considérés dans la cadre des organisations régionales dont ils sont membres (§ 2). Enfin, le renforcement de la cohérence institutionnelle dans le domaine sécuritaire et politique s'est matérialisé, à côté des mesures précitées, par des formes particulières de coopération entre opérations de consolidation de la paix déployées au sein d'une même sous-région (§ 3).

⁵⁶⁷ A/59/608 du 15 décembre 2004, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, §§ 2-4 : « *Au cours de l'année écoulée, quatre opérations complexes ont été soit établies et déployées soit considérablement élargies – en Côte d'Ivoire, au Burundi, en Haïti et en République démocratique du Congo. Cette expansion a amplifié une tendance déjà observée en 2002 et 2003* ».

⁵⁶⁸ A/RES/61/279 du 1^{er} août 2007, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, § 10. Sur le plan hiérarchique cela entraîne un précédent exceptionnel, celui de la soumission hiérarchique du responsable du Département de l'appui aux missions qui reçoit ses instructions du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, alors que tous les responsables de Département sont normalement responsables devant le Secrétaire général et dépendent de lui seul. *Idem*, §§ 25 et 26.

§ 1 : La réforme du Secrétariat

La réforme du Secrétariat de l'Organisation est motivée par la volonté de donner aux opérations de consolidation de la paix davantage de cohérence et d'appui institutionnels lorsqu'elles font face aux difficultés qui entravent l'efficacité du rétablissement de l'Etat. En vertu de la résolution 61/279, l'Assemblée générale a approuvé les propositions de réforme émanant du Secrétaire général de l'Organisation. Cette résolution reprend les propositions faites par monsieur Kofi ANNAN, les propositions du rapport Brahimi, les recommandations du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, la stratégie mise en œuvre place par le Département des opérations de maintien de la paix « *Opérations de maintien de la paix horizon 2010* » et la politique de planification intégrée adoptée par ce même Département⁵⁶⁹.

Outre la création du Département de l'appui aux missions au sein duquel sont regroupés les responsabilités, les pouvoirs et les ressources du Secrétariat afin de fournir de façon plus cohérente, plus souple et plus rapide aux opérations sur le terrain l'ensemble des moyens administratifs et logistiques dont elles ont besoin, cette réforme a abouti à la création, au sein du Département des opérations de maintien de la paix, de nouvelles capacités visant à appuyer plus efficacement les activités spécialisées confiées aux opérations de maintien de la paix en matière d'Etat de droit et d'institutions chargées de la sécurité (A) ainsi que la mise en place

⁵⁶⁹ La stratégie de réforme a été initiée par le Département des opérations de maintien de la paix qui a décidé de réfléchir à la portée et aux activités de maintien de la paix de l'ONU – y compris la manière dont les mandats ont été exécutés, les résultats obtenus et les enseignements tirés depuis la publication du rapport Brahimi. Cette stratégie intitulée « *Opérations de paix 2010* » ou encore « *Opération de maintien de la paix : horizon 2010* » porte sur cinq domaines prioritaires : la doctrine, le personnel, les partenariats, l'organisation et les ressources. Voir A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, §§ 7-16. La politique de planification intégrée a été mise en pratique lors de la création des opérations de maintien de la paix au Liberia, en Côte d'Ivoire, en Haïti, au Burundi et au Soudan. Elle est censée permettre de renforcer les principes essentiels de la planification grâce à une approche plus structurée : entrée et produits définis, directives de planification définissant l'orientation, arrangements de transition renforcés, mécanismes de validation et meilleure intégration. « *Elle est censée permettre le passage sans discontinuité de la consolidation de la paix au maintien de la paix, étant toutefois entendu qu'il est impossible de prévoir toutes les éventualités* ». Voir A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, §§ 72-75. Voir aussi A/55/977 du 1^{er} juin 2001, 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, §§ 88 et 89. Le Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix a souligné l'importance qu'il y avait à « *disposer d'un Département des opérations de maintien de la paix efficace* ». Voir A/55/1024 du 31 juillet 2001, Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, § 36.

de structures intégrées de planification, de gestion et d'appui dans les domaines de la police (B)⁵⁷⁰.

A. La création du Bureau de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité

La création du Bureau de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité, par l'Assemblée générale le 1^{er} août 2007, confère désormais à l'Organisation les moyens de disposer d'« *une approche à la fois plus équilibrée et plus générale de l'ensemble des questions relevant de ce domaine* » dès qu'il s'agit de la mise en œuvre des opérations de consolidation de la paix qu'elle déploie sur le terrain⁵⁷¹. Elle a en effet permis la mise au point de directives détaillées dans le contexte de la réforme des institutions chargées de l'Etat de droit et de la sécurité sur le terrain, des directives révisées sur l'appui au fonctionnement et à la gestion des prisons et les diverses activités des composantes administration de la justice ainsi que sur les rapports entre le désarmement, la démobilisation et la réinsertion d'une part et la justice transactionnelle que la réforme du secteur de la sécurité d'autre part⁵⁷².

La création du Bureau de l'Etat de droit a été accompagnée par la mise en œuvre au niveau du Bureau politique du Département des opérations de maintien de la paix restructuré, des équipes opérationnelles intégrées, principales structures d'intégration entre le

⁵⁷⁰ A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 16. L'appui aux missions est devenu « *un aspect stratégique et opérationnel clef de l'engagement de la communauté internationale en faveur du maintien de la paix et de la consolidation de la paix* ». Voir A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 4. A/63/702 du 03 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 18. L'Assemblée générale a par ailleurs décidé de renforcer cet aspect de la consolidation de la paix en créant, au Département des opérations de maintien de la paix, un poste de Sous-Secrétaire général à l'Etat de droit et aux institutions chargées de la sécurité. *Idem*, § 20.

⁵⁷¹ A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 4. La création du Bureau de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité, concrétise la proposition faite par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à New York lors du Sommet mondial qui s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005. Ces autorités s'étaient montrées favorables à l'idée de créer au sein du Secrétariat, un groupe de l'aide à la promotion de l'Etat de droit en vue de renforcer les activités de l'Organisation des Nations unies visant à promouvoir l'Etat de droit par le biais notamment de l'assistance technique et du renforcement des capacités. Voir A/60/L.1 du 20 septembre 2001, Document final du Sommet mondial de 2005, § 134, e).

⁵⁷² La mise au point de directives a été directement reliée à la formation des spécialistes de la police, de la justice, des questions pénitentiaires et autres questions se rapportant à la réforme des institutions chargées de l'Etat de droit et de la sécurité dans le cadre d'opérations sur le terrain. Voir A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 36.

Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, chargées de garantir la cohérence de l'encadrement et de l'appui opérationnel, au jour le jour, afin de mieux répondre aux besoins immédiats des missions⁵⁷³. Elles couvrent les questions politiques, militaires, policières, logistiques et administratives, s'appuyant sur les compétences existantes au sein du Secrétariat dans le domaine de l'Etat de droit, de la réforme des institutions chargées de la sécurité, du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion, du déminage, de la parité des sexes et du VIH/sida, le mandat de ces équipes et de fournir aux missions un encadrement et un appui opérationnels intégrés pour ce qui touche des questions transversales. Le Secrétaire général de l'Organisation voit dans ces équipes l'un des éléments les plus ambitieux de la restructuration du Département⁵⁷⁴.

Sept équipes opérationnelles ont été créées pour couvrir les quatre divisions régionales découpées par le Bureau des opérations : il en existe deux pour la Division Afrique I, deux pour la Division Afrique II, deux pour la Division Asie et Moyen Orient et une pour la Division Europe et Amérique latine, elles sont chargée au minimum de deux missions dont au moins une vaste opération complexe multidimensionnelle⁵⁷⁵. La Division Afrique I comporte l'Equipe chargée du Soudan et du Darfour et l'Equipe chargée de l'Afrique de l'est et centrale et de l'appui à la capacité de maintien de la paix de l'Afrique (l'action de l'ONU en Afrique

⁵⁷³ Kofi ANNAN a souligné que l'efficacité des opérations de maintien de la paix nécessite des structures souples pouvant évoluer au cours des différentes phases d'une mission, tout en assurant constamment un appui rapide et efficace. Voir A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, § 21. Voir également A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, p. 3. Ces équipes disposent également d'une capacité de communication avec les acteurs extérieurs du Département.

⁵⁷⁴ A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 37. Voir également A/61/858 du 13 avril 2007, Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, §§ 43-52. Le programme intitulé « *Opérations de paix à l'horizon 2010* » proposait déjà pour sa part, la création d'équipes à plein temps spécialisées dans les divisions régionales, composées de spécialistes des questions politiques, militaires, de police et d'appui afin que le Bureau des opérations soit mieux armé pour jouer son rôle d'intégration et qu'un pas supplémentaire soit accompli vers la gestion par décentralisation fonctionnelle de la planification et de la gestion des missions recommandées en 2000 dans le *rapport Brahimi*.

⁵⁷⁵ « (...) si l'on veut donner au Bureau des opérations davantage de ressources et de pouvoir, afin qu'il puisse s'acquitter de son rôle de coordonnateur de la planification et de donneur d'orientation aux missions sur le terrain, compte tenu de la multiplication des exigences en la matière et de leur complexité croissante, il faut le renforcer de sorte qu'il comprenne quatre divisions régionales (deux pour l'Afrique (Division Afrique I et II), une pour l'Asie et le Moyen-Orient et une pour l'Europe et l'Amérique latine) et une capacité de planification intégrée des missions pour aider les équipes opérationnelles intégrées à planifier et encadrer avec cohérence et souplesse les opérations de maintien de la paix ». Voir A/61/858/Add. 1 du 17 avril 2007, Rapport d'ensemble sur le renforcement de l'aptitude de l'Organisation à gérer des opérations de paix et de sécurité et à leur fournir l'appui nécessaire, Rapport du Secrétaire général, § 85.

de l'Est et centrale porte sur la MINUEE, l'appui à la capacité de maintien de la paix de l'Afrique, le Tchad et la République centrafricaine et la planification pour la Somalie). La Division Afrique II est constituée de la Section de l'Afrique de l'Ouest et de la Section des Grands Lacs (la Section de l'Afrique de l'Ouest couvre le BINUSIL, la MINUL et l'ONUCI tandis que la Section des Grands Lacs couvre deux missions, la MONUC et le BINUB). Au sein de la Division Asie et Moyen-Orient, la Section Asie est chargée du Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan, de la MANUA et de la MINUT tandis que l'ONUST, la FINUL et la MINURSO relèvent de la Section du Moyen-Orient et du Sahara occidental. Enfin, la Division Europe et Amérique latine compte une Section qui couvre la MINUSTAH, la MINUK, l'UNFICYP et la MONUG⁵⁷⁶. Cédric de CONING pense qu'à travers ce processus intégré, l'Organisation des Nations unies cherche à maximiser sa contribution envers les pays sortant de conflits en engageant toutes ses capacités de manière cohérente et mutuellement constructive⁵⁷⁷.

Bien qu'il soit encore assez tôt pour évaluer les effets de leur mise en place, le Secrétariat a procédé, au cours du second semestre 2008, à un bilan interne ainsi qu'à une évaluation en vue de recenser et résoudre les premières difficultés. Les premières évaluations indiquent que les équipes se sont révélées particulièrement utiles pour assurer stabilité politique et maîtrise du secteur de la sécurité, monsieur Ban KI-MOON parle de d' « *importants acquis stratégiques et opérationnels (...) même si nombre des aspects qui ont motivé la restructuration persistent* »⁵⁷⁸. Les évaluations indiquent également qu'elles ont facilité l'intégration des plans et déploiements stratégiques, opérationnels et d'interventions d'urgence : « *les missions qui ont connu des crises ou des flambées d'activité ont par ailleurs rapporté que, depuis la création des équipes, l'appui reçu du Siège était mieux intégré et plus prompt* »⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ A/61/858/Add. 1 du 17 avril 2007, Rapport d'ensemble sur le renforcement de l'aptitude de l'Organisation à gérer des opérations de paix et de sécurité et à leur fournir l'appui nécessaire, Rapport du Secrétaire général, §§ 94-98.

⁵⁷⁷ United Nations, Integrated Missions Planning Process (IMPP), Guidelines endorsed by the Secretary General on 13 June 2006, page 3, in CONING de Cedric, Coherence and coordination in United Nations peacebuilding and integrated Missions – a Norwegian perspective, p. 4. Voir également www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf, p. 25, consulté le 19 mai 2009.

⁵⁷⁸ A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, p. 3.

⁵⁷⁹ A/63/702 du 03 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 38.

La première Equipe opérationnelle intégrée du Département des opérations de maintien de la paix a aidé l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) à élaborer et exécuter un plan de déploiement intégré⁵⁸⁰. Elle a reçu les plus vives félicitations de la part de la MINUAD, du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions. La MINUAD indique qu'elle n'aurait pas pu progresser comme elle l'a fait sans l'appui de l'équipe⁵⁸¹. A côté de l'exemple de la MINUAD, le Secrétaire général reconnaît que la contribution des équipes appuyant des missions plus stables est moins tangible même si il n'en reste pas moins que, pour elles aussi, l'intégration demeure essentielle. Il s'agit des Equipes opérationnelles intégrées chargées des opérations de consolidation de la paix suivantes : la MINUL, l'ONUCI, la MONUC, la MINUT et la MINUSTAH.

Dû au fait que toutes les ressources demandées n'ont pas été accordées, il a fallu créer trois modèles d'équipes différents : - équipe spécifique à une mission, - équipe couvrant plus d'une mission et - équipe couvrant de nombreuses missions dont les membres se partagent entre deux équipes de la même division régionale. Cela a eu pour conséquence que les décisions se rapportant à la configuration des équipes et les directives mises au point pour leur gestion et leur fonctionnement n'étaient pas les mêmes partout, ce qui a entraîné un manque d'homogénéité dans les attributions, les responsabilités, les pouvoirs et les prestations des membres des équipes, différents dispositifs ayant été mis en place entre les services fonctionnels et les équipes pour assurer une gestion par décentralisation fonctionnelle efficace⁵⁸².

B. La création d'une Force de police permanente

L'Opération des Nations unies au Congo connaît la première intervention policière des Nations unies et, à partir du Groupe d'Assistance des Nations unies pour la transition en Namibie, le déploiement d'une composante de police civile au sein des opérations de paix des Nations unies devient quasi-systématique grâce à la création du Groupe de la police civile

⁵⁸⁰ A/63/1 du 12 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 46.

⁵⁸¹ A/63/702 du 03 février 2009, *op. cit.*, § 38.

⁵⁸² A/63/702 du 3 février 2009, *op. cit.*, § 39. Voir également A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, *op. cit.*, § 213. Voir aussi A/55/502 du 21 octobre 2000, *op. cit.*, §§ 49-63.

rattaché à la Division du personnel militaire et de la police civile⁵⁸³. La multiplication des conflits armés internes consécutive à la fin des conflits armés a renforcé la nécessité du recours aux contingents de police civile, la rendant même incontournable au point qu'il est désormais habituel de constater que les activités de la police civile des Nations unies vont au-delà du seul maintien de l'ordre et intègre des tâches liées à la formation des forces de police nationales sur des bases démocratiques et respectueuses des droits de l'homme : « *La police des Nations Unies joue un rôle de premier plan dans les opérations de maintien de la paix ainsi que dans d'autres missions sur le terrain. Elle participe actuellement à 13 missions différentes dans le monde entier. Chaque jour, plus de 7000 policiers originaires de 80 pays procèdent à des patrouilles, organisent des séances de formation, prodiguent leurs conseils aux forces de police locales, s'assurent du respect des normes en matière de droits de l'homme et mènent de nombreuses autres activités* »⁵⁸⁴.

Victime de son succès, croissance des composantes et évolution de leur rôle, la police civile des Nations unies, s'est rapidement trouvée confrontée à des difficultés d'ordre matériel. Le nombre de policiers déployés sur le terrain s'étant multiplié par 15 en plus de dix ans, passant de 1.170 en 1995 à 17.000 en 2008. Cette situation, indique Ban KI-MOON, a pour conséquence que la Division de la police accuse d'énormes difficultés à pouvoir assurer, sur le terrain, le niveau d'appui que l'on attend du Siège⁵⁸⁵.

C'est le *rapport Brahimi* qui signale, le premier, la nécessité de revoir la structure de la Division du personnel militaire et de la police civile, afin que le Groupe de la police civile ne

⁵⁸³ Dans sa circulaire du 15 mai 2000, le Secrétaire général, a défini les attributions du Groupe de la police civile de la manière suivante : a) Etablir des plans pour la composante de police civile des missions sur le terrain, contrôler leur exécution et les réviser selon que de besoin ; b) Mettre au point des directives et des instructions permanentes pour la police civile pour des missions sur le terrain ; c) Assurer la liaison avec les Etats membres en ce qui concerne l'identification et le déploiement des membres de la police civile dans les missions sur le terrain, les besoins opérationnels connexes et les questions administratives et de personnel connexes ; enfin d) Organiser des équipes d'aide à la sélection afin que les Etats membres puissent plus facilement identifier le personnel qualifié de la police civile et mettre au point des procédures de sélection. Voir ST/SGB/2000/9 du 15 mai 2000, *Attributions et organisation du Département des opérations de maintien de la paix*, Circulaire du Secrétaire général, article 9.7.

⁵⁸⁴ Voir <http://www.un.org/french/peace/peace/civpol/civpollf.html>, consulté le 12 avril 2009.

⁵⁸⁵ A/63/702 du 03 février 2009, *Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir*, Rapport du Secrétaire général, §§ 80 et 81. Cette division compte à présent 1 administrateur pour 630 policiers sur le terrain. Au vu de l'évolution et de la croissance spectaculaire des aspects policiers du maintien de la paix, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix et le Bureau des services internes ont tous deux demandé un examen stratégique de la gestion des activités de police dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Une équipe composée de membres internes et externes a procédé à cette étude entre août et décembre 2008. Parmi ses recommandations figure la création d'une force de police permanente.

relève plus de la chaîne de commandement militaire⁵⁸⁶. Cette proposition a été relayée par le Sommet de New York de 2005, au cours duquel les chefs d'Etat et de gouvernement se sont dits : «*favorables à la constitution d'une force de police permanente qui permettrait à la composante de police des missions de maintien de la paix des Nations unies de démarrer ses opérations de manière cohérente, efficace et adaptée, et qui assisterait les missions en cours en leur dispensant conseils et services d'experts*»⁵⁸⁷. L'élaboration du principe d'une force de police permanente résulte finalement de l'œuvre d'un groupe de travail informel composé de représentants du Département des opérations de maintien de la paix et des membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. Elle a abouti à considérer que la force de police permanente devrait assurer deux fonctions principales : a) assurer le démarrage des opérations de police des Nations unies, en participant notamment aux préparatifs préalables à la mission, si besoin est ; et b) apporter une aide aux opérations de police des Nations unies en cours pour ce qui a trait à la réforme de la police, au renforcement des capacités et aux audits opérationnels⁵⁸⁸.

La force de police permanente des Nations unies a été créée au début de l'année 2007, et sert de bras opérationnel à la Division de police du Département des opérations de maintien de la paix. Elle a été basée à New York pendant sa première année, elle est aujourd'hui transférée à la base de soutien logistique des Nations unies à Brindisi⁵⁸⁹. Composée de 25

⁵⁸⁶ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 233, a).

⁵⁸⁷ A/60/L.1 du 20 septembre 2001, Document final du Sommet mondial de 2005, § 92. Le Sommet mondial, qui s'est tenu à New York au Siège des Nations unies du 14 au 16 septembre 2005, proposait outre la création d'une Commission de consolidation de la paix pour aider les pays qui sortent d'un conflit dans la phase du passage à la paix, et qu'il faudrait doter d'un bureau d'appui ainsi que d'un fonds permanent, le renforcement des moyens d'action du Secrétaire général. Voir aussi LLOYD Jane, « Renforcer les mandats des policiers de l'ONU », in *Chronique des Nations Unies*, (édition en ligne) : <http://www.un.org/french/pubs/chronique/2005/numero3/0305p8.html>, consulté le 11 avril 2009

⁵⁸⁸ A/60/696 du 24 février 2006, *Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007*, Rapport du Secrétaire général, §§ 93-94. Voir encore A/60/19 du 22 mars 2006, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2006, §§ 99-102. Le Comité spécial se félicite de la création d'une capacité opérationnelle initiale dans le cadre de la constitution de la Force de police permanente, qui doit permettre à la composante de police des Nations unies de démarrer ses opérations de manière cohérente, efficace et adaptée aux besoins, et d'assister les missions en cours en leur disposant conseils et services d'experts. En tant que première présence policière des Nations unies sur le terrain lors de la phase de démarrage, la force de police permanente fera fonction de premier bureau central de la police des Nations unies et mettra en place les opérations de police initiales, notamment celles visant au renforcement des capacités locales dans les missions existantes, notamment en donnant des conseils concernant les règles et procédures relatives aux opérations de police et en mettant sur pied des programmes d'appui au recrutement et à la formation des policiers.

⁵⁸⁹ A/61/668/Add.1 du 22 décembre 2006, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, p. 9.

personnes, elle joue un rôle essentiel en ce qui concerne la mise en route de nouvelles opérations de police et la fourniture aux opérations existantes d'une aide en matière de planification stratégique comme pour l'élaboration de programmes et de projets de réforme et de renforcement des capacités des polices nationales.

L'un des avantages de la création d'une force permanente de police est qu'elle permet de s'affranchir de la volonté politique ou du consentement politique des Etats fournisseurs de contingents, ce qui constitue une avancée majeure pour la stabilité politiques des Etats et la maîtrise du secteur de la sécurité en terrain postconflit. La finalité de cette force, consistant, dès lors qu'elle est déployée sur les lieux d'une opération faisant suite à un conflit, à renforcer d'une manière ou d'une autre les moyens dont disposent les forces de police locale pour faire régner l'ordre, faire respecter le droit et défendre les droits de l'homme après un conflit, dans une situation ou peuvent régner l'anarchie et la criminalité à motivation politique et ethnique. Elle présente comme autre avantage d'intégrer la dimension sécuritaire de ses activités aux activités touchant le rétablissement des institutions légales et judiciaires, du système pénitentiaire, et de l'appui à la réforme des institutions nationales de sécurité⁵⁹⁰.

Elle a également permis d'instaurer des initiatives stratégiques telles que l'« *Indicateur du respect du droit* » qui permet d'évaluer de manière indépendante et objective les systèmes locaux de justice pénale, ainsi que le « *Conseil consultatif international de la police* » qui dispensera des avis quant aux questions stratégiques internationales ayant trait à la police⁵⁹¹.

Au cours de sa première année, la force de police permanente a permis la mise en place rapide d'une composante de police au sein de la MINURCAT. Les premiers éléments de la force de police permanente ont été envoyés au Tchad pour y former les recrues d'une unité de police spécialisée tchadienne. La force aura également la responsabilité de fournir la sécurité aux 300.000 personnes déplacées et réfugiés soudanais touchés par le conflit dans la région voisine du Darfour en 2007⁵⁹².

⁵⁹⁰ A/61/668 du 13 février 2007, Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 60. Voir A/55/502 du 21 octobre 2000, *opus citatum*, § 28.

⁵⁹¹ A/61/6 (Prog. 4) du 08 juin 2006, Cadre stratégique proposé pour l'exercice biennal 2008-2009, Deuxième volet : Plan-programme biennal, Programme 4 : Opérations de maintien de la paix, Sous-programme 4 : Police civile, § 4.14.

⁵⁹² A/63/702 du 3 février 2009, *Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir*, Rapport du Secrétaire général, § 14.

Elle a également aidé la MINUT à appliquer un plan de restructuration de la Police nationale du Timor-Leste. Au cours de sa première année en tant que bras opérationnel de la Division de police du Département des opérations de maintien de la paix, la force de police permanente a également aidé la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste à appliquer un plan de restructuration de la police nationale du Timor-Leste⁵⁹³. La réforme des forces de police nationales du Timor-Leste, a abouti avec l'aide de la MINUT qui continue d'œuvrer dans cet Etat, à la signature d'un « *Accord sur le rétablissement et le maintien de la sécurité publique au Timor-Leste et l'assistance à la réforme, à la restructuration et au renforcement de la Police nationale timoraise et du Ministère de l'intérieur* » conclu entre le Gouvernement du Timor-Leste et la MINUT le 1^{er} décembre 2006.

Cet accord, en cours de réalisation, a connu de multiples soubresauts qui ont eu pour effet de retarder la composition d'une nouvelle force de police au Timor-Leste. Au point qu'à la demande du Représentant spécial du Secrétaire général, le Département des opérations de maintien de la paix avec l'aide du Centre international pour la justice transitionnelle, a déployé des membres de la police permanente auprès de la MINUT, pendant huit semaines, à dater du 23 mai 2008, afin d'aider la mission à appliquer les recommandations des experts. Forte de cet appui, la MINUT a entrepris, en étroite consultation avec le Secrétaire d'Etat à la sécurité et la police nationale, d'établir le calendrier de la reprise des activités de cette dernière conformément aux trois phases de reconstitution décrites dans l'Accord sur les activités de police, dont la première, est à ce jour achevée. L'objectif étant d'arriver à 80% des effectifs de la police nationale certifiés à titre définitif d'ici au 1^{er} octobre 2008 et à un transfert définitif des responsabilités en matière de police civile aux autorités timoraises au premier semestre de 2009⁵⁹⁴.

Selon monsieur Ban KI-MOON, la reprise de l'exercice, par la police nationale, de ses activités ne signifie pas qu'elle a vraiment achevé sa transformation ni qu'elle a vraiment achevé sa transformation ni qu'elle est prête à assumer ses responsabilités sans aide internationale. Elle correspond plutôt à une phase plus intensive de sa professionnalisation, au

⁵⁹³ A/63/702 du 3 février 2009, *Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir*, Rapport du Secrétaire général, § 14.

⁵⁹⁴ S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), §§ 21 et 22.

cours de laquelle les policiers se formeront sur le tas, avec l'aide et l'appui de la MINUT tant que celle-ci sera encore présente, et qui permettra de faire d'elle, à long terme, une police impartiale et professionnelle. Le succès de la réforme de la police nationale au Timor-Leste dépend en définitive de la présence de la MINUT sur le terrain, du Gouvernement et de la communauté internationale dans son ensemble, en particulier de programmes bilatéraux, concertés et à long terme, de formation et de développement institutionnel, tels que celui prévu dans le programme de développement de la police du Timor-Leste établi par la police fédérale australienne⁵⁹⁵.

Monsieur Ban KI-MOON rapporte qu'à la demande de son Représentant spécial, le Département des opérations de maintien de la paix, avec l'aide du Centre international pour la justice transitionnelle, a déployé des membres de la police permanente auprès de la MINUT, pendant huit semaines à compter du 23 mai, pour aider la mission à appliquer les recommandations des experts. Forte de cet appui, la MINUT a entrepris en étroite collaboration avec le Secrétaire d'Etat timorais à la sécurité et à la police nationale, d'établir le calendrier de la reprise des activités de cette dernière conformément aux trois phases de reconstitution décrites dans l'Accord sur les activités de police, dont la première est considérée comme achevée. Pendant la deuxième phase, qui est celle de la consolidation, il est prévu que la police nationale reprenne graduellement ses activités dans certains districts et certaines unités à compter d'août 2008 puis assume à nouveau complètement ses responsabilités au premier semestre de 2009⁵⁹⁶.

La force de police permanente a également participé aux missions d'évaluation à l'appui de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti et de la Mission des Nations unies au Libéria⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), §§ 23 et 24.

⁵⁹⁶ *Idem*, § 21. Le calendrier établi par la MINUT, en étroite collaboration avec la police nationale et les dirigeants timorais, sera ajusté en fonction d'une évaluation précise de l'état de préparation de la police nationale, fondée sur cinq critères : a) les conditions de sécurité ; b) les effectifs des policiers certifiés ; c) la disponibilité des moyens logistiques initiaux nécessaires ; d) la stabilité des institutions ; e) le respect mutuel entre les F-FDTL et la police nationale. La reprise de l'exercice par la police nationale, de ses activités ne signifie pas qu'elle a vraiment achevé sa transformation ni qu'elle est prête à assumer ses responsabilités sans aide internationale. Elle correspond plutôt à une phase plus intensive de sa professionnalisation, au cours de laquelle les policiers se formeront sur le tas, avec l'aide et l'appui de la MINUT tant que celle-ci sera encore présente. *Idem*, §§ 21-23.

⁵⁹⁷ A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 14.

Les résultats obtenus jusqu'à présent dans le cadre de la stabilité politique et de la maîtrise du secteur de la sécurité restent cependant à relativiser. Monsieur Ban KI-MOON indique qu'avec une capacité opérationnelle initiale de 25 administrateurs, la Force de police permanente n'est pas en mesure aujourd'hui de donner suite à toutes les demandes d'aide policière. Elle n'a pas les moyens de mettre sur pied la composante police d'une mission de grande ampleur ou d'assurer un niveau de fonctionnement initial minimum pour la composante police du quartier général d'une mission de taille moyenne mais dynamique. L'absence de capacités parallèles permettant le déploiement rapide de spécialistes de la justice et des questions judiciaires risque de conduire à une approche déséquilibrée et incohérente de l'Etat de droit sur le terrain⁵⁹⁸.

§ 2 : La coopération des acteurs extérieurs

Le renforcement de la cohérence institutionnelle, en matière sécuritaire et politique, dans la pratique des opérations de consolidation de la paix a nécessité de la part de l'Organisation qu'elle oriente son action vers un approfondissement des rapports qu'elle entretenait déjà avec deux catégories d'intervenants extérieurs : les Etats en tant que membres d'organisations régionales au sens large (A), et les Etats considérés *uti singuli* (B). La multiplication des partenariats qu'entretiennent sur le terrain les opérations de consolidation de la paix des Nations unies et ses partenaires extérieurs, Etats comme organisations régionales, s'explique en grande partie par l'accroissement et la complexification des activités de consolidation de la paix. A cet égard, monsieur K. ANNAN a rappelé que l'Organisation « *doit tirer sa force de la diversité de ses partenariats et de sa capacité de rallier ses partenaires au sein de coalitions efficaces œuvrant pour le changement, dans tous les domaines où il est impératif d'agir pour promouvoir la cause d'une liberté plus grande* »⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ A/63/702 du 3 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 82.

⁵⁹⁹ A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, § 153. L'actuel Secrétaire général observe que le nombre des opérations multidimensionnelles a sensiblement augmenté, avec en corollaire l'expansion de leurs domaines de responsabilité et qu'il en résulte une très forte croissance des partenariats. V. A/63/702 du 03 février 2009, *Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir*, Rapport du Secrétaire général, § 15.

Le renforcement de l'efficacité de l'opération correspond davantage au renforcement de ses moyens d'action, au renforcement de sa capacité d'action sur le terrain.

A. La contribution des accords et organismes régionaux

Les récentes évolutions du contexte international ont placé au cœur de l'actualité les dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations unies relatives aux « accords et organismes régionaux », relevant leur potentiel en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales en tant que mécanisme susceptible d'alléger l'action des Nations unies, de suppléer ses carences ou d'offrir une alternative à son éventuelle inertie. Les trois articles du chapitre VIII, articles 52, 53 et 54, forment un tout, certes dissociables, mais profondément complémentaires et mettent en évidence l'utilité du système régional qui est, selon le cas, placé tantôt en situation de concurrence avec le système universel, tantôt sous la subordination de celui-ci, qui, en principe, exerce sur lui une surveillance et un contrôle par le truchement du Conseil de sécurité⁶⁰⁰.

La pratique récente du chapitre VIII, par l'Organisation des Nations unies, met en évidence une tendance, de plus en plus affirmée, à recourir à l'expertise et la spécialité des accords et organismes régionaux, allant jusqu'à associer au règlement pacifique comme coercitif des différents processus de paix engagés sur le terrain des acteurs nouveaux, peu orthodoxes dans la mesure où ils ne présentent pas le profil habituellement connu des accords et organismes régionaux œuvrant dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Dans son rapport daté du 17 juin 1992, monsieur Boutros BOUTROS-GHALI qui reconnaît l'absence délibérée de définition sur ce qui pourrait constituer un accord ou un organisme régional, y voit un facteur de souplesse permettant à des groupes d'Etats de prendre les dispositions nécessaires pour agir sur le plan régional. Ce rapport prend le parti de se féliciter de la variété des efforts complémentaires concevables dans ce domaine : « *les associations ou entités en question peuvent être des organisations créées par un traité, avant ou après la fondation de l'Organisation des Nations Unies, ou bien des organisations*

⁶⁰⁰ KAMTO Maurice, « Le rôle des « accords et organismes régionaux » en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale », *R.G.D.I.P.*, 2007, pp. 772-773. Voir aussi BALMOND Louis, « La contribution des organisations régionales à la sécurité collective : entre chapitre VIII et néorégionalisme », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 2.

régionales de sécurité et de défenses mutuelles, ou encore des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale ou sur un aspect plus spécifique. Ce peut-être encore des groupes créés pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré ». Le Secrétaire général mentionne notamment à cet égard, la coopération en Somalie de l'O.U.A., de la Ligue arabe et de la Conférence islamique, la formalisation d'un dispositif unique au Salvador mais qui s'est généralisé depuis, dénommé « *les Amis du Secrétaire général* », les efforts déployés par la Communauté européenne et ses Etats membres ainsi que la C.S.C.E. pour mettre fin à la crise des Balkans et des régions avoisinantes⁶⁰¹.

Au nombre de ces accords et organismes régionaux figurent l'Union européenne qui, dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) met en œuvre les missions de Petersberg reprises à l'article 17 § 2 du traité sur l'Union européenne et qui incluent : « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* »⁶⁰².

Bien que son Traité constitutif de 1949 mentionne expressément qu'elle réunit les Etats de la « région de l'Atlantique Nord » et malgré le fait qu'elle exerce concrètement tous les attributs

⁶⁰¹ PERRIN de BRICHAMBAUT Marc, « Les Nations unies et les systèmes régionaux », in *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 98-99. V. aussi A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, §§ 61-62. Dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour a estimé que le processus de *Contadora* ne pouvait être considéré comme constituant à proprement parler un « accord régional » aux fins du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, attitude compréhensible pour le moins au regard de la période considérée. Cependant examinant la question de la qualification d'une organisation internationale technique comme « accord ou organisme régional » dans l'*Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*, la Cour internationale de justice a également refusé d'octroyer une telle qualification à la Commission du Bassin du Lac Tchad. Attitude constante et justifiée, mais cependant contrastée au regard du fait qu'il est possible de voir le Conseil de sécurité recourir notamment à l'Union des Etats du fleuve Mano concernant le règlement des différends en Afrique de l'ouest. *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), compétence et recevabilité : C.I.J., Rec. 1984. *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria* (*Cameroun c. Nigéria*), *Exceptions préliminaires*, Arrêt du 11 juin 1998 : C.I.J. Rec. 1998, § 67.

⁶⁰² Ces missions ont été adoptées à l'issue du conseil ministériel de l'UEO le 19 juin 1992, sous la forme d'une déclaration aux termes de laquelle les membres de l'UEO ont décidé de mettre à la disposition de l'UEO, mais également de l'OTAN et de l'Union européenne, des unités militaires provenant de l'éventail de leurs forces conventionnelles. Aujourd'hui ces missions font partie intégrante de la PESD. Les *missions de Petersberg* sont complétées par les accords de *Berlin plus*, signés le 17 décembre 2002 à Berlin, et qui ont pour objet de mettre à la disposition de l'Union européenne les moyens institutionnels et opérationnels de l'OTAN. « *En ce qui concerne l'OTAN, elle peut aussi avoir un rôle utile à jouer en aidant des organisations régionales et des Etats dotés de moyens plus modestes qu'elle à former et à équiper leurs forces* ». Voir A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, § 273.

d'un organisme régional tels qu'ils sont prévus à l'article 53 de la Charte des Nations unies, l'OTAN, lors de sa session ministérielle, tenue à Bruxelles le 17 décembre 1992, s'est dite disposée à soutenir, au cas par cas et conformément à ses propres procédures, des opérations de maintien de la paix menées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies : « *Nous sommes prêts à répondre positivement aux initiatives que pourraient prendre le Secrétaire général des Nations Unies afin que l'Alliance puisse aider à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU* ». Ceci inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises « *ne relevant pas de l'article 5* » du Traité⁶⁰³.

Dans la mesure où elle ne participe pas aux actions de coercition initiées ou encadrées par le Conseil de sécurité, la CSCE (devenue OSCE en 1994) s'est auto-désignée accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte à l'occasion de la déclaration finale adoptée à l'issue de la réunion de suivi d'Helsinki en juillet 1992. Cette auto-désignation pourrait sembler contradictoire au regard du fait que l'OSCE ne constitue pas à ce jour une organisation internationale fondée sur un traité international, et demeure un processus dont les résultats sont des décisions à caractère politique⁶⁰⁴.

Le Secrétaire général ne trouve rien à redire dans ce changement d'orientation, dans la mesure de sa compatibilité aux buts et principes de la Charte et à la condition que ces accords et organismes régionaux agissent dans leurs relations avec l'ONU, en particulier le Conseil de sécurité, conformément au chapitre VIII⁶⁰⁵. Au contraire, il y voit une opportunité nouvelle,

⁶⁰³ Voir le Concept stratégique de l'Alliance approuvé à Washington le 24 avril 1999, disponible sur le site officiel de l'OTAN : <http://www.nato.int/docu/commf/c9212171.htm> consulté le 05 avril 2009. Selon L.A. SICILIANOS, dans le Concept stratégique de l'Alliance, l'aspect défensif de l'OTAN, pourtant dominant dans le Traité constitutif, passe à l'arrière-plan et l'accent est mis désormais sur le rôle de l'OTAN en tant qu'organisme propre à garantir la paix et la sécurité dans la région. Fondée sur les « *valeurs communes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit* », l'Alliance ne se limite pas à assurer la défense de ses membres, mais contribue activement à la paix et à la stabilité de la région euro-atlantique. Elle est prête à agir dans le domaine de la prévention des conflits ainsi qu'à entreprendre des opérations en réponse à des crises régionales. Cette régionalité est entendue au sens large puisqu'elle englobe toute crise qui pourrait se manifester « *à la périphérie de l'Alliance* » en affectant non seulement la sécurité des Etats membres, mais aussi celle d' « *autres Etats* ». Voir SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P.* 2002-1, p. 29. V. encore PERRIN de BRICHAMBAUT Marc, in *op. cit.*, p. 103.

⁶⁰⁴ Cette auto-désignation reçoit une suite immédiate au niveau de l'Organisation et par la résolution 48/5 de l'Assemblée générale, la CSCE reçoit le statut d'observateur sur le même pied que les autres organisations régionales et par la résolution 874 (1993) du 14 octobre 1993, le Conseil de sécurité s'en remet explicitement à la CSCE dans l'affaire du Nagorny Karabakh.

⁶⁰⁵ V. COT Jean-Pierre, PELLET Alain, FORTEAU Mathias, *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, tome II, pp. 1407-1408. Voir encore CHAPAL Philippe, « La coopération entre l'ONU et l'OTAN », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 119-120.

un potentiel qui pourrait contribuer à l'accomplissement des fonctions qu'il examine dans l'*Agenda pour la paix* notamment la consolidation de la paix après les conflits. Les opérations de consolidation de la paix vont ainsi mettre en œuvre des rapports étroits de collaboration avec les accords et organismes régionaux dans la vue du rétablissement efficace des Etats.

Ces rapports qui ont revêtu diverses formes, notamment la consultation et l'appui diplomatique, se sont révélés les plus efficaces sous la forme de l'appui opérationnel qui consiste pour une organisation régionale à fournir un appui matériel à l'Organisation et vice-versa, ou pour l'Organisation à donner des avis techniques à une organisation qui lance elle-même des opérations de maintien de la paix ; du codéploiement qui consiste dans l'envoi de missions conjointes par l'Organisation des Nations unies et du déploiement conjoint d'opérations qui consiste dans l'envoi par l'Organisation et une organisation régionale de missions qui assurent en commun les aspects liés à la direction et au financement⁶⁰⁶. Ils ressortent pour la plupart de la volonté du Conseil de sécurité d'utiliser, en tant que de besoins, « *les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité* », ainsi que l'énonce l'article 53 § 1 de la Charte. La mention des mesures coercitives prises sous l'autorité du Conseil de sécurité conduit à joindre au chapitre VIII, le chapitre VII de la Charte pour déterminer le fondement juridique des trois types de relation qui se sont installés entre le Conseil de sécurité et les organisations régionales dans le cadre du mandat des opérations de consolidation de la paix.

C'est notamment le cas de l'ONUCI qui, outre son appui diplomatique, a surtout bénéficié de l'appui opérationnel de la CEDEAO (1) ; le cas de l'Union européenne qui s'est associée en déploiement conjoint à la réforme du secteur de la sécurité et du processus électoral pilotée par la MONUC en République démocratique du Congo (2) ; enfin l'Union africaine et l'Organisation des Nations unies elle-même qui se sont lancées dans un déploiement conjoint dans la région soudanaise du Darfour à travers la MINUAD (3)⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, § 86. Voir également EIDE Espen Barth, KASPERSEN Anja, KENT Randolph et VON HIPPEL Karen, "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations". Independent study for the Expanded UN Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA) Core Group, p. 5: "*More and more regional organisations are becoming engaged in peacekeeping and peacebuilding independently of, or in parallel with, UN efforts, and international organisations and members' states alike are struggling to improve the tools required for peacebuilding*".

⁶⁰⁷ S/2008/186 du 24 mars 2008, *Rapport du Secrétaire général sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales*.

1. L'appui opérationnel

La contribution de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, au mandat de consolidation de la paix de l'ONUCI, a pris la forme en Côte d'Ivoire d'un appui opérationnel doublé d'un appui diplomatique sous la forme de bons offices⁶⁰⁸. Cet appui opérationnel a pour fondement la résolution 1528 (2004) du Conseil de sécurité par laquelle, tout en décidant la création de l'ONUCI, il prie, en vertu du chapitre VII de la Charte, le Secrétaire général de transférer l'autorité de la MINUCI et des forces de la CEDEAO, l'« *ECOMICI* », à l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire. Le Secrétaire général rapporte que ce transfert est devenu effectif à la date du 4 avril 2004, soit le mois suivant la résolution du Conseil, et a donné lieu à la désignation de l'ancien commandant de l'ECOMICI, le Général de division Abdoulaye FALL, au poste de commandant des forces de l'ONUCI⁶⁰⁹. L'ONUCI a de cette manière « *pris le relais des responsabilités opérationnelles des équipes de liaison militaire de la MINUCI et des forces de l'ECOMICI* » renforçant l'efficacité de son mandat sur le terrain.

2. Le codéploiement

La première intervention de l'Union européenne en République démocratique du Congo a consisté à prendre la direction d'une Force multinationale intérimaire d'urgence déployée dans le district de l'Ituri, particulièrement la ville de Bunia et ses environs afin d'y renforcer la présence de la MONUC débordée par la reprise des hostilités dans cette région⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ La CEDEAO a, de cette manière, grandement contribué à « *rétablir l'autorité du système judiciaire et l'Etat de droit partout en Côte d'Ivoire* », en fournissant notamment « *au Gouvernement de réconciliation nationale un encadrement, des orientations et une assistance technique en vue de préparer et faciliter la tenue de consultations électorales libres, honnêtes et transparentes dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Linas-Marcoussis, en particulier d'élections présidentielles* ». Voir S/RES/1528 du 09 mars 2004, § 6, l), m), p). Voir encore S/RES/1318 du 07 septembre 2000, Annexe, VII. S/RES/1631 du 17 octobre 2005, §§ 3 et 5. A/53/1 du 27 août 1998, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 58.

⁶⁰⁹ L'ONUCI prend ainsi le relais des responsabilités opérationnelles des équipes de liaison militaire de la MINUCI et des forces de l'ECOMICI. Au 25 mai 2004, les effectifs de la mission s'établissaient à 3004 soldats, sur un personnel militaire total autorisé de 6240 dont environ la moitié des effectifs était constituée d'anciens contingents de l'ECOMICI qui ont changé de casquette. Voir S/2004/443 du 2 juin 2004, Premier rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, §§ 26-27. Voir aussi S/RES/1528 du 9 mars 2004, § 1.

⁶¹⁰ S/RES/1484 du 30 mai 2003, § 1. La Force multinationale comprend des effectifs français, majoritaires, sud-africains, allemands, belges, autrichiens, brésiliens, espagnols, grecs, anglais, suédois, chypriotes, canadiens, etc. et travaillent principalement avec le contingent uruguayen de la MONUC déployé en Ituri. S/2003/1098 du 17

La résolution 1484 (2003) autorise, en vertu du chapitre VII, le déploiement de cette Force et lui confie comme mandat, en coordination étroite avec la MONUC, de contribuer à stabiliser dans la ville de Bunia les conditions de sécurité et y améliorer la situation humanitaire, assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans le camp de Bunia et, si la situation l'exige, contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville⁶¹¹. La Force poursuit comme objectif de permettre au Secrétaire général de renforcer la présence de la MONUC à Bunia, il est essentiellement humanitaire et sécuritaire, mais va permettre le rétablissement progressif de l'autorité politique et administrative de l'Etat, notamment de la Commission de pacification de l'Ituri qui travaillait jusque là au processus de réconciliation nationale et à la restauration de la confiance dans cette région du pays avec le soutien de la MONUC⁶¹².

La coordination étroite de la MONUC et de la Force multinationale a permis d'effectuer des opérations conjointes sur le terrain et d'utiliser efficacement les installations aéroportuaires limitées de Bunia. Elle a permis un retour au calme malgré certaines dissensions entre modérés et extrémistes des divers groupes armés : *« après le départ complet de la Force multinationale, il y a eu encore quelques incidents hostiles, mais il n'y a pas eu de détérioration sérieuse de la situation générale en matière de sécurité à Bunia »*⁶¹³. Les conséquences de cette coopération n'ont pas tardé à se manifester. Le Secrétaire général rapporte que le 14 mai 2004, les chefs des groupes armés ont signé un acte d'engagement à l'égard du processus de transition et ont réaffirmé qu'ils étaient prêts à prendre part au programme pilote de désarmement et de réinsertion communautaire ; que le 28 juin 2004, le gouvernement a posé les premières mesures de rétablissement de l'autorité de l'Etat en nommant un Commissaire de district et cinq administrateurs de territoires au sein du district de l'Ituri ; et enfin que dans l'intervalle, le tribunal de Bunia a commencé à connaître des

novembre 2003, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 6.

⁶¹¹ Sur la situation en Ituri avant le déploiement de l'opération Artémis, voir S/2003/566 du 27 mai 2003, Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 9-17.

⁶¹² Le mandat confié à la Force rencontre également les préoccupations de l'Accord global et inclusif pour la transition dans cet Etat signé à Pretoria le 17 décembre 2002 qui intime aux parties de respecter le cessez-le-feu et les accords conclus en vue de consolider la paix. La Force permet ainsi de stabiliser les conditions de sécurité, d'améliorer la situation humanitaire et de protéger la population civile à Bunia. Voir aussi S/2003/574.

⁶¹³ S/2003/1098 du 17 novembre 2003, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 6 et 8.

affaires pénales et la police locale, formée par la MONUC, s'est employée à mettre de l'ordre⁶¹⁴.

La réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo a également bénéficié du concours de la Mission européenne de police Eupol déployée pour contribuer à soutenir la coordination et la formation des forces de police dans la ville de Kinshasa. Le mandat d'Eupol, fixé par la résolution 1493 (2003) répond à la demande des parties congolaises exprimée dans l'accord de paix de Pretoria pour que soit constituée dans la ville de Kinshasa, une force de sécurité dite la « *force neutre* » mandatée pour assurer la sécurité générale de la ville aux stades initiaux de la formation du gouvernement de transition. Cette force neutre s'est traduite dans la mise en œuvre d'un système de sécurité multicouche associant les forces de polices nationales, un corps de protection rapprochée pour un nombre limité de dirigeants politiques et un contingent de police de la MONUC.

Les lacunes constatées dans les forces de police nationales ont poussé les parties signataires de l'accord de Pretoria à décider qu'une unité de police congolaise intégrée devait être créée à cette fin. Cette mission a été confiée, par le gouvernement congolais, à l'Union européenne sur recommandation de la MONUC : « *le meilleur moyen de constituer et de former rapidement cette unité de police consiste à confier l'exécution de ce projet à un ou plusieurs donateurs bilatéraux, qui travailleraient directement avec les Congolais pour former et équiper 1200 officiers pour l'unité de police sur une période de six mois, remettre en état les centres de formation nécessaires et mettre en place le système de communication qui permettra à l'unité de police de fonctionner dans le cadre des mécanismes de sécurité de Kinshasa* »⁶¹⁵. La composante police civile de la MONUC a complété les efforts de l'Eupol en fournissant une assistance à la formation sur les normes internationales en matière de maintien de l'ordre dans différents domaines thématiques, une attention particulière étant accordée aux principes de légalité et aux droits fondamentaux⁶¹⁶.

⁶¹⁴ S/2004/650 du 16 août 2004, Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 27-29.

⁶¹⁵ *Idem*, § 26.

⁶¹⁶ S/2003/566 du 27 mai 2003, Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 33-41. Voir aussi S/RES/1493 du 28 juillet 2003, § 6 : Le Conseil de sécurité « *approuve le déploiement temporaire de personnels de la MONUC, destinés, durant les premiers mois de l'établissement des institutions de la transition, à participer à un système de sécurité en plusieurs strates à Kinshasa, conformément aux paragraphes 35 à 38 du deuxième rapport spécial du Secrétaire général, approuve également la restructuration de la composante police civile de la MONUC, telle qu'elle est*

Après le déploiement de la mission Eupol, le professeur André MAZYAMBO rappelle que l'Union européenne a exprimé, dans le cadre du Groupe Technique de Sécurisation Electorale (GTSE), son intention de déployer une force : « EUFOR-R.D. Congo », chargée de soutenir la MONUC pendant la période électorale, en précisant que cette force ne devrait pas se substituer à la MONUC, ni aux Forces armées de la RDC dans leurs missions⁶¹⁷. Le déploiement de cette force est autorisé par la résolution 1671 (2006) pour une période s'achevant quatre mois après la date du premier tour des élections présidentielles et législatives, soit la période allant du 30 juillet au 30 novembre 2006⁶¹⁸. Elle est composée d'éléments présents à Kinshasa ainsi que de forces, en attente, situées en dehors du pays appelée la force « *au-delà de l'horizon* », disposant d'une capacité appropriée. Le mandat de l'Eufor consiste principalement à stabiliser une situation, au cas où la MONUC rencontrerait de graves difficultés pour s'acquitter de son mandat⁶¹⁹. Déployée le long du tronçon essentiel du boulevard du 30 juin, artère principale du centre-ville de Kinshasa, l'Eufor a mené conjointement avec la MONUC des actions de sécurité⁶²⁰.

décrite au paragraphe 42 de ce rapport, et encourage la MONUC à continuer d'appuyer la formation de forces de police dans les régions où la nécessité est urgente ».

⁶¹⁷ Créé en avril 2005 pour identifier les problèmes et leurs solutions afin de pouvoir garantir la sécurité du référendum et des élections, ce Groupe comprend des représentants du Gouvernement de transition, de la MONUC, de l'Union européenne et des autres grands bailleurs de fonds. Voir MAZYAMBO MAKENGO KISALA André, « La participation de l'Organisation des Nations Unies au processus de démocratisation de la République démocratique du Congo : rôle particulier de la MONUC », in BAKANDEJA Grégoire *et alii* (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, PUK, 2007, p. 178. Voir également les documents suivants : S/2005/832 du 28 décembre 2005, Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo ; S/2006/390 du 13 juin 2006, Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo ; S/2005/320 du 26 mai 2005, Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections du 26 mai 2005 ; S/2006/219, Annexe I et II ; S/RES/1671 du 25 avril 2006, § 2.

⁶¹⁸ Le processus électoral s'est achevé en RDC le 29 octobre 2006. Voir S/RES/1711 du 29 septembre 2006, préambule. Lors du déploiement de l'EUFOR en appui à la MONUC, en République démocratique du CONGO, le Département des opérations de maintien de la paix a précisé avec l'UE les modalités de recours pour renforcer les moyens d'intervention rapide, y compris en prévoyant des mécanismes d'alerte rapide et de facilitation de la transition d'une opération à l'autre. Voir A/61/668/Add.1 du 22 décembre 2006, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, p. 18.

⁶¹⁹ S/RES/1671 du 25 avril 2006, §§ 1-9. Les décisions visant à engager Eufor RDC seront prises par l'Union européenne, à la demande du Secrétaire général ou, en cas d'urgence, en consultation étroite avec la MONUC, pour s'acquitter des missions mentionnées à l'article 8. Voir aussi S/2006/434 du 22 juin 2006, Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur le processus électoral en République démocratique du Congo, § 33 : « *La force en attente de l'Union européenne collaborera étroitement avec la MONUC et l'aidera à assurer la sécurité des opérations électorales dans les zones où la MONUC dispose de moyens militaires limités* ».

⁶²⁰ Sur les actions conjointes menées entre la MONUC et l'EUFOR, voir S/2006/759, Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 19-24.

3. Le déploiement conjoint

Opération conjointe, la MINUAD constitue la forme de coopération la plus avancée qu'ait connue, à ce jour, l'Organisation des Nations unies et l'Union africaine. Elle intervient au Darfour dans un contexte particulier, celui d'un Etat, en l'occurrence le Soudan, déchiré par de violents affrontements ethniques entre guerriers *janjawid* musulmans soutenus par le régime de Khartoum et tribus africaines de la région du Darfour. Elle se déploie aux côtés de deux autres opérations déjà présentes au Soudan, la Mission de l'Union africaine au Soudan et la Mission des Nations unies au Soudan chargée d'encadrer la mise en œuvre de l'Accord de paix global signé le 9 janvier 2005 à Nairobi entre le Gouvernement soudanais et le Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLM/A)⁶²¹.

En dépit des efforts menés par la MINUS, la région du sud Soudan s'aggrave sur le plan sécuritaire et voit s'affronter des guerriers musulmans *janjawid* soutenus par le gouvernement central de Khartoum et les tribus du Darfour. Le 5 mai 2006 l'Accord de paix pour le Darfour est signé à Abuja au Nigéria. Deux seulement des quatre parties ayant négocié cet accord acceptent de le signer. Plus d'un an après sa signature l'Accord de paix pour le Darfour n'a pas atteint ses objectifs qui étaient d'apporter la paix et la sécurité à la population du Darfour et de préparer la voie à une solution pacifique et durable au conflit du Darfour⁶²². Le processus de paix sera revitalisé par deux réunions importantes tenues à Addis-Abeba et Abuja en novembre 2006 et aboutiront à un certain nombre de conclusions notamment celle d'inclure les initiatives de paix dans une structure unique, dirigée conjointement par l'Union africaine et l'ONU⁶²³.

Le déploiement de la MINUAD, en tant qu'opération hybride UA/ONU, est autorisé sur base de la résolution 1769 (2007), la mission est dirigée sur le terrain par un Représentant spécial conjoint de l'Union africaine et de l'ONU, et a intégré les forces de la MUAS le 31 juillet 2007. Sa structure se caractérise cependant par une unité de commandement et de contrôle dont les structures d'appui sont fournies par l'ONU⁶²⁴. Le Secrétaire général ainsi que le Président de la Commission de l'Union africaine précise que les relations entre

⁶²¹ S/RES/1590 du 24 mars 2005, préambule.

⁶²² S/2007/307 du 24 mai 2007, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, § 12.

⁶²³ *Idem*, § 32.

⁶²⁴ S/RES/1769 du 31 juillet 2007, §§ 1-7.

MINUAD et MINUS doivent s'inscrire dans une approche complémentaire afin d'éviter tout chevauchement ; et le Conseil de sécurité, rappelant les conclusions d'Addis-Abeba, propose que la mission ait un caractère essentiellement africain et que les effectifs nécessaires, dans la mesure du possible, soient fournis par les Etats africains⁶²⁵.

Le mandat de l'opération a été approuvé à la fois par le Conseil de sécurité qui en vertu du chapitre VII, lui confie la responsabilité principale de faciliter la mise en œuvre rapide et effective de l'Accord de paix pour le Darfour, en empêcher toute perturbation, prévenir les attaques armées et protéger les civils, sans préjudice de la responsabilité du gouvernement soudanais ; et par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine qui lui assigne notamment comme mission de suivre et vérifier l'application des divers accords de cessez-le-feu signés depuis 2004 et observer s'ils sont bien respectés, et apporter une aide à la mise en application de l'Accord de paix pour le Darfour et de tous les accords ultérieurs, contribuer à instaurer un environnement favorable à la reconstruction économique et au développement, aider à promouvoir l'Etat de droit au Darfour, notamment en apportant un appui au renforcement d'un système judiciaire et d'un système pénitentiaire indépendants, ainsi qu'à développer et consolider le cadre juridique du pays⁶²⁶.

Monsieur Ban KI-MOON indique cependant que l'opération a pu conduire des patrouilles de rétablissement de la confiance, faciliter la reconstruction de postes de police communautaire, mener des projets à effet rapide ; elle a effectué des missions de suivi des droits de l'homme, y compris dans les locaux pénitentiaires et a mené des activités visant à faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que des activités de déminage⁶²⁷.

Le défi principal de la MINUAD consiste, au-delà de l'aspect purement sécuritaire, à améliorer le sort des populations civiles qui reste profondément préoccupant. En juillet 2009, la seule région du Darfour continue de compter 2,6 millions de personnes déplacées qui ne peuvent rentrer chez elles et environ 4,7 millions de personnes qui ont besoin d'être aidées, à

⁶²⁵ S/RES/1769 du 31 juillet 2007, préambule. Voir aussi S/2007/307 du 24 mai 2007, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, § 54, a), vii.

⁶²⁶ S/RES/1769 du 31 juillet 2007, § 15, a), ii). Voir aussi S/2007/307 du 24 mai 2007, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, §§ 54-55.

⁶²⁷ S/2009/352 du 13 juillet 2009, *Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour*, §§ 19-28.

cette difficulté s'ajoute la persistance du banditisme et des violences sexuelles⁶²⁸. La mission qui compte 18 mois de présence opérationnelle au Darfour continue de se heurter à d'importantes difficultés dans l'accomplissement de son mandat : « *la MINUAD a consacré une part considérable de son énergie au cours de ses 18 premiers mois d'existence à régler les problèmes énormes que pose le déploiement d'unités autonomes au Darfour et à essayer de nouer des relations de travail productives et transparentes avec le Gouvernement* »⁶²⁹.

Il est encore trop tôt pour apprécier la contribution de la MINUAD à la consolidation de la paix dans la région du Darfour. Il se dégage cependant des différents rapports du Secrétaire général que l'Union africaine a grandement contribué à la prise en compte, dans le cadre de la recherche d'un règlement durable de la crise, de toutes les parties prenantes et particulièrement l'ensemble des groupes rebelles, les chefs coutumiers du Darfour et les représentants de la société civile. L'Union africaine a également contribué à faire en sorte que la MINUAD soutienne des processus traditionnels de règlement des conflits entre camps de personnes déplacées et communautés arabes, et entre différentes populations nomades⁶³⁰.

B. La contribution des Etats *uti singuli*

La pratique des opérations de consolidation de la paix montre que celles-ci ont associé à la réalisation de leurs mandats les capacités opérationnelles de certains Etats, partenaires du processus de paix, afin de renforcer l'efficacité de leurs mesures dans la réforme du secteur de la sécurité. Deux opérations de consolidation de la paix méritent d'être particulièrement retenues car elles ont su formaliser des rapports étroits avec des Etats, au départ juridiquement liés à l'Etat hôte de l'opération. Il s'agit de la MINUSIL qui a associé le Royaume uni à la réalisation de son mandat (1) et de l'ONUCI qui a fait de même avec la France (2).

⁶²⁸ S/2009/352 du 13 juillet 2009, Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, § 47.

⁶²⁹ *Idem*, § 44. Ces relations de travail sont rendues d'autant plus difficile aujourd'hui que le Président soudanais, Omar AL-BASHIR, fait l'objet d'un mandat d'arrêt international requis, le 14 juillet 2008, par le Procureur de la Cour pénale internationale. Le Secrétaire général déclare à ce sujet que l'Organisation des Nations unies respecte l'indépendance de la Cour et ses décisions judiciaires. Voir S/2009/83 du 10 février 2009, Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, § 67.

⁶³⁰ S/2009/297 du 9 juin 2009, Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, § 33. Voir aussi S/2009/352, *opus citatum*, § 49.

1. Le soutien de la Grande Bretagne à la Mission des Nations unies en Sierra Leone

La contribution du Royaume uni à la MINUSIL a pour point de départ la résolution 1270 (1999) par laquelle le Conseil de sécurité, décidant la création de la mission sur la base du chapitre VII, demande instamment au gouvernement sierra léonais d'accélérer la mise en place d'une force de police et de forces armées nationales professionnelles et responsables, notamment en procédant à leur restructuration et à la formation de leurs effectifs, afin d'assurer à long terme, la stabilité, la réconciliation nationale et la reconstruction du pays et souligne qu'il importe, à cet égard, que la communauté internationale fournisse son appui et son assistance⁶³¹.

Le Royaume uni qui dispose, au sein de son Ministère de la défense, d'une unité spécialisée dans la gestion des situations postconflits, la « *Post Conflict Reconstruction Unit* » créée pour mieux aborder la phase de stabilisation après un conflit, a répondu à l'appel lancé par le Conseil de sécurité en mettant sur pied une Equipe militaire internationale consultative en matière d'instruction (IMATT) disposée à assurer une formation aux forces armées de la Sierra Leone au moins jusqu'en 2010⁶³². Dans le cadre des activités menées par l'IMATT concernant le programme de réforme du secteur de la sécurité afin d'« *épauler la Mission dans ses efforts* », un accord de soutien « *transhorizon* » a été conclu avec la MINUSIL qui consiste à faciliter la contribution du Royaume uni dans plusieurs domaines relatifs au processus de consolidation de la paix qui a lieu en Sierra Leone⁶³³.

Dans le cadre de cet accord, l'IMATT a contribué à renforcer les capacités opérationnelles des forces armées sierra léonaises. Le Secrétaire général rapporte que le gouvernement appuyé par l'IMATT a poursuivi un programme d'intervention destiné à renforcer la capacité des forces

⁶³¹ S/RES/1270 du 22 octobre 1999, § 23.

⁶³² L'Unité de reconstruction postconflit travaille en coopération étroite avec le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO, Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth), le *Département for International Development* (DFID, Ministère du développement international). En fournissant un appui opérationnel et en facilitant la communication entre le DFID, le FCO et le Ministère de la défense, la CPRU peut contribuer à harmoniser les processus de planification des différentes instances. Voir <http://www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf>, p. 57, consulté le 19 mai 2009. Voir aussi S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 30. Voir aussi S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 15.

⁶³³ Cette coopération a principalement porté sur la restructuration des forces armées sierra léonaises visant à faire passer de 13.000 hommes environ à 10.500 pour l'année 2007. Voir S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 67.

armées d'assurer la sécurité extérieure et d'appuyer les forces de police chargées du maintien de l'ordre. Cette coopération a permis la création dans tout le pays de comités de la sécurité et du renseignement, connus sous le nom de comités de sécurité de province et de district, qui offrent un cadre de coopération entre les forces de police, les forces armées et les autorités locales pour les questions de sécurité au niveau des districts et des provinces, et la construction des casernes pour les soldats dans les provinces et les zones frontalières, dans le cadre d'un programme intitulé « *Opération Pebu* »⁶³⁴. Le Ministère britannique du développement international a lui aussi, contribué à cet accord notamment en participant à la formation, avec le PNUD, des fonctionnaires de police sierra léonais. Le Secrétaire général rapporte que cette contribution s'est concrétisée notamment au travers du travail réalisé sur le terrain par l'équipe chargée de la formation du *Commonwealth Community Safety and Security Project*. Le Ministère britannique a encore participé au financement d'un nombre important de projets dans le domaine de la sécurité en Sierra Leone⁶³⁵.

De manière générale la contribution britannique a permis d'apaiser les tensions sécuritaires par le déploiement de soldats britanniques dans le cadre de l'accord transhorizon⁶³⁶. Au-delà, elle a permis de soutenir de manière effective les efforts de la MINUSIL à la réforme du secteur de la sécurité et d'en assurer la pérennité grâce à l'engagement britannique de contribuer à la réforme des forces armées jusqu'en 2010.

2. Le soutien de la France à l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire

En adoptant la résolution 1528 (2004) qui crée l'ONUCI, le Conseil de sécurité s'adresse directement à la force française « Licorne » située sur le territoire ivoirien, pour lui enjoindre, en vertu du chapitre VII, de coordonner ses efforts avec ceux de l'opération en vue de réaliser son mandat et particulièrement d'user de tous les moyens nécessaires pour : - contribuer à la sécurité générale de la zone d'activité des forces internationales ; - intervenir, à

⁶³⁴ S/2005/273 du 26 avril 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 7-18.

⁶³⁵ S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 15 et 36. Voir aussi S/2005/273 du 26 avril 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 12. Voir encore S/2003/863 du 5 septembre 2003, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 19, 23 et 27.

⁶³⁶ Voir notamment S/2000/751 du 31 juillet 2000, Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 20.

la demande de l'ONUCI, pour soutenir des éléments de cette dernière dont la sécurité serait menacée ; - intervenir en cas d'éventuelles actions belligérantes, si les conditions de sécurité l'exigent, en dehors des zones placées sous le contrôle direct de l'ONUCI ; - aider à protéger les civils dans les zones de déploiement de leurs unités⁶³⁷.

La force Licorne a essentiellement contribué à mettre à la disposition de l'ONUCI des moyens d'intervention rapide comme en témoigne la résolution 1528 (2004) et après elle, la résolution 1584 (2005) par laquelle le Conseil de sécurité « *demande aux forces françaises qui soutiennent l'ONUCI, outre le mandat que leur confie la résolution 1528 (2004), de fournir, selon qu'il conviendra, une assistance à l'ONUCI en matière de sécurité* » pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches⁶³⁸. Aux termes de l'accord de Ouagadougou du 4 mars 2007 qui relance le processus de consolidation de la paix, en particulier la préparation des élections, en supprimant notamment la zone tampon, dite zone de confiance qui divisait le pays en permettant le démantèlement des milices et leur réintégration dans un programme de service civique, il a été créé un Centre de commandement intégré qui a pour mission d'assurer le maintien de l'ordre dans l'ex-zone de confiance et plus généralement de sécuriser le processus de paix. Le Secrétaire général rapporte que l'ONUCI en coopération avec la force Licorne ont apporté une capacité d'appui substantielle à la planification, la coordination et l'action du Centre⁶³⁹. L'ONUCI se fonde également sur les capacités sécuritaires importantes de la force Licorne qui lui permettront d'assurer la sécurité avant et pendant la tenue des élections en Côte d'Ivoire⁶⁴⁰.

⁶³⁷ S/RES/1528 du 09 mars 2004, §§ 6 et 16.

⁶³⁸ S/RES/1584 du 2 février 2005, § 3. Voir aussi S/2009/21 du 8 janvier 2009, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 16.

⁶³⁹ Le 19 juillet 2008, par exemple, l'ONUCI et la force Licorne sont intervenues pour séparer des éléments des Forces nouvelles et un groupe de jeunes qui s'affrontaient à Bouna dans le nord-est du pays. Voir S/2008/645 du 13 octobre 2008, Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 8. Voir aussi S/2009/21 du 8 janvier 2009, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, §§ 5 et 7.

⁶⁴⁰ Le Secrétaire général rapporte que l'ONUCI a procédé à une évaluation prospective de la situation sur le plan de la sécurité pour la période précédant et suivant immédiatement les élections ; cette évaluation repose sur une analyse approfondie des menaces et propose un certain nombre de mesures susceptibles de réduire ces menaces ainsi que les autres risques associés aux élections. Dans ce cadre, une large gamme de moyens et dispositifs de réduction des risques et menaces pour la sécurité ont été mis en place, parmi lesquels : les moyens militaires et de police de l'ONUCI et de la force Licorne ainsi que les solides relations de travail instaurées entre les commandants des Forces de défense et de sécurité de Côte d'Ivoire, des Forces nouvelles, de la Force Licorne et de l'ONUCI. Voir S/2008/645 du 13 octobre 2008, Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 10.

§ 3 : La coopération inter-opérationnelle

L'observation de formes de coopération qui se sont récemment mises en œuvre entre opérations de consolidation de la paix déployées au sein d'une même sous-région doit être interprétée comme la volonté de dégager des stratégies de sortie efficace par le renforcement logistique et militaire de chacune d'entre elles. Les conséquences qui découlent de cette collaboration sont avant tout d'ordre sécuritaire et politique pour le processus de paix en cours au sein des Etats, c'est par ailleurs, pour cette raison que les premières manifestations de cette forme de coopération se sont réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de cadres de coopération régionale entre opérations, destinés à lutter contre la prolifération des armes légères et de petits calibre. Dans ce cas, cependant, il s'agit d'une forme de coopération qui se situe au-delà de cet aspect monolithique et embrasse une dimension beaucoup plus complexe et intégrée.

Cette coopération s'est notamment appesantie sur l'accélération des programmes D.D.R. et l'amélioration des capacités de déploiement rapide des contingents militaires dès lors que la situation le demande. Au sujet du Libéria, par exemple, le Secrétaire général qui propose la création de la MINUL insiste sur le fait que la réussite du programme D.D.R. au Libéria passe par l'adoption d'une approche sous-régionale ou multinationale prenant en compte la présence au Libéria de combattants étrangers et d'anciens combattants libériens dans les pays voisins ainsi que par une attention particulière à accorder aux jeunes et autres groupes fragiles⁶⁴¹.

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a récemment insisté sur cet aspect du mandat des opérations de paix soulignant l'importance que soit envisagée une stratégie d'achèvement dès le lancement d'une nouvelle mission et notamment « *l'exploitation de synergies grâce à la coopération et à la coordination entre missions voisines* »⁶⁴². Dans le même sens, monsieur Kofi ANNAN, qui rappelle combien la gestion des opérations de paix est devenue complexe, aléatoire et parfois dangereuse et que dans ces conditions il est devenu essentiel de bien connaître la situation et les conséquences éventuelles de certaines décisions, souligne que « *les enseignements tirés des missions récentes révèlent*

⁶⁴¹ S/2003/875 du 11 septembre 2003, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Libéria, §§ 49, 50 et 53.

⁶⁴² A/60/19 du 22 mars 2006, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2006, § 184.

des lacunes récurrentes en matière d'échange et de mise en commun des informations, la situation étant aggravée par le manque d'intégration au Siège et l'insuffisance des relations entre composantes »⁶⁴³.

Continuant l'action engagée dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes, la coopération inter-opérationnelle a été la plus probante en Afrique centrale, particulièrement la région des Grands Lacs, mettant en contact la MONUC et l'ONUB ainsi qu'en Afrique de l'ouest, particulièrement la région du fleuve Mano, mettant en contact la MINUSIL, la MINUL et l'ONUCI⁶⁴⁴. Dans ces deux sous-régions, les chefs de mission des différentes opérations concernées ont tenu des réunions régulières afin de mettre en commun leurs renseignements et de coordonner leurs efforts de paix. En Afrique de l'Ouest, ces réunions ont le plus souvent été organisées par le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest (B.R.S.A.O.)⁶⁴⁵. Le Secrétaire général rapporte notamment qu'en application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, la coopération entre missions en Afrique de l'Ouest a permis d'améliorer les capacités de déploiement rapide⁶⁴⁶.

Les opérations de consolidation de la paix présentes en Afrique de l'Ouest ont porté la coopération entre missions à un niveau supérieur : du simple échange d'informations, elles sont passées à l'organisation d'opérations concertées dans les zones frontalières, et à la mise en commun des moyens logistiques. La collaboration qui s'est installée entre la MINUSIL et la MINUL a même porté sur le soutien réciproque en matière de sécurisation militaire du processus de consolidation de la paix. En effet, la MINUSIL, en se retirant de Sierra Leone, est allé jusqu'à déléguer son unité nigériane chargée d'assurer la sécurité du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, sous le commandement opérationnel de la MINUL, qui reçoit la charge

⁶⁴³ A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, § 100.

⁶⁴⁴ Le Secrétaire général propose, afin d'assurer une action coordonnée des Nations unies face aux nombreux problèmes de la sous-région que la MINUL travaille, également, en étroite collaboration avec la MINUSIL, la MINUCI et le Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'ouest. Voir S/2003/875 du 11 septembre 2003, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Libéria, §§ 49, 50 et 53.

⁶⁴⁵ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 18.

⁶⁴⁶ A/61/668/Add.1 du 22 décembre 2006, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, p. 7.

en retour de disposer en permanence d'une force de réaction rapide apte à être déployée à Freetown au cas où la garde du Tribunal spécial aurait besoin d'un appui militaire⁶⁴⁷.

La coopération inter-opérationnelle constitue aujourd'hui un aspect fondamental de la conduite des opérations de consolidation de la paix, au point de faire l'objet d'aménagements au sein des missions de consolidation de la paix elles-mêmes. Monsieur K. ANNAN rapporte que depuis 2006, toutes les missions de maintien de la paix polyvalentes (MONUC, ONUB, ONUCI, MINUL, MINUS et MINUSTAH) disposent d'une cellule d'analyse conjointe relativement élaborée et d'un centre d'opération civilo-militaire. Les cellules d'analyse conjointes ont pour attribution : a) de fournir des renseignements pour appuyer la préparation, l'approbation et l'exécution des mandats des missions par l'intermédiaire d'un service doté de personnel commun qui sera créé dans chaque quartier général de mission ; b) de regrouper et hiérarchiser les besoins des missions en matière d'information ; et c) d'obtenir et d'intégrer les informations fournies par les composantes et les bureaux des missions et d'autres organisations pour produire et diffuser des analyses stratégiques actualisées, fiables, exploitables, comptables, complètes, pertinentes et objectives. Les centres d'opération civilo-militaires ont pour fonction : a) de diriger au jour le jour la conduite des activités opérationnelles des missions par l'intermédiaire d'un service doté de personnel commun qui sera créé dans chaque quartier général de mission ; b) de donner une vue d'ensemble intégrée de la situation opérationnelle des missions, la planification à court terme et la gestion de la mise en œuvre ; c) d'entretenir des contacts avec les composantes et les bureaux des missions et d'autres organisations en ce qui concerne les questions opérationnelles ; d) d'appuyer la conduite adoptée par les missions en temps de crise ; e) de doter les responsables des composantes, des bureaux et des sections des missions des moyens leur permettant de diriger les activités opérationnelles de leur entité de manière intégrée.

Les centres d'opération civilo-militaire sont ainsi chargés d'apprécier la situation militaire tandis que les cellules d'analyse conjointe des missions ont pour mission d'analyser l'information. Ensemble, ces deux types d'entité offrent aux représentants spéciaux du Secrétaire général et aux équipes de direction un mécanisme efficace de gestion et d'analyse de l'information et de réflexion sur celle-ci censée contribuer davantage à la prise de

⁶⁴⁷ S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 23 et 68.

décisions⁶⁴⁸. Cependant, remarque le Secrétaire général, la mise en place des centres d'opération civilo-militaire est généralement moins avancée que celle des cellules d'analyse conjointe, elle-même relativement élaborée en fonction des opérations, et la communication entre ces centres et les cellules d'analyse conjointe des missions n'est pas aussi poussée que l'avait espéré le Département des opérations de maintien de la paix⁶⁴⁹.

Bien plus que participer au déploiement rapide des opérations sur terrain, ces différents mécanismes servent surtout à empêcher le surgissement des crises et tensions et lorsqu'elles surgissent à les gérer efficacement, tant certains conflits peuvent avoir des racines régionales très fortes. Parmi les exemples notables, on peut citer la formation rapide et efficace de groupes conjoints de gestion des crises du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions et l'efficacité de l'appui que ces groupes ont apporté à la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) et à la MINUAD au cours du deuxième trimestre 2008, ainsi qu'à la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) à la fin de 2008⁶⁵⁰.

Section II : Les réformes relatives au domaine économique et social

Le renforcement de la cohérence institutionnelle dans la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix s'est également orientée vers les aspects économiques et sociaux du rétablissement de l'Etat associant, d'une part, la participation du système des Nations unies principalement la contribution des équipes de pays et celle du Programme des Nations unies pour le développement (§ 1) et d'autre part, la participation de partenaires extérieurs, principalement la contribution de la Banque mondiale et celle de la société civile (§ 2). Le renforcement de l'action onusienne dans ce domaine est justifiée par la nécessité

⁶⁴⁸ A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, §§ 100-102.

⁶⁴⁹ « *Cependant, jusqu'à cette date, la mise en œuvre du concept de centre d'opération civilo-militaire et de cellule d'analyse conjointe de mission a manqué de cohérence et a fait l'objet de diverses interprétations* ». Voir A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, § 101.

⁶⁵⁰ A/63/702 du 03 février 2009, Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, Rapport du Secrétaire général, § 46.

notamment de rendre plus crédible les stratégies de sortie ou les procédures de retrait des opérations de consolidation de la paix qui arrivent à la fin de leur mandat.

§ 1 : La participation du système des Nations unies

Dès son entrée en fonctions, le Secrétaire général Kofi ANNAN, dans son rapport : « *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes* » publié en 1997, a mis l'accent sur le fait que les mesures jusqu'alors proposées étaient principalement axées sur l'Organisation elle-même, c'est-à-dire sur le Secrétariat, ses programmes et ses fonds, recommandant, pour voir ces mesures se réaliser pleinement, de renforcer la concertation et la coordination avec les institutions spécialisées⁶⁵¹. Cette recommandation a été relayée par le Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix qui note qu'il faut veiller à la coordination des mesures prises sur le terrain pour prévenir les conflits, maintenir la paix et la consolider, car l'établissement de bases solides pour la paix en dépend⁶⁵². Elle a également été soulignée par le Secrétaire général de l'Organisation qui considère qu'il est essentiel de « *veiller à assurer une meilleure cohérence – entre les divers représentants des Nations Unies aussi bien qu'entre les différentes activités de l'Organisation dans chaque pays et dans l'ensemble du système, en particulier dans les domaines économique et social* »⁶⁵³.

La pratique des opérations de consolidation de la paix établit l'existence de rapports intégrés dans les relations qu'entretiennent opérations et institutions spécialisées sur le terrain des Etats en voie de rétablissement. Ces rapports intégrés traduisent, d'une certaine manière, la volonté de l'Organisation de garantir le développement intégral des Etats sur lesquels elle déploie des opérations de consolidation de la paix, dans la mesure où ces opérations ne

⁶⁵¹ Conformément aux dispositions de la Charte (articles 57-59 et 63), l'ONU peut s'appuyer, dans le cadre de ses activités sur un système décentralisé d'institutions spécialisées. Chacune de ces institutions a été créée aux termes d'un traité distinct entre les gouvernements, et chacune d'entre elles est responsable directement devant son propre organe directeur. Conformément à l'article 58, le pouvoir exercé par l'ONU sur les politiques et activités des institutions spécialisées se limite à faire des « recommandations » en vue de les « coordonner ». Voir A/51/950 du 14 juillet 1997, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, Rapport du Secrétaire général, § 86.

⁶⁵² Le Comité spécial réaffirme la nécessité d'une planification rapide et d'une coordination systématique des opérations de maintien de la paix et autres activités prescrites visant à réduire le risque de reprise d'un conflit et à contribuer à instaurer les conditions les plus favorables à la réconciliation, à la reconstruction et au relèvement. Voir A/55/1024 du 31 juillet 2001, *Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, § 115.

⁶⁵³ A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, § 156.

possèdent qu'une portée très limitée en matière de développement⁶⁵⁴. En Haïti, par exemple, lorsque le Conseil de sécurité décide d'établir la MINUSTAH, il demande instamment au système des Nations unies d'aider le Gouvernement de transition à arrêter une stratégie de développement économique et social, à long terme pour que le pays puisse retrouver et conserver une stabilité et faire reculer la pauvreté⁶⁵⁵. L'Organisation a ainsi pu bénéficier de la dynamique des équipes de pays implantées sur le terrain lesquelles regroupent l'ensemble des agences représentatives des institutions spécialisées présentes dans un pays donné (A), et de la dynamique du travail que réalise le Programme des Nations unies pour le développement (B).

A. La contribution des équipes de pays

Les équipes de pays sont dirigées par le Coordonnateur résident des activités des Nations unies dans un Etat qui occupe également la fonction de Représentant résident du PNUD. Elles ont pour mission d'intégrer et renforcer les activités de développement que mènent les différentes agences représentatives des institutions spécialisées implantées dans un Etat donné. Les opérations de consolidation de la paix après les conflits ont coordonné leurs activités avec celles que mènent sur le terrain les différentes équipes de pays. Le professeur Albert BOURGI relève, en effet, au sujet des opérations de paix menées au Burundi, en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo que le Représentant spécial du Secrétaire général est assisté de deux adjoints, en charge respectivement du secteur politique (sécurité et élection) et économique (et humanitaire) : *« Si le premier fait partie du Secrétariat, le second est généralement le représentant résident du Programme des Nations Unies (PNUD), assisté le plus souvent d'un fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (...), cette composition mixte, représentative de tout le système des Nations Unies, se trouve dans les effectifs du personnel civil – de plus en plus important – intervenant dans le cadre des opérations de maintien de la paix »*⁶⁵⁶.

⁶⁵⁴ Rappelons que les Institutions spécialisées dont il est question à l'article 57 de la Charte des Nations unies sont pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes.

⁶⁵⁵ S/RES/1542 du 30 avril 2004, §§ 1-5.

⁶⁵⁶ BOURGI Albert, « L'élection du nouveau Secrétaire général de l'ONU », *A.F.R.I.*, 2007, vol. VIII, p. 840.

Le Secrétaire général Kofi ANNAN rappelle qu'« *hors Siège, les missions travaillent en étroite collaboration avec les équipes de pays de l'ONU et les autres partenaires pour accomplir leur tâche de façon intégrée et coordonnée* »⁶⁵⁷ ; dans certains cas, cette collaboration est allée jusqu'à faire du Coordonnateur résident des activités de l'Organisation-Représentant résident du PNUD, le Représentant spécial du Secrétaire général en charge de la mission déployée sur le terrain⁶⁵⁸. C'est particulièrement dans la mise en œuvre et l'exécution des Plans-cadres nationaux pour l'aide au développement et l'aide apportée à la réalisation des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté, adopté dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, que la coordination entre opérations de consolidation de la paix et équipes spéciales intégrées a été le plus fructueuse : « *dans chaque pays où l'ONU est présente sur le plan du développement, les institutions, fonds et programmes des Nations Unies devraient combiner leurs activités de façon à aider le pays à élaborer et mettre en œuvre les stratégies nationales de réduction de la pauvreté articulées autour des objectifs du Millénaire pour le développement (...)* »⁶⁵⁹.

⁶⁵⁷ A/59/608 du 15 décembre 2004, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, § 7. Voir aussi A/61/858 du 13 avril 2007, Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, § 17. Voir le cas de la MONUC : Le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, décide que la MONUC aura également pour mandat, en étroite collaboration avec les autorités congolaises, l'équipe de pays des Nations unies et les donateurs, de soutenir la consolidation des institutions démocratiques et de l'Etat de droit en République démocratique du Congo. Voir S/RES/1756 du 17 mai 2007, § 3.

⁶⁵⁸ C'est le cas d'Haïti où le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de nommer un Représentant spécial en Haïti, sous l'autorité général duquel seraient placées la coordination et la conduite de toutes les activités du système des Nations unies en Haïti. Ce dernier étant à la fois le Coordonnateur résident et Coordonnateur humanitaire. Voir S/2004/300 du 16 avril 2004, Rapport du Secrétaire général sur Haïti, § 77 : « *Le Représentant spécial du Secrétaire général aura également autorité sur les autres activités des Nations Unies réalisées en Haïti en appui au mandat de la Mission et offrirait une direction, une orientation politique et un appui aux organismes des Nations unies à cet égard* ». Voir aussi E/2004/80 du 16 juin 2004, *Programme à long terme d'aide à Haïti*, Rapport du Secrétaire général, §§ 23-24. Voir également A/57/387 du 9 septembre 2002, *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, Rapport du Secrétaire général, § 10 : « *Toutefois, ce n'est nullement dans les seules opérations de paix que l'ONU fait preuve d'une plus grande cohésion. Dans tous les pays en développement où nous travaillons, il existe désormais une équipe de pays unifiée, souvent installée dans une Maison des Nations Unies unique. Cette équipe qui réunit les représentants des multiples fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies est placée sous la conduite d'un coordonnateur résident, a pour mandat de faire en sorte que l'ensemble du système soit mobilisé pour répondre aux besoins de chaque pays* ».

⁶⁵⁹ A/51/950 du 14 juillet 1997, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, Rapport du Secrétaire général, § 161 : « *Pour garantir la collaboration axée sur les objectifs ainsi que la cohérence et la synergie dans la programmation, la formulation et la présentation des programmes d'assistance des Nations Unies s'inscrira dorénavant dans un même plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement dont les objectifs et le calendrier seront communs. Ce document fera état des fonds programmés par chacun des fonds et programmes, qui resteront néanmoins clairement identifiables. La préparation fera appel à la programmation en collaboration et à des consultations détaillées avec les gouvernements, notamment pour qu'il soit compatible avec la note de stratégie de pays lorsqu'il en existe une* ». Voir également A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, § 199.

Le Plan-cadre pour l'aide au développement est le mécanisme de planification et de programmation qui coordonne l'action que mène l'Organisation des Nations unies pour résoudre les problèmes de développement. Il définit la réponse collective, cohérente et intégrée des Nations unies aux priorités et besoins nationaux dans quatre domaines d'action : - la paix et la sécurité, - les affaires économiques et sociales, - les affaires humanitaires et - le développement⁶⁶⁰. Les opérations de consolidation de la paix ne peuvent ignorer ces Plans-cadres nationaux qui permettent d'accorder les stratégies des différentes agences des Nations Unies ainsi que du gouvernement concerné, au niveau d'un Etat donné. Sur le plan économique et social, les objectifs du Millénaire pour le développement servent désormais de cadre directif commun pour l'ensemble du système des Nations unies, et pour la communauté internationale du développement elle-même⁶⁶¹.

En Côte d'Ivoire, pour répondre aux axes prioritaires du Document stratégique de réduction de la pauvreté développé par le Gouvernement, l'équipe de pays a entrepris de formuler un Plan-cadre national d'aide au développement pour la période 2009-2013. Ce Plan-cadre fait suite au processus inachevé du plan-cadre 2003-2007, il a été lancé lors de rencontres tenues entre les agences du système des Nations unies et l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, du 28 au 30 juin 2007, avec l'appui du Collège des Nations unies et du Groupe de développement des Nations unies. Ces rencontres ont regroupé une cinquantaine de participants représentant toutes les composantes du système des Nations unies ainsi que les composantes militaires, policière, administrative et civile de l'ONUCI. Elles ont ainsi permis de renforcer les mécanismes de coordination internes et d'harmoniser les outils de planification et de programmation entre les agences du système de l'ONUCI qui a joué un rôle de partenaire⁶⁶².

⁶⁶⁰ A/54/1 du 31 août 1999, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, §§ 128-129 : « *En 1997, 18 pays ont participé au projet pilote du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et 19 autres devraient commencer à le faire en 1999* ». Voir également http://www.emro.who.int/morocco/docs/fr/04_06_Encadre_UNDAF.pdf consulté le 1er avril 2009. Voir encore CONING de Cedric, *Coherence and coordination in United Nations peacebuilding and integrated Missions - a Norwegian perspective*, p. 13 : « *There is the UN Development Assistance Framework (UNDAF) that is a vehicle for aligning the strategies of the various UN development agencies and the host government for a specific period at country-level* ».

⁶⁶¹ A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, § 155.

⁶⁶² Côte d'Ivoire. Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au développement. UNDAF, p. 20. Voir http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Cote%20Ivoire/Cote_Ivoire_UNDAF_2009-13.pdf. Consulté le 01 avril 2009. Dans la préparation de la version préliminaire du Plan-cadre, cinq groupes inter-agences, comprenant également du personnel de la composante civile de l'ONUCI, ont travaillé sur la formulation de la matrice de résultats en utilisant une approche basée sur les droits de l'homme et la gestion axée sur les résultats.

Entré en vigueur le 03 juillet 2008 pour une durée de cinq années, le Plan-cadre porte sur les cinq effets suivants : - D'ici 2013, la paix est consolidée par le renforcement de la sécurité des personnes et des biens, et par la création des conditions favorables à la réconciliation nationale, à la réinsertion communautaire et au respect des droits de l'homme.- D'ici 2013, les institutions nationales et locales ainsi que les organisations de la société civile sont restaurées sur le territoire national et les capacités de bonne gouvernance sont renforcées pour mieux servir toutes les couches de population, en respectant l'égalité de genre et les droits de l'homme. - D'ici, 2013, les capacités du Gouvernement, du secteur privé et des populations, notamment les plus vulnérables, à créer des emplois et des richesses et à assurer la sécurité alimentaire sont renforcées. -D'ici 2013, l'accès équitable pour tous aux services sociaux de base de qualité ainsi que la protection sociale et l'assistance aux groupes vulnérables sont améliorées. -D'ici 2013, les ressources en eaux, forestières, et environnementales sont protégées, préservées et gérées de façon durable et concertée.

Ce Plan-cadre est l'aboutissement d'un processus réunissant toutes les agences spécialisées présentes en Côte d'Ivoire, les agences non-résidentes, l'ONUCI, la Primature, le Ministère d'Etat du Plan et du Développement, ainsi que les partenaires de la société civile⁶⁶³. La mise en œuvre du plan s'effectue sous le leadership du Ministère du Plan et du Coordonnateur Résident qui veillent ensemble à l'adéquation entre les priorités et nationales et les interventions du système des Nations unies⁶⁶⁴.

En Haïti, suite à la résolution 1999/11 du Conseil économique et social, l'équipe de pays des Nations unies en Haïti a développé un Plan-cadre national pour l'aide au développement pour la période 2002-06. L'objectif de ce Plan-cadre a été de promouvoir le développement durable par le biais de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le renforcement de l'Etat de droit et la réalisation des droits humains. En Haïti, les interventions du système des Nations unies, au titre du Plan-cadre national, bénéficient des opportunités offertes par la mission intégrée sur terrain. La présence de la MINUSTAH sur l'étendue du territoire national contribue à renforcer les capacités opérationnelles du système dans le pays,

⁶⁶³ Côte d'Ivoire, Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au développement, UNDAF, p. 10. Texte disponible à l'adresse suivante : http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Cote%20Ivoire/Cote_Ivoire_UNDAF_2009-13.pdf, consulté le 1er avril 2009.

⁶⁶⁴ *Idem*, p. 11-13.

lui offrant la possibilité d'étendre ses interventions à des zones habituellement inaccessibles en raison de l'insécurité ou de l'absence d'infrastructures routières⁶⁶⁵.

Les avantages du système des Nations unies, en tant que partenaire humanitaire et de développement en Haïti, l'analyse du contexte social, économique et politique ainsi que des stratégies nationales proposées par le Document stratégique de réduction de la pauvreté pour y faire face ont conduit l'équipe de pays à réévaluer le Plan-cadre. En mai 2008, l'équipe de pays des Nations unies a soumis au Siège un premier projet de Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (PNUAD). Aligné sur le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, ce Plan-cadre propose trois domaines de coopération dans lesquels les agences pourront concentrer leurs interventions dans le cadre d'un nouveau cycle allant de 2009 à 2011. Ces trois domaines de coopération sont : - la gouvernance démocratique en particulier la modernisation de l'administration publique et la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité ; - le développement humain durable ; - la gestion de l'environnement et des risques naturels. Monsieur Ban KI-MOON rappelle que ces domaines de coopération constituent désormais des priorités pour les toutes les organisations, les fonds et programmes des Nations unies, ainsi que pour la plupart des sections civiles de la MINUSTAH⁶⁶⁶.

Au Timor-Leste, la collaboration entre la MINUT et l'équipe de pays s'est principalement orientée vers la mise en place de mesures de démocratisation. A cette fin, rapporte le Secrétaire général, la MINUT et l'équipe de pays des Nations unies ont organisé, en collaboration avec le gouvernement, un atelier national sur la gouvernance démocratique auquel ont participé tous les dirigeants du Timor-Leste⁶⁶⁷. Cette collaboration s'est également traduite par l'achèvement, en mars 2008, de la mise au point de son Plan-cadre pour l'aide au

⁶⁶⁵ « Haïti : entre chaos et espoir », in *L'actualité des Nations Unies*, Numéro 0, Mai 2004, p. 3. Le récent rapport de l'envoyé spécial de l'ONU préconisant la présence de la communauté internationale pour vingt ans dans le pays pourrait avoir un impact quant à la réévaluation de ce Plan-cadre.

⁶⁶⁶ S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 60. Voir aussi Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le cas de la République d'Haïti, pp. 6 et 12. Texte disponible à l'adresse suivante : <http://www.ht.undp.org/assets/fichier/publication/pudoc1.pdf?PHPSESSID=e69d94e87639e01e9f888cdb24956205>, consulté le 1^{er} avril 2009.

⁶⁶⁷ S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), § 12. Au Timor Leste, la MINUT et l'équipe de pays des Nations unies ont également appuyé les initiatives visant à ancrer davantage la gouvernance démocratique dans la vie publique, notamment en accroissant la participation des citoyens, en améliorant les mécanismes d'obligation redditionnelle, en renforçant les fonctions de contrôle du Parlement et en appuyant les médias.

développement destiné à promouvoir l'unité d'action des Nations unies dans cet Etat indépendant depuis 2002. Cet instrument a été signé par le Premier ministre et le Représentant spécial adjoint de la MINUT en sa qualité de Coordonnateur résident, le 8 août 2008, il a également été cosigné par le Représentant spécial démontrant ainsi le caractère intégré de la mission⁶⁶⁸.

Couvrant la période 2009-2013, ce Plan-cadre vise à soutenir la consolidation de la paix et de la stabilité par le biais : a) de la démocratisation et de la cohésion sociale, notamment l'édification de l'Etat, la sécurité et la justice ; b) de la réduction de la pauvreté et de la création de moyens d'existence durables, une attention toute particulière étant accordée aux groupes vulnérables, y compris les jeunes, les femmes, les personnes déplacées et les communautés exposées aux catastrophes ; et c) de services sociaux de base, notamment l'éducation, la santé, la nutrition, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, ainsi que l'action et la protection sociales⁶⁶⁹. La MINUT et l'équipe de pays ont également appuyé la mise en place de cadres législatifs importants notamment celui concernant la décentralisation administrative⁶⁷⁰.

Certains auteurs soulignent l'absence de résultats réellement probants obtenus jusqu'à présent par la collaboration entre les opérations de consolidation de la paix et le système des Nations unies sur le terrain dans la problématique du rétablissement intégral de l'Etat. Cédric de CONING, notamment, pense que les rapports établis entre les Plans-cadres nationaux et les opérations de paix des Nations unies sur terrain, ne sont encore que trop insuffisants, pour la bonne raison qu'ils ne manifestent que très peu d'intérêts pour la question du règlement politique du processus de paix et sont entièrement submergés par la question du développement. Il s'ensuit, selon lui, un cloisonnement des activités qui, plutôt que d'être véritablement intégrées, demeurent au stade de la simple coordination. Cet auteur précise cependant que le constat qu'il établit ne signifie nullement que la dimension relative au développement, à l'humanitaire, aux droits de l'homme et au respect de l'Etat de droit doit être assujettie à la dimension politique et sécuritaire, mais plutôt que l'effet d'ensemble produit par l'approche intégrée du système des Nations Unies se doit, avant toute chose, de

⁶⁶⁸ S/2009/72 du 4 février 2009, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période allant du 9 juillet 2008 au 20 janvier 2009)*, § 42.

⁶⁶⁹ S/2008/501 du 29 juillet 2008, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008)*, § 40.

⁶⁷⁰ S/2009/72 du 4 février 2009, *opus citatum*, § 11.

soutenir et faciliter le processus de paix⁶⁷¹. Dans le même sens, le rapport indépendant rendu à ECHA avance que c'est principalement par crainte d'être perçus comme le bras opérationnel du Département des opérations de maintien de la paix, que les rapports entre équipes de pays et opérations de paix n'ont donné, à ce jour, des résultats probants⁶⁷².

Ces remarques, loin de remettre en cause l'opportunité d'une telle collaboration, confirme, au contraire son caractère incontournable, à la fois pour le développement et le rétablissement intégral de l'Etat hôte d'une opération de consolidation de la paix.

B. La contribution du Programme des Nations unies pour le développement

La consolidation de la paix a été reconnue, par le *rapport Brahimi*, comme constituant une combinaison d'activités politiques et d'activités de développement qui s'attaquent aux causes du conflit⁶⁷³. Il s'ensuit que tous les mécanismes et institutions ayant un rapport avec la consolidation de la paix, soient naturellement appelés à collaborer, c'est le cas des opérations de consolidation de la paix et du Programme des Nations unies pour le développement. Bien qu'il fasse partie des équipes de pays, le PNUD présente, dans l'action qu'il mène, certaines caractéristiques, notamment celle d'être l'organisme chef de file du Groupe des Nations unies pour le développement, qui font de lui un acteur spécifique pour le redressement des Etats hôtes d'une opération de consolidation de la paix⁶⁷⁴. C'est l'avis de

⁶⁷¹ L'auteur considère que ce cloisonnement opérationnel pourra être dépassé grâce au travail de la Commission de consolidation de la paix. Voir CONING de Cedric, "Coherence and coordination in United Nations peacebuilding and integrated Missions – a Norwegian perspective", pp. 13-14: "However in both these experiments the linkages with the UN peace operation, and thus, the UN Security Council mandates, were weak. The lessons learned from these experiments are that for any overall peacebuilding strategy to be meaningful in needs to be firmly grounded in the political peace process that lies at the core of the international conflict management intervention, i.e. it should focus on those areas that build peace. This does not mean that the developmental, humanitarian, human rights, and rule of law dimensions should be subsumed to the political and security dimensions, but rather that the overall effect of the integrated approach needs to facilitate and support the peace process".

⁶⁷² EIDE Espen Barth, KASPERSEN Anja, KENT Randolph and VON HIPPEL Karen, "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations", *Independent study for the Expanded UN ECHA Core Group*, pp. 17-18. Bras opérationnel ou instrumentalisé d'autant plus qu'une fois l'opération terminée et tous les moyens logistiques retirés, les équipes de pays se retrouvent livrées à elles-mêmes : « Une fois que les forces de maintien de la paix ont quitté le pays, le Conseil de sécurité s'en désintéresse ». Voir A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, §§ 224-226.

⁶⁷³ A/55/305-S/2000/809, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies du 21 août 2000, §§ 42-44.

⁶⁷⁴ Ce Groupe est composé du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP, du PAM et des autres entités opérationnelles compétentes, il permet à ses membres de formuler des politiques et de prendre des décisions en commun

son Président qui considère que le PNUD se trouve aujourd'hui en position « *d'apporter sa contribution à notre objectif commun qui est de relier le développement, la prévention des conflits et le relèvement au sortir d'un conflit. Sa présence sur le terrain avant, pendant et après les crises humanitaires lui offre l'occasion unique d'intégrer intervention humanitaire, reconstruction et développement à long terme* »⁶⁷⁵.

Monsieur Kofi ANNAN note que le Département des opérations de maintien de la paix a engagé avec le PNUD un dialogue stratégique sur la définition des rôles et des responsabilités respectives dans les missions intégrées, y compris les domaines fonctionnels tels que l'Etat de droit, la réforme du secteur de la sécurité, la gouvernance et le renforcement des capacités⁶⁷⁶. Comme pour le cas des équipes de pays, le dialogue stratégique entre le PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix a abouti à faire que le poste de Représentant spécial du Secrétaire général soit assuré par le Coordonnateur résident ou le coordonnateur humanitaire du système des Nations unies, ce dernier étant en même temps le responsable de l'antenne PNUD implanté sur le territoire de l'Etat hôte de l'opération de consolidation de la paix⁶⁷⁷. Grâce à cette collaboration, les opérations de consolidation de la paix bénéficient de l'expertise et de l'excellente maîtrise du terrain dont dispose le PNUD pour accroître le potentiel de leurs mesures dans le domaine du développement et ainsi renforcer le rétablissement de l'Etat. Au Cambodge, par exemple, c'est le PNUD qui a

concernant les questions de coopération pour le développement. Voir A/53/1 du 27 août 1998, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 78.

⁶⁷⁵ Ce qui n'a pas toujours été le cas, car le PNUD qui a été créé pendant la guerre froide s'intéressait uniquement à deux aspects « *d'un côté les opérations humanitaires et de l'autre les initiatives en matière de relèvement, de reconstruction et de développement* ». Selon son Président, ces deux aspects sont rarement liés aux dimensions politiques et diplomatiques de la consolidation de la paix, « *par conséquent, le fossé qui apparaît régulièrement entre secours humanitaire et initiatives de développement reste un problème permanent pour la gestion du processus de relèvement dans les pays sortant d'un conflit (...)* ». C'est avec la fin de la guerre froide et particulièrement la nature désormais presque interne des conflits armés que le PNUD va pouvoir adapter sa pratique et notamment s'ouvrir à une coopération étroite avec les opérations de consolidation de la paix. Voir la déclaration du Président du PNUD, cité par DAILLIER Patrick, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *R.C.A.D.I.*, n° 314, 2005, pp. 318-319.

⁶⁷⁶ A/60/696 du 24 février 2006, *Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007*, Rapport du Secrétaire général, § 19.

⁶⁷⁷ Monsieur Kofi ANNAN signale que cette forme de coopération a donné lieu à la signature d'un memorandum d'accord en vue d'officialiser les arrangements relatifs au cofinancement de ces postes. Le memorandum prévoit que le Département prendra en charge la moitié des dépenses afférentes à ces postes et le PNUD l'autre moitié. Voir A/60/696 du 24 février 2006, *Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007*, Rapport du Secrétaire général, § 35. Voir aussi A/RES/59/296 et A/59/736, § 62.

coordonné l'assistance technique électorale pour des élections qui seront qualifiées d'« essentielles pour le renforcement du pluralisme politique au Cambodge »⁶⁷⁸.

Au Timor-Leste, la collaboration entre l'opération et le PNUD est allée dans le sens du rétablissement de l'autorité administrative de l'Etat et de la lutte contre la corruption. Le Secrétaire général rapporte que sur un plan technique, la MINUT et le PNUD ont fourni des conseils au sujet de la législation visant à créer une commission de la fonction publique et une commission de lutte contre la corruption et grâce à leur action, le parlement timorais a pu ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption⁶⁷⁹. L'action du PNUD a également permis de poursuivre, en collaboration avec le Représentant spécial du Secrétaire général, des efforts en faveur du dialogue et de la réconciliation au niveau local. Sept équipes gouvernementales ont ainsi pu être créées avec l'appui du PNUD⁶⁸⁰. La MINUT et le PNUD ont également constitué une équipe mixte qui a continué à participer au renforcement de la capacité des deux organes chargés de l'administration des élections – la Commission électorale nationale et le Secrétariat technique pour l'administration électorale – et des partis politiques au moyen d'un programme de formation et des ressources de quatre centres de districts⁶⁸¹. A ce jour, la MINUT et le PNUD continuent d'appuyer le Gouvernement timorais qui souhaite établir un cadre juridique pour relier, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, le système officiel de justice aux mécanismes traditionnels de justice ; avec leur concours, indique le Secrétaire général, la Direction des prisons a mené à terme plusieurs projets de remise en état des infrastructures pénitentiaires⁶⁸².

⁶⁷⁸ Le rapport « *Unis dans l'action* » indique que depuis la publication du rapport Brahimi relatif aux opérations de paix des Nations Unies, les missions intégrées de maintien de la paix et de consolidation de la paix sont mieux coordonnées, mais que de meilleures stratégies de développement aux fins de consolidation de la paix après les conflits sont nécessaires pour orienter ces missions. C'est à ce niveau qu'intervient le PNUD. Voir A/61/583 du 20 novembre 2006, *Unis dans l'action, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement*, § 26. Au sujet du Cambodge, voir A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 745.

⁶⁷⁹ S/2009/72 du 4 février 2009, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période allant du 9 juillet 2008 au 20 janvier 2009)*, § 10.

⁶⁸⁰ *Idem*, § 9. Au 31 décembre 2008, ces équipes avaient facilité la tenue de 45 réunions préparatoires qui avaient débouché sur 16 réunions communautaires. Au total, elles ont appuyé 392 médiations au sujet de 245 affaires nécessitant une intervention pour parvenir à un règlement négocié, dont 231 ont été réglées.

⁶⁸¹ *Idem*, § 12. L'assistance a concerné la mise à jour des listes électorales et l'organisation d'activités d'éducation civique et d'éducation des électeurs en prévision des élections de village et municipales actuellement prévues en 2009.

⁶⁸² *Idem*, §§ 35-36. La durée inacceptable de la détention provisoire, le manque de représentation appropriée, le nombre croissant de mineurs en détention provisoire et l'absence de traitement pour les maladies mentales demeurent certains des principaux problèmes auxquels fait face le système pénitentiaire au Timor-Leste.

La collaboration entre le PNUD et les opérations de consolidation de la paix a également porté sur la réforme du secteur de la sécurité. En Haïti et au Soudan cette collaboration a consisté dans l'intégration des ressources en personnel du Département des opérations de maintien de la paix et du PNUD en un seul service de désarmement, démobilisation et réinsertion. Cela a facilité la mise en place d'une approche intégrée du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion et l'élaboration de stratégies destinées à réduire au minimum le hiatus entre, d'un côté, le désarmement et la démobilisation et de l'autre, la réinsertion⁶⁸³. En Côte d'Ivoire, le Secrétaire général rapporte que le PNUD a créé et administré deux fonds communs pour financer les opérations électorales et les activités de consolidation de la paix au lendemain de la crise, activité qu'il a menée en étroite coopération avec l'ONUCI⁶⁸⁴. Le PNUD a joué un rôle de premier plan en collaboration avec la MINUSIL et le Gouvernement sierra léonais dans le processus de réinsertion des anciens combattants⁶⁸⁵. Il a également alloué des fonds à la composante police civile des Nations unies afin que cette dernière applique des programmes de formation à l'endroit de la police nationale sierra léonaise⁶⁸⁶.

Enfin la collaboration entre le PNUD et les opérations de consolidation de la paix permet de mieux entrevoir les perspectives de désengagement, de retrait et surtout de relais après leur départ. Ces perspectives ou stratégie de sortie sont confortées par le fait, souligné par monsieur Yves DAUDET, que le PNUD est, à ce jour, désigné comme un organe idoine pour l'accomplissement d'un programme lourd de reconstruction de l'Etat, étant entendu que la reconstruction de l'Etat s'étend au-delà de la période d'exécution d'une opération de consolidation de la paix, mais encore par le fait qu'il est le principal organisme des Nations

⁶⁸³ A/59/608 du 15 décembre 2004, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, § 49. Cette action sera élargie afin qu'y participent des représentants d'autres organismes des Nations Unies, dans la perspective de son application à d'autres missions de maintien de la paix. Concernant le Timor-Leste voir S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), § 26.

⁶⁸⁴ S/2008/645 du 13 octobre 2008, Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 50. Voir aussi S/2009/196 du 13 avril 2009, Vingtième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, § 18.

⁶⁸⁵ S/2004/724 du 10 décembre 2004, Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 18.

⁶⁸⁶ *Idem*, § 15. Le PNUD convaincu que la prospérité et la stabilité durables sont subordonnées à une bonne gestion des affaires publiques, a accru le volume des ressources consacrées à ce domaine prioritaire qui reçoit désormais plus du tiers de l'ensemble des fonds alloués par le Programme. En juillet 1997, celui-ci a organisé la première Conférence internationale sur la gouvernance au service de la croissance durable et de l'équité, qui a réuni au Siège de l'ONU des responsables élus, des juges et des dirigeants de collectivité de plus de 100 pays. Voir A/52/1 du 03 septembre 1997, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 24.

unies chargé de financer et de coordonner l'assistance technique au développement. Au Salvador, c'est le PNUD qui a pris le relais de le Programme des Nations unies pour le développement a pris le relais de la MINUSAL. Il est chargé d'aider le gouvernement à faire face aux problèmes en suspens dans le domaine des accords de paix. Il collabore étroitement avec le Département des affaires politiques qui demeure responsable de l'exercice des bons offices. Cependant l'une des grandes difficultés auxquelles doit faire face le nouveau gouvernement est de consolider les institutions qui ont été créées ou réformées dans le cadre du processus de paix, en particulier celles qui sont chargées de résoudre la crise en matière de sécurité publique et d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme⁶⁸⁷.

Cette relation marque, d'une certaine manière, le besoin ressenti par l'Organisation de passer d'une stratégie de consolidation de la paix à une stratégie de développement à long terme, la nécessité de passer d'une opération de paix à des mesures d'assistance technique⁶⁸⁸. C'est ce besoin que traduit la mise en place de Bureaux intégrés de consolidation de la paix, missions politiques de relais, créées à la suite des opérations de paix et dirigées par un Représentant exécutif du Secrétaire général, en même temps, Coordonnateur résident du Programme des Nations unies pour le développement⁶⁸⁹. C'est par exemple le cas du Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) chargé 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* »⁶⁹⁰.

§ 2 : La coopération des acteurs extérieurs

⁶⁸⁷ A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 439.

⁶⁸⁸ DAUDET Yves, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies ? », in DAUDET Yves (sous la direction de), *opus citatum*, p. 27. Voir aussi A/51/1 du 20 août 1996, Rapport du Secrétaire générale sur l'activité de l'Organisation, § 417. Le Programme des Nations Unies pour le Développement dispose d'un Fonds d'affectation spécial thématique pour la prévention des conflits et le redressement. Cependant, en plus de son caractère fluctuant, ce Fonds n'est pas d'une très grande utilité pour ce qui est de garantir un financement adéquat au moment du démarrage des activités de redressement, d'où la constitution du Fonds d'appui à la consolidation de la paix, doté d'une capacité de base de 250 millions de dollars américains. Voir A/61/583 du 20 novembre 2006, *Unis dans l'action*, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, § 27.

⁶⁸⁹ Les Bureaux intégrés de consolidation de la paix ont été créés dans l'objectif d'assurer une heureuse transition entre une logique de consolidation de la paix après les conflits et une logique de développement ; l'instauration de cette dernière étant primordiale pour un retour à la normale de la situation prévalant au sein de l'Etat concerné. C'est au Libéria que l'Organisation des Nations unies crée son premier Bureau pour la consolidation de la paix. Voir A/53/1 du 27 août 1998, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 66. Voir également A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 36.

⁶⁹⁰ S/RES/1719 du 25 octobre 2006, §§ 1 et 2.

A côté de la participation des partenaires extérieurs investis dans la question de la stabilité politique et sécuritaire de la paix, les opérations de consolidation de la paix se sont également tournées vers la participation des acteurs extérieurs investis dans la question du développement à long terme de la paix au sein des Etats en voie de rétablissement. La pratique de ces opérations fait ainsi état de l'existence de rapports de coopération particulièrement fructueux permettant le renforcement des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité en vue de rendre plus efficace le rétablissement des Etats défailants. Ces acteurs investis dans l'aspect de la consolidation de la paix lié au développement sont la Banque mondiale (A) et la société civile (B).

A. La contribution de la Banque mondiale

Créée à la suite d'une conférence tenue à Bretton Woods, dans le New Hampshire, en juillet 1944, la Banque mondiale, officiellement appelée Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), poursuit comme mission d'emprunter sur les marchés financiers privés des pays développés des fonds qu'elle prête ensuite aux pays en développement. Sa mission s'inscrit dans un cadre plus élargi, le Groupe de la Banque mondiale qui se compose de quatre institutions affiliées et opèrent dans plus de cent pays : 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 (ICSID)⁶⁹¹.

La Banque mondiale est aujourd'hui l'organisme de développement le plus important et le plus influent du monde⁶⁹². Cependant, comme toute institution financière soucieuse de garder

⁶⁹¹ PERKINS Dwight, RADELET Steven et LINDAUER David, *Economie du développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 3^{ème} édition, 2008, pp. 608-609. L'Association internationale pour le développement (IDA), qui reçoit des contributions, des pouvoirs publics des pays développés, et consent des prêts aux pays à faible revenu, à des taux d'intérêt extrêmement bas assortis de longues périodes de remboursement.

⁶⁹² PERKINS Dwight, RADELET Steven et LINDAUER David, *Economie du développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 3^{ème} édition, 2008, p. 27. Le terme *reconstruction* qui figure dans le titre de la BIRD en décrit la première tâche, savoir, contribuer au financement de la reconstruction de l'Europe après la seconde Guerre Mondiale. C'est délibérément que nous avons choisi de ne pas aborder la question de la contribution du FMI de manière directe, car en matière de relèvement économique et de développement des Etats le FMI qui est chargé « d'assurer la stabilité du système monétaire et financier international » par voie de prêts, d'assistance technique et de surveillance, ne peut s'accommoder de la logique ad hoc ou temporaire des opérations de consolidation de la paix. Son rôle, lorsqu'elle en a un dans ce domaine se limite à faire, tantôt des prêts, tantôt

sa crédibilité, la Banque ne peut pas débloquer de fonds en faveur d'un pays qui est en situation d'impayés. Comme les pays déstructurés par la guerre ou des troubles civils ne sont pas en mesure de rembourser les emprunts qu'ils ont souscrits dans le passé, elle procède alors par la création de fonds ou groupes de soutien qui vont pouvoir les aider, le temps pour eux de remettre à jour leurs paiements, pour pouvoir réamorcer la pompe à finances et débloquer l'aide internationale⁶⁹³.

Les opérations de consolidation de la paix dont la mission essentielle consiste à accompagner les Etats dans la transformation de leurs institutions, leur donnant les moyens de passer d'une gestion axée sur le postconflit à une gestion fondée sur le développement à long terme, mais qui cependant ne possèdent pas de responsabilités directes dans le domaine économique de la consolidation de la paix, n'ont pas manqué de voir dans la Banque mondiale un partenaire de premier rang⁶⁹⁴. En avril 2005, le Département des opérations de maintien de la paix s'est lancé, avec la Banque mondiale, dans un examen des moyens de renforcer la coopération stratégique dans les situations d'après conflit. Il ressort de cet examen que la coopération entre le Département et la Banque mondiale pourrait porter sur cinq domaines : a) le dialogue, y compris des échanges périodiques entre les sièges ; b) la formation, y compris la participation aux activités organisées par chacun ; c) la recherche ; d) les échanges de personne ; e) l'innovation opérationnelle sur le terrain⁶⁹⁵. Monsieur Kofi ANNAN souligne que cet examen était motivé par la constatation que ni la sécurité militaire ni l'assistance économique ne suffisent à eux seuls à garantir le relèvement durable des Etats qui sortent d'un conflit. Une coopération stratégique opérationnelle, de meilleure qualité et intervenant à un

des donations directement aux Etats, le plus souvent en collaboration avec la Banque mondiale, sans passer par le biais des opérations des Nations unies déployées sur terrain. Voir le site internet du F.M.I. à l'adresse suivante <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/glancef.htm>, consulté le 12 avril 2009.

⁶⁹³ DUFOUR Patrice, « L'assistance économique et financière de la Banque mondiale dans le cadre des opérations de restauration de l'Etat », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, p 84.

⁶⁹⁴ La Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies déclare que les Chefs d'Etats et de gouvernements réunis au Siège de l'Organisation se sont engagés notamment à garantir une plus grande cohésion des politiques et à améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations unies, ses organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation du commerce, ainsi que d'autres organismes multilatéraux, afin de suivre une démarche pleinement coordonnée vis-à-vis des problèmes de paix et de développement. Voir A/RES/55/2 du 13 septembre 2000, Déclaration du Millénaire, VIII. Renforcer l'Organisation des Nations Unies, § 30.

⁶⁹⁵ La Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats a elle aussi insisté sur la nécessité qu'il y a à ce que la Banque mondiale collabore avec l'ONU pour veiller à ce que tout l'appui nécessaire soit accordé aux Etats qui se sont efforcés de régler, dans la concertation, les problèmes d'exercice de l'autorité, de réconciliation, de relèvement et de reconstruction à long terme. Voir « *La responsabilité de protéger* », Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, p. 30. Texte disponible sur le site de la Commission : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, consulté le 10 mai 2009.

stade plus précoce, entre le Département et les institutions financières internationales pourrait aboutir : a) à une plus grande concertation de l'action internationale permettant d'assurer le succès de la phase immédiate d'après conflit ; b) au rétablissement de l'autorité et des institutions de l'Etat, y compris une fonction publique et des structures administratives locales en état de fonctionner⁶⁹⁶.

Aujourd'hui, la pratique montre que la Banque mondiale contribue certes à l'efficacité des opérations de consolidation de la paix par la création de fonds d'affectation spéciale pluri-donateurs et l'organisation de voies de financement plus régulières et donc plus fiables en termes de planification et de projection pour ces opérations, mais qu'elle y contribue de manière indirecte, en se fondant notamment sur les stratégies de relèvement et de développement élaborées par les pays eux-mêmes, notamment le Document de stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, véritables feuilles de routes élaborés par les Etats eux-mêmes avec la contribution la plus large de la société civile ainsi que du secteur privé, axés sur un certain nombre de résultats à atteindre, à caractère multidimensionnel, axés sur les partenariats et qui s'inscrivent dans une perspective à long terme⁶⁹⁷. Afin de réduire la pauvreté, la Banque mondiale démontre avec efficacité, depuis une dizaine d'années, combien le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la corruption sont essentiels à l'accomplissement de cette mission⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, § 18.

⁶⁹⁷ A/61/583 du 20 novembre 2006, Unis dans l'action, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, § 71. Les Objectifs du Millénaire pour le développement constituent le cadre commun qui permet de relier le travail des institutions financières à celui que réalisent les opérations de consolidation sur le terrain en ce sens, comme le rappelle le Secrétaire général, que jamais auparavant, les Nations Unies, la Banque mondiale, le FMI, et tous les éléments qui constituent le système international ne s'étaient rassemblés autour de la même série d'engagements en faveur du développement et tenus prêts à en répondre. Voir A/61/583 du 20 novembre 2006, Unis dans l'action, Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, §§ 6 et 15 : « *les cadres de développement placés sous la direction des pays, comme les stratégies pour la réduction de la pauvreté, sont considérés comme les principaux moyens de parvenir aux objectifs de développement convenus à l'échelle internationale* ». Voir encore Yearbook of the United Nations, Sixtieth Anniversary Edition, "Towards development, security and human rights for all", 2005, p. 1574.

⁶⁹⁸ Voir "Strengthening World Bank Group engagement on Governance and anticorruption" in <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper-03212007.pdf>, consulté le 06 avril 2009. Le renforcement de la gouvernance, ou la bonne gouvernance, renvoie à la manière avec laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales qu'un pays consacre à son développement. Il s'agit d'un concept traversé par quatre lignes de force comme le souligne Patrice DUFOUR : 1. Il y a d'abord l'aspect gestion, à savoir l'amélioration de la gestion d'ensemble du secteur public, au niveau de l'allocation des dépenses publiques, de la réforme de la fonction publique ou du secteur des entreprises publiques

En Haïti, la Banque mondiale a contribué à renforcer le rétablissement de l'Etat, à côté de la MINUSTAH qui n'a pas de responsabilité dans la consolidation socioéconomique du pays. Son action s'est concrétisée au travers du « Groupe des dix », Comité exécutif des bailleurs de fonds qui comprend l'ONU, le Fonds monétaire international, l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence française de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, l'Union européenne, l'Agence espagnole de la coopération internationale pour le développement et l'Agence canadienne de développement international, ainsi que des représentants de l'Argentine, du Brésil et du Chili. Le rôle du Groupe des Dix est, à la demande du Gouvernement, d'aider à contrôler la mise en œuvre du Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Le Groupe des Dix a pu établir un mécanisme sectoriel de coordination des donateurs afin de favoriser l'harmonisation des interventions des donateurs et garantir la mise en conformité de celles-ci avec les priorités nationales. Le Secrétaire général rappelle que cette initiative est censée faciliter l'exécution des projets de la MINUSTAH dans chaque secteur de l'activité de son mandat : « *toutefois, les évènements survenus pendant la période à l'examen ont illustré le lien indissoluble qui existe entre les progrès accomplis dans ce domaine et les succès qui pourraient être obtenus dans n'importe quel autre domaine de la stabilisation* »⁶⁹⁹. La Banque mondiale en tant que partenaire financier contribue, de manière indirecte certes, au renforcement des mesures de rétablissement de l'Etat mise en œuvre par la MINUSTAH.

La Banque mondiale a également joué un rôle de premier plan dans le financement du processus de démobilisation et de réintégration qui peine à s'achever dans la région des

qui est souvent consommateur de richesses et non pas créateur de richesses ; 2. Le deuxième aspect c'est l'instauration sur le plan économique d'un *Etat de droit* qui permette à tous ceux qui veulent entreprendre et à tous ceux qui, au sein de la société civile, veulent mener à bien une activité quelle qu'elle soit, de le faire sans être inquiétés par un arbitraire qui pourrait menacer leurs initiatives ; 3. Le troisième volet c'est la *responsabilisation des décideurs* ou « *accountability* », qui impose des comptes à rendre en matière économique et financière. Cela recouvre l'amélioration de la gestion publique, mais cela veut dire aussi que tout gouvernement a des comptes à rendre à tous les groupes sociaux qui sont impliqués dans le processus de développement ; Enfin, le quatrième aspect de cette « *governance* », c'est la *transparence* dans la manière dont les règles sont établies et dans la mise à disposition du public des informations qui permettent de comprendre comment les décisions ont été prises. La transparence dans la gestion est une des armes de lutte contre la corruption. Voir DUFOUR Patrice, « L'assistance économique et financière de la Banque mondiale dans le cadre des opérations de restauration de l'Etat », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, pp. 80-81.

⁶⁹⁹ S/2008/586 du 27 août 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, §§ 62 et 71.

Grands Lacs, faute de moyens suffisants⁷⁰⁰. Son action dans ce domaine est notamment confirmée par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix qui reconnaît que l'Organisation devra, si elle veut réussir les activités de désarmement, démobilisation et réintégration qu'elle mène en partenariat avec le pays hôte, agir de façon concertée, non seulement à l'échelle du système des Nations unies, mais aussi avec les gouvernements, la Banque mondiale, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales⁷⁰¹.

Sa participation s'insère dans la perspective d'un mouvement plus large initié au lendemain de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (C.I.R.G.L.) tenue en vue d'asseoir dans la région la paix, la sécurité et la démocratie ; elle résume les efforts menés dans les Etats de la région centrale de l'Afrique pour consolider les acquis de la paix. Cette assistance de la communauté internationale inclut la participation du Département des opérations de maintien de la paix, des opérations de paix déployées dans la région, du PNUD, et de plusieurs Etats et donateurs bilatéraux, elle consiste en une stratégie focalisée sur les activités de DDR et s'est traduite sur le terrain par la mise en œuvre d'un programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion et d'un Fonds multi-donateurs dont la gestion est assurée par la Banque mondiale⁷⁰².

⁷⁰⁰ « Un financement rapide, suffisant et durable demeure également indispensable pour promouvoir l'élaboration et l'application rapide de stratégies de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ». Voir A/59/608 du 15 décembre 2004, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, § 50. Le Groupe de personnalités de haut niveau s'est plaint de constater à plusieurs reprises combien les activités liés au DDR, en particulier la démobilisation ne figurait nullement parmi les priorités des bailleurs de Fonds Voir A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, § 227. Le volet réinsertion du processus DDR est uniquement financé à l'aide de contributions volontaires, dont le montant est souvent très inférieur aux besoins. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a noté que dans certaines opérations de maintien de la paix, un programme efficace de désarmement, démobilisation et réinsertion pouvait apporter une contribution précieuse à la paix, et à la stabilité régionale et recommandé que ces programmes soient dotés de moyens suffisants. Voir A/54/839 du 20 mars 2000, *Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects*, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix.

⁷⁰¹ A/60/19 du 22 mars 2006, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2006, § 121. Voir également A/60/705 du 2 mars 2006, *Désarmement, démobilisation et réintégration*, Rapport du Secrétaire général.

⁷⁰² « The World Bank's role in implementing the strategy and program would be three-fold: (i) as manager of the MDRP Secretariat; (ii) as administrator of the MTDF; (iii) as cofinancier of national programs. Given the high risk post-conflict environment, extra efforts would be undertaken by task teams to ensure that for each World Bank and MTDF-funded operation, the specific financial management, procurement and disbursement arrangements are in accordance with the World Bank's guidelines and procedures » Voir World Bank, *Greater Great Lakes Regional Strategy for Demobilization and Reintegration*, p. iv, March 25, 2005. Texte disponible à l'adresse suivante: http://www.mdrp.org/PDFs/gl_dr_regional_strategy.pdf, consulté le 10 juillet 2009.

En République démocratique du Congo, le Secrétaire général rapporte que la MONUC a travaillé avec la Banque mondiale dans le cadre du programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (P.M.D.R.), qui dispose d'une présence à Kinshasa depuis 2003⁷⁰³. L'action du P.M.D.R. a été d'une grande utilité dans l'amélioration de la situation sécuritaire à l'Est de la République démocratique du Congo et particulièrement entre celui-ci et l'Etat du Rwanda après que le Général Laurent NKUNDA ait décidé de se rebeller contre l'autorité de l'Etat. Les gouvernements de la RDC et du Rwanda ont alors entrepris ce que l'on nomme aujourd'hui le processus de Nairobi qui a abouti à la signature d'un communiqué conjoint le 9 novembre 2007 aux termes duquel les parties ont convenu que les groupes armés illégaux constituaient une menace pour les deux pays et pour le reste de la région. Le communiqué conjoint de Nairobi a donné lieu à un regain d'intérêt pour le DDRRR auquel la MONUC prête son concours, dans ce cadre elle a entrepris de nombreuses opérations de sensibilisation, à plusieurs niveaux, en collaboration avec le P.M.D.R. et a transféré à Goma sa section de D.D.R.R.R.⁷⁰⁴.

La Banque mondiale dans le cas d'Haïti, comme dans celui de la République démocratique du Congo, travaille directement avec les interlocuteurs nationaux, sa mission est de contribuer à renforcer leurs capacités en matière de gouvernance. Les opérations de consolidation de la paix ne bénéficient de l'apport de la Banque mondiale que de manière indirecte, car elles ne sont les destinataires ni des fonds décaissés, ni des conseils techniques prodigués, tout au plus existe-t-il entre la Banque mondiale et ces opérations des contacts informels et ponctuels susceptibles de porter sur certains points précis. Cependant comme en atteste la pratique, la Banque mondiale entretient des rapports de plus en plus serrés avec le Département des opérations de maintien de la paix : « *le Département des opérations de maintien de la paix est tout à fait conscient qu'il doit mobiliser les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale. Une série de réunions d'informations réciproques ont permis d'élargir le dialogue entre le Département et la Banque mondiale sur d'importantes questions politiques, et la participation de la Banque mondiale, pour la première fois, à une mission d'évaluation pluridisciplinaire (au Timor-Leste) constitue un pas*

⁷⁰³ S/2003/211 du 21 février 2001, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, § 20. Le Conseil de sécurité se félicite de la participation de plus en plus active de la Banque mondiale aux processus de désarmement, démobilisation et réinsertion et encourage les autres institutions financières à y participer. Voir S/PV.4119 du 23 mars 2000, Le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après un conflit, p. 3.

⁷⁰⁴ S/2008/218 du 2 avril 2008, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §§ 3-14.

dans la bonne direction en ce qui concerne l'alignement des activités à un stade précoce et leur coordination »⁷⁰⁵.

B. La contribution de la société civile

Il n'existe pas de définition complète du terme « *société civile* » tant les frontières entre les acteurs sont poreuses, cependant le rapport du groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile a essayé de donner un contenu à cette notion entendant par société civile « *les associations de citoyens (autres que celles qui concernent leurs familles, leurs amis et leurs activités professionnelles) auxquelles ceux-ci ont décidé d'adhérer pour promouvoir leurs intérêts, leurs idées et leurs idéologies* ». Cette notion, précise le rapport, ne renvoie pas aux activités à but lucratif (secteur privé) non plus qu'à l'action des pouvoirs publics (secteur public)⁷⁰⁶.

Composante de la réforme de l'Organisation, l'amélioration de la coopération avec la société civile touche également le maintien de la paix dans sa conception et sa mise en œuvre et particulièrement la consolidation de la paix : « *Les acteurs de la société civile se distinguent clairement par leurs contributions à la consolidation de la paix après les conflits. Ils établissent des contacts dans les zones les plus reculées et avec les populations les plus démunies, et ils ont des incidences concrètes en dépit de leurs ressources limitées grâce à la mobilisation sociale. Ces efforts favorisent le processus d'apaisement et l'harmonie sociale.*

⁷⁰⁵ Des initiatives opérationnelles conjointes sont par ailleurs en cours au Libéria et en Haïti pour promouvoir la création d'emplois et le développement de l'infrastructure. Voir A/61/668/Add.1 du 22 décembre 2006, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, pp. 11-12.

⁷⁰⁶ A/58/817 du 11 juin 2004, Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale, Rapport du groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, glossaire, pp. 15 et 16 : « *Présentent un intérêt particulier pour l'ONU les organisations de masse (telles que les organisations de paysans, de femmes ou de retraités), les syndicats, les associations professionnelles, les mouvements sociaux, les organisations de peuples autochtones, les organisations religieuses et spirituelles, les associations d'universitaires et les organisations non gouvernementales d'intérêt public* ». Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement, la société civile se situe entre l'individu et l'Etat et comprend des individus et des groupes (organisés ou non) qui agissent de manière concertée sur les plans social, politique et économique, administrés par des règles et des lois formelles et informelles. Les organisations de la société civile, quant à elles, sont la multitude d'organisations autour desquelles la société s'organise volontairement. Elles comprennent les organisations suivantes : syndicats, ONG, groupes de femmes, groupes culturels et religieux, œuvre de bienfaisance, associations commerciales, clubs sociaux et de sport, coopératives et organisations de développement communautaire, groupes écologiques, associations professionnelles, institutions universitaires et instituts de recherche, organe d'information. Voir PNUD, *La bonne gouvernance et le développement humain*, in <http://www.undp.org/sn/html/gouvernance.htm>, consulté le 10 juillet 2009.

Ils contribuent au renforcement des capacités à donner aux populations les moyens d'action pour les aider à reconstruire leur vie brisée et à consolider les institutions. La société civile joue son rôle avec un maximum d'efficacité, d'habileté et d'effectivité »⁷⁰⁷. Le Conseil de sécurité souligne à ce sujet qu'une société civile dynamique et diverse peut jouer un rôle dans la prévention des conflits ainsi que dans le règlement pacifique des différends ; il note, en outre, qu'une société civile qui fonctionne bien présente l'avantage de réunir des connaissances spécialisées, des capacités, une expérience, des liens avec des groupes très importants, une influence et des ressources susceptibles d'aider les parties à trouver une solution pacifique à leurs différends⁷⁰⁸. L'effondrement des Etats présente malheureusement, la plupart du temps, une société civile morcelée et très affaiblie, impuissante à réunir et porter l'action citoyenne auprès des instances de prise de décisions. Cependant, bien qu'affaiblie sur le plan interne ou local, la société civile n'est pas moins présente et peut toujours jouer un rôle de relais et d'appui à l'action que mènent sur le terrain les opérations de consolidation de la paix, cela d'autant plus que les institutions nationales, en état de dysfonctionnement, ne peuvent plus remplir leurs fonctions de manière effective⁷⁰⁹.

⁷⁰⁷ S/PV.4993 du 22 juin 2004, Le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix après les conflits, intervention de M. SHARMA, représentant permanent du Népal, p. 20. Voir aussi A/59/354 du 13 septembre 2004, Rapport du Secrétaire général en réponse au rapport du Groupe de personnalités sur les relations entre l'ONU et la société civile, § 38 : « *Dans les pays en crise et les pays qui sortent d'un conflit, en particulier, les ONG nationales et internationales sont des partenaires d'exécution cruciaux, sans lesquels l'aide humanitaire de l'ONU ne pourrait être acheminée. Leur participation au niveau de la consolidation de la paix, de la réconciliation et de la transition vers le retour à l'administration civile est également capitale. Bien entendu, les gouvernements restent les principaux interlocuteurs pour le dialogue avec l'ONU au niveau des pays* ». Voir encore A/51/950 du 14 juillet 1997, *Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programmes de réformes*, Rapport du Secrétaire général, §§ 207-208. Voir enfin AYISSI Anatole and POULTON Robin Edward (editors), *Bound to cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone*, Geneva, UNIDIR-United Nations, second edition, 2006, p. x.

⁷⁰⁸ S/PRST/2005/42 du 20 septembre 2005. Voir également A/58/817 du 11 juin 2004, Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale, Rapport du Groupe de personnalités imminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, § 96 : « *Les conflits d'aujourd'hui semblent plus complexes que jamais. Pour y faire face, il faut d'énormes connaissances sur le terrain, de nouveaux outils, de nouvelles aptitudes en matière d'analyse sociale et culturelle, une participation active des populations locales et de leurs dirigeants, des liens avec les groupes vulnérables et des passerelles qui conduisent à l'intégration dans le processus de développement. Les organisations de la société civile sont souvent idéalement placées dans tous ces domaines* ». Voir encore A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 37 : « *Pour être efficace, les programmes de consolidation de la paix requièrent la participation active des parties locales, qui doit être multidimensionnelle* ».

⁷⁰⁹ Monsieur KALOMOH, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques de l'Organisation fait remarquer, avec justesse, que le recours à la société civile en période de consolidation de la paix post-conflit est d'autant plus précieux qu'il n'existe au sein des Etats aucun représentant élu, ou que les autorités en place ont perdu toute légitimité. Voir S/PV.5264 du 20 septembre 2005, Le rôle de la société civile dans la prévention et le règlement pacifique des différends, déclaration de M. KALOMOH Sous-Secrétaire général aux affaires politiques, p. 3.

Dans l'appui qu'elles portent à l'action de rétablissement des Etats effondrés que mènent les opérations de consolidation de la paix, la société civile peut jouer deux rôles essentiels : un rôle de protection des droits de l'homme et un rôle de développement communautaire et d'élargissement du dialogue politique⁷¹⁰. Le professeur Gérard CAHIN, considérant le continent africain, pense que ces rôles complémentaires permettent de favoriser l'ancrage sociologique de la légitimité de l'Etat et au-delà la pérennité de la paix consolidée : *« la reconnaissance des syndicats et la multiplication des associations et des ONG locales attestent du rôle croissant de la société civile dans les transitions démocratiques africaines. En Angola, et en Sierra Leone, celles-ci tentent de plus en plus ouvertement de peser sur le règlement politique du conflit, contraignant l'ONU, qui l'a longtemps ignorée, à l'associer plus étroitement aux structures de consolidation de la paix. Mais le rôle de la société civile et aussi encouragé par les institutions financières internationales pour faire contrepoids à l'étatisation de l'économie, et sous-tend la notion de « développement participatif » par laquelle, ces dernières entendent corriger, sans les remettre en cause, les effets négatifs des programmes d'ajustement structurels »*⁷¹¹.

La pratique des opérations de consolidation de la paix montre qu'elles ont toutes bénéficié de l'appui de la société civile. Au Timor-Leste, par exemple, dans le cadre de la MINUT, le Secrétaire général indique qu'au cours de l'état de siège, le Médiateur a mené, avec des représentants de la MINUT et de l'organisation non gouvernementale locale « HAK

⁷¹⁰ S/PRST/2005/42 du 20 septembre 2005 : *« Le Conseil a relevé qu'une société civile robuste et ouverte à tous pouvait jouer un rôle de premier plan au sein des communautés, modeler l'opinion publique et faciliter la réconciliation de communautés en conflit. Le Conseil a souligné le rôle de relais que les acteurs pertinents pourraient jouer en permettant aux parties en conflit de passer au dialogue et à d'autres mesures de confiance »*. Voir également ABIEW Kofi and KEATING Tom, "Defining a role for civil society: Humanitarian NGOs and Peacebuilding operations", in KEATING Tom & KNIGHT Andy (edited by), *Building sustainable peace*, Edmonton, The University of Alberta Press, 2004, p. 95: *« There is a considerable body of evidence to suggest that NGOs are increasingly active as a result of the absence of local authorities, the disinterest and fatigue of donor governments, and the limited capacity of international institutions. INGOs (...) have increasingly been called upon to perform their humanitarian tasks alongside multilateral military contingents operating partly as peace enforcement and partly as peacebuilding units »*. Ces auteurs relèvent que certaines ONG ont même dépassé le budget de certaines autres agences des Nations unies impliquées dans des activités de consolidation de la paix. C'est le cas de l'ONG *World Vision International* qui a dépensé plus de 180 millions de dollars au Mozambique entre 1993 et 1994 tandis que le budget du PNUD plafonnait à 60 millions.

⁷¹¹ CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, p. 146. Voir aussi A/59/2005 du 23 mai 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, § 38 : *« La société civile est non seulement un partenaire indispensable en vue de la fourniture de tous les services destinés aux pauvres envisagés dans les objectifs du Millénaire pour le développement, mais elle peut avoir un effet catalyseur au sein de chaque pays en faisant campagne pour le développement, en mobilisant de larges mouvements d'opinion et en exerçant une pression populaire sur les dirigeants pour les amener à respecter leurs propres engagements »*.

Foundation », des visites de suivi dans les zones où opérait le Commandement adjoint afin de recenser les violations. Ces visites ont donné lieu à l'établissement de trois rapports destinés au Parlement⁷¹².

En Sierra Leone, par exemple, les parties à l'accord de Lomé du 07 juillet 1999, ont convenu dès le départ que la Commission de consolidation de la paix institution centrale du processus de paix dans cet Etat, verrait 40% de ses sièges revenir aux membres de la société civile, l'accord de paix prévoit en outre que trois représentants de la société civile deviennent membres de la Commission de gestion des ressources stratégiques, de la reconstruction nationale et du développement. Enfin, l'accord de Lomé prévoit le fonctionnement d'un Conseil des sages et des chefs religieux censé jouer le rôle de médiateur en cas de différence d'interprétation au sujet de tout article de l'Accord ou de ses protocoles⁷¹³. L'activité menée par la MINUSIL dont le mandat est de coopérer à l'exécution de l'Accord de paix avec le gouvernement et toutes les parties, a été renforcée, de cette manière, par la participation de la société civile ainsi pu rencontrer les aspirations de la société civile dans le domaine de la réconciliation nationale et du rétablissement de la confiance, et travailler de concert avec elle pour leur accomplissement. L'action de la Commission de consolidation de la paix dirigée par Johnny Paul KOROMA, a joué un rôle décisif notamment en contribuant à la libération du personnel de la MINUSIL retenus par le Front Uni Révolutionnaire (RUF)⁷¹⁴. En Sierra Leone, où la réforme à long terme de l'appareil judiciaire et les détentions arbitraires et prolongées constituent un problème récurrent pour la consolidation de la paix, l'action de la MINUSIL a également pu s'étendre, à des activités de veille ou de *monitoring*, dans le domaine des droits de l'homme et des prisons, grâce à la coopération des organisations locales de défense des droits de l'homme. Cette collaboration a permis une nette amélioration de la situation des droits de l'homme en Sierra Leone⁷¹⁵. Le Secrétaire général note toutefois le caractère relativement faible de la société civile en Sierra Leone qui n'est pas encore en mesure d'assurer la défense intégrale des droits économiques, sociaux et culturels, accentuée par la faiblesse du système judiciaire, le chômage des jeunes et l'insuffisance des services de

⁷¹² S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), § 29.

⁷¹³ S/PV.4993 du 22 juin 2004, Le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix après les conflits, intervention de M. PEMAGBI, représentant permanent de la Sierra Leone, p. 6.

⁷¹⁴ S/RES/1270 du 22 octobre 1999, §§ 8 et 17. Voir aussi S/2000/751 du 31 juillet 2000, Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, § 5.

⁷¹⁵ S/2004/724 du 10 décembre 2004, Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 22 et 23.

base⁷¹⁶. Enfin, le domaine sanitaire a vu lui aussi intervenir les organisations non gouvernementales internationales et locales aux côtés de l'ONUSIDA, de la MINUSIL et de l'Equipe de pays pour conduire des programmes de formation sous formes d'activités de sensibilisation et de conscientisation concernant le VIH/sida auprès des différents groupes vulnérables et des forces armées⁷¹⁷.

En Haïti, la participation de la société civile au processus de consolidation de la paix est elle aussi envisagée pour donner davantage d'efficacité aux mesures de rétablissement de l'Etat. Le Conseil de sécurité est en effet revenu à plusieurs reprises dans ses résolutions pour encourager le gouvernement haïtien et tous les acteurs de la vie politique, sociale et économique à renforcer le dialogue démocratique et à forger le consensus le plus large et le plus ouvert possible. L'impulsion et la volonté politique du Gouvernement étant indispensables pour renforcer la gouvernance et les capacités nationales en vue de relever les défis prioritaires auxquels il doit faire face⁷¹⁸. La résolution 1542 (2004) qui fonde le mandat de la MINUSTAH lui confie notamment le mandat de soutenir les institutions et groupes haïtiens de défense des droits de l'homme dans leurs efforts de promotion et de défense des droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants, afin que les auteurs de violations des droits de l'homme soient tenus personnellement d'en répondre et que les victimes obtiennent réparation ; elle souligne encore le rôle des organisations non gouvernementales dans la promotion du développement économique et social d'Haïti pour que le pays puisse retrouver et conserver une stabilité et faire reculer la pauvreté⁷¹⁹.

La société civile locale haïtienne a contribué à renforcer le travail de la brigade spéciale d'enquête créée par la MINUSTAH, elle a encore joué un rôle de premier plan avec l'aide des organisations non gouvernementales internationales dans la prise en charge des enfants soldats. Le Secrétaire général rapporte même la signature d'un accord spécial entre ces organisations, la MINUSTAH et les ministères de la justice et des affaires sociales, en vertu duquel le désarmement, la démobilisation et la réintégration des enfants qui font partie des

⁷¹⁶ S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone, §§ 29 et 30.

⁷¹⁷ *Idem*, § 38.

⁷¹⁸ Voir notamment S/RES/1840 du 14 octobre 2008, préambule.

⁷¹⁹ S/RES/1542 du 30 avril 2004, §§ 7 (III), 8 et 13.

bandes devraient être assurés en dehors du système de justice pénale⁷²⁰. La société civile en Haïti, comme en Sierra Leone continue cependant d'accuser des signes de grande faiblesse et ne peut, en définitive, rendre que des services d'information et jouer le rôle de banque de données et d'initiatives en faveur du processus de consolidation de la paix. Les efforts de la MINUSTAH continuent de se concentrer sur le renforcement des capacités des différentes organisations de la société civile au niveau local, les organisations non gouvernementales internationales ne présentent que des contacts réduits et le plus souvent informels avec la MINUSTAH, elles sont, sur le plan juridique liées à l'Etat sur le territoire duquel elles interviennent.

La participation de la société civile a permis de mettre en évidence le rôle que jouent les femmes dans un processus de consolidation de la paix et l'aide ou l'appui qu'elles peuvent apporter aux opérations qui en ont la charge. C'est que l'autonomisation de la femme au sein des sociétés se relevant d'un conflit armé peut être facteur de réussite⁷²¹. Dans ce cadre, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1325 (2000), celle-ci engage les gouvernements à inclure la voix des femmes dans les négociations de paix ainsi qu'à les protéger contre les exactions commises en temps de guerre. Le Conseil de sécurité y rappelle le rôle prépondérant de la femme pour l'instauration d'une paix durable et pour la réconciliation et réaffirme le rôle important que jouent les femmes dans la consolidation de la paix soulignant qu'il importe qu'elles participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité, qu'elles y soient associées et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends : « (...) *si les effets des conflits armés sur les femmes et les petites filles étaient mieux compris, s'il existait des arrangements institutionnels efficaces pour garantir leur protection et si les femmes et les petites filles étaient mieux compris, s'il existait des arrangements institutionnels efficaces pour garantir leur protection et si les femmes participaient pleinement au processus*

⁷²⁰ S/2005/313 du 13 mai 2005, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, §§ 33-34.

⁷²¹ Le Conseil de sécurité a reconnu ou réaffirmé les liens existant entre les questions intéressant les femmes et les autres questions thématiques dont il était saisi, notamment la protection des civils lors des conflits armés (S/PRST/2008/18), les enfants et les conflits armés (S/PRST/2008/6), la paix et la sécurité en Afrique (S/PRST/2008/4), le maintien de la paix et de la sécurité internationales (S/PRST/2007/31) et la réforme du secteur de la sécurité (S/PRST/2007/3). Voir également S/RES/1325 du 31 octobre 2000.

de paix, le maintien et la promotion de la paix et de la sécurité internationales seraient facilités »⁷²².

L'analyse de la pratique des opérations de consolidation de la paix montre que celles-ci ne se sont pas limitées aux mesures de renforcement institutionnel et interinstitutionnel, mais que dans la poursuite de leur finalité qui est d'empêcher la reprise des hostilités elles a également orienté ses efforts vers la définition et la mise en œuvre d'une nouvelle forme de gouvernance politique capable de garantir à la paix sa pérennité et à même de favoriser le développement des Etats destinataires de ces mesures. Cette forme de gouvernance est fondée sur l'Etat de droit et le respect des pratiques démocratiques qui en découle.

⁷²² S/RES/1325 du 31 octobre 2000, préambule. Le Groupe de travail des ONG sur les femmes et la paix et la sécurité internationales incita le Conseil de sécurité à organiser un débat thématique sur le rôle des femmes dans la paix et la sécurité internationales. Après une séance tenue selon la formule *Arria* et un débat public, le Conseil adopta la résolution 1325 (2000). Cette résolution a été suivie de sept déclarations du Président du Conseil qui contiennent des directives supplémentaires sur les moyens de pleinement mettre en œuvre la résolution. S/PRST/2001/31, SPRST/2002/32, S/PRST/2004/40, S/PRST/2005/52, S/PRST/2006/42, S/PRST/2007/5 et S/PRST/2007/40. La résolution 1325 (2000) a également donné lieu à la constitution du groupe des « Amis de la 1325 » dirigée par le Canada, qui joue un rôle de catalyseur dans l'action intergouvernementale en faveur de son application. Felicity HILL indique que la formule *Arria* a permis aux représentants des ONG de femmes de Sierra Leone, du Guatemala, de Somalie et de Tanzanie d'expliquer leur travail, de démontrer leurs compétences et de soumettre des recommandations sur un grand nombre de questions. Voir HILL Felicity, « Le point de vue des ONG : les organisations non gouvernementales et le Conseil de sécurité », *Forum du désarmement*, 1-2002, p. 32. Toutes déclarations faites par les ONG de femmes lors de cette réunion sont disponibles à l'adresse suivante : www.peacewomen.org, consulté le 10 juillet 2009. Voir aussi S/2008/622 du 29 octobre 2008, *Les femmes, la paix et la sécurité, Rapport du secrétaire général*, § 15 : « Le Conseil de sécurité collabore étroitement avec la société civile en organisant des réunions fondées sur la formule *Arria* sur certaines questions thématiques. Ces contacts ont permis au Conseil de recueillir des renseignements utiles et de dialoguer avec les organisations non gouvernementales locales »

Chapitre II : La tentative de promouvoir une gouvernance fondée sur l'Etat de droit

L'analyse de la pratique des opérations de consolidation de la paix, dans ses développements les plus récents, propose aujourd'hui plus que jamais, le respect de la légalité au sein des Etats, comme moyen par excellence de conférer davantage d'efficacité aux mesures de consolidation de la paix. L'Etat de droit, parce qu'il garantit le respect de cette légalité, permet l'instauration d'une forme de gouvernance politique propre à assurer le dépassement des écueils de toute nature rencontrés tout au long du déploiement des opérations de consolidation de la paix et dresser les jalons d'un développement responsable et préparé par l'Etat lui-même⁷²³. Le Président honoraire de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le professeur Gérard NIYUNGEKO déclare, à ce propos, que le recours à l'Etat de droit, si fréquemment invoqué aussi bien par les accords de paix que les résolutions du Conseil de sécurité, vise à mettre un terme à l'impunité qui s'est installée à la faveur du conflit et qu'au-delà, il tend à la construction d'un Etat respectueux des droits de l'homme et en fin de compte à la consolidation de la paix : « *L'idée est que la restauration d'un Etat de droit est un facteur de paix, dans la mesure où un tel Etat garantit et protège les droits de chacun et dans la mesure également où le droit préconise toujours un règlement pacifique des conflits, notamment par la voie judiciaire qu'il organise. L'idée, en d'autres termes, est qu'il est possible de rétablir la paix sociale par le droit et la justice que ce dernier est censé porter* »⁷²⁴.

L'Etat de droit est une notion assez ancienne, qui a été définie notamment par M. STAHL comme un Etat qui doit « *délimiter minutieusement, selon le droit, les voies et les frontières de son activité, ainsi que la libre sphère de ses citoyens et les préserver contre toute infraction* ». Selon cet auteur, l'expression « Etat de droit » n'a point de valeur en ce qui concerne le but et la nature de la tâche de l'Etat, mais uniquement en ce qui concerne la nature et le caractère de sa réalisation : « *quant aux idées morales, il ne doit les réaliser immédiatement et par contrainte, que dans la mesure où cette tâche appartient à la sphère du droit, c'est-à-dire dans la mesure où il est strictement nécessaire de délimiter et de protéger*

⁷²³ Le recours à l'Etat de droit doit être mis en parallèle avec la création au sein du Secrétariat de l'Organisation des Nations unies d'un Bureau de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité qui confère à la pratique des opérations de consolidation de la paix, une approche plus équilibrée et plus générale des questions relevant de ce domaine.

⁷²⁴ NIYUNGEKO Gérard, « Accord de paix, Résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-conflituelles : Quelle place pour l'Etat de droit ? », in S.F.D.I., *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 414 et 418.

*la sphère d'activité de chacun. Telle est la conception de l'Etat de droit ; il ne s'agit point que l'Etat maintienne uniquement l'ordre juridique sans aucune activité administrative dirigeante, ou même protège uniquement les droits de l'individu. »*⁷²⁵. Ainsi défini, l'Etat de droit apparaît fondamentalement comme une notion exempte de tout *a priori* idéologique ou moral, mais cependant susceptible de contamination au nom du droit qu'il a pour responsabilité de garantir et protéger. A cet égard, le professeur Guy CARCASSONNE, qui définit l'Etat de droit par opposition à la situation dans laquelle l'Etat n'a d'autres limites à son action et à sa volonté que celles que peut fixer sa force, considère que la règle de droit à laquelle doit se soumettre l'Etat est elle-même susceptible d'être élaborée ou modifiée dans le respect d'autres règles de valeur supérieure⁷²⁶.

L'expression « Etat de droit », « *Rechtsstaat* » en allemand et « *rule of law* » en anglais, pénètre pour la première fois dans la jurisprudence internationale, à l'occasion de l'avis consultatif rendu le 4 décembre 1935, par la Cour permanente de justice internationale et relatif à la « *Compatibilité de certains décrets-lois dantziens avec la Constitution de la Ville libre* »⁷²⁷. Dans son avis, la Cour permanente a assimilé l'Etat de droit à un Etat au sein duquel tous les organes demeurent dans les limites de la légalité, celle-ci étant incarnée par la Constitution de la Ville libre de Dantzig : « *On peut relever en premier lieu que la Constitution a doté la Ville libre d'un régime sous lequel tous les organes de l'Etat doivent demeurer dans les limites de la légalité (Rechtsstaat, Etat de droit)* ». La Cour considère dans cet avis que le principe selon lequel le régime de la Ville libre de Dantzig correspond à celui d'un Etat de droit se manifeste tout d'abord dans la manière dont le Sénat doit exercer ses fonctions : « *ces fonctions importantes doivent toujours rester dans le cadre de la Constitution et des lois* » ; se manifeste ensuite dans la manière dont la Constitution aborde

⁷²⁵ M. STAHL cité par KRABBE Hugo, « L'idée moderne de l'Etat », *R.C.A.D.I.*, 1926-III, vol. 13, p. 568. Par sa formule, M. STAHL a été le premier à exprimer cette idée que l'intervention de l'Etat dans la sphère juridique des citoyens doit s'appuyer sur le droit, c'est-à-dire que l'Etat ne peut faire valoir ses propres intérêts qu'après avoir apprécié ces intérêts du point de vue du droit. Le point fondamental, dans la doctrine de l'Etat de droit, réside donc dans la thèse qu'aucun intérêt, pas même l'intérêt de l'Etat, ne peut être invoqué à l'encontre d'autres intérêts qu'après avoir fait l'objet d'une appréciation juridique préalable et après la reconnaissance de sa valeur juridique, reconnaissance qui doit être recherchée soit dans le droit commun, soit dans le droit constitutionnel et administratif. Cette doctrine est dans le droit politique actuel une vérité essentielle qui, dans les pays cultivés, pénètre de plus en plus la pratique.

⁷²⁶ CARCASSONNE Guy, « Société de droit contre Etat de droit », in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy BRABANT, Paris, Dalloz, 1996, p. 37.

⁷²⁷ *Compatibilités de certains décrets-lois dantziens avec la Constitution de la Ville libre*, avis consultatif du 4 décembre 1935 : C.P.J.I. Série. A/B, n° 65. V. MORIN Jacques-Yvan, L'Etat de droit : émergence d'un principe du droit international, *R.C.A.D.I.*, 1995, vol. 254, pp. 36-37. Monsieur J.Y. MORIN rappelle que l'Etat de droit est apparu en occident, sous la forme de *rule of law*.

les droits et les devoirs fondamentaux de l'individu : « *On trouve des prescriptions afférentes à ces droits dans la plupart des constitutions élaborées depuis le début du XIX^{ème} siècle. L'objet de ces prescriptions est de déterminer la position de l'individu dans la collectivité et de la doter des garanties jugées nécessaires pour sa protection vis-à-vis de l'Etat. C'est dans ce sens que les mots « droits fondamentaux » (Grundrechte) ont toujours été compris* »⁷²⁸.

La notion d'Etat de droit s'inscrit au cœur même de la mission de l'Organisation des Nations unies, rappelle monsieur K. ANNAN qui l'assimile à un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'Etat lui-même, ont à répondre de l'observation des lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme⁷²⁹. L'Organisation des Nations unies, dans sa mission de consolidation de la paix au sein des Etats, a vite fait de reconnaître le bien-fondé du recours à l'Etat de droit pour y asseoir une paix qui soit durable plutôt qu'instable ou passagère. Dans la pratique des opérations de consolidation de la paix, l'Etat de droit apparaît désormais comme le moyen par excellence pour éviter ou enrayer définitivement toute possibilité de retour aux hostilités. Le professeur Gérard NIYUNGEKO, pense que l'une des raisons qui peut expliquer la portée irénique de l'Etat de droit réside dans l'association qui en est faite, dans les résolutions du Conseil de sécurité notamment, à certains principes et valeurs ; il s'agit de la justice, des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance mais aussi de l'unité, de la solidarité, de la compréhension mutuelle et de la tolérance, de la réconciliation nationale et du développement⁷³⁰. Il apparaît en définitive que l'Etat de droit permet, par un effet d'engrenage ou *spill over*, de stabiliser l'Etat sur le plan politique, de rassurer les populations effrayées, de réparer le tissu social abimé par des années de conflit, enfin de donner au développement toutes ses chances : « *Les Etats Membres reconnaissent presque tous que le renforcement de l'état de droit constitue un aspect important des missions de paix si l'on veut instaurer une paix et une sécurité durables. En conséquence, le Conseil de sécurité est maintenant*

⁷²⁸ *Compatibilités de certains décrets-lois dantzikois avec la Constitution de la Ville libre*, avis consultatif du 4 décembre 1935 : C.P.J.I. Série. A/B, n° 65, pp. 54-55.

⁷²⁹ S/2004/616 du 23 août 2004, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, § 6.

⁷³⁰ NIYUNGEKO Gérard, « Accord de paix, Résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-confliktuelles : Quelle place pour l'Etat de droit ? », in S.F.D.I., *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 408-409.

d'avantage enclin à inclure dans les mandats qu'il délivre des responsabilités touchant aux droits de l'homme, à la police et aux systèmes judiciaires, juridiques et pénitentiaires »⁷³¹.

Le recours à l'Etat de droit opéré par les opérations de consolidation de la paix se heurte cependant dans la pratique à une absence de définition conventionnelle suffisamment universelle qui comprendrait notamment l'énumération des éléments qui la compose. En l'absence d'une telle définition, nous ne pouvons que nous appuyer sur la diversité des textes, tantôt obligatoires tantôt déclaratoires, de même que sur la doctrine et la jurisprudence, faisant état de l'Etat de droit. Il en ressort que la notion d'Etat de droit est avant tout une notion plurielle ou composite faisant appel à une multiplicité d'éléments au rang desquels figurent notamment les principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs⁷³². Ces différents éléments qui recouvrent, d'une certaine manière, la réalité de la notion d'Etat de droit et auxquels recourent les opérations de consolidation de la paix, peuvent être ramenés dans la Charte des Nations unies à deux éléments principaux, à savoir, le respect des droits de l'homme et le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (section I).

L'approfondissement de cette nouvelle perspective permet d'observer que le recours à l'Etat de droit conduit à transformer la perception de ce que doit être un Etat au sens du droit international. En d'autres termes elle aboutit d'une certaine manière, à la réinvention du modèle de l'Etat qui reposerait désormais au-delà de ses éléments constitutifs et au-delà de l'effectivité probante ou non de son autorité politique, sur la condition démocratique du fonctionnement de ses institutions. Ainsi, dérivant d'une interprétation large et finaliste de la Charte des Nations unies, interprétation soutenue par la production normative subséquente à la détermination d'un noyau central à la notion d'Etat de droit, il est possible de soutenir que la notion d'Etat de droit telle que l'entend la Charte des Nations unies, constitue le côté pile

⁷³¹ A/61/636-S/2006/980 du 14 décembre 2006, Unisson nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit, Rapport du Secrétaire général, § 7. Le Président du Conseil de sécurité a lui aussi souligné qu'il était important et même urgent de rétablir la justice et l'état de droit dans les sociétés qui sortaient d'un conflit, non seulement pour surmonter les effets des exactions commises dans le passé mais aussi pour promouvoir la réconciliation nationale et contribuer à empêcher le retour du conflit. Voir à ce propos S/PRST/2004/34 du 06 octobre 2004 et S/PRST/2006/28 du 22 juin 2006 intitulés « Renforcement du droit international : état de droit et maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

⁷³² S/2004/616 du 23 août 2004, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, § 6.

d'une autre notion qu'elle tendrait à ériger en principe du droit international, celui de la légitimité démocratique des Etats. En effet, parce que reposant sur l'idée d'un principe de légitimité démocratique et, parce que la démocratie est synonyme de protection pour les droits de l'homme et l'exercice du pouvoir par le peuple, les opérations de consolidation de la paix des Nations unies vont se consacrer toutes entières à l'instauration de l'Etat de droit au sein des Etats défaillants (section II).

Section I : La notion d'Etat de droit dans la Charte des Nations unies

La Charte des Nations unies ne fait mention à aucun endroit de son texte de l'expression « Etat de droit ». La raison de cette situation pourrait être recherchée dans le fait notamment qu'au moment de la rédaction de son texte, l'Etat de droit, entendu comme cet Etat qui repose sur le droit, pouvait être perçu comme redondant et surtout comme susceptible de renforcer les velléités souverainistes de certains Etats peu regardant quant à la question des droits de l'homme et des libertés fondamentales. A cela s'ajoute que l'étendue de la protection des droits de l'homme à cette époque diffère grandement de celle qu'on lui reconnaît aujourd'hui. Ce n'est donc que trois années après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations unies, que l'Assemblée générale établit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme un lien entre droits de l'homme et Etat de droit « *considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression* ».

Dans cette déclaration, l'Assemblée générale est allée jusqu'à souligner le fait que dans la Charte des Nations unies, les peuples ont proclamé 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 femmes⁷³³. Il y a donc du point de vue de cette déclaration universelle, la reconnaissance qu'il y aurait dans la Charte des Nations unies, les éléments matériels constitutifs de ce que doit représenter aujourd'hui un Etat de droit. Eléments matériels articulés autour de la question des droits de l'homme (§ 1) et autour de la question de l'organisation du pouvoir politique ; « *la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des*

⁷³³ A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948, Charte internationale des droits de l'homme, A. Déclaration Universelle des droits de l'homme, préambule.

pouvoirs publics » reprend la Déclaration (§ 2)⁷³⁴. Par ailleurs, l'*obiter dictum* développé par la Cour permanente de justice internationale, autour des notions de primauté du droit et de respect des droits fondamentaux de l'homme, l'amène à considérer que la Constitution de la Ville libre de Dantzig développe un régime politique fondé sur l'Etat de droit. Il y a donc de ce point de vue un lien substantiel entre l'Etat de droit, le respect des droits fondamentaux et le régime politique de l'Etat⁷³⁵.

§ 1 : Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La Charte des Nations unies, instrument conventionnel régi par le droit international, donne de précieuses indications sur le comportement qu'elle attend de chacun de ses Etats membres. Ces indications, qui portent essentiellement sur le comportement qu'entretiennent entre eux les Etats membres de la communauté internationale, intéressent également dans la limite des buts de l'Organisation, les rapports que sont susceptibles d'entretenir ces mêmes Etats avec les individus, personnes physiques, qui ressortent de leur compétence. Dès le préambule de la Charte, en effet, les peuples des Nations unies proclament leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes. Madame Louise ARBOUR et monsieur Mac DARROW soulignent à cet égard que la Charte met en relief la résolution des peuples des Nations unies à proclamer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, que cette résolution se consolide de manière progressive le long des articles 1, 13, 55, 62, 68, et 76, et qu'enfin, elle se traduit dans le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion⁷³⁶.

⁷³⁴ A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948, Charte internationale des droits de l'homme, A. Déclaration Universelle des droits de l'homme, Article 21, § 3 : « *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.* ».

⁷³⁵ *Compatibilités de certains décrets-lois dantziens avec la Constitution de la Ville libre*, avis consultatif du 4 décembre 1935 : C.P.J.I. Série. A/B, n° 65, pp. 64-65. L'Accord de paix d'Arusha pour le Rwanda (4 août 1993) reprend cette idée dans son Protocole relatif à l'Etat de droit considérant que l'Etat de droit est « *fondamentalement caractérisé par une justice qui repose sur la reconnaissance et l'acceptation entière de la valeur ultime de la personne humaine et qui est garantie par des institutions chargées de tracer un cadre permettant son plein exercice* ».

⁷³⁶ DARROW Mac and ARBOUR Louise, "The pillar of glass: Human Rights in de Developpment Operations of the United Nations", *A.J.I.L.* July 2009, vol. 103, p. 469.

Ainsi selon l'article 1 de la Charte, l'Organisation des Nations unies poursuit comme but notamment de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. En vertu de l'article 13 de la Charte, l'Assemblée générale reçoit comme prérogative de provoquer des études et faire des recommandations en vue de faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon l'article 55 de la Charte, les Nations unies favoriseront le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. En vertu de l'article 62, le Conseil économique et social peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Selon l'article 68, le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme. Enfin, l'article 76 de la Charte, obsolète aujourd'hui, présente comme fin essentielle du régime de tutelle le fait d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous et sans distinction.

Deux observations peuvent être faites quant à la manière dont l'Organisation aborde, dans sa Charte, la question des droits de l'homme. La première porte sur le caractère vague, imprécis ou général de ces droits qui ne font l'objet d'aucune énumération dans la Charte, la seconde touche l'emploi de verbes qui ne laisse pas apparaître le caractère obligatoire des dispositions qui y sont relatives dans la Charte. En effet, il est la plupart du temps question pour l'Organisation des Nations unies que ses Etats membres favorisent le respect des droits de l'homme. Cependant, il est difficile de nier à la Charte des Nations unies son caractère conventionnel et, sur la base de l'article 2 § 2, force est de constater que le fait de favoriser le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous constitue juridiquement une obligation de moyen : « *Les Membres de l'Organisation, (...), doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte* ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés par la résolution 2200 (XXI) déclarent très clairement que la Charte des Nations unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le

respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme, soulignant par la même occasion que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. La Cour internationale de justice, dans son avis consultatif sur la Namibie émis le 21 juin 1971, est elle aussi intervenue sur ce point notant que « *Le fait d'établir et d'imposer, au contraire, des distinctions, exclusions, restrictions et limitations qui sont uniquement fondées sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique et qui constituent un déni des droits fondamentaux de la personne humaine, est une violation flagrante des buts et principes de la Charte des Nations Unies* »⁷³⁷.

L'Organisation des Nations unies a donc pour obligation de faire en sorte que tout soit mis en œuvre pour qu'au sein de ses Etats membres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit effectif ; et sur la base de cette obligation elle va s'atteler à déterminer progressivement l'ensemble des droits et libertés qu'elle entend voir respectés⁷³⁸. Le professeur Michel VIRALLY constate en effet que : « *Les organisations internationales n'ayant pas été dotées d'un pouvoir législatif international, leur action dans ce domaine se réduit à l'élaboration de conventions internationales dont la force obligatoire dépend du consentement des Etats, ou de résolutions ou de déclarations, dont la force juridique, comme on le sait est limitée. Parfois les règles considérées figurent dans l'acte constitutif de l'organisation, dont le rôle est alors essentiellement de tenter d'en assurer le respect et d'en interpréter le sens et la portée* »⁷³⁹. Dans le même sens, le professeur Jean-François FLAUSS observe que la « *conventionnalisation* », par la Charte des Nations unies, de la protection des droits de l'homme prise globalement, à la fois en tant que but de l'Organisation et des Etats membres et en tant qu'obligation à respecter, permet de franchir une étape décisive en ce qu'elle va conduire à préciser la définition d'un catalogue de droits spécifiques que

⁷³⁷ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Avis consultatif du 21 juin 1971 : C.I.J. Rec. 1971, par. 131. Voir également la résolution du 13 septembre 1989 de l'Institut du Droit International, sur la « *Protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats* », session de Saint-Jacques-de-Compostelle, art. 1 et 2. Texte disponible sur le site de l'I.D.I. à l'adresse suivante : http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1989_comp_03_fr.PDF, consulté le 5 juillet 2009.

⁷³⁸ V. VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, 1983-V, tome 183, p. 127.

⁷³⁹ VIRALLY Michel, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in DUPUY René-Jean (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 401-402. La pratique de l'Organisation postérieure à la guerre froide montre que son rôle d'« *établissement des règles* » a été renforcé par son autre rôle de « *traitement juridique des crises* ».

l'Organisation entend voir respectés dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme⁷⁴⁰.

La Charte impose donc aux Etats de favoriser en leur sein le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la mise en œuvre de cette obligation s'est orientée dans deux directions principales.

Il s'agit d'une part de l'énumération de ces droits car, sur la base de la Charte des Nations unies, plusieurs textes de nature juridique différente ont vu le jour. Il s'agit principalement de la Charte internationale des droits de l'homme qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 complété par deux protocoles facultatifs adoptés le même jour, et le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels adoptés le 16 décembre 1966⁷⁴¹. La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale établit, la première, un lien substantiel entre le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit lorsqu'elle considère dans son préambule « *qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression* ». Bien qu'elle ne soit pas de nature contraignante, le professeur Jean SALMON souligne que cette déclaration aurait toutefois acquise aujourd'hui valeur de coutume internationale : « *Sans doute le caractère obligatoire de la Déclaration universelle a-t-il été controversé. Aujourd'hui cependant, on s'accorde à reconnaître à cet instrument une valeur coutumière* »⁷⁴². Dans la littérature juridique anglo-saxonne, madame Louise ARBOUR et monsieur Mac DARROW relèvent également que « *the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) is now generally*

⁷⁴⁰ FLAUSS Jean-François, « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, S.F.D.I., Paris, A. Pedone, 1998, p. 15. V. Mc CRUDDEN Christopher, « Human dignity and judicial interpretation of human rights », in *E.J.I.L.*, vol. 19, n° 14, 2008, pp. 655-724.

⁷⁴¹ V. DHOMMEAUX Jean, « De l'universalité du droit international des droits de l'homme : du pactum ferendum au pactum latum », *A.F.D.I.*, 1989, pp. 399-423. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en mai 1993, a souligné que « *la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui constitue un modèle commun à suivre pour tous les peuples et toutes les nations, est la source d'inspiration de l'Organisation des Nations unies et l'assise à partir de laquelle elle a progressivement élaboré les normes énoncées dans les instruments internationaux en vigueur dans le domaine considéré en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* ». V. A/CONF.157/23 du 12 juillet 1993, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, pp. 2-3.

⁷⁴² SALMON Jean, « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique ? », in CORTEN Olivier et alii, *A la recherche d'un nouvel ordre mondial-I. Le droit international à l'épreuve*, p. 73.

regarded as an authoritative interpretation or elaborating of the substance of UN Charter-based human rights guarantees »⁷⁴³.

Il s'agit d'autre part de la mise en œuvre de ces droits au service du maintien de la paix et de la sécurité internationales par le Conseil de sécurité qui, hormis le seul angle du maintien de la paix, n'a pas vocation à s'intéresser à la question des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité établit donc dans ses résolutions un lien entre le maintien de la paix et le respect des droits de l'homme. Ainsi, en Irak, la résolution 688 (1991) fait état d'une répression des populations civiles, y compris dans les zones de peuplement Kurde⁷⁴⁴. Au Rwanda, le Conseil de sécurité rappelle que le fait de tuer les membres d'un groupe ethnique dans l'intention de détruire totalement ou partiellement ce groupe constitue un crime qui tombe sous le coup du droit international⁷⁴⁵. Le Conseil de sécurité continue de se dire vivement préoccupé par la situation des enfants touchés par les conflits armés dans plusieurs pays, notamment les Etats ouest-africains de la Côte d'Ivoire et du Libéria signataires de la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant⁷⁴⁶. En Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo, le Conseil de sécurité condamne, à plusieurs reprises, les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁷⁴⁷. Enfin en Haïti, le Conseil de sécurité souligne que la traite internationale d'êtres humains continue de nuire à la stabilité du pays et insiste sur la nécessité de voir respecter les droits de l'homme⁷⁴⁸. La nouvelle pratique du Conseil de sécurité est aujourd'hui confortée par l'existence d'un consensus au niveau des Etats eux-mêmes qui, en adoptant le document final du Sommet mondial de 2005, ont clairement signifié qu'ils assumaient sans réserve la responsabilité collective de préserver les populations

⁷⁴³ DARROW Mac and ARBOUR Louise, "The pillar of glass: Human Rights in de Developpment Operations of the United Nations", *A.J.I.L.* July 2009, vol. 103, pp. 469-470. La Cour internationale de justice a elle aussi constaté que les résolutions de l'Assemblée générale, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative, et que, dans certaines conditions, elles peuvent fournir des éléments de preuve importants pour établir l'existence d'une règle ou l'émergence d'une *opinio juris* : « *Pour savoir si cela est vrai d'une résolution donnée de l'Assemblée générale, il faut en examiner le contenu ainsi que les conditions d'adoption ; il faut en outre vérifier s'il existe une opinio juris quant à son caractère normatif. Par ailleurs des résolutions successives peuvent illustrer l'évolution progressive de l'opinio juris nécessaire à l'établissement d'une règle nouvelle* ». V. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif du 8 juillet 1996 : C.I.J. Rec. 1996, par. 70.

⁷⁴⁴ S/RES/688 du 5 avril 1991.

⁷⁴⁵ S/RES/918 du 17 mai 1994.

⁷⁴⁶ S/RES/1539 du §§§§ 2004. Voir aussi S/2005/86 du 11 février 2005, Rapport intérimaire du Secrétaire général sur les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest, § 12.

⁷⁴⁶ S/RES/918 du 17 mai 1994.

⁷⁴⁷ S/RES/1721 du 1^{er} novembre 2006.

⁷⁴⁸ S/RES/1840 du 14 octobre 2008. Voir aussi S/2008/202 du 7 avril 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 45.

du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Il souligne que pour la première fois, les Etats membres ont manifesté solidairement leur volonté de prendre rapidement, par l'entremise du Conseil de sécurité, des mesures énergiques les engageant collectivement lorsque les moyens pacifiques sont inopérants et les autorités nationales manifestement défailantes⁷⁴⁹.

§ 2 : Le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Monsieur L.-A. SICILIANOS aborde la question de l'Etat de droit sous une double dimension : une dimension substantielle qui équivaut à la limitation du pouvoir discrétionnaire de l'Etat par le biais d'un ordre juridique structuré, fondé sur la reconnaissance des droits de l'homme et une dimension instrumentale qui se rapporte à la création et au raffermissement d'un faisceau de mécanismes institutionnels propres à assurer le bon fonctionnement de la règle de droit⁷⁵⁰. Cette seconde dimension s'exprime dans la Charte des Nations unies sous la forme du respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes repris aux articles 1 et 55. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a, de façon générale, toujours été revendiqué dans le cadre des luttes de libération nationale, c'est son aspect externe. Cet aspect externe, ne peut cependant faire perdre de vue que ce droit pourrait également être envisagé dans un aspect interne, celui l'autodétermination des peuples par la voie du suffrage, c'est-à-dire, le droit pour les peuples situés sur le territoire d'un Etat de recourir aux moyens, préalablement mis à leur disposition par celui-ci et destinés à leur donner les moyens de *politiquement disposer d'eux-mêmes* en toute liberté et honnêteté⁷⁵¹. La Déclaration universelle des droits de l'homme est venue apporter quelques éclaircissements sur la manière dont il convient de comprendre et d'interpréter cette disposition de la Charte. Elle proclame, en effet, à l'article 21 que « *la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics* » et que celle-ci doit s'exercer par « *des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* ».

⁷⁴⁹ Le Secrétaire général relève qu'en prenant cette décision, les Etats ont repris à leur compte le « *plus jamais* » des fondateurs de l'Organisation, renouvelant une noble promesse qu'il importe aujourd'hui de traduire dans l'action. Voir A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 116.

⁷⁵⁰ Voir SICILIANOS Linos-Alexandre, « Les Nations Unies et la démocratisation de l'Etat. Nouvelles tendances », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*, pp. 45-46.

⁷⁵¹ Il s'agit en d'autres termes de la libre disposition politique du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Cet article, qui stipule encore que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit indirectement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, fractionne le droit des peuples en autant de droits individuels qu'il existe d'individus légalement aptes à participer au suffrage, ce qui explique son caractère universel et égal. A la suite de la Déclaration universelle, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques rappelle à son article premier que « *tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes* » et qu'en vertu de ce droit, « *ils déterminent librement leur statut politique* ».

Ce qui revient à dire qu'il n'est pas envisageable qu'un Etat, ou ses autorités politiques, imposent une forme de régime politique, la détermination de ce dernier se faisant par le bas et non par le haut. Au contraire, ces derniers sont tenus de concrétiser ce droit par le moyen de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes⁷⁵². L'article 25 du Pacte reprend, presque mot pour mot, le libellé correspondant de la Déclaration universelle, déclarant que tout citoyen a le droit et la possibilité : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. Sur la base de l'article 40 de ce Pacte, les Etats membres s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils arrêtent et qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte ainsi que sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits. Ces rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies qui les transmet au Comité des droits de l'homme créé par le Pacte, pour examen⁷⁵³.

⁷⁵² Article 5 du PIDCP : « *1. Aucune disposition du Présent Pacte ne peut-être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte. 2. Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout Etat partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements, ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré* ».

⁷⁵³ Il convient d'ajouter que l'article 25 du Pacte est renforcé par la possibilité décrite dans le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques laquelle prévoit que tout particulier d'un Etat signataire du Pacte et partie audit Protocole facultatif qui prétend être victime d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte et qui a épuisé tous les recours internes disponibles peut présenter une communication écrite au Comité pour qu'il l'examine. Voir les articles un et deux du Protocole facultatif adopté le même jour que le Pacte international, 16 décembre 1966.

Inscrite comme but de l'Organisation des Nations unies, cette disposition signifie d'une part, qu'aucune des nations ne pourra prêter main forte à une autre nation en vue de porter atteinte à ce droit des peuples, et d'autre part, que l'ensemble des Etats qui composent l'Organisation ont pour obligation juridique de respecter l'application de ce principe en leur sein, autrement dit le traduire en termes concrets et utiles quand bien même cela nuirait à leurs propres intérêts politiques. En ce sens, il n'est pas exagéré de constater que l'article premier de la Charte consacre bien un droit des peuples, et non un droit de l'Etat, à disposer d'eux-mêmes⁷⁵⁴. Le professeur Rafâa Ben ACHOUR constate en effet que pendant la guerre froide, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, notamment en choisissant librement et souverainement leurs institutions politiques, et surtout leurs gouvernants, a été confisqué par les Etats : « *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été plutôt un droit des Etats à disposer de leur peuple sous le regard indifférent, impuissant, voire même complaisant de la Communauté internationale et de certaines puissances* »⁷⁵⁵.

Charles CHAUMONT observe que le problème du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et par celui-ci de la souveraineté, rejoignent le problème de la protection des droits et libertés fondamentales de l'homme : « (...) *il y a un lien en profondeur entre la nation, le peuple et la personne humaine. Si ce lien en profondeur existe vraiment, la protection internationale des droits de l'homme, loin d'être en opposition avec la souveraineté des Etats, lui donne finalement sa signification la plus complète car c'est pour l'homme qu'est fait le droit et c'est le progrès de l'homme qui est le progrès du droit international* »⁷⁵⁶. Dans le même sens, le professeur Pierre-Marie DUPUY constate que « *l'affirmation de plus en plus nette du caractère obligatoire de la protection des droits de l'homme implique l'organisation d'un certain type de rapports entre gouvernants et gouvernés et présente ainsi une incidence sensible sur l'organisation du pouvoir interne comme sur son exercice* »⁷⁵⁷. Enfin pour le

⁷⁵⁴ Dans le préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les Etats parties considèrent que la Charte des Nations unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme.

⁷⁵⁵ ACHOUR Ben Rafâa, « Pour des standards internationaux en matière d'élections », in *Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle, Karel VASAK Amicorum liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 63-64.

⁷⁵⁶ CHAUMONT Charles, « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », in *Hommage d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Paris, A. Pedone, 1960, p. 149. Voir encore CHAUMONT Charles, « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.* 1970-I, tome 129, p. 413.

⁷⁵⁷ DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, Paris, Précis Dalloz, 8^{ème} édition, 2006, p. 33. Voir également COLARD Daniel, « L'impératif de démocratisation, les Nations Unies et le système de sécurité

professeur Michel VIRALLY, le droit des peuples, trouve son origine « *dans l'idéologie des droits de l'homme, dont il est le prolongement, mais aussi, pour certains, un préalable à leur réalisation effective* »⁷⁵⁸. Dans la Charte des Nations unies, c'est l'article 55 qui met en évidence l'existence du lien qui unit respect des droits de l'homme et respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Ainsi droits de l'homme et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont les deux côtés de cette seule et même pièce que constitue l'Etat de droit et ensemble ils contribuent à l'idée d'un principe de légitimité démocratique favorable à la consolidation durable de la paix et qui serait véhiculé par la notion d'Etat de droit.

Section II : L'idée d'un principe de légitimité démocratique contenu dans la notion d'Etat de droit

Selon le professeur Auguste MAMPUYA, la longue pratique de l'Organisation des Nations unies rend compte aujourd'hui de l'existence de normes internationales dans les questions relatives aux droits de l'homme, au suffrage, au droit de chacun de participer à la vie publique et au choix des dirigeants de son pays. Ces normes ont, selon lui, donné le profil d'une sorte de modèle étatique idéal international, « *l'Etat de droit* », lequel modèle aurait favorisé l'émergence au sein des constitutions nationales des Etats d'une sorte de « *légitimité démocratique internationale* », condition de validité de l'organisation étatique moderne⁷⁵⁹. Dans le même sens, il semble progressivement se dégager du discours onusien relatif au maintien de la paix que la démocratie constitue à ce jour le seul exemple de régime politique de l'Etat qui soit à même de garantir la paix et le développement à long terme et que celle-ci passe par la concrétisation d'une gouvernance politique fondée sur l'Etat de droit ou le respect

internationale », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, p. 32.

⁷⁵⁸ VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1983-V, tome 183, p. 58. Voir également la résolution de l'Assemblée générale 1514 (XV) du 14 décembre 1960 intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux », article 2 : « *Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel* ».

⁷⁵⁹ MAMPUYA Auguste, « Historique et contenu de l'article 2 § 7 de la charte des Nations Unies », in *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas Europa* n° 17, Décembre 2006, pp. 24-25.

de la légalité⁷⁶⁰. L'ancien Secrétaire général K. ANNAN souligne à juste propos qu' :
 « *Institutions et pratiques démocratiques désamorcent les antagonismes par les débats et offrent des moyens de conciliation dont peuvent s'accommoder toutes les parties prenantes, réduisant ainsi le risque que les divergences ou les différends ne tournent à l'affrontement ou au conflit armé. Librement choisis par les citoyens et soumis à des contrôles tels que les élections périodiques et honnêtes, les gouvernements démocratiques sont en règle générale plus enclins que les autres à faire prévaloir le droit, à respecter les droits des individus et ceux des minorités, à résoudre les conflits sociaux, à intégrer les populations migrantes et à répondre aux besoins des groupes marginalisés, et donc moins portés à abuser de leurs pouvoirs. La démocratie au sein des Etats favorise ainsi l'écllosion du contrat social nécessaire pour que puisse s'établir une paix durable. Une culture de la démocratie et donc fondamentalement une culture de paix »⁷⁶¹.*

La notion d'Etat de droit, contenue dans la Charte des Nations unies et telle qu'actualisée aujourd'hui au regard des exigences nouvelles du maintien de la paix, pourrait d'une certaine manière se présenter comme le véhicule du principe de légitimité démocratique lequel tend à rendre obligatoire au sein des Etats, l'instauration d'un régime politique démocratique objectif assumé et poursuivi par l'Organisation des Nations unies. A ce sujet, le professeur Yves DAUDET remarque que c'est l'entrée des droits de l'homme dans le domaine de la paix qui permet à l'impératif démocratique d'être aujourd'hui un objectif de l'Organisation des Nations unies, ajoutant qu'en contribuant au renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, l'Organisation des Nations unies joue un rôle de certification de la régularité juridique du mécanisme électoral, décernant ainsi une sorte de « *brevet d'honorabilité démocratique* » aux Etats objets de ces mesures⁷⁶².

Cette attitude qui pourrait paraître surprenante de la part de l'Organisation des Nations unies dans le cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix foncièrement respectueuse de la souveraineté des Etats repose sur le constat préalable d'une convergence

⁷⁶⁰ Voir BODEAU-LIVINEC Pierre et VILLALPANDO Santiago, « La promotion de l' « Etat de droit » dans la pratique des Nations Unies », in S.F.D.I., *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 81-100.

⁷⁶¹ A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe : Supplément aux rapports sur la démocratisation, §§ 16-20.

⁷⁶² DAUDET Yves, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies », in *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Rencontres internationales de l'I.E.P. d'Aix en Provence, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 24 et 28.

normative quasi universelle en direction du couple Etat de droit-démocratie (§ 1). En d'autres termes, les Etats membres de la communauté internationale et membres de l'Organisation des Nations unies auraient sur le fondement de la Charte assimilé et incorporé dans leur droit interne les bienfaits du triptyque Etat de droit-démocratie-développement.

Ce triptyque constitue le cœur de cible de la pratique des opérations de consolidation de la paix et monsieur Boutros BOUTROS-GHALI reconnaît lui-même reconnu que « *La Charte propose un idéal de démocratie à l'intérieur des Etats et entre ceux-ci, qui est à la fois une conséquence logique et une fin de cette « foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites » proclamées dans le Préambule* »⁷⁶³. Cependant, en l'état actuel du droit international, il est difficile de déduire de ce phénomène de convergence des normes en direction d'un Etat de droit démocratique la naissance d'une nouvelle règle coutumière consacrant le principe de légitimité démocratique, dont pourraient se prévaloir les opérations de consolidation de la paix, sans prétendre renverser par la même occasion, le sacro-saint principe de non intervention dans les affaires intérieures des Etats érigé en norme de *jus cogens* par la Cour internationale de justice. En effet, sur le terrain des Etats, il ressort clairement de la pratique des opérations de consolidation de la paix que celle-ci a préféré contourner cette impasse juridique par la formalisation d'une voie médiane entendant favoriser l'émergence d'Etats soucieux d'instaurer une forme de gouvernance fondée sur l'Etat de droit lequel implique d'accommoder la gestion du pouvoir politique au sein de l'Etat sur un mode démocratique. Cette approche est illustrée par la dilution du principe de légitimité démocratique, inopposable aux Etats en l'état actuel du droit international, dans le couple Etat de droit-démocratisation (§ 2).

§ 1 : Le constat d'une convergence normative en direction du couple Etat de droit-démocratie

Monsieur K. ANNAN rappelle que la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce les principes essentiels de la démocratie et que depuis son adoption, elle a inspiré l'élaboration de constitutions à chaque coin du monde, et a grandement contribué à faire

⁷⁶³ A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « Supplément aux rapports sur la démocratisation », § 28. Voir aussi A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, § 21.

accepter enfin la démocratie, partout dans le monde en tant que valeur universelle. C'est l'article 29 de ce texte qui établit un lien entre Etat de droit et démocratie, qui fait de l'Etat de droit un Etat de droit démocratique : « *Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations unies* »⁷⁶⁴.

L'Organisation des Nations unies qui est désormais convaincue des vertus iréniques de la démocratie décide de recourir à la notion d'Etat de droit convaincue qu'au travers de celle-ci et indirectement le principe de légitimité démocratique qu'elle contient pourra permettre une consolidation de la paix effective à tous points de vue : « *La protection et la promotion des valeurs universelles que sont la primauté du droit, les droits de l'homme et la démocratie constituent une fin en soi. Elles sont indispensables pour instaurer un monde de justice et de stabilité, porteur de promesses* »⁷⁶⁵. La conviction qui anime aujourd'hui l'Organisation des Nations unies et qui lui permet de telles audaces, et au-delà de cela, le penchant idéologique qu'elle assume pleinement : « *Je suis convaincu qu'il faudrait (...) appuyer plus directement les efforts déployés partout dans le monde pour instaurer et renforcer la démocratie partout dans le monde* »⁷⁶⁶. Cela n'est pas le fruit du hasard. Bien au contraire, elle repose sur le constat d'une convergence normative, ou de l'émergence d'un consensus normatif, tendant à assimiler Etat de droit et démocratie, à n'en plus faire que les deux côtés d'une même pièce, en un mot une convergence des normes internationales et par conséquent interne, tendant à affirmer l'existence du couple Etat de droit-démocratie comme modèle normatif du droit international. Cette convergence normative constitue, *in fine*, un processus d'émergence ou de cristallisation d'une coutume internationale tendant à apporter la preuve selon laquelle le recours au couple Etat de droit-démocratie serait devenu, une pratique générale acceptée comme étant le droit, en d'autres termes, un modèle normatif du droit international. La détermination d'une telle preuve repose sur la répétition d'actes concordants, aspect objectif

⁷⁶⁴ A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948, Charte internationale des droits de l'homme, A. Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 29, §§ 2 et 3.

⁷⁶⁵ A/59/2005 du 23 mai 2005, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, Rapport du Secrétaire général, § 128.

⁷⁶⁶ *Idem*, § 132.

du processus coutumier (A), ainsi que sur une *opinio juris sive necessitatis*, aspect subjectif du processus coutumier (B).

A. La répétition d'actes concordants

La répétition d'actes concordants se rapporte ici aux différents actes juridiques conclus par les Etats au niveau international et qui, d'une manière comme d'une autre, se répercutent sur leur droit interne. Le professeur Gérard CONAC, à propos de la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone constate que dans les constitutions les plus récentes, liées au processus de démocratisation, la prise en compte de la notion d'Etat de droit apparaît comme la volonté de rejeter l'autoritarisme et l'expression d'une aspiration des élites et des masses à une protection plus efficace contre l'arbitraire. Il cite à titre d'exemples, le préambule de la Constitution centrafricaine de 1986, remplacée par celle de 1994 : « *Le peuple centrafricain manifeste sa ferme volonté de développer un Etat de droit. L'Etat centrafricain est un Etat de droit* » ; la Constitution béninoise de 1990 qui affirme dans son préambule la volonté d'édifier un Etat garantissant l'exercice des droits collectifs et individuels ; la Constitution du Burkina Faso de 1991 qui consacre officiellement l'adhésion du peuple burkinabé à l'Etat de droit ; la Constitution malienne de 1991 qui affirme la volonté de réaliser un Etat de droit fondé sur la primauté du droit et le respect de la loi démocratiquement établie du Mali⁷⁶⁷.

Cette répétition d'actes concordants a pour point de départ l'adoption du texte de la Charte des Nations unies en 1945 immédiatement suivie par celle de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948. Depuis et sur le fondement de ces deux instruments, les Etats membres de la communauté internationale n'ont cessé de réaffirmer leur ferme conviction qu'il existe un lien substantiel et évident entre Etat de droit et régime démocratique. Monsieur Claudio ZANGHI fait d'ailleurs remarquer que les deux pactes succédant à la D.U.D.H. ont respectivement été adoptés par 105 et 106 votes favorables et aucun vote contraire. Il déduit de ce résultat qu'il faille considérer que « *la quasi-totalité des Etats qui appartenaient à la*

⁷⁶⁷ Voir CONAC Gérard, « Le Juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy BRABANT, Paris, Dalloz, 1996, p. 106.

*communauté internationale de l'époque, ait accueilli comme « universels » les droits contenus dans les textes susmentionnés »*⁷⁶⁸.

Le professeur Thomas FRANCK note que la pratique des Etats, considérés dans le cadre de leurs organisations régionales, a très rapidement emboîté le pas de l'Organisation universelle, vers la reconnaissance normative d'un droit à la gouvernance démocratique ou « *right to democratic governance* » qui, à notre sens, se résume dans l'idée d'un principe de légitimité démocratique contenu dans la notion d'Etat de droit et s'exprime dans le recours opéré au couple Etat de droit-démocratie⁷⁶⁹. C'est ainsi que sur le continent européen, « *la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* » du 4 novembre 1950, telle qu'amendée par le protocole n° 11 du 1^{er} novembre 1998⁷⁷⁰, proclame la résolution des Etats signataires possédant un patrimoine commun de liberté et de prééminence du droit, à prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains droits énoncés dans la Déclaration universelle. Elle affirme également « *leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament* »⁷⁷¹.

« *La Charte de Paris pour une nouvelle Europe* » adoptée le 21 décembre 1990 et qui n'a pas rang de traité international⁷⁷², établit une corrélation étroite entre Etat de droit, droits de

⁷⁶⁸ ZHANGI Claudio, « Evolution et développements de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans les différentes réalités culturelles », in *Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*, Karel VASAK *Amicorum liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 441.

⁷⁶⁹ FRANCK Thomas, « The emerging right to democratic governance », in *A.J.I.L.*, 1992, volume 86: 46, p. 66. Article disponible à l'adresse suivante; <http://www.asil.org/files/EmergingRighttoDemocratic.pdf>, consulté le 1 septembre 2009.

⁷⁷⁰ Jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole 11, le 1^{er} novembre 1998, le système européen de protection des droits de l'homme faisait intervenir trois organes : la Commission européenne des droits de l'homme, dotée d'un rôle d'instruction et de conciliation ; le Comité des ministres, organe politique de décision ; enfin, la Cour européenne des droits de l'homme, seul organe à proprement parler juridictionnel. La réforme a fait disparaître la Commission et écarté le rôle du Comité des ministres du système. Ce système devient ainsi beaucoup plus homogène, puisqu'il se déroule entièrement dans le cadre d'une juridiction, désormais permanente. V. DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 8^{ème} édition, 2006, pp. 249-250.

⁷⁷¹ Dans son arrêt du 23 mars 1995, la Cour européenne des droits de l'homme a recouru à l'expression « *ordre public européen des droits de l'homme* » pour insister sur la spécificité des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme qu'elle a qualifié d'« *instrument constitutionnel de l'ordre public européen* ». Voir C.E.D.H., *Loizidou c. Turquie*, arrêt du 23 mars 1995, série A, n° 310, §§ 70-75. Notons également que l'application territoriale de la Convention peut-être étendue, en vertu de l'article 56 à tous les territoires ou l'un quelconque dont un Etat signataire assure les relations internationales.

⁷⁷² Cette Charte a été adoptée par les Etats membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe suite à l'Acte final d'Helsinki du 1^{er} août 1975.

l'homme et démocratie : « *La démocratie est fondée sur le respect de la personne humaine et de l'Etat de droit. Elle est le meilleur garant de la liberté d'expression, de la tolérance envers tous les groupes de la société et de l'égalité des chances pour chacun. La démocratie, de par son caractère représentatif et pluraliste, implique la responsabilité envers l'électorat, l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer à la loi et l'exercice impartial de la justice. Nul n'est au dessus de la loi* »⁷⁷³. Bien qu'elle n'ait pas de valeur conventionnelle, le professeur Thomas FRANCK insiste sur la dimension normative qu'il convient de reconnaître à la Charte de Paris : « *Although the Charter is not a treaty, its language is weighted with the terminology of opinio juris. It is deliberately norm creating. In particular the Charter builds on the assumption that electoral democracy is owed not only by each government to its own people, but also by each CSCE state to all the others* »⁷⁷⁴.

L'article 1bis du « *Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne* », entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, énonce : « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* »⁷⁷⁵. La pratique de l'Union européenne montre qu'elle a tendance à élargir ces exigences aux Etats tiers qui ne relèvent pas de sa compétence. C'est notamment le cas des critères de Copenhague relatif à l'intégration de tout nouveau membre au sein de l'Union européenne, mais c'est également le cas de politiques communes qui gouvernent son action à l'extérieur : « *L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin : b) de consolider et de*

⁷⁷³ Réunis à Moscou du 1^{er} septembre au 4 octobre 1991, à l'occasion d'une réunion sur la dimension humaine, les Etats membres de la C.S.C.E. ont déclaré catégoriquement et irrévocablement que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous et qu'ils ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'Etat en cause.

⁷⁷⁴ FRANCK Thomas, « The emerging right to democratic governance », in *A.J.I.L.*, 1992, vol. 86:46, p. 66. Article disponible à l'adresse suivante; <http://www.asil.org/files/EmergingRighttoDemocratic.pdf>, consulté le 1 septembre 2009.

⁷⁷⁵ Journal officiel de l'Union européenne, 50ème année (17 décembre 2007), n° d'information 2007/C 306, préambule.

soutenir la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international »⁷⁷⁶.

« *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* » adoptée le 07 décembre 2000, telle qu'adaptée à Strasbourg le 12 décembre 2007, et qui a la même valeur juridique que les traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, mentionne elle aussi dans son préambule, mais sans plus de précisions, l'expression Etat de droit. Elle admet que l'Union repose sur deux principes en matière de droits fondamentaux, la démocratie et l'Etat de droit : « *Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit* »⁷⁷⁷.

Dans le monde arabe, « *la Charte de l'Organisation de la Conférence islamique* », adoptée le 25 mars 1972 à Djeddah en Arabie saoudite, proclame la détermination des Etats signataires à « *promouvoir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, la bonne gouvernance, l'Etat de droit, la démocratie et la responsabilité dans les Etats membres, conformément à leurs systèmes constitutionnels et juridiques* » ainsi qu'à « *soutenir les buts et principes de l'Organisation des Nations unies, du Droit international et du droit humanitaire international, tout en respectant strictement le principe de non-ingérence dans les affaires relevant essentiellement de la juridiction interne des Etats* ». Dans le même sens, le Conseil de la Ligue des Etats arabes fondée sur sa Charte adoptée le 22 mars 1945, adopte le 14 septembre 1994 « *la Charte arabe des droits fondamentaux* », suite à l'échec de sa Commission permanente arabe pour les droits de l'homme⁷⁷⁸. Dans cette Charte, les Etats arabes défendent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs richesses, affirment

⁷⁷⁶ *Idem*, Titre V, Chapitre I « Dispositions générale relatives à l'action extérieure de l'Union », Article 10 A, § 2, b). On peut encore citer l'Agenda 2000 pour une Europe plus forte et plus large, le Pacte de stabilité, l'insertion de clauses de droits de l'homme dans certains accords bilatéraux, la politique de l'Union envers les pays méditerranéens (Déclaration de Barcelone dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, règlement MEDA, programme MEDA pour la Démocratie). Voir à ce sujet PERRAKIS Stelios, « Le nouveau rôle élargi des droits de l'homme. Esquisse de quelques considérations juridico-politiques », in *Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Karel VASAK *Amicorum liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 731.

⁷⁷⁷ Journal officiel des Communautés européennes, 43^{ème} année (18 décembre 1998), n° d'information 2000/C 364. Journal officiel de l'Union européenne, 50^{ème} année (14 décembre 2007), n° d'information 2007/C 303. Le texte adopté à Strasbourg reprend en l'adaptant la Charte proclamée le 7 décembre 2000 et la remplace à compter du jour de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne laquelle entrée en vigueur intervient le 1^{er} décembre 2009.

⁷⁷⁸ Cette Commission est fondée sur la résolution 2443 (XLVIII) du 3 septembre 1968 dans le but de combler les lacunes dans ce domaine de la Charte. Elle ne dispose d'aucun pouvoir de sanction et n'a pour seul rôle que l'information et la coordination.

la primauté du droit, considèrent que le droit de la personne à la liberté, à la justice et à l'égalité des chances montre le degré de modernité de chaque société et enfin réaffirment leur attachement à la Déclaration universelle, aux Pactes internationaux et à la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam du 5 août 1990⁷⁷⁹.

Sur le continent américain, « *la Charte de l'Organisation des Etats américains* », adoptée à Bogota en 1948, énonce qu'au nom de leurs peuples, les Etats signataires se déclarent convaincus que la démocratie représentative constitue une condition indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région et pénétrés du fait que l'organisation juridique est nécessaire à la sécurité et à la paix fondées sur l'ordre moral et la justice. A ce titre l'article 9 de la Charte proclame que tout Etat membre dont le gouvernement démocratiquement constitué est renversé par la force peut-être l'objet d'une suspension de l'exercice de son droit de participation aux différentes sessions ou réunions de l'Organisation⁷⁸⁰. Dans le même sens, « *la Convention américaine relative aux droits de l'homme* » adoptée à San José au Costa Rica, le 22 novembre 1969, réaffirme, par le biais des Etats signataires, la volonté de consolider sur le continent américain, dans le cadre des institutions démocratiques, un régime de liberté individuelle et de justice sociale, fondé sur le respect des droits fondamentaux de l'homme et notamment le droit d'être élu, dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs⁷⁸¹.

Sur le continent africain, plusieurs textes à valeur conventionnelle, établissent la relation qui unit le couple Etat de droit-démocratie et tendent même à confirmer une certaine forme d'accélération dans la volonté commune d'infléchissement de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat dans le sens de cette relation. Cette accélération est principalement attestée par la montée du droit international dans les dispositions constitutionnelles des Etats du continent. Le mouvement en faveur de l'émergence d'un principe de légitimité démocratique au travers de la consécration du couple Etat de droit-démocratie commence en Afrique par l'entrée en vigueur de « *la Charte africaine des droits de l'homme et des*

⁷⁷⁹ A ce jour, la Charte n'a fait l'objet que d'une seule ratification, par la Jordanie, et de très peu de signatures. La Déclaration du Caire est assez controversée en raison de son contenu très proche de la *Chari'a* ou loi coranique et de la réticence vis-à-vis de l'égalité homme-femme constatée dans ses travaux préparatifs.

⁷⁸⁰ La Charte de l'Organisation des Etats américains telle que réformée par le Protocole de Buenos Aires en 1967, par le Protocole de *Cartagena de Indias* en 1985, par le Protocole de Washington en 1992 et par le Protocole de Managua en 1993.

⁷⁸¹ La Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 23, b).

peuples » le 21 octobre 1986, après la ratification de 25 Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine. Cette Charte qui est aujourd'hui ratifiée par tous les Etats africains à l'exception du Maroc, propose une série de droits et libertés fondamentales largement inspirés des déclarations, conventions et autres instruments adoptés dans le cadre de l'O.U.A., du Mouvement des pays non alignés, et de l'Organisation des Nations unies. Elle proclame notamment que les Etats membres de l'O.U.A. reconnaissent les droits, devoirs et libertés qu'elle énonce et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer⁷⁸². Avec plus de précision, l'« *Acte constitutif de l'Union africaine* » adopté le 11 juillet 2000, proclame la résolution de 53 Etats africains à « *promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit* ». Il fixe parmi les objectifs de l'Union celui de promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance, ainsi que celui de promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme.

L'une des principales innovations apportée par cet Acte constitutif réside dans le droit reconnu à la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement d'intervenir dans un Etat membre, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Au regard des buts précités, il est certain que cette innovation permet d'envisager un élargissement futur de l'action de l'U.A. en direction de l'établissement de la démocratie par l'Etat de droit au sein des Etats comme en témoigne notamment l'article 30 de l'acte constitutif qui rappelle que « *les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ». Le professeur Albert BOURGI souligne à ce propos que « *même s'il y a loin entre les proclamations de principes et la réalité, cette formulation atteste du changement de cap de l'organisation et de sa volonté de prendre en compte des préoccupations qui, jusque-là, se sont toujours heurtées au sacro-saint principe de souveraineté. C'est de ce même*

⁷⁸² V. MATALA KABANGU Tshimpanga, « Les droits de l'homme en Afrique : énoncé, garanties et application » in *Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Karel Vasak *Amicorum Liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 633-654. La Charte proclame en outre que tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. La Charte prévoit dans sa seconde partie la création d'une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, sans pouvoir juridictionnel, qui peut recevoir des communications émanant des Etats parties à la Charte, ainsi que de personnes individuelles ou de groupes de personnes

*registre que procède la référence au “respect des principes démocratiques, des droits de l’homme, de l’état de droit et de la bonne gouvernance” »*⁷⁸³.

Ces textes conventionnels ont été renforcés, le 21 décembre 2001 dans le cadre de la CEDEAO, par le « *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* » adopté le 10 décembre 1999 à Lomé. Ce Protocole additionnel articule le principe de légitimité démocratique autour de deux idées phares que sont l’énoncé de « *Principes de convergence constitutionnelle* » : a) La séparation des pouvoirs exécutifs, législatif et judiciaire ; b) Toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes ; c) Tout changement anticonstitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d’accession ou de maintien du pouvoir ; d) La participation populaire aux prises de décision, le strict respect des principes démocratiques, et la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux du gouvernement ; etc. ; et la reconnaissance que l’Etat de droit implique non seulement une bonne législation conforme aux prescriptions des Droits de la personne, mais également, une bonne justice, une bonne administration publique et une bonne et saine gestion de l’appareil d’Etat⁷⁸⁴. Enfin plus récemment l’Union africaine, sur la base d’une interprétation finaliste et progressiste de son Acte constitutif, a adopté, le 30 janvier 2007, « *la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* ». Dans cette Charte les Etats membres réaffirment leur volonté collective d’œuvrer sans relâche pour l’approfondissement et la consolidation de la démocratie, de l’Etat de droit, de la paix, de la sécurité et du développement dans leurs pays.

Cependant, malgré le constat d’une convergence normative certaine en direction du couple Etat de droit-démocratie, il apparaît que la coutume dans sa dimension matérielle, c’est-à-dire en tant qu’elle est une « *répétition dans le temps et dans l’espace d’un certain nombre d’actes concordants ou précédents qui engagent l’Etat* »⁷⁸⁵, n’a pas encore atteint le stade d’une pratique normative reconnue et acceptée par le droit international, en tout cas

⁷⁸³ Voir BOURGI Albert, « L’Union africaine entre les textes et la réalité », in *A.F.R.I.*, 2004, p. 331. Voir également BASUE BABU KAZADI Greg, « Un cadre objectif pour la reconnaissance des droits de l’homme », *Annales de la faculté de Droit*, P.U.K., 2007, p. 71.

⁷⁸⁴ Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest, Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Sections I et VII.

⁷⁸⁵ CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, Paris, Dalloz, 16^{ème} édition, 2006, p. 39. Ces actes peuvent être soit des actes émanant des différents organes de l’Etat surtout les organes spécialisés dans les affaires étrangères, soit des actes conventionnels ou des sentences de tribunaux internationaux.

générale. En fait, dans bien des endroits du globe subsistent encore des poches de résistance et cette observation est renforcée par le fait que selon que l'on se trouve en Occident, en Afrique ou en Orient, l'histoire, la religion ou les croyances et la sociologie des Etats n'est pas la même et peut influencer la concrétisation de cette pratique normative. A ceci s'ajoute encore que dans certaines des conventions internationales précitées, l'association Etat de droit-démocratie apparaît en termes de promotion et lorsqu'il s'agit de mesures appelant une mise en œuvre concrète, c'est plus simplement le manque de ratification de la part des Etats qui freine la concrétisation d'une telle norme. Ainsi, dans la pratique des Etats, le couple Etat de droit-démocratie continue de demeurer, saufs exceptions régionales, une obligation de moyen plus qu'une obligation de résultat.

En fait, envisagée comme un processus inductif et non déductif, la coutume doit être prouvée par une pratique suffisamment étoffée et convaincante et non en partant d'idées préconstituées *a priori*⁷⁸⁶. Sur cette base il est possible de constater que le couple Etat-démocratie ne parvient à s'insérer dans la pratique des Etats jusqu'à un certain point, ou dans la limite que lui concèdent les Etats quant à leur propre droit⁷⁸⁷. D'après le professeur Jean-François FLAUSS, en effet, la prise en compte des pratiques des Etats, à l'aune traditionnelle, aurait en général un effet radical, celui d'administrer avec éclat la preuve de l'inexistence d'une pratique « qualifiée » apte à donner naissance à une règle coutumière⁷⁸⁸. Néanmoins comme le relève le dictionnaire de droit international public, la coutume internationale, à l'époque contemporaine peut résulter de la négociation multilatérale d'instruments juridiques internationaux, qu'ils soient destinés à créer ou non des obligations formellement liantes,

⁷⁸⁶ *Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 12 octobre 1984 rendu par la Chambre constituée par ordonnance de la Cour du 20 janvier 1982 : C.I.J. Recueil 1984, par. 111.

⁷⁸⁷ Le couple Etat de droit-démocratie s'envisage dans l'ordre des moyens tandis que les droits et libertés qu'elle suppose et contient réellement sont de l'ordre des fins ; il s'ensuit dès lors une disjonction entre fins et moyen préjudiciable à l'affirmation d'une normativité avérée de l'Etat de droit, les moyens pouvant varier selon les cultures juridiques et les conditions socio-économiques.

⁷⁸⁸ FLAUSS Jean-François, « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, S.F.D.I., p. 64. La Cour internationale de justice présente une vue différente dans l'arrêt qu'elle a rendu relatif à l'affaire du Nicaragua : « *La Cour ne pense pas que, pour qu'une règle de droit soit coutumièrement établie, la pratique correspondante doive être rigoureusement conforme à cette règle. Il lui paraît suffisant, pour déduire l'existence de règles coutumières, que les Etats y conforment leur conduite de façon générale et qu'ils traitent eux-mêmes les comportements non conformes à la règle en question comme des violations de celles-ci et non pas comme des manifestations de la reconnaissance d'une règle nouvelle. Si un Etat n'a pas manqué de confirmer cette constatation* ». Voir *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986 : C.I.J. Rec. 1986.

ajoutant que de tels instruments permettent un processus dit d'« émergence » ou de « cristallisation » de la coutume⁷⁸⁹.

B. L'opinio juris sive necessitatis

L'existence d'une *opinio juris sive necessitatis* constitue le second élément, subjectif cette fois, qui permet de rendre compte de la réalité d'une convergence des normes internationales en direction du couple Etat de droit-démocratie. Dans l'affaire du Plateau continental de la mer du Nord, la Cour internationale de justice rappelle que pour qu'une nouvelle règle coutumière fasse son apparition, les actes correspondants doivent non seulement représenter une pratique constante, mais également se rattacher à une *opinio juris sive necessitatis* : « Non seulement, les actes considérés doivent représenter une pratique constante, mais en outre, ils doivent témoigner, par leur nature ou la manière dont ils sont accomplis, de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit. La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire l'existence d'un élément subjectif, est implicite dans la notion même d'*opinio juris sive necessitatis* »⁷⁹⁰.

Selon le professeur Prosper WEIL, la coutume est l'adjuvant qui permet de lire la pratique et de la traduire juridiquement et l'*opinio juris* permet d'analyser un comportement soit comme la violation d'une règle existante soit comme le germe de la création d'une norme nouvelle⁷⁹¹. Ainsi, les Etats qui acceptent de favoriser le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui s'engagent au respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur la base de la Charte des Nations unies formalisent l'*opinio juris* selon laquelle en agissant ainsi, ils se sentent convaincus de remplir les obligations que leur impose la Charte des Nations unies. Ces mêmes Etats qui, sur le fondement de la Déclaration universelle des

⁷⁸⁹ SALMON Jean (sous la direction de), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 283. Dans le même sens, le professeur J.-Y. MORIN remarque que la différence de normativité ou d'effectivité de l'Etat de droit et des éléments qu'il implique dans la pratique interne des Etats, ne peut manquer de soulever, dans un monde de plus en plus clos, la question de leur pratique ou de leur reconnaissance dans l'ordre international, dans l'espoir d'obtenir par ce biais l'universalisation des normes et des pratiques. V. MORIN Jacques-Yvan, « L'Etat de droit : émergence d'un principe du droit international », *R.C.A.D.I.*, 1995, vol. 254, pp. 450-452. V. encore VERHOEVEN Joe, « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *R.C.A.D.I.*, 2008, vol. 334, pp. 135-136.

⁷⁹⁰ *Affaire du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969 : C.I.J. Recueil 1969, par. 77. Voir aussi HAGGENMACHER Peter, « La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour internationale », *R.G.D.I.P.*, 1986, pp. 5-125.

⁷⁹¹ WEIL Prosper, « Le droit international en quête de son identité », *R.C.A.D.I.*, 1992-VI, tome 237, p. 169.

droits de l'homme reconnaissent que dans le cadre d'une société démocratique, les droits et libertés de chacun ne pourront en aucun cas s'exercer contrairement aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations unies, lesquels sont inscrits dans la Charte confirment cette *opinio juris*⁷⁹². Dans l'affaire précitée, la Cour internationale de justice met en évidence que les Etats doivent avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique, qu'ils doivent se comporter d'une manière qui témoigne de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit : « *La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire, l'existence d'un élément subjectif, est implicite dans la notion même d'opinio juris sive necessitatis* »⁷⁹³.

Cette *opinio juris* permet même, après examen, de voir dans la Charte des Nations unies, les prémices ou le fondement de l'ambition démocratique de son action. A cet égard, la pratique des opérations de consolidation de la paix, dans son recours à la notion d'Etat de droit, pourrait être analysée comme la conséquence ou la suite logique de l'ambition démocratique qui sous-tend l'action de l'Organisation. En effet, dès son préambule la Charte expose de la plus belle manière qu'elle repose sur la volonté des peuples des Nations résolus à proclamer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande. C'est sur la base de cette volonté que les gouvernements respectifs des peuples des Nations unies, par l'intermédiaire de leurs représentants, ont établi l'Organisation des Nations unies.

Cette *opinio juris* repose également sur la conviction que certains droits de l'homme, qualifiés de fondamentaux, auraient accédé au rang de normes impératives du droit international ou *jus cogens*⁷⁹⁴. Le professeur Pierre Michel EISEMANN rappelle en effet qu'il n'est pas possible

⁷⁹² V. A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948, Charte internationale des droits de l'homme, A. Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 29, §§ 2 et 3.

⁷⁹³ *Affaire du plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)* : C.I.J. Rec. 1969, § 77. Voir aussi *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986 : C.I.J. Rec. 1986, par. 207. Dans cet arrêt la Cour parle « *des signes d'une pratique dénotant la croyance en une sorte de droit général* ». Voir enfin, C.P.J.I., *Affaire du « Lotus »*, arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n° 10, 1927, p. 28.

⁷⁹⁴ Voir la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, article 53 : « *Aux fins de la présente convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble, en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut-être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* ». Sans en faire une nouvelle catégorie de sources formelles du droit international, la Convention de

de traiter l'ensemble des droits de l'homme comme formant un tout indissociable et qu'il est par conséquent essentiel de déterminer quels droits sont si intimement liés à la notion d'Etat de droit qu'il conviendrait d'en garantir le respect⁷⁹⁵. Du point de vue du droit des traités, le *jus cogens* est la caractéristique propre à certaines normes juridiques de ne pas être susceptibles de dérogation par voie conventionnelle, et sa violation peut susciter la réaction de n'importe quel autre sujet de droit international dans la mesure où il fait référence à des obligations *erga omnes*⁷⁹⁶. Selon Roberto AGO, le seul critère valable pour la détermination du caractère impératif d'une règle réside « *la constatation que cette règle est considérée comme telle dans la conscience de la généralité des membres de la société internationale* »⁷⁹⁷.

La Commission du droit international en élaborant la Convention de Vienne sur le droit des traités, a proposé que soient regardées comme faisant partie du *jus cogens*, les règles fondamentales concernant la sauvegarde de la paix et notamment celles qui interdisent le recours à la force ou à la menace de la force de même que les règles fondamentales de caractère humanitaire : interdiction du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale, ainsi que la protection des droits essentiels de la personne humaine en temps de paix comme en temps de guerre⁷⁹⁸. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, institué en vertu de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans son Observation générale n° 24 relative aux réserves au P.I.C.P. considère qu'il ne peut, en aucun cas, être dérogé à certaines normes du droit international, à cause de leur caractère impératif, sur la base de l'article 4 du Pacte pour émettre des réserves à son application. Le Comité cite comme exemple de ces normes impératives du droit international, l'interdiction de la torture et de la privation arbitraire de la vie⁷⁹⁹. La Cour internationale de justice rappelle qu'il peut

Vienne établit une véritable hiérarchie entre les normes impératives (*jus cogens*), et les autres (*jus dispositivum*). Voir aussi SCHREIBER Marc, « La pratique récente des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 1975-II, volume 145, p. 309.

⁷⁹⁵ EISEMANN, Pierre Michel, « L'Etat de droit en situation de crise », in S.F.D.I., *L'Etat de droit en Droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, p. 433.

⁷⁹⁶ *Détermination de la frontière maritime (Guinée-Bissau/Sénégal)*, Sentence arbitrale du 31 juillet 1989, in *R.G.D.I.P.*, 1990, p. 234. Voir aussi *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt du 5 février 1970 : C.I.J. Rec. 1970, par. 33-34.

⁷⁹⁷ AGO Robert, « Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne », *R.C.A.D.I.*, 1971, vol. 134, pp. 322-323.

⁷⁹⁸ Voir Annuaire de la Commission du Droit International, 1966, volume II, p. 270.

⁷⁹⁹ General Comment No. 24 : *Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant* : 04/11/1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, General Comment No. 24, § 10 : "(...). While there is no hierarchy of importance of rights under the Covenant, the operation of certain rights may not be suspended, even in times of national emergency. This underlines the great importance of non-derogable rights. (...), some provisions are non-derogable exactly because without them there would be no rule of law. (...). And some non-derogable rights,

également s'agir du non recours à la force, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide, de certaines règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, notamment la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale⁸⁰⁰. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie reconnaît dans l'arrêt *Le Procureur c. Anto Furundzija*, du 10 décembre 1998, que l'interdiction de la torture constitue une règle impérative du droit international et que de tels actes ne peuvent être couverts par des législations nationales sur l'amnistie⁸⁰¹. Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Al-Adsani c. Royaume-Uni* du 21 novembre 2001, a confirmé la jurisprudence du TPIY déclarant que l'interdiction de la torture devait être considérée comme une norme à valeur impérative⁸⁰².

L'évocation du *jus cogens* cependant ne peut suffire à apporter la preuve d'une *opinio juris* fondée sur le modèle normatif que représente le couple Etat de droit-démocratie. Ce *jus cogens* fait référence à une palette trop étroite de droits. La difficulté de la preuve est renforcée par le fait que l'obligation de moyen présente dans la Charte des Nations unies se traduit par des instruments juridiques de nature diverse. Cependant il est intéressant de souligner que la formalisation d'une hiérarchie normative au sommet de laquelle se trouve le *jus cogens*, mise en liaison avec l'article 1 § 3 de la Charte des Nations unies, relatif à la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme, et la nécessité de maintenir la paix et la sécurité internationale, peut être regardée comme une contribution déterminante à la recherche tâtonnante par le droit international contemporain d'une unité non plus seulement formelle mais également substantielle ou matérielle autour de ce qu'il convient d'entendre par Etat de droit⁸⁰³.

which in any event cannot be reserved because of their status as peremptory norms, are also of this character – the prohibition of torture and arbitrary deprivation of life are examples.” Rappelons qu'il ne s'agit là que d'une Observation générale qui n'a aucune valeur juridique contraignante.

⁸⁰⁰ *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt du 5 février 1970 : C.I.J. Rec. 1970, par. 34. Voir aussi *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, avis consultatif, C.I.J. Rec. 1951, par. 23.

⁸⁰¹ *Le Procureur c. Anto Furundzija*, 10 décembre 1998, affaire n° TI-95-17/1-T. Alain PELLET et Patrick DAILLIER considèrent qu'ont été transposées en règles de *jus cogens*, les dispositions contenues dans les conventions portant sur la prévention et la répression du crime de génocide (1948), l'abolition de la traite des êtres humains et de la prostitution (1950) et de l'esclavage (1953 et 1956), l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966) ou fondée sur le sexe (1979) et de l'apartheid (1973) et la lutte contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants (1984). V. DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit International Public*, Paris, L.G.D.J., 2002, 7^{ème} édition, p. 661.

⁸⁰² Cour eur. D.H. (G.C.), arrêt *Al-Adsani c. Royaume-Uni* du 21 novembre 2001, § 60.

⁸⁰³ V. DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 8^{ème} édition, 2006, p. 214. Voir aussi DUPUY Pierre-Marie, « L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, vol. 297, 2002, notamment les parties III et IV.

En définitive l'Etat de droit en tant qu'il renvoie à l'idée de légitimité démocratique, n'en est qu'au stade de l'émergence et dans une large mesure demeure encore une idée-force, un « *requis* », un projet, un programme⁸⁰⁴ ; et l'apparition en tant que *lex lata* d'une règle coutumière imposant aux Etats un régime politique qui soit celui de la démocratie en tant que telle se heurte aux tensions qui subsistent entre, d'une part, une *opinio juris* naissante et mal assurée et, d'autre part, une adhésion encore forte des Etats au principe de l'autonomie constitutionnelle lequel découle du sacro-saint principe de non intervention dans les affaires intérieures de l'Etat⁸⁰⁵.

§ 2 : La dilution du principe de légitimité démocratique dans le couple Etat de droit-démocratisation

La rémanence du principe de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat a pour conséquence de freiner l'émergence, en droit international public, d'un modèle normatif qui reposerait sur le couple Etat de droit-démocratie. Dans ce mouvement de balancier, source de tensions entre régime démocratique et autonomie constitutionnelle, l'Organisation des Nations unies s'est souvent trouvée mal à l'aise, reconnaissant d'une part l'utilité de la démocratie au service de ses buts et principes et se défendant, d'autre part, de vouloir imposer cette démocratie à ses Etats membres. Monsieur Boutros BOUTROS-GHALI souligne par exemple que « *Librement choisis par les citoyens et soumis à des contrôles tels que des élections périodiques et honnêtes, les gouvernements démocratiques sont en règle générale plus enclins que les autres à faire prévaloir le droit, à respecter les droits des individus et ceux des minorités, à résoudre les conflits sociaux, à intégrer les populations migrantes et à répondre aux besoins des groupes marginalisés, et donc moins portés à abuser de leurs*

⁸⁰⁴ MORIN Jacques-Yvan, L'Etat de droit : émergence d'un principe du droit international, *R.C.A.D.I.*, 1995, vol. 254, pp. 461-462.

⁸⁰⁵ Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996 : C.I.J. Rec. 1996, par. 73. Selon le professeur J.-Y. MORIN, on assisterait aujourd'hui à la minimisation extrême du rôle de la pratique des Etats pour se contenter en définitive du respect de la seule condition de l'*opinio juris*, elle-même comprise de façon renouvelée, puisqu'accordant une importance décisive aux manifestations de volonté exprimées au travers de l'activité normative des organisations internationales, et en particulier aux résolutions et déclarations de l'Assemblée générale des Nations unies. A la limite ajoute monsieur J.-F. FLAUSS : « *il serait préférable de parler d'une opinio juris sans pratique, d'un processus coutumier inductif et non plus déductif et à la limite même purement rhétorique* ». V. FLAUSS Jean-François, « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, S.F.D.I., p. 64.

pouvoirs »⁸⁰⁶, il ajoute à cela que « *les mandats de maintien de la paix confiés à l'ONU s'étendent souvent aujourd'hui au rétablissement de la démocratie aussi bien qu'à la protection des droits de l'homme* »⁸⁰⁷ et encore que « *Des expériences malheureuses, notamment en Angola, en Haïti ou au Libéria, ont prouvé que le respect du scrutin électoral requiert, tout à la fois, une solide culture de la démocratie et le renforcement des institutions démocratiques* »⁸⁰⁸. Dans la même foulée, le Secrétaire général rappelle cependant qu' « *En apportant son appui et son concours aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, le système des Nations Unies (sic) n'entend pas avaliser ou encourager tel ou tel type de régime politique particulier* »⁸⁰⁹.

Pour éviter tout risque d'empêchement et de contradiction, l'Organisation des Nations unies, dans le cadre des opérations de consolidation de la paix qu'elle déploie sur terrain, s'est donnée pour mission, plutôt que d'imposer la démocratie entendue comme un « *régime politique* » où l'appareil institutionnel donne corps à l'idéal d'un pouvoir politique exprimant la volonté du peuple, celle de procéder à la démocratisation des Etats, c'est-à-dire favoriser en leur sein un « *processus* » conduisant à une société plus ouverte, participative, et moins autoritaire⁸¹⁰. Cette nouvelle approche repose sur le constat selon lequel « *un rapport évident existe entre les pratiques démocratiques – telles que la primauté du droit et la transparence du processus de décision – et l'instauration d'une paix et d'une sécurité véritables dans un ordre politique nouveau et stable* »⁸¹¹. Selon monsieur K. ANNAN il est essentiel que chaque Etat décide lui-même de la forme, du rythme et du caractère de son processus de

⁸⁰⁶ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 17.

⁸⁰⁷ A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « Supplément aux rapports sur la démocratisation », § 5 :

⁸⁰⁸ BOUTROS-GHALI Boutros, « Le droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation », in *R.C.A.D.I.*, 2000, volume 286, p. 32.

⁸⁰⁹ A/52/513 du 21 octobre 1997, 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, § 27.

⁸¹⁰ A/51/761 du 17 janvier 1997, *opus citatum*, § 1.

⁸¹¹ A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948, Charte internationale des droits de l'homme, A. Déclaration universelle des droits de l'homme, § 29, point 2 et 3. A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, § 59. A la suite de l'Agenda pour la paix plusieurs rapports et résolutions de l'Assemblée générale notamment ont approfondi cet aspect : Résolution 1993/50 du 09 mars 1993 ; A/48/132 du 20 décembre 1993 ; A/49/512 du 14 octobre 1994, Questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens qui s'offrent de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. A/55/99 du 04 décembre 2000. Voir également SICILIANOS Linos-Alexandre, « Les Nations Unies et la démocratisation de l'Etat. Nouvelles tendances », in MEDHI Rostane (sous la direction de). *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*. Paris, A. Pedone, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, 2002, p. 46.

démocratisation. De cet impératif découle une condition essentielle : « *l'Etat de droit doit pouvoir et vouloir, non seulement créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et honnêtes, mais aussi créer et maintenir les institutions qu'exige la pratique de la démocratie* ». Cet impératif appelle, selon lui, la mise en œuvre d'une culture de la démocratie, culture politique fondamentalement non violente telle qu'aucun parti ni aucun groupe ne puisse s'attendre à être toujours gagnant ou toujours perdant. En d'autres termes, une culture qui implique d'admettre : - que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; que chacun est en droit de prendre part à la direction des affaires publiques ; qu'il se tient des élections périodiques et honnêtes ; que le pouvoir change de mains au suffrage populaire plutôt que par l'intimidation ou par la force ; que les opposants politiques et les minorités sont en droit de s'exprimer ; qu'une opposition honnête au gouvernement en place peut légitimement s'exercer⁸¹².

Ainsi peut-on considérer que l'idée d'un principe de légitimité démocratique contenue dans la notion d'Etat de droit et traduite par le modèle ou le couple Etat de droit-démocratie, continue d'exister, mais de façon diluée, dans la formalisation d'un autre couple Etat de droit-démocratisation, plus conforme à la réalité du droit international contemporain⁸¹³. Dans le cadre du maintien de la paix, le couple Etat de droit-démocratisation représente le modèle structurel par excellence sur lequel les opérations de consolidation de la paix après les conflits devraient articuler la mise en œuvre de leur mandat : « (...) *le but essentiel est de mettre en œuvre les structures qui permettront d'institutionnaliser la paix* »⁸¹⁴.

Les opérations récentes de consolidation de la paix montrent font état de la détermination du Conseil de sécurité à vouloir non seulement institutionnaliser la paix, mais également à faire reposer cette paix sur le modèle structurel Etat de droit-démocratisation dans la perspective que celui-ci permettra par un mouvement d'engrenage de pérenniser la paix au sein des Etats postconflits et au-delà assurer leur développement. Ce modèle implique d'une certaine

⁸¹² A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe : Supplément aux rapports sur la démocratisation, § 21.

⁸¹³ Selon le professeur Karel VASAK, tout se passe comme si, jusqu'en 1989, la communauté internationale n'avait effectué que la moitié du chemin nécessaire, en définissant divers droits de l'homme et en organisant leur mise en œuvre plus ou moins efficace, mais en se bornant – effrayée par ses audaces démocratiques – à ne poser que des règles très générales relatives aux élections. Voir VASAK Karel, « Les normes internationales existantes relatives aux élections et leur mise en œuvre », cité par ACHOUR Ben Rafâa, « Pour des standards internationaux en matière d'élections », in *Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Karel VASAK *Amicorum liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 64.

⁸¹⁴ Supplément à l'agenda pour la paix, § 49.

manière, l'existence d'un *spill-over* politique au niveau de l'exercice de l'autorité politique de l'Etat qui ne peut s'accommoder d'un régime politique arbitraire ou tyrannique⁸¹⁵. Les engrenages de ce *spill-over* politique sont notamment la tenue périodique d'élections aux organes représentatifs, la responsabilité des pouvoirs publics et la transparence de l'administration publique, la liberté de la presse, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect des engagements conventionnels et dans une large mesure, le respect du droit international général⁸¹⁶.

Les opérations de consolidation de la paix réalisées au Burundi, en Haïti, au Timor-Leste et en Côte d'Ivoire confortent les propos de l'ancien Secrétaire général, Boutros BOUTROS-GHALI, pour qui l'action de l'Organisation des Nations unies en faveur de la démocratisation constitue un « *moyen de passer du règlement d'un conflit à l'œuvre de reconstruction et de développement* »⁸¹⁷.

Au Burundi, l'examen des différentes résolutions du Conseil de sécurité et rapports du Secrétaire général adoptés dans le cadre de l'ONUB fait état d'une volonté ferme et continue de la part de l'Organisation des Nations unies, à mettre en œuvre dans cet Etat un véritable processus de démocratisation. En effet, la résolution 1545 (2004) décide la création de l'ONUB pour établir durablement la paix et la réconciliation nationale et, à ce titre, contribuer au bon déroulement du processus électoral ; mener à bien les réformes institutionnelles ; achever la réforme du système judiciaire et pénitentiaire ; veiller à la promotion et à la défense des droits de l'homme⁸¹⁸. Créée dans la perspective d'aider à concrétiser l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, l'ONUB a permis ou favorisé entre

⁸¹⁵ THUAN Cao-Huy, « Etat de droit et réformes politiques », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 235-236.

⁸¹⁶ A/51/512 du 18 octobre 1996, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, §§ 5-7. Ces éléments reposent sur l'adhésion de presque tous les Etats à la Charte des Nations unies et donc à ses dispositions relatives aux droits de l'homme, y compris le suffrage universel, l'acceptation quasi universelle et fréquemment réitérée de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le fort pourcentage de ratification de nombre de conventions universelles, régionales, de protection des droits de l'homme ; l'approbation très large profitant aux résolutions des organisations internationales reconnaissant les principes de protection des droits de l'homme comme règles de droit international, de l'attitude des Etats conforme à leurs propres lois de protection des droits fondamentaux ainsi qu'aux standards internationaux applicables en la matière ; l'incorporation desdits standards dans les constitutions nationales ; l'invocation répétée des principes relatifs aux droits de l'homme dans la pratique politique nationale, dans la pratique diplomatique, dans le cadre de l'action et de l'activité des organisations internationales intergouvernementales, des protestations des Etats condamnant les violations des droits de l'homme et enfin la non-contradiction de ces principes désormais consacrés par voie juridictionnelle sur le plan international, voire universel.

⁸¹⁷ A/51/761 du 17 janvier 1997, *opus citatum*, § 119.

⁸¹⁸ S/RES/1545 du 21 mai 2004, §§ 2, 5, 6, 7 et 21. C'est nous qui soulignons.

autres choses, l'adoption d'une Constitution post-transition conforme aux principes démocratiques ; la mise en œuvre du processus de réconciliation du peuple burundais ; l'adoption d'une loi électorale ainsi que d'une Commission électorale indépendante ; l'adoption d'une loi sur les partis politiques, les pouvoirs locaux, la presse et d'autres questions pour répondre aux besoins des institutions de transition ; la mise en œuvre de réformes liées au système judiciaire, à l'administration et aux corps de défense et de sécurité. Toutes ces mesures formalisent un cadre particulièrement respectueux de la règle de droit et au-delà propice à l'exercice libre des droits et libertés fondamentales pour l'être humain. Les mesures accomplies ou favorisées par l'ONUB, ont été saluées par le Conseil de sécurité qui, au moment de créer son Bureau intégré (BINUB) souligne à nouveau la conclusion réussie de la période de transition et en particulier « *le transfert pacifique du pouvoir à un gouvernement et des institutions représentatifs et démocratiquement élus* » et à cet égard exprime sa gratitude à l'ONUB pour son importante contribution à l'achèvement du processus de transition au Burundi et à la paix dans la région⁸¹⁹.

En Haïti, l'instauration de l'Etat de droit par la démocratisation des institutions et mécanismes de la vie publique s'est faite par petites touches. La MICIVIH qui a regroupé l'ONU et l'OEA a œuvré au respect des droits de l'homme, la MINUHA a favorisé le rétablissement du processus électoral dans le pays qui s'est manifesté par l'élection du Président Garcia PREVAL le 17 décembre 1995. Le Secrétaire général rapporte au sujet de la MINUHA qu'elle a permis de doter la République d'Haïti d'institutions démocratiques nouvelles⁸²⁰. Enfin la MINUSTAH chargée d'aider le gouvernement de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à l'impunité et pour ranger la promotion et la défense permanente des droits de l'homme, ainsi que l'instauration de l'état de droit et d'une justice indépendante, au nombre de ses premières priorités* ». dans la résolution 1542 (2004) qui décide de son mandat, le Conseil de sécurité lui confie comme mission notamment d' : - Aider

⁸¹⁹ S/RES/1545 du 21 mai 2004.

⁸²⁰ S/1996/416 du 5 juin 1996, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Haïti, §§ 6-7. Au départ, la MINUHA n'est pas créée comme une opération de consolidation de la paix, son rôle est de répondre à la demande conjointement formulée à l'article 5 de l'Accord de *Governors Island* par le Président de la République en exil et le commandant en chef des Forces armées haïtiennes : « *Assistance pour la modernisation des forces armées d'Haïti et création d'une nouvelle police avec la présence de personnels de l'ONU dans ces domaines* ». C'est suite aux nombreuses difficultés qui ont eu pour conséquence de retarder son déploiement, que la MINUHA voit son mandat élargi, par la résolution 940 (1994), à des fonctions sécuritaires et des fonctions politiques et spécialement celle d'aider les autorités constitutionnelles haïtiennes légitimes à créer les conditions qui leur permettent d'organiser des élections législatives libres et régulières sous la surveillance des Nations unies et avec la coopération de l'Organisation des Etats américains. Voir S/RES/940 du 2 août 1994, §§ 9 et 10.

le gouvernement à surveiller, restructurer et réformer la Police nationale haïtienne, conformément aux normes d'une police démocratique ; - Aider au rétablissement et au maintien de l'Etat de droit ; - Appuyer le processus constitutionnel et politique en cours en Haïti, notamment par ses bons offices, et promouvoir les principes de la gouvernance démocratique et du développement des institutions ; - Aider le gouvernement de transition à organiser, surveiller et tenir au plus vite des élections municipales, parlementaires et présidentielles libres et régulières ; - Soutenir le gouvernement de transition et les institutions et groupes haïtiens de défense des droits de l'homme dans leurs efforts de promotion et de défense des droits de l'homme, en particulier ceux des femmes et des enfants, afin que les auteurs de violations des droits de l'homme soient tenus personnellement d'en répondre et que les victimes obtiennent réparation ; - Enfin, élaborer une stratégie de réforme et de renforcement des institutions judiciaires⁸²¹.

Dans le cadre de son mandat, le Conseil, dans sa résolution 1576 (2004), s'attaque à toutes les violations des droits de l'homme, à toute détention arbitraire de personnes du seul fait de leur appartenance politique engageant par la même occasion le gouvernement de transition à libérer celles qui ne sont sous le coup d'aucune accusation. Dans sa résolution 1608 (2005) il s'attaque au non respect de la légalité. Dans sa résolution 1658 ((2006) il déclare que l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme sont des composantes essentielles de toute société démocratique et invite les autorités haïtiennes, assistée de la MINUSTAH, à opérer une réforme d'ensemble touchant tous les aspects de l'Etat de droit ainsi qu'à promouvoir et sauvegarder les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Enfin la MINUSTAH a appuyé l'adoption de textes législatifs visant à renforcer les capacités de l'Office de Protection du Citoyen (OPC), conformément aux principes de la Déclaration de Paris touchant les institutions nationales en matière de droits de l'homme, elle s'est de plus efforcée à améliorer la visibilité de cet office grâce à l'élaboration de programmes communs avec les autorités nationales⁸²².

Au Timor Oriental, devenu en 2002 Timor-Leste, le Conseil de sécurité est, d'entrée de jeu, très clair quant à la mission qu'il entend confier à la MANUTO. Le premier point de son mandat s'intitule, en effet, « Stabilité, démocratie et justice ». Dans cette même résolution

⁸²¹ S/RES/1542 du 30 avril 2004, §§ 7 et 8. C'est nous qui soulignons.

⁸²² S/2008/202 du 7 avril 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, § 45.

1410 (2002), le Conseil de sécurité décide que « *les principes des droits de l'homme internationalement acceptés* » devront faire partie intégrante de l'action de formation et de création des capacités menée par la MANUTO⁸²³. Après trois années de travail, le mandat de la MANUTO s'achève avec succès le 20 mai 2005. Le Secrétaire général rapporte que la mission a su mener le jeune Etat timorais sur la voie de l'autosuffisance : « *La MANUTO a apporté un soutien crucial à ce processus (...). Les progrès accomplis témoignent avant tout de la force morale et de la détermination du peuple et des dirigeants timorais. En même temps, avoir contribué de façon décisive à ce processus historique est pour les Nations Unies, source de fierté et de satisfaction* »⁸²⁴. La MANUTO laisse la place au Bureau des Nations Unies au Timor-Leste (BUNUTIL) qui a pour mission de contribuer « *au renforcement de l'Etat de droit, y compris la justice, les droits de l'homme, le soutien à la police nationale et d'autres aspects de l'administration publique* »⁸²⁵. Cependant suite à la très forte dégradation de la situation due à la prolifération d'armes non comptabilisées et au nombre croissant de personnes déplacées, le BUNUTIL sera remplacé par la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste (MINUT)⁸²⁶.

Créée sur base de la résolution 1704 (2006), la MINUT reçoit comme mandat celui d'appuyer les efforts du gouvernement et des institutions pertinentes en vue de consolider la stabilité et promouvoir une culture de gouvernance démocratique et à ce titre : - Aider le Timor-Leste en ce qui concerne tous les aspects des élections présidentielles et parlementaires de 2007, notamment en fournissant un soutien technique et logistique, en donnant des avis en matière de politique électorale, en validant les résultats ou en offrant d'autres moyens⁸²⁷ ; - Contribuer à renforcer les capacités et mécanismes institutionnels et sociaux existants de suivi, de

⁸²³ S/RES/1410 du 17 mai 2002.

⁸²⁴ S/2005/310 du 12 mai 2005, Rapport de fin de mandat de la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental établi par le Secrétaire général, (pour la période 17 février-11 mai 2005), § 43. Voir aussi S/RES/1573 du 16 novembre 2004.

⁸²⁵ S/2005/310 du 12 mai 2005, Rapport de fin de mandat de la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental établi par le Secrétaire général, (pour la période 17 février-11 mai 2005), § 45. Voir aussi S/RES/1599 du 28 avril 2005, §§ 1-3.

⁸²⁶ Contrairement au souhait exprimé par le gouvernement timorais qui préférerait l'établissement d'un autre bureau politique spécial pour aider à consolider les acquis du BUNUTIL et organiser les premières élections parlementaires et présidentielles du pays, libres et justes en 2007. Voir S/2006/251 du 20 avril 2006, Rapport de fin de mandat sur le Bureau des Nations Unies au Timor-Leste, établi par le Secrétaire général (Pour la période allant du 14 février au 12 avril 2006), §§ 50-55. Voir aussi S/RES/1677 du 12 mai 2006, § 1.

⁸²⁷ En effet, La résolution 1704 (2006) presse le Timor-Leste à promulguer une loi électorale qui dispose que les élections de 2007, seront supervisées, organisées, administrées et menées à bien de manière équitable et transparente, compte dûment tenu de la nécessité d'établir un mécanisme indépendant, et qui traduit le consensus général qui règne au Timor-Leste en ce qui concerne les modalités appropriées pour le processus électoral de 2007. Voir S/RES/1704 du 25 août 2006, § 9.

promotion de la justice et de la réconciliation, notamment en ce qui concerne les femmes et les enfants, d'observer la situation des droits de l'homme et d'en rendre compte ; - Contribuer à l'application des recommandations pertinentes figurant dans le rapport du Secrétaire général sur la justice et la réconciliation, et notamment d'aider le Bureau du procureur général du Timor-Leste, en lui adjoignant une équipe d'enquêteurs expérimentés, à s'acquitter des fonctions d'investigation qui étaient celles de l'ancien Groupe des crimes graves, afin de mener à son terme l'instruction des affaires de violations graves des droits de l'homme commises dans le pays en 1999 restée en suspens⁸²⁸.

En définitive, la MINUT a permis d'aboutir à la rédaction des codes de procédure pénale et civile, et plus généralement, a permis à l'Etat timorais de renforcer la cohérence de sa législation nationale en se fondant sur le principe de sécurité juridique⁸²⁹. L'action de la MINUT a également permis la prise en compte, dans les politiques du gouvernement, de l'impératif de la parité des sexes, car le 19 mars 2008, le Conseil des ministres a approuvé le décret-loi sur la structure du Secrétariat d'Etat à la promotion de l'égalité ainsi qu'une résolution portant création d'un centre de liaison sur la problématique des sexes entre les ministères. La MINUT, avec la collaboration du Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), a aidé à établir et soutenu le rapport initial du Timor-Leste sur l'application de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Enfin, selon les rapports du Secrétaire général, la MINUT et l'équipe de pays des Nations unies ont organisé, en collaboration avec le gouvernement, un atelier national sur la gouvernance démocratique à laquelle ont participé tous les dirigeants du Timor-Leste et qui a joué un rôle important dans l'établissement de l'ordre du jour de la démocratisation⁸³⁰. Aujourd'hui, la MINUT et l'équipe de pays des Nations unies continuent d'appuyer les initiatives visant à ancrer davantage la gouvernance démocratique dans la vie publique, notamment en accroissant la participation des citoyens, en améliorant les mécanismes

⁸²⁸ S/RES/1704 du 25 août 2006, § 4, a), b), i).

⁸²⁹ Le Secrétaire général s'est plaint toutefois de ce qu'aucun mécanisme ne permettait d'harmoniser les travaux d'ingénierie législative accomplis par différents groupes, notamment les conseillers internationaux : « *le cloisonnement des travaux de rédaction entraîne de nombreux retards, notamment dans la rédaction de la loi organique destinée à organiser le Bureau du Procureur général et dans celle des textes de lois concernant l'organisation de la profession juridique, la violence au foyer et d'autres questions concernant la justice entre les sexes* » S/2006/628 du 8 août 2006, Rapport sur le Timor-Leste présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1690 (2006) du Conseil de sécurité, § 83.

⁸³⁰ S/2008/501 du 29 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), § 12.

d'obligations redditionnelles, en renforçant les fonctions de contrôle du Parlement et en appuyant les médias⁸³¹.

Enfin l'exemple de l'ONUCI permet lui aussi d'entrevoir par le maillage des résolutions du Conseil de sécurité, la volonté d'asseoir en Côte d'Ivoire le couple Etat de droit-démocratisation. En effet, sur la base de la résolution 1528 (2004), le Conseil de sécurité qui décide la création de l'ONUCI lui confie entre autres missions : - aider le gouvernement de réconciliation nationale à rétablir l'autorité de l'Etat partout en Côte d'Ivoire ; - offrir au gouvernement un encadrement, des orientations et une assistance technique en vue de préparer et faciliter la tenue des consultations électorales libres, honnêtes et transparentes dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Linas-Marcoussis, en particulier d'élections présidentielles ; - contribuer à la promotion et la défense des droits de l'homme et aider à enquêter sur les violations des droits de l'homme pour mettre fin à l'impunité⁸³².

Dans l'exécution du mandat de l'ONUCI, le Conseil de sécurité a notamment insisté sur la nécessité qu'il y a à ce que l'ONUCI aide à rétablir l'autorité de l'Etat partout en Côte d'Ivoire ainsi que les institutions chargées du relèvement social et économique, lesquelles sont à ses yeux essentielles au relèvement social et économique du pays ; le Conseil s'est également appesanti sur le respect des échéances électorales, rappelant à plusieurs reprises et particulièrement dans la résolution 1609 (2005) la responsabilité de l'ONUCI d'appuyer le gouvernement dans l'organisation d'élections ouvertes à tous, libres, justes et transparentes⁸³³. La résolution 1721, (2006) qui ne concerne pas directement le mandat de l'ONUCI, confirme d'autant plus la volonté du Conseil de sécurité d'aboutir à la tenue des consultations électorales conformément aux accords de paix, ce qui permettrait de mettre un terme à la période de transition politique et d'envisager l'avenir de cet Etat sur des bases démocratiques⁸³⁴. Les élections n'ayant pu se tenir en octobre 2005, comme le stipulait l'Accord de Linas-Marcoussis, le Conseil de sécurité, en vue de surmonter les nombreux écueils rencontrés dans la mise en œuvre du processus électoral en Côte d'Ivoire⁸³⁵, prie

⁸³¹ S/2008/501 du 29 juillet 2009, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008), §§ 12 et 28.

⁸³² S/RES/1528 du 9 mars 2004, §§ 6-8.

⁸³³ S/RES/1609 du 24 juin 2004, § 2.

⁸³⁴ S/RES/1721 du 1^{er} novembre 2006 ; S/RES/1633 du 21 octobre 2005, §§ 2 et 4. Dans le même sens, S/RES/1739 du 10 janvier 2007, § 2.

⁸³⁵ Selon l'accord de Linas-Marcoussis, le président Laurent GBAGBO n'est plus légalement président à la date du 30 octobre 2005. Ceci va pousser le Conseil de sécurité, à décider sur le fondement de sa résolution 1721

l'ONUCI, sur la base de la résolution 1765 (2007), de venir au soutien de l'Accord politique de Ouagadougou, signé le 4 mars 2007, en apportant un appui à la promotion et la protection des droits de l'homme, au rétablissement de l'administration de l'Etat sur toute l'étendue du territoire et surtout en apportant un appui aux processus d'identification et d'inscription des électeurs sur les listes électorales ainsi qu'au processus électoral en lui-même. Le travail réalisé par l'ONUCI a mené à la signature, sous les auspices du secrétaire général, d'un code de bonne conduite pour les élections⁸³⁶.

En fin de compte il est possible, à la lecture des exemples précités, de voir dans le mandat que l'Organisation des Nations unies confie aux opérations de consolidation de la paix après les conflits, la matérialisation d'une volonté tendant à ériger l'Etat de droit, en tant que vecteur de démocratisation de l'Etat et finalement en tant que garant d'une paix durable, au rang de standard ou modèle à suivre pour tout Etat en situation de crise et particulièrement ceux qui accusent une défaillance dans l'exercice de leur compétence nationale à la suite d'un conflit armé. C'est l'avis du professeur René-Jean DUPUY qui fait remarquer que l'« *on assiste aujourd'hui à un renversement des tendances au sein des Nations Unies. L'émergence au premier plan du Conseil de sécurité se double du rejet de la règle du libre choix par l'Etat de son régime politique, économique et social au profit de la démocratie libérale fondée sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. (...) Le Conseil se veut restaurateur, voire constructeur d'un Etat défaillant. Attitude surprenante de la part d'un organe conçu essentiellement comme un gendarme chargé de rétablir l'ordre public et qui, dépassant ce rôle, entend consolider la paix en aidant à l'établissement de la stabilité politique par la démocratie* »⁸³⁷.

(2006) et en fonction de la position du Conseil de paix de l'Union africaine que le Président L. GBAGBO restera président le 31 octobre 2005 et cela pour une durée n'excédant pas 12 mois.

⁸³⁶ S/RES/1765 du 17 juillet 2007, § 2. Voir aussi S/RES/1826 du 29 juillet 2008, § 5.

⁸³⁷ DUPUY René-Jean, « Concept de démocratie et action des Nations Unies », Bulletin du Centre d'information des Nations Unies, décembre 1993, n°7-8, pp. 59 et 61.

Conclusion de la seconde partie

L'analyse de la pratique des opérations de consolidation de la paix, telle qu'elle se révèle à la lumière de son évaluation et des perspectives qu'elle découvre en termes d'évolution et de pérennisation des acquis obtenus sur le terrain des Etats hôtes, conduit à émettre deux conclusions fondamentales.

La première conclusion se présente sous un angle essentiellement pragmatique. Elle consiste à envisager la pratique des opérations de consolidation de la paix non plus seulement comme moyen effectif par excellence de raffermissement de la paix au sein des Etats postconflits, mais également, et au-delà de cette considération, comme un facteur de redynamisation et de (re)légitimation de l'Organisation des Nations unies toute entière. En fait, l'Organisation des Nations unies, en permettant le déploiement et le renforcement des capacités de ces opérations polyvalentes tend plus que jamais à s'affirmer comme le fer de lance de la définition et l'étalement de mesure propres à raffermir la paix et éviter une reprise des hostilités. La pratique des opérations de consolidation de la paix permettrait ainsi à l'Organisation des Nations unies de réaliser pleinement cet objectif d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers les fins communes qui sont les siennes et au rang desquelles figure celle de prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde⁸³⁸. L'effort de réforme institutionnelle que l'Organisation a entrepris dans ce sens, mobilisant une bonne part de ses capacités au service de la consolidation de la paix, associant la plus-value que constituent le système des Nations unies dans son ensemble et la collaboration des partenaires spécialisés dans le domaine de la reconstruction postconflit des Etats, en apporte la preuve irréfutable. Elle est par ailleurs confortée par l'*Agenda pour la paix* qui relève que dans l'accomplissement des pratiques de consolidation de la paix, l'Organisation des Nations unies se doit, au sens le plus large, d'essayer d'extirper les causes les plus profondes du conflit et que cette mission élargie de l'ONU requiert l'attention et les efforts concertés des Etats, des organisations régionales et non gouvernementales et du système des Nations unies dans son ensemble, chacun des organes principaux fonctionnant dans l'équilibre et l'harmonie qu'exige la Charte⁸³⁹. Définitivement, il est à considérer que les opérations de consolidation de la paix, particulièrement les nouvelles orientations qui s'en dégagent, constituent pour l'Organisation

⁸³⁸ Voir la Charte des Nations unies, article 1.

⁸³⁹ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, *opus citatum*, § 16.

un moyen, un motif, pour continuer à assurer son leadership face aux exigences contemporaines du maintien de la paix.

L'angle pragmatique sous lequel se présente la pratique des opérations de consolidation de la paix conduit également à considérer le souci d'efficacité des mesures mises en place sur le terrain comme le critère sur lequel repose son évolution. Ce critère d'efficacité a été perçu par l'Organisation des Nations unies qui a vu s'offrir, dès la fin de la guerre froide, la possibilité de traduire en termes nouveaux et actuels, les idéaux que proclame la Charte des Nations unies en vue de l'instauration d'un ordre international de paix : « *Dans la communauté des nations, grandes ou petites, le sentiment prévaut désormais qu'une occasion nouvelle se présente, et que nous pouvons aujourd'hui espérer atteindre les objectifs premiers de la Charte* »⁸⁴⁰. Cette recherche d'efficacité est présente dès les premiers moments de la formalisation des opérations de consolidations de la paix après les conflits : « *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* »⁸⁴¹. De même, le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement relie la pratique des opérations de consolidation à la recherche d'une plus grande efficacité lorsqu'il souligne que « *les moyens consacrés à la mise en œuvre des accords de paix et à la consolidation de la paix sont au nombre des meilleurs investissements propres à prévenir le retour des conflits, risque bien réel dans tout pays qui a connu la guerre civile* »⁸⁴². Cette recherche d'efficacité est encore présente au moment d'établir le bilan de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits. Elle permet d'établir de manière suffisamment concrète que les opérations de consolidation de la paix après les conflits, si elles peuvent contribuer à la consolidation de la paix par la remise en état des institutions nationales, ne peuvent pas pour autant garantir que cette contribution permettra à l'Etat de fonctionner normalement sur le long terme. En fait la détermination du cadre fonctionnel des opérations de consolidation de la paix montre que toutes les mesures qu'elles mettent en œuvre s'orientent vers la restauration des institutions nationales de l'Etat car il s'agit avant tout de permettre à celui-ci de sortir du

⁸⁴⁰ A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 3. Voir aussi A/49/1 du 28 février 1995, Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 418.

⁸⁴¹ *Idem*, § 55. Nous soulignons.

⁸⁴² A/59/565 du 2 décembre 2004, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, §§ 221-222.

dysfonctionnement qui le caractérise par le recouvrement du plein exercice de sa compétence nationale. Or l'observation des Etats, après le passage d'une opération de consolidation de la paix comme cela a été le cas en Sierra Leone, au Burundi, en Haïti ou au Timor Leste pour ne citer que ces quelques exemples, laisse voir la rémanence de lignes de failles importantes et susceptibles d'anéantir les gains durement acquis au bénéfice de la restauration des institutions nationales des Etats défailants pour la consolidation effective de la paix. Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies qui a pour objectif de corriger « *un grave problème d'orientation stratégique, de prise de décisions, de rapidité de planification et de soutien des opérations* » dénonce une carence fondamentale, une lacune institutionnelle, dans la façon de concevoir et mettre en œuvre les activités et stratégies de consolidation de la paix⁸⁴³.

En fin de compte, les nouvelles orientations qui ont été prises dans le cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix, tout en permettant son évolution, contribuent grandement à l'élargissement de l'efficacité et de la légitimité de l'Organisation des Nations unies dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette affirmation est confirmée par l'analyse du professeur Maurice KAMTO qui soutient que les différents partenaires de l'Organisation des Nations unies contribuent à crédibiliser le système mondial de sécurité collective en aidant l'Organisation mondiale à rendre plus efficace ses actions dans le cadre du règlement des conflits d'ordre local⁸⁴⁴.

La seconde conclusion consiste à envisager la pratique des opérations de consolidation de la paix comme un élément favorisant la transformation structurelle non plus seulement des Etats, mais également celle de la communauté internationale dans son ensemble. C'est dans cette perspective que se comprend la tentative opérée par les opérations de consolidation de la paix de promouvoir au sein des Etats une gouvernance fondée sur l'Etat de droit, celui-ci étant entendu comme fondé sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce

⁸⁴³ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, §§ 35-47. C'est précisément pour pallier le déséquilibre qui caractérise, dès le départ, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits entre d'une part, la compréhension véritable de la notion de consolidation de la paix et la manière dont elle est mise en œuvre dans le cadre des opérations de paix des Nations unies, que l'Organisation toute entière a décidé d'orienter ses efforts vers le renforcement et la création de nouveaux moyens institutionnels, le renforcement de la coopération avec la diversité des acteurs intervenants au service de la consolidation de la paix après les conflits, enfin le renforcement du règne de la justice et de la légalité.

⁸⁴⁴ KAMTO Maurice, « Le rôle des « accords et organismes régionaux » en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale », in *R.G.D.I.P.*, 2007, p. 800.

second angle de vue repose sur la conviction ferme selon laquelle la restauration de l'Etat, condition de toute entreprise de consolidation de la paix après les conflits, par l'invocation du respect de la légalité, débouche nécessairement sur un régime politique démocratique, seul capable de garantir une paix et un développement durables : « *Il est maintenant largement admis que la démocratie favorise une conduite judicieuse des affaires publiques, ce qui constitue sans doute le paramètre de développement le plus important que contrôle un Etat. En conférant la légitimité au gouvernement et en encourageant la population à prendre part aux décisions sur les questions qui la touchent vraiment, la démocratie contribue à l'efficacité des politiques et des stratégies de développement* »⁸⁴⁵. Cependant, en l'état actuel du droit international, lequel regarde comme norme coutumière sacro-sainte le principe de la non intervention dans les affaires intérieures des Etats dont le corolaire est celui du respect de l'autonomie constitutionnelle de ces mêmes Etats, les opérations de consolidation de la paix ne peuvent imposer à travers leurs mesures une forme quelconque d'exercice du pouvoir politique. Soucieuses du respect du droit international, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits, a ainsi substitué à la logique contenue dans le couple Etat de droit-démocratie, une autre logique plus en phase avec le respect de la souveraineté de l'Etat et de sa gouvernance. Cette dernière, contenue dans le couple Etat de droit-démocratisation, consiste à diluer le principe de légitimité démocratique contenue dans la notion d'Etat de droit en l'associant à un processus de démocratisation. Cette nouvelle manière d'agir a pour avantage de jeter les jalons d'une paix et d'un développement durables au sein des Etats hôtes d'opérations de consolidation de la paix.

⁸⁴⁵ A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « Supplément aux rapports sur la démocratisation », § 24.

Conclusion générale

La pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits voit le jour à la fin des années quatre-vingt en Amérique centrale dans le cadre du déploiement du Groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique centrale, lequel a donné à la Mission d'observation des Nations unies en El Salvador. C'est, en effet, sur la base des résultats obtenus dans le cadre de ces opérations de paix, la première conduite au niveau international, la seconde orientée vers la sphère des rapports internes de l'Etat salvadorien, que l'Organisation des Nations unies dans son ensemble a perçu la nécessité de favoriser la consolidation de la paix au sein des Etats délabrés et défailants après la survenance d'un conflit armé⁸⁴⁶. Progressivement, les organes onusiens habilités par la Charte à exercer une responsabilité principale ou résiduelle dans le domaine du maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétaire général notamment, vont dresser le contour d'une pratique dont le contenu défini par l'*Agenda pour la paix* consiste à définir et étayer les structures propres à raffermir la paix et éviter une reprise des hostilités tout en garantissant le retour de la confiance et de la tranquillité au sein de la population.

Cette pratique, qui naît sur les cendres de la guerre froide, a pour point de départ l'effondrement des Etats situés à la périphérie des anciennes puissances bipolaires, lesquels ont constitué autant de postes avancés dans la guerre par procuration que se sont livrés les deux blocs idéologiques de cette époque. La guerre froide terminée, ces Etats périphériques se sont retrouvés seuls, totalement dépourvus du soutien qui justifiait leur rôle sur la scène internationale, et progressivement ont vu leurs structures se déliter puis s'effondrer complètement, devenant incapables de continuer à maintenir le fonctionnement normal de leurs institutions nationales insuffisamment consolidées depuis leur accession à l'indépendance. Ces Etats se caractérisent par une incapacité flagrante à pouvoir assumer le fonctionnement normal de leur compétence nationale sur l'ensemble des matières domestiques appartenant à leur domaine réservé. Délitescents, défailants, dans tous les cas dysfonctionnels, ils constituent depuis la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc communiste, des sources potentielles ou réelles de menace contre la paix et la sécurité

⁸⁴⁶ L'ancien Secrétaire général, Kofi ANNAN, déclare que l'on ne peut que se réjouir de ces opérations multiformes affectées à la consolidation de la paix. Elles traduisent le fait que l'on comprend la complexité de certaines situations et la nécessité de coordonner toute une gamme d'activités propres à renforcer la sécurité. V. A/53/1 du 27 août 1998, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, § 70.

internationales face auxquelles l'Organisation des Nations unies ne peut rester indifférente. Ces Etats sont d'autant plus sources de menace contre la paix que leur défaillance apparaît comme la conséquence induite par l'apparition et la multiplication de conflits identitaires et localisés que la guerre froide avait occultés et qui, dans certains cas extrêmes, ont conduit à la perpétration d'actes de génocide ou de nettoyage ethnique⁸⁴⁷.

C'est donc dans le souci d'assumer la responsabilité que lui confie la Charte des Nations unies dans le domaine du maintien de la paix, responsabilité affectée par le dysfonctionnement institutionnel des Etats défaillants, que l'Organisation des Nations unies décide de mettre en œuvre, comme mesures connexes à la diplomatie préventive, au rétablissement ou au maintien de la paix, les opérations de consolidation de la paix après les conflits. En ce sens, cette pratique se présente dès le départ comme une solution pertinente et adaptée pour répondre aux exigences contemporaines du maintien de la paix. Cependant, au fur et à mesure de sa mise en œuvre, certaines difficultés ont entravé la portée ou l'efficacité des mesures opérationnelles de consolidation de la paix. Ces difficultés, à notre sens, sont dues au fait qu'en décidant de l'envoi d'opérations de consolidation de la paix après les conflits au sein des Etats défaillants, l'Organisation des Nations unies a imperceptiblement assimilé la nécessité de consolider la paix au sein des Etats à la nécessité de restaurer ces mêmes Etats. Nous sommes d'avis que ce léger décalage conceptuel, dans un certain sens nécessaire, a été induit par la vision renouvelée après la guerre froide du concept de paix désormais perçu comme se situant au-delà de l'absence de violence physique, comme impliquant un climat de sécurité physique, la mise en place de mécanismes fiables de communication entre les différentes composantes de la société, la création d'institutions politiques favorables à cette communication et enfin le sentiment consenti de vie en commun⁸⁴⁸.

Ainsi peut-on considérer que la pratique onusienne des opérations de consolidation a été envisagée dès le commencement comme un instrument de restauration des institutions nationales de l'Etat, ou plutôt comme impliquant la restauration de l'Etat perçue comme condition *sine qua non* d'une paix véritablement consolidée. Cette tendance est notamment

⁸⁴⁷ V. DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2002, 7^{ème} édition, pp. 715-716.

⁸⁴⁸ V. DAVID Charles-Philippe et TOUREILLE Julien, « La consolidation de la paix, un concept à consolider », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard, *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Laval, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, pp. 15-17.

confirmée par le cadre fonctionnel dans lequel évolue cette pratique. Ce cadre fonctionnel articule, en effet, cette pratique autour de trois axes clés que sont le volet sécuritaire, le volet politique et le volet économique et social de la consolidation de la paix⁸⁴⁹. Nos recherches permettent d'arriver à ce constat que l'analyse du mandat des différentes opérations de consolidation de la paix démontre une certaine forme d'assimilation entre *peacebuilding* et *statebuilding*, entendu au sens d'entreprise de reconstruction de l'Etat.

Cette assimilation de la consolidation de la paix à la restauration de l'Etat constitue, à n'en point douter, le point de départ des difficultés rencontrées par la pratique des opérations de consolidation de la paix ainsi que le facteur déclenchant de ses efforts de réorientation. En effet, s'il est indéniable que la consolidation de la paix a besoin de l'Etat, de son maintien, pour être effective, nous sommes d'avis que c'est cependant trop lui demander que d'attendre d'elle la restauration effective de l'Etat. Il y a là, selon nous, deux logiques interdépendantes mais cependant différentes, dont l'une appelle un travail de plus longue haleine que l'autre appelé à être évalué beaucoup plus tard après le passage de l'opération de consolidation de la paix, et dont l'autre doit être limitée au jalonnement des conditions sensées permettre le recouvrement par l'Etat de l'exercice régulier de sa compétence nationale. Ce décalage permet d'expliquer que les opérations de consolidation de la paix, du moins certaines d'entre elles, ont tendance à s'éterniser sur le terrain des Etats, comme c'est le cas en République démocratique du Congo, ou encore tendent à se succéder au sein d'un même Etat, comme c'est le cas en Haïti et au Timor Leste.

A ces difficultés s'ajoute l'engouement suscité par les perspectives de réhabilitation que suscitent ces opérations dans le chef de beaucoup d'Etats. Engouement qui pourrait faire oublier que ces opérations de consolidation de la paix ne peuvent opérer des miracles mais surtout que la responsabilité de toute entreprise de restauration repose en fait sur la volonté des Etats eux-mêmes et de leurs dirigeants politiques. Pour preuve, depuis la création de l'ONUCA et de l'ONUSAL, il y a au total près d'une vingtaine d'opérations de consolidation de la paix après les conflits qui ont été envoyées sur tous les continents depuis la fin des

⁸⁴⁹ V. DAVID Charles-Philippe et TOUREILLE Julien, « La consolidation de la paix, un concept à consolider », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard, *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Laval, Les Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 21.

années quatre-vingt⁸⁵⁰. L'année 2004 se révèle par ailleurs comme l'année la plus laborieuse dans la mesure où elle voit s'ajouter aux autres opérations en cours trois autres opérations de consolidation de la paix que sont la MINUSTAH, l'ONUB et l'ONUCI⁸⁵¹.

L'étude de la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix permet d'arriver à cette première conclusion qu'en visant le renforcement de l'Etat, elle reconnaît le rôle primordial que joue le maintien de son unité et de sa stabilité au sein de la communauté internationale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales : « *La pierre angulaire de l'édifice est et doit demeurer l'Etat, dont le respect de la souveraineté et de l'intégrité constitue des conditions de tout progrès international* », « *Il reste que si chacun des groupes ethniques, religieux ou linguistiques prétendait au statut d'Etat, la fragmentation ne connaîtrait plus de limite et la paix, la sécurité et le progrès économique pour tous deviendraient toujours plus difficile à assurer* »⁸⁵². En un sens certain, la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits confirme l'attachement des Nations unies et derrière elles, celui du droit international, à l'institution étatique véritable dogme de la vie internationale, modèle par excellence d'organisation politique de la société⁸⁵³. Cependant sur le terrain, la réalité des résultats ne montre pas, sauf quelques rares exemples, que l'Etat ait fait l'objet d'une restauration effective permettant d'augurer une consolidation de la paix.

En effet, l'impression générale qui se dégage de notre étude est qu'en dépit de tous les efforts qu'elle a pu fournir, cette pratique ne présente finalement qu'un bilan en demi-teinte. Ce résultat s'explique dans la précarité et l'instabilité des mesures qui ont pour conséquence

⁸⁵⁰ Il s'agit de l'ONUCA, de l'ONUSAL, de l'ONUMOZ, de l'APRONUC, de la MINUHA, de la MINUSTAH, de la MANUTO, de la MINUT, de la MANUI, de la MANUA, de la MINUL, de la MINUSIL, de l'ONUCI, de l'ONUB, de la MONUC, de l'ATNUSO, de la MINUBH, de l'UNAVEM III, de la MINUS, de la MINUAD.

⁸⁵¹ A/60/696 du 24 février 2006, Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général, § 4 : « *Le caractère évolutif et aléatoire des activités de maintien de la paix a représenté un défi important pour le Département des opérations de maintien de la paix et les autres départements qui fournissent un appui financier et administratif aux missions sur le terrain. La création de quatre nouvelles missions depuis le deuxième trimestre de 2004 a rudement mis à contribution leur capacité de répondre à des besoins urgents et concurrents, afin de faciliter la mise en place initiale des missions tout en appuyant d'autres missions en cours non moins difficiles* ».

⁸⁵² A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, § 17.

⁸⁵³ CARRILLO-SALCEDO Juan-Antonio, « Droit international et souveraineté des Etats. Cours de droit international », *R.C.A.D.I.*, 1996, volume 257, pp. 54-55. Selon le professeur Juan-Antonio CARRILLO-SALCEDO, cet attachement du droit international à l'institution étatique explique et justifie en même temps, la multiplication des qualificatifs employés pour faire état de la régression de son statut

de voir retourner les Etats hôtes à d'autres formes de conflictualité. Monsieur Kofi ANNAN confirme ce constat indiquant ici que « *le bilan des activités de consolidation de la paix est loin d'être entièrement positif* », relevant là qu'« *un pays sur trois, voire un sur deux, retombe dans la guerre moins de cinq ans après le retour de la paix* », constatant enfin, pour des raisons liées au manque de cohérence institutionnelle et interinstitutionnelle ainsi qu'au manque de volonté politique dans le chef des différentes parties, qu'« *il ne faut pas s'étonner que la consolidation de la paix se solde souvent par un échec* »⁸⁵⁴.

Un travail important de remise en cause et de refonte institutionnelle a permis à l'Organisation des Nations unies de corriger sa pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits. Il a permis notamment que soit créé au sein de l'Organisation des capacités nouvelles et adaptées devant permettre d'améliorer l'efficacité, en termes de coordination interne et de célérité, du mandat des opérations de consolidation de la paix sur le terrain. L'un des aspects les plus importants de cette réforme est sans aucun doute la réforme du Secrétariat de l'Organisation qui voit apparaître la création d'un Bureau chargé de soutenir l'instauration de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité au sein des Etats, la création d'une Force de police permanente. Ensemble le Bureau et la Force de police permanente renforce la cohésion mais encore la cohérence et la célérité des mesures qui sont prises dans le cadre des opérations de consolidation de la paix après les conflits. Elles sont renforcées par un effort plus grand d'intégration du rôle des différents acteurs internationaux, régionaux et locaux impliqués aux côtés de ces opérations. Notamment la société civile qui présente comme avantage d'avoir une connaissance plus détaillée des situations prévalant sur le terrain, les organisations régionales qui jouent de plus en plus un rôle de soutien logistique et opérationnel et les partenaires financiers au rang desquels figure en première place la Banque internationale pour la reconstruction et le développement qui n'hésite plus à se lancer dans des actions à caractère largement humanitaire couvrant aussi bien le long et moyen terme que le court terme. Ces nouvelles orientations renforcent sans l'ombre d'un doute les moyens institutionnels de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits et épousent de façon pertinente les besoins réels en termes de consolidation de la paix après les conflits tels qu'ils sont exprimés sur le terrain pendant le mandat de l'opération et tels qu'ils continueront de l'être après. Le renforcement des moyens de cette pratique constitue, de ce point de vue, une réponse intelligente et intégrée à la nécessité de maintenir la paix et la

⁸⁵⁴ A/61/1 du 16 août 2006, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, §§ 72-75.

sécurité internationales pendant et après le passage d'une opération de consolidation de la paix après les conflits.

Afin de surmonter les difficultés auxquelles elle a du faire face sur le terrain des Etats, la pratique des opérations de consolidation de la paix s'est donc projetée vers de nouvelles orientations. Nous sommes convaincus que le changement d'orientation opéré par la pratique en direction d'une plus grande synergie et cohérence par le renforcement des structures institutionnelles et une plus grande coopération interinstitutionnelle, réalise une avancée significative dans le jalonnement des conditions de consolidation de la paix. En effet, ce changement d'orientation démontre bien que l'Organisation des Nations a compris qu'elle ne pouvait à elle seule prétendre à la consolidation de la paix par la voie de la restauration des Etats, la seule viable du reste. Ce changement d'orientation permet également de réduire les risques, pour le processus de consolidation de la paix, inhérents au changement de témoin avec l'Etat et ses partenaires lors du retrait des opérations. La constitution de bureaux politiques de consolidation de la paix sensés prendre le relais des mesures de jalonnement mises en œuvre par l'opération de consolidation de la paix et les concrétiser davantage rentrent dans cette même logique : « *Des bureaux d'appui aux programmes de consolidation de la paix ou des bureaux politiques de l'ONU peuvent être créés pour faire suite à une opération de paix (...). De tels bureaux, qui collaborent à la fois avec les services gouvernementaux et avec des entités non gouvernementales, contribuent à la consolidation de la paix après les conflits, et conjuguent leurs efforts à ceux des organismes de développement de l'ONU qui sont déjà sur place et qui s'efforcent de rester neutre tout en s'attaquant aux causes du conflit* »⁸⁵⁵.

Nous sommes également d'avis, afin d'éviter tout risque de retard dans le processus de consolidation de la paix comme toute tentative de retour en arrière vers de nouvelles formes de conflictualité, qu'il est essentiel que la pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix approfondisse davantage l'intérêt qu'elle porte à la protection de l'individu. En fait, l'analyse de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits montre déjà que celles-ci ne se départissent que très difficilement de la préoccupation de voir promus et respectés, au sein des Etats et sous la responsabilité de ces derniers, les droits et les libertés fondamentales de l'homme. La prise en compte de l'individu est notamment matérialisée par

⁸⁵⁵ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 36.

l'adjonction automatique lors du déploiement d'une opération de consolidation de la paix après les conflits, d'une composante affectée à la surveillance des droits de l'homme : « *la composante droit de l'homme d'une opération de paix est un élément décisif de la consolidation de la paix* »⁸⁵⁶. Elle justifie au sein des mêmes opérations la place de plus en plus importante accordée à la justice transitionnelle et particulièrement les mesures de restauration de la confiance, le traitement des personnes présumées coupables de crimes de même que la réparation des personnes reconnues victimes. Les opérations se trouvent, en effet, le plus souvent confrontées à l'arrogance de milices et civils armés dont la discipline est douteuse et la chaîne de commandement mal définie ce qui a pour conséquence d'accroître de façon exponentielle le nombre de victimes civiles lesquelles, si elles ne trouvent pas d'exutoire à leurs souffrances, constituent à leur tour un facteur de risque non négligeable pour la consolidation d'une paix qui soit durable. Cette orientation s'explique par le fait que l'abaissement du seuil de conflictualité postérieur à la guerre froide est à la base d'une augmentation significative du nombre de victimes civiles : « *L'éclatement de nouveaux conflits a alors conduit à repenser la sécurité internationale en la centrant davantage sur la protection de l'individu* »⁸⁵⁷. Cette nécessité est relevée par le professeur Yves DAUDET pour qui « *les opérations de reconstruction de l'Etat et la protection des victimes ont parties liées* »⁸⁵⁸ ; ainsi que par le professeur Rahim KHERAD qui souligne que la stabilité durable ne peut être atteinte, au sein d'un Etat, que si l'individu ne se voit pas menacé dans ses droits, sa sécurité et finalement son existence⁸⁵⁹. Les Etats au travers de leurs dirigeants politiques se doivent d'intégrer avec l'assistance des opérations sur le terrain, cette dimension et la traduire en de termes concrets.

Dans cette perspective, la pratique des opérations de consolidation de la paix s'est appuyée sur la nécessité de mettre en place au sein des Etats une forme gouvernance politique fondée sur le respect de l'Etat de droit, entendu comme le cadre par excellence permettant, au-

⁸⁵⁶ A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, § 41.

⁸⁵⁷ KHERAD Rahim, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international ?* Colloque des 17, 18 et 19 avril 2008, Paris, A. Pedone, 2008, p. 299.

⁸⁵⁸ DAUDET Yves, « Les réponses curatives : Responsabilité de protéger et reconstruction de l'Etat », in S.F.D.I., *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, A. Pedone, p. 288. Monsieur Y. DAUDET est d'avis que c'est l'Etat reconstruit, l'Etat viable et démocratique qui peut désormais protéger et surtout que c'est l'aptitude à protéger qui est précisément le signe de l'Etat souverain : « *Autrement dit, traiter de la reconstruction de l'Etat (...) revient à adopter une démarche englobante, touchant au droit humanitaire, aux droits de l'homme et à la sécurité internationale pour la coopération* ».

⁸⁵⁹ KHERAD Rahim, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *opus citatum*, p. 299.

dela de sa viabilité, la permanence de l'institution étatique fondée sur le respect de la légalité. Le respect de cette légalité étant assimilé, dans le cadre du mandat des opérations de consolidation de la paix, au respect des droits et des libertés fondamentales de l'homme que proclame la Charte des Nations unies. De ce point de vue, l'Etat de droit est avant tout, l'Etat des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il se présente comme le verrou qui limite tout débordement, toute possibilité de dysfonctionnement institutionnel, de l'Etat, le cliquet qui empêche toute tentative de retour en arrière vers le conflit armé⁸⁶⁰. En fait, la prise en compte des droits et libertés fondamentales de l'individu dans le mandat des opérations de consolidation de la paix des Nations unies ou plus précisément, la prise en compte que certains manquements à ces droits et libertés fondamentales font le lit des obstacles à une consolidation de la paix qui soit durable, va aboutir à la conviction selon laquelle le règne de la légalité au sein de l'Etat, qui implique la soumission de ses organes à cette légalité, y compris le respect des engagements convenus au niveau international, est seul capable de canaliser la conduite des Etats d'une manière qui soit compatible avec les nouvelles exigences du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Traduction de la rencontre entre une conception politique, juridique et idéologique de l'Etat, conception soulignée par le professeur Jacques CHEVALLIER, l'Etat de droit ouvre de nouvelles perspectives à la pratique des opérations de consolidation de la paix pour les représentations et valeurs idéologiques qui lui sont associées : *« L'Etat de droit renvoie en effet à une certaine vision du pouvoir, lentement forgée au fil de l'histoire de l'Occident, qui apparaît comme inhérente à la conception libérale de l'organisation politique (...). Derrière les mécanismes et dispositifs inhérents au système de l'Etat de droit, se profilent ainsi un ensemble de représentations et de valeurs qui en constituent le soubassement profond »*⁸⁶¹. Il ressort de l'analyse de cette pratique que le recours qu'elle entend opérer à la notion d'Etat de droit n'est pas tout à fait fortuit. Bien au contraire, il apparaît même à la lumière des documents officiels de l'Organisation des Nations unies elle-même en commençant par la Charte, que celle-ci voudrait, d'une certaine manière et par la dimension universelle qui est la sienne, contribuer à faire de la démocratie, entendue comme régime politique, un principe

⁸⁶⁰ « Au sein d'un Etat, les contradictions entre les individus et les groupes, lorsqu'elles ne se résolvent pas en violence sociale, trouvent leur dépassement ou à tout le moins leur expression dans la règle de droit ». V. CHEMILLIER-GENDRAU Monique, « L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international », in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de BRAIBANT Guy, Paris, Dalloz, 1996, p. 58.

⁸⁶¹ CHEVALLIER Jacques, « Les aspects idéologiques de l'Etat de droit », in S.F.D.I., *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, p. 69.

universel de gouvernance, une nécessité pratique. L'Etat de droit apparaît dès lors, ainsi que le souligne le professeur Monique CHEMILLIER-GENDREAU comme la volonté d'assurer la validité et la flexibilité de l'échange qui se produit entre les valeurs qui traversent le corps social, lesquelles sont universelles et démocratiques, et la norme qui les traduit⁸⁶². L'ancien Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI, reconnaît lui-même que « (...) *la démocratie offre la seule solution permettant de concilier, à long terme, des intérêts ethniques, religieux et culturels antagonistes, tout en minimisant le risque de conflits internes violents. De plus, la démocratie est, par définition, un mode de fonctionnement de l'Etat, qui lui-même influe sur tous les aspects des efforts de développement. La démocratie est également un droit fondamental de la personne humaine (...)* », ajoutant à cela qu' « *A la vérité, aucun Etat ne peut demeurer juste ou libre, et conserver ainsi les moyens de poursuivre une stratégie de développement fructueuse et durable, s'il interdit à ses citoyens de participer activement et utilement à la vie politique et au développement économique, social et culturel du pays. Voilà pourquoi la démocratie apparaît de plus en plus comme une nécessité pratique* »⁸⁶³.

En l'état actuel du droit international public, cette ambition se trouve refreinée par la rémanence du principe de la non intervention dans les affaires intérieures de l'Etat et son corolaire celui de l'équivalence des régimes politiques et de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat. Il n'est donc pas possible pour l'Organisation de faire reposer son action sur un principe qui serait dénué de fondement juridique. Cependant la lecture de la Charte des Nations unies laisse percevoir dans certaines de ses dispositions que l'Organisation des Nations unies elle-même aurait formalisé le noyau dur de la notion d'Etat de droit et qu'elle l'aurait fait asseoir sur une obligation non pas de résultat mais de moyen dans le chef de ses Etats membres. Il apparaît également dans la pratique conventionnelle subséquente à ce noyau dur que certaines obligations seraient entrées dans le droit positif au point même pour certaines d'entre elles de figurer au rang de normes impératives du *jus cogens*. Ainsi l'Etat de droit prend dans le cadre des opérations de consolidation de la paix après les conflits une

⁸⁶² CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international », *opus citatum*, p. 58.

⁸⁶³ A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, § 120. A/48/935 du 6 mai 1994, Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, §§ 120-122 : « *Seule la démocratie permet tout à la fois d'arbitrer et de régler, de façon durable, les nombreuses tensions politiques, sociales, économiques et ethniques qui menacent sans cesse de déchirer les sociétés et de détruire les Etats* ». Voir aussi A/51/761 du 17 janvier 1997, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « Supplément aux rapports sur la démocratisation », § 25.

nature hybride parfaitement conforme au droit de la Charte et derrière elle au droit international public.

Cette nature hybride de l'Etat de droit a pour conséquence de diluer en quelque sorte l'ambition onusienne tendant à ériger la démocratie en principe universel de gouvernance, mais a également pour effet d'autoriser l'Organisation des Nations unies à favoriser par tous les moyens, y compris les opérations de consolidation de la paix après les conflits, l'émergence de pratiques donnant la priorité aux expressions démocratiques de l'exercice du pouvoir politique⁸⁶⁴. Confortée par l'émergence d'un consensus international autour de l'idée associant l'Etat de droit à la démocratie, la pratique des opérations de consolidation de la paix emprunte alors une voie médiane, celle de la démocratisation de l'Etat entendue comme un processus. Il s'agit d'une véritable évolution soulignée par Albert BOURGI et Jean-Pierre COLIN qui notent que dans la vision qui est devenue la leur, les Nations unies sont allées encore plus loin : « *Dans la perspective d'une « consolidation de la paix », elles se sont faites l'écho de l'ampleur de l'élan populaire en faveur d'une participation accrue aux processus politiques* »⁸⁶⁵.

⁸⁶⁴ V. KIRSCHBAUM Stanislav, « La « paix démocratique » et l'ONU », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, p. 17.

⁸⁶⁵ BOURGI Albert et Jean-Pierre COLIN, « Entre le renouveau et la crise : l'Organisation des Nations Unies en 1993 », *Politique étrangère*, 1993, n° 3, pp. 581 et s. Cité par MOINE André, « L'émergence d'un principe d'élections libres en droit international public », Université de Nancy 2, Thèse, 1998, p. 5.

Table des matières

Liste des sigles et acronymes	14
Sommaire	17
INTRODUCTION GENERALE.....	21
Partie I.....	39
Cadre de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits.....	39
Titre I : Le cadre institutionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits	42
Chapitre I : La défaillance des Etats au lendemain des conflits armés	44
Section I : La transformation du contexte politique international après la guerre froide	45
§ 1 : La réduction du seuil de conflictualité armée au niveau infraétatique.....	48
§ 2 : Le dysfonctionnement des institutions nationales de l'Etat	53
Section II : Les atteintes à la souveraineté des Etats défaillants	56
§ 1 : La souveraineté entendue comme la caractéristique indissociable des éléments constitutifs de l'Etat	57
A. La division du territoire et l'altération du lien social	59
B. La perte d'effectivité de l'autorité gouvernementale.....	64
§ 2 : La souveraineté entendue comme la plénitude de l'exercice de la compétence discrétionnaire de l'Etat	67
A. Les obstacles à la validation de la compétence discrétionnaire de l'Etat sur son domaine réservé.....	69
B. La dématérialisation progressive de la compétence discrétionnaire de l'Etat. 74	74
Chapitre II : La création des opérations de consolidation de la paix après les conflits....	78
Section I : La recherche d'une définition	79
§ 1 : Le contenu de la notion de consolidation de la paix après les conflits	80
A. L'idée d'une paix structurelle.....	81
B. L'idée d'une action structurante	84
§ 2 : L'introduction des pratiques de consolidation de la paix au sein du mandat des opérations de paix.....	86
A. Opérations de paix polyvalentes.....	87
B. Opérations de paix connexes	89

Section II : La détermination du cadre juridique.....	91
§ 1 : Le fondement juridique constitué par le chapitre VI de la Charte des Nations unies	91
A. Le consentement de l'Etat et des parties belligérantes.....	94
1. Une obligation juridique.....	95
2. Une nécessité politique.....	97
B. L'absence d'initiative dans le recours à la force	101
§ 2 : Le fondement constitué par le chapitre VII de la Charte des Nations unies	102
A. Les éléments constitutifs de la défaillance de l'Etat objets de qualification de menace contre la paix.....	103
B. La particularité du recours au chapitre VII.....	106
1. La restriction matérielle du recours à la force.....	108
2. L'idée d'un <i>continuum</i> juridique entre les chapitres VI et VII de la Charte	111
Titre II : Le cadre fonctionnel de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits.....	117
Chapitre I : Le volet sécuritaire des opérations de consolidation de la paix.....	119
Section I : Le traitement des armes et la protection des individus.....	120
§ 1 : Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants	120
A. Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion proprement dit.....	121
B. La lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres	128
§ 2 : L'aménagement de conditions propices au retour des réfugiés et personnes déplacées	132
Section II : L'assistance à la réforme des forces nationales de sécurité	134
§ 1 : La restructuration de l'armée nationale.....	135
§ 2 : La restructuration de la police nationale	141
Chapitre II : Les volets politique, économique et social des opérations de consolidation de la paix	145
Section I : L'assistance au rétablissement de l'autorité politique de l'Etat et à la réconciliation nationale	146
§ 1 : L'appui à la restauration des domaines législatif, administratif et électoral..	147
A. Les domaines législatif et administratif.....	148
B. Le domaine électoral	153

§ 2 : L'appui à la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle	160
A. Le traitement de la responsabilité des auteurs de crimes	162
B. Le traitement de la réparation des victimes	170
Section II : L'assistance à la reconstruction des infrastructures économiques et sociales	173
§ 1 : Le recours à la communauté internationale.....	175
§ 2 : Le déploiement de projets à impact rapide	178
Conclusion de la première partie.....	182
Partie II.....	188
Evaluation et évolution de la pratique des opérations de consolidation de la paix après les conflits.....	188
Titre I : Les résultats de la pratique des opérations de consolidation de la paix	190
Chapitre I : Sur le plan sécuritaire et politique.....	199
Section I : Les obstacles à la consolidation sécuritaire de la paix.....	200
§ 1 : Les lacunes du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion.....	200
§ 2 : La réforme inachevée des forces de maintien de l'ordre	205
Section II : Les obstacles à la consolidation politique de la paix.....	210
§ 1 : La persistance de la corruption et de la fraude.....	211
§ 2 : La lenteur des mécanismes de réconciliation nationale	214
Chapitre II : Sur le plan économique et social	219
Section I : Le constat d'un déséquilibre dans le mandat des opérations de consolidation de la paix	220
§ 1 : La nature du Conseil de sécurité	221
§ 2 : Le manque d'intérêt suffisant pour la consolidation économique et sociale de la paix	223
Section II : La persistance et l'accroissement de la pauvreté.....	226
§ 1 : L'ajournement des perspectives de développement.....	228
§ 2 : La micro-insécurité comme nouvelle forme de violence.....	233
Titre II : Les nouvelles orientations de la pratique des opérations de consolidation de la paix	236
Chapitre I : Le renforcement des moyens institutionnels et l'accroissement de la coopération interinstitutionnelle.....	239
Section I : Les réformes relatives au domaine sécuritaire et politique.....	242
§ 1 : La réforme du Secrétariat.....	243

A. La création du Bureau de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité	244
B. La création d'une Force de police permanente.....	247
§ 2 : La coopération des acteurs extérieurs	253
A. La contribution des accords et organismes régionaux.....	254
1. L'appui opérationnel	258
2. Le codéploiement	258
3. Le déploiement conjoint.....	262
B. La contribution des Etats <i>uti singuli</i>	264
1. Le soutien de la Grande Bretagne à la Mission des Nations unies en Sierra Leone	265
2. Le soutien de la France à l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire	266
§ 3 : La coopération inter-opérationnelle	268
Section II : Les réformes relatives au domaine économique et social	271
§ 1 : La participation du système des Nations unies	272
A. La contribution des équipes de pays.....	273
B. La contribution du Programme des Nations unies pour le développement... ..	279
§ 2 : La coopération des acteurs extérieurs	283
A. La contribution de la Banque mondiale	284
B. La contribution de la société civile.....	290
Chapitre II : La tentative de promouvoir une gouvernance fondée sur l'Etat de droit... ..	297
Section I : La notion d'Etat de droit dans la Charte des Nations unies.....	301
§ 1 : Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales	302
§ 2 : Le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	307
Section II : L'idée d'un principe de légitimité démocratique contenu dans la notion d'Etat de droit.....	310
§ 1 : Le constat d'une convergence normative en direction du couple Etat de droit-démocratie	312
A. La répétition d'actes concordants.....	314
B. L' <i>opinio juris sive necessitatis</i>	322
§ 2 : La dilution du principe de légitimité démocratique dans le couple Etat de droit-démocratisation	326
Conclusion de la seconde partie	336
Conclusion générale	340

Table des matières	350
Bibliographie générale	355
I. Ouvrages généraux.....	355
II. Cours.....	358
III. Ouvrages spécifiques.....	363
IV. Ouvrages collectifs.....	372
V. Articles et contributions	379
VI. Jurisprudence	417
VII. Documents officiels	420
A. Documents du Conseil de sécurité	420
B. Documents de l'Assemblée générale.....	434
C. Autres documents des Nations unies	440
D. Autres documents officiels.....	440
VIII. Documents électroniques	441
Résumé : La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives	445
Summary: The United Nations practice of peacebuilding operations: analysis, assessment and perspectives	445

Bibliographie générale

I. Ouvrages généraux

1. ATTAR Franck, *Le droit international. Entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994, 635 pages.
2. BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 512 pages.
3. BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 512 pages.
4. BROWNLIE Ian, *Principles of public international law*, Oxford University Press, 1966, Oxford, 646 pages.
5. BURDEAU Georges, *L'Etat*, Paris, Editions du Seuil, 1970, 182 pages.
6. CAHIN Gérard, *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, Paris, A. Pedone, 2001, 782 pages.
7. CARREAU Dominique, *Droit international*, Paris, A. Pedone, 8^{ème} édition, 2004, 688 pages, Collection « Etudes Internationales ».
8. CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie de l'Etat*, Paris, DALLOZ, 2004,
9. CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 25^{ème} édition, 2008, 646 pages.
10. CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, Paris, Dalloz, 16^{ème} édition. 131 pages. Collection « MEMENTOS ».

11. CHEMILLIER-GENDRAU Monique, *Humanités et souveraineté : Essai sur la fonction du droit international*, Paris, Editions La découverte, 382 pages.
12. COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, Paris, Editions Montchrestien, 7^{ème} édition, 2006, 813 pages.
13. COT Jean-Pierre et PELLET Alain (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2^{ème} édition, 1991, xiv+1571 pages.
14. DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 7^{ème} édition, 2002, 1510 pages.
15. DELNOY Paul, *Eléments de méthodologie juridique*, Bruxelles, Larcier, 3^{ème} édition, 2008, 447 pages. Collection de la Faculté de droit de l'université de Liège.
16. DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, Paris, Précis Dalloz, 8^{ème} édition, 2006, 849 pages.
17. GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Editions du Juris-Classeur, 2002, 856 pages.
18. GIESEN Klaus-Gerd, *L'éthique des relations internationales. Les théories anglo-américaines contemporaines*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 400 pages.
19. HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 30^{ème} édition, 2007, 908 pages.
20. JAILLARDON Edith et ROUSSILLON Dominique, *Outils pour la recherche juridique. Méthodologie de la thèse de doctorat et du mémoire de master en droit*, Paris, édition des archives contemporaines, 2007, 160 pages.

21. KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat suivi de la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, Editions L.G.D.J., 1997.
22. KOLB Robert, *Interprétation et création du droit international. Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2006, 959 pages. Collection de droit international public.
23. LAUTERPACHT Sir Hersch, *The Development of International Law by the International Court*, Stevens & Sons Limited, London, 1958, 408 pages.
24. LEIBHOLZ Gerhard, *Politics and Law*, Sijthoff, Netherlands, 1965, 339 pages.
25. NTUMBA LUABA LUMU, *Droit constitutionnel général*, Kinshasa, Editions Universitaires africaines, 2005, 383 pages.
26. NTUMBA LUABA LUMU, *Introduction à la Science Politique*, Kinshasa, Editions Universitaires Africaines, 1996.
27. MOREAU-DESFARGES Philippe, *La politique internationale*, Paris, Hachette, 1990, 380 pages.
28. PELLET Alain, *Les Nations unies. Textes fondamentaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 128 pages, Collection Que sais-je ?
29. RAMEL Frédéric, *Philosophie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 410 pages.
30. REUTER Paul, *Le développement de l'ordre juridique international. Ecrits de droit international*, Paris, Economica, 1995, 643 pages.
31. ROBERT Paul, *Dictionnaire alphabétique & analogique de la langue française*, Paris, Société du Nouveau Littré, 1973, 1971 pages.

32. ROMI Raphaël, *Méthodologie de la recherche en droit. Master et Doctorat*, Paris, 2006, Litec, 157 pages. Objectif droit.
33. SERNACLENS Pierre de et ARIFFIN Yohan, *La politique internationale. Théories et enjeux contemporains*, Paris, Armand Colin, 2006, 5^{ème} édition, 266 pages.
34. SERNACLENS Pierre de, *Mondialisation, souveraineté, et théories des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1998, 218 pages.
35. TCHIKAYA Blaise, *Mémento de la jurisprudence du droit international public*, Paris, Hachette supérieur, 2007, 2^e édition, 159 pages.
36. VIRALLY Michel, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*. Paris, Presses Universitaires de France, 1990, 504 pages.
37. WOLFKE Karol, *Custom in Present international law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 192 pages.

II. Cours

1. ABI-SAAB Georges, « Cours général de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1987-VII, volume 207, 463 pages.
2. AGO Robert, « Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, volume 134, 1971, pp. 297-332.
3. ARANGIO-RUIZ Gaetano, « Le domaine réservé – L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, volume 225, 1990-VI, p. 9 à 484.
4. BARTHELEMY Joseph, « Politique intérieure et droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1937-I, tome 59, pp. 421-521.

5. BASDEVANT Jules, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1936-IV, volume 58, pp. 475-691.
6. BEDJAOUI Mohammed, « L'humanité en quête de paix et de développement (II). Cours général de droit international public (2004) », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 2006, volume 325, 542 pages
7. BEDJAOUI Mohammed, « L'humanité en quête de paix et de développement (I). Cours général de droit international public (2004) », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 2006, volume 324, 530 pages.
8. BILFINGER Carl, « Les bases fondamentales de la communauté des Etats », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1938-I, tome 63, pp. 129-241.
9. BINDSCHIEDLER Rudolf, « La délimitation des compétences des Nations Unies », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1963-I, tome 108, pp. 307-423.
10. BOUTROS-GHALI Boutros, « Le droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 2000, tome 286, pp. 9-38.
11. BOUTROS-GHALI Boutros, « Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1960-II, tome 100, pp. 1-73.
12. CARRILLO SALCEDO Juan Antonio, « Droit international et souveraineté des Etats : cours général de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1996, tome 257, pp. 35-221.

13. CASTANEDA Jorge, « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1970-I, tome 129, pp. 205-332.
14. CHAUMONT Charles, « Cours général de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1970-I, tome 129, pp. 333-528.
15. DAILLIER Patrick, « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 2005, tome 314, pp. 233-431.
16. DUPUIS Charles, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1930-II, tome 32, pp. 5-289.
17. DUPUY Pierre-Marie, « Cours général de droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 2002, tome 297, 489 pages.
18. GIRAUD Emile, « Le droit international public et la politique », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1963-III, tome 110, pp. 419-809.
19. KELSEN Hans, « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1932-IV, tome 42, pp. 121-351.
20. KLEFFENS Nicolaas van, « Sovereignty in international law », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1953-I, tome 82, pp. 5-131.
21. KOROWICZ Marek Stanislaw, « Some present aspects of sovereignty in international law », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1961-I; tome 102, pp. 5-120.
22. KRABBE Hugo, « L'idée moderne de l'Etat », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1926-III, tome 13, pp. 513-583.

23. LACHARRIERE Guy Ladreit de, « L'influence de l'inégalité de développement des Etats sur le droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1973-II, tome 139, pp. 227-268.
24. LAUTERPACHT Hersch, « The international protection of Human Rights », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1947-I, volume 70, pp. 5-107.
25. LAUTERPACHT Hersch, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1937-IV, tome 62, pp. 99-419.
26. LE FUR Louis, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1935-IV, tome 54, pp. 3-310.
27. MERON Theodor, « International law in the Age of Human Rights », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 2003, tome 301, 490 pages.
28. MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Quelques problèmes de la mise en œuvre de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1953-II, tome 83, pp. 255-376.
29. MORIN Jacques-Yvan, « L'Etat de droit : émergence d'un principe du droit international », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1995, tome 254, 462 pages.
30. OUCHAKOV Nicolai Alexandrovitch, « La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1974, tome 141, pp. 5-85.
31. PASTOR RIDRUEJO José Antonio, « Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : Normes, faits et valeurs », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1998, tome 274, pp. 9-308.

32. PREUSS Lawrence, « Article 2, paragraph 7 of the Charter of the United Nations and matters of domestic jurisdiction », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1949-I, tome 74, pp. 553-651.
33. ROUSSEAU Charles, « L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1948-II, tome 73, pp. 171-253.
34. SCHACHTER Oscar, « The relation of Law, Politics and Action in the United Nations », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1963-II, tome 109, pp. 169-256.
35. SCHOENBORN Walther, « La nature juridique du territoire », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1929-V, tome 30, pp. 85-189.
36. SCHREIBER Marc, « La pratique récente des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1975-II, tome 145, pp. 297-398.
37. THIERRY Hubert, « L'évolution du droit international : cours général de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1990-III, tome 222, pp. 9-86.
38. TUNKIN Grigory, « Politics, law and force in the interstate system », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1989-VII, tome 219, pp. 227-395.
39. TUNKIN Grigory, « Co-existence and international law », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1958-III, tome 95, pp. 1-81.
40. VERDROSS Alfred, « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1953-II, tome 83, pp. 1-77.

41. VERDROSS Alfred, « Règles générales du droit international de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1929-V, tome 30, pp. 275-507.
42. VERHOEVEN Joe, « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 2008, vol. 334, pp. 9-434.
43. VILLANI Ugo, « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 2001, tome 290, pp. 225-436.
44. VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1983-V, volume 183, pp. 9-382.
45. VISSCHER Paul de, « les tendances internationales des constitutions modernes », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1952-I, tome 80, pp. 511-578.
46. WEIL Prosper, « Le droit international en quête de son identité », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1992-VI, tome 237, pp. 9-370.
47. ZOLLER Elisabeth, « Aspects internationaux du droit constitutionnel : contribution à la théorie de la fédération d'Etats », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 2002, tome 294, pp. 39-166.

III. Ouvrages spécifiques

1. ALIOU BARRY Mamadou, *La prévention des conflits en Afrique de l'Ouest : Mythes ou réalités ?*, Paris, Karthala, 1997, 208 pages.
2. AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, Montchrestien, 2003, 154 pages, collection Clefs-Politique.

3. AYISSI Anatole and POULTON Robin Edward (Editors), *Bound to cooperate. Conflict, Peace and People in Sierra Leone*, Geneva, United Nations Institute for Disarmament Research, 2006, second edition, 186 pages.
4. BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté: les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999, 306 pages, Collection « Espace du politique ».
5. BADIE, *La fin des territoires : Essais sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Editions Fayard, 1995, 276 pages.
6. BARBIER Sandrine, *Cambodge (1991-1993) MIPRENUC, APRONUC*, Paris, Montchrestien, 1999, 228 pages. Collection « L'ONU et les opérations de maintien de la paix ».
7. BASUE BABU KAZADI Greg, *L'action internationale en faveur de la démocratisation en Afrique : le cas du Zaïre*, Université de Nancy II, Thèse de doctorat en Droit, année universitaire 1998-1999, 525 pages.
8. BERTRAND Maurice, *L'ONU*, Paris, La découverte, 4ème édition, 2003, 124 pages, collection Repères.
9. BLUM Yehuda, *Eroding the United Nations Charter*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 285 pages.
10. BOUVET Béatrice et DENAUD Patrick, *Les guerres qui menacent le monde*, Paris, Editions du Félin, 2001, 141 pages.
11. CASSESE Antonio, *Violence et droit dans un monde divisé*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, 223 pages. Collection « Perspectives internationales ».
12. CHEUZEVILLE Hervé, *Chroniques africaines de guerres et d'espérance. R-D Congo, Ouganda, Rwanda, Burundi, Soudan*, Aix-en-Provence, Persée, 2006, 216 pages.

13. CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2003, 225 pages. Série Politique.
14. COLARD Daniel, *La société internationale après la guerre froide*, Paris, Editions Armand Colin, 1996, 237 pages.
15. Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Le droit électoral*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008, 329 pages.
16. COT Jean, *Parier pour la paix*, Paris, Editions Charles Léopold MAYER, 2006, 178 pages.
17. DAVID Charles-Philippe, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Editions Presses de Sciences Po, 2000, 525 pages.
18. DAZIANO Sébastien, *Faut-il supprimer l'ONU? Le droit international en crise*, Paris, Editions Ellipses, 2006, 173 pages. Collection « Mondes réels ».
19. DENIS Catherine, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations unies*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 408 pages.
20. Department of Public Information, *The United Nations and East Timor. Self-determination through popular consultation*, New York, United nations, 2000, 97 pages.
21. Department of Public Information, *The Guatemala Peace Agreements*, New York, United Nations, 1998, 255 pages.
22. Département de l'information, *Les Nations Unies et Haïti 1990-1996*, New York, Nations Unies, 1996, 641 pages.
23. Département de l'Information, *Les Nations Unies et le Cambodge 1991-1995*, New York, Nations Unies, 1995, 361 pages.

24. DIDIER Anne-Line et MARRET Jean-Luc, *Etats « échoués », mégapoles anarchiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p
25. DIOUBATE Badara, *La Banque mondiale et les pays en développement : De l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*, Paris, L'Harmattan, 2008, 262 pages.
26. DUBUY Mélanie, *La « guerre préventive » et l'évolution du droit international*, Université de Nancy 2, Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion, Thèse, 2008, 924 pages.
27. DUPUY René-Jean, *Dialectiques du droit international : Souveraineté des Etats, communauté internationale et droits de l'humanité*, Paris, A. Pedone, 1999, 371 pages.
28. DROST Peter, *Human rights as legal rights. The realization of individual human rights in positive international law*, Sijthoff, Netherlands, 1965 second printing, 272 pages.
29. FUKUYAMA Francis, *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, Paris, La Table Ronde, 2005, 199 pages. Traduit de l'américain par CANAL Denis-Armand.
30. HASSNER Pierre, *La violence et la paix. De la bombe atomique au nettoyage ethnique*, Paris, Seuil, 2000, 371 pages. Collection « Points ».
31. HATTO Ronald, *ONU et maintien de la paix : Propositions de réforme de l'Agenda pour la paix au rapport Brahimi*, Paris, l'Harmattan, 2006, 160 pages. Collection Logiques politiques.
32. HEURTEAUX Michel, *L'ONU. Quel avenir pour l'organisation internationale ?*, Toulouse, Editions Milan, 2004, 64 pages.

33. HIGGINS Rosalyn, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, New York, Oxford University Press, 1969, p.
34. HUNTINGTON Samuel, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob poches, 1997, 547 pages. Traduit de l'américain par Jean-Luc FIDEL et Geneviève JOUBLAIN, Patrice JORLAND, Jean-Jacques PEDUSSAUD.
35. JACKSON Robert, *Quasi-States: sovereignty, international relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University press, 1991, 225 pages.
36. JAUDEL Etienne, *Justice sans châtimeant: Les commissions Vérité-Réconciliation*, Paris, Odile-Jacob, 2009, 193 pages.
37. JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, *Réparer l'irréparable. Les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, 201 pages.
38. KEATING Tom & KNIGHT W. Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, Edmonton, The University of Alberta Press, 2004, 439 pages.
39. KERBRAT Yann, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, L.G.D.J., 1995, 120 pages.
40. KOLB Robert, *Le droit relatif au maintien de la paix internationale. Evolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*, Paris, Editions A. Pedone, 2005, 118 pages. Cours et Travaux n° 4.
41. KOLB Robert, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle, Editions Helbing & Lichtenhahn, 2003, 313 pages. Collection de droit international public.
42. KOLB Robert, *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, Bâle, Editions Helbing & Lichtenhahn, 2002, 125 pages. Collection de droit international public.

43. KONAN Line Missibah, *Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale*, Université Nancy 2, Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion, 2007, Thèse, 442 pages.
44. LAGRANGE Evelyne, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Editions Montchrestien-CEDIN, 1999, 181 pages. Collection « Perspectives internationales ».
45. LEFEBVRE Maxime, *Le jeu du droit et de la puissance*, Précis de relations internationales, Paris, P.U.F., 1997, 542 pages.
46. LESPINAY Charles de, MWOROHA Emile (éditeurs), *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des grands lacs*, Paris, Editions l'Harmattan, 2000, 296 pages.
47. LIEGEOIS Michel, *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'organisation des Nations Unies à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2003.
48. MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO, *Le droit international à l'épreuve du conflit des Grands-Lacs au Congo-Zaïre. Guerre-droit, responsabilité et réparations*, Nancy, AMA. Ed., 2004, 111 pages.
49. MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO, *Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations Unies*, Vandoeuvre les Nancy, A.M.A., 2001, 172 pages.
50. MARCHAL Roland et MESSIANT Christine, *Les chemins de la guerre et de la paix. Fins de conflit en Afrique orientale et australe*, Paris, Editions Karthala, 1997, 259 pages, Collection « Les Afriques ».
51. MARCHI Jean-François, *Accord de l'Etat et droit des Nations unies. Etude du système juridique d'une organisation internationale*, Paris, La documentation française, 2002, 401 pages, Collection Monde européen et international.

52. MARRET Jean-Luc, *La fabrication de la paix. Nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Paris, Ellipses, 2001, 158 pages, Collection « Perspectives stratégiques ».
53. MAUPAS Stéphanie, *Juges, bourreaux, victimes : Voyage dans les prétoires de la justice internationale*, Paris, Autrement Frontières, 2008, 195 pages.
54. MOINE André, *L'émergence d'un principe d'élections libres en droit international public*, Université de Nancy 2, Thèse, 1998, 602 pages.
55. MOREL Eléonore et EL HOCINE Charles, MEDRINAL Eléonore, *Angola (1988-1997)*, Paris, Editions Montchrestien, 1997, 127 pages. Collection « l'ONU et les opérations de maintien de la paix ».
56. MURACCIOLE Jean-François, *L'ONU et la sécurité collective*, Paris, Ellipses, 2006, 176 pages. Collection « mondes contemporains ».
57. MYRDAL Gunnar, *Le défi du monde pauvre. Un programme de lutte sur le plan mondial*, Paris, Gallimard, 1971, 466 pages.
58. NOVOSSELOFF Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
59. NZE EKOME Médard, *Le Rôle et la Contribution de l'ONU dans la Résolution pacifique des conflits en Afrique, Cas de l'Afrique Centrale*. Paris, Editions mare & martin, 2007, 317 pages.
60. PARIS Roland, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, xi +289 pages.
61. PELLET Alain, *Le droit international du développement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, deuxième édition, 127 pages. Collection « Que sais-je ? ».

62. PERKINS Dwight, RADELET Steven et LINDAUER David, *Economie du développement*, Bruxelles, De Boeck Université, 3^{ème} édition, 2008, 985 pages. Collection « Ouvertures Economiques », traduction de la sixième édition américaine par Bruno Baron-Renault.
63. PETIT Yves, *Le droit international du maintien de la paix*, Paris, L.G.D.J., 2000, 216 pages, Collection Droit international.
64. POULTON Robin-Edward et YOUSOUF Ibrahim ag, *La paix de Tombouctou. Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*, New York et Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche et le désarmement, 1999, 424 pages.
65. RAWLS John, *Paix et démocratie : le droit des peuples et la raison publique*, la découverte, 1999, 236 pages. Série politique et sociétés. Textes traduits de l'anglais par Bertrand GUILLARME.
66. REUTER Paul, *Le développement de l'ordre juridique international. Ecrits de droit international*, Paris, éditions Economica, 1995, 643 pages, collection Droit international.
67. REYCHLER Luc, MUSABYIMANA Tatien, CALMEYN Stefaan, *Le défi de la paix au Burundi. Théorie & Pratique*, Paris, l'Harmattan, 1999, 203 pages. Collection « Etudes africaines ».
68. ROMANO Sergio, *Le grand désordre mondial 1989-2001*, Paris, Editions des Syrtes, 2001, 280 pages.
69. SALAME Ghassan, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, 351 pages.

70. SALE Tiereaud, *Le droit international et la pratique de l'ingérence armée démocratique depuis 1945*, Université Nancy 2, Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion, 2009, Thèse, 440 pages.
71. SATCHIVI Francis Amakoué, *Le déclin de l'Etat en droit international public*, Paris, Editions l'Harmattan, 2001, 316 pages. Collection « Logiques juridiques ».
72. SCHACHTER Oscar and JOYNER C. Christopher (edited by), *United Nations Legal Order*, Cambridge, University Press, 1995, Volume I, 576 pages.
73. STERN Brigitte (sous la direction de), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, Montchrestien, 1997, 196 pages.
74. SUR Serge, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2004, 162 pages.
75. TSHIYEMBE Mwayila, *Géopolitique de paix en Afrique médiane. Angola, Burundi, République démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda, Rwanda*, Paris, l'Harmattan, 220 pages.
76. VANEGEIM Raoul, *Ni pardon ni talion. La question de l'impunité dans les crimes contre l'humanité*, Paris, La découverte, 2009, 110 pages.
77. VIRALLY Michel, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, 504 pages.
78. WEISS Pierre, *Le système des Nations-Unies*, Paris, Nathan, 2000, 128 pages, Collection Science politique.
79. WILLAME Jean-Claude, *L'ONU au Rwanda (1993-1995). La « Communauté internationale » à l'épreuve d'un génocide*, Bruxelles, Editions Labor, 175 pages.
80. ZAMBELLI Mirko, *La constatation des situations de l'article 39 de la charte des Nations unies par le conseil de sécurité. Le champ d'application des pouvoirs prévus*

au chapitre VII de la Charte des Nations unies, Thèse de licence et de doctorat présenté à la faculté de droit de l'université de Lausanne, Helbing & Lichtenhahn, Genève Bâle Munich, 2002.

81. ZARTMAN William, *L'effondrement de l'Etat. Désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux horizons, 1997, 314 pages, Traduit de l'américain par Brigitte DELORME.
82. ZARTMAN William, *La résolution des conflits en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1990, 269 pages.

IV. Ouvrages collectifs

1. BACOT-DECRIAUD Michèle, JOUBERT Jean-Paul et PLANTIN Marie-Claude (sous la direction de), *La sécurité internationale, d'un siècle à l'autre*, Paris, L'Harmattan, 2001, 411 pages.
2. BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, 447 pages.
3. BARDONNET Daniel (edited by), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, 416 pages.
4. BAYART Jean-François (sous la direction de), *La greffe de l'Etat. Les trajectoires du politique 2*, Paris, Karthala, 1996, 404 pages.
5. BEDJAOUI Mohammed (rédacteur général), *Droit international, Bilan et perspectives*, Paris, A. Pedone, tome 2, 1991, 1361 pages.

6. BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Colloque des 17, 18 et 19 avril 2008, Paris, A. Pedone, 2008, 330 pages. Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.
7. BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Le droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, Paris, A. Pedone, 2004, 444 pages. Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.
8. BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Harmonies et contradictions en droit international*, Colloque des 11-12 et 13 avril 1996, Paris, A. Pedone, 1996, 346 pages. Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.
9. BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Colloque des 14-15 et 16 avril 1994, Paris, A. Pedone, 330 pages. Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.
10. BOUTROS-GHALI Boutros Amicorum Discipulorumque liber, *Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, volume II, 1998, 1635 pages.
11. BOUVET Béatrice et DENAUD Patrick (sous la direction de), *Les guerres qui menacent le monde*, Paris, Editions du Félin, 2001, p.
12. BUSSIERE Robert (sous la direction de), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits. Le long chemin de la théorie à la pratique* ; Paris, Editions L'Harmattan, 2000, 235 pages.
13. CAO-HUY Thuan et FENET Alain (sous la direction de), *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 199 pages.

14. CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, 789 pages.
15. CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara, HERMAN Patrick, KLEIN Pierre, NOLASCO Patricio, PAYE Olivier, REMACLE Eric, ROBERT Eric, SALMON Jean, *A la recherche du nouvel ordre mondial. Le droit international à l'épreuve*, tome I, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, 261 pages.
16. COT Jean-Pierre, PELLET Alain et FORTEAU Mathias (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Tome I et II, Paris, Editions Economica, 3^{ème} édition, 2005, 2363 pages.
17. DAEMS Alain, NOLASCO Patricio, PAYE Olivier, SCAUS Annemie, VINCINEAU Michel, *A la recherche du nouvel ordre mondial. L'ONU : Mutations et défis*, tome II, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, 183 pages.
18. DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Paris, Editions A. Pedone, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, 1995, 190 pages.
19. DAUDET Yves (sous la direction de), *La crise d'Haïti*, Paris, Montchrestien-CEDIN, 1996, 206 pages.
20. DAUDET Yves et MEDHI Rostane (sous la direction de), *Les Nations unies et l'ex-Yougoslavie*, Paris, A. Pedone, Colloque des 12 et 13 décembre 1997, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, 1998, 199 pages.
21. DAVID Charles-Philippe (sous la direction de), *La consolidation de la paix : l'intervention internationale et le concept de casques blancs*, Montréal, Méridien, 1997, 152 pages. Collection « Raoul Dandurand ».

22. DECAUX Emmanuel et SUR Serge (sous la direction de), *L'OSCE trente ans après l'acte final de Helsinki. Sécurité coopérative et dimension humaine*, Paris, A. Pedone, 2008, 234 pages.
23. DUPUY René-Jean (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 2nd édition, 967 pages.
24. DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 495 pages.
25. Fondation pour les Etudes de Défense, *La gestion des sorties de crise. Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction*, Paris, La Documentation Française, 1998, 157 pages.
26. GOODRICH Leland, Hambro Edvard and SIMONS Anne-Patricia, *Charter of the United Nations. Commentary and documents*, Columbia University Press, third and revised edition, 1969, New York, 732 pages.
27. GROS ESPIELL Héctor Amicorum Liber, *Personne humaine et droit international*, Bruxelles, Bruylant, volume I, 1999, 931 pages.
28. GUICHAOUA André (sous la direction de), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Paris, Karthala, 790 pages.
29. Hommages d'une génération de juristes au Président BASDEVANT, Paris, A. Pedone, 1960, 561 pages.
30. Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention. La communauté internationale : quelles responsabilités ?* Bruxelles, Les Publications du GRIP, 1997, 293 pages.

31. Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Bruxelles, Les Publications du GRIP, 1997, p.
32. Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, *Construire la paix sur le terrain. Mode d'emploi. Concept, outils d'analyse, conseils pratiques... pour tous ceux qui s'engagent sur le front de la paix*, Bruxelles, Les Publications du GRIP, 2000, 421 pages.
33. IVEKOVITCH Rada et POULAIN Jacques (sous la responsabilité de), *Guérir de la guerre et juger la paix*, Paris, L'Harmattan, 1998, 334 pages.
34. JOUANNET Emmanuelle, RUIZ FABRI Hélène, SOREL Jean-Marc (sous la direction de), *Regards d'une génération sur le Droit International*, Paris, Pedone, 2008, 462 pages.
35. KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, 247 pages, Collection Raoul-Dandurand.
36. LESPINAY Charles de, MWOROHA Emile (éditeurs), *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des Grands lacs*, Paris, l'Harmattan, 2000.
37. MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, 1008 pages.
38. MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, Editions A. Pedone, 2002, 238 pages. Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence.
39. Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, A. Pedone, 2008, 331 pages.

40. Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 1627 pages.
41. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 638 pages.
42. Mélanges en l'honneur de François BORELLA, *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, 556 pages.
43. Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, 705 pages.
44. Mélanges offerts à Hubert THIERRY, *L'évolution du droit international*, Paris, A. Pedone, 1998, 417 pages.
45. Mélanges BRAIBANT, *L'Etat de droit*, Paris, DALLOZ, 1996.
46. Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART, Paris, A. Pedone, 1996, 411 pages.
47. Mélanges Marcel MERLE, *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Paris, Economica, 1993, 403 pages.
48. MORENO-DUDSON Blanca (sous la direction de), *Réduire la pauvreté à l'échelle mondiale. Conclusions de l'initiative de Shanghai sur le transfert mondial des savoirs*, Washington, Publication de la Banque mondiale, 2009, 269 pages.
49. PONDI Jean-Emmanuel (sous la direction de), *L'ONU vue d'Afrique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2005, 350 pages.
50. Rencontres internationales d'Aix-en-Provence (onzième), *Les Nations Unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17 et 18 janvier 2003, Paris, A Pedone, 2003, 214 pages.
51. RIOUX Jean-François (sous la direction de), *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001, 363 pages.

52. SALMON Jean (sous la direction), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2001, 1198 pages.
53. TOUSCOZ Johannis-Andrae Amicorum Discipulorumque opus, *Droit international et coopération internationale*, Nice, France Europe Editions Livres, 2007, 1342 pages.
54. Société Française pour le Droit International Public, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, 447 pages.
55. Société Française pour le Droit International Public, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, A. Pedone, 2008, 358 pages.
56. Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, 280 pages, Journée franco-tunisienne.
57. Société Française pour le Droit International Public, *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Colloque de Nancy, Paris, A. Pedone, 1994, 318 pages.
58. Société Française pour le Droit International Public, *La responsabilité dans le système international*, Colloque du mans, Paris, A. Pedone, 1991, 338 pages.
59. TAVERNIER Paul et HENCKAERTS Jean-Marie (sous la direction de), *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 289 pages.
60. United Nations, *International Law as a language for international relations*, Proceedings of the United Nations Congress on Public international law, New York, 13-17 march 1995. The Hague, Kluwer Law International, 1996, xvi+675 pages.
61. VAIS Paul et MORGENROTH Klaus (sous la direction de), *Les relations internationales au temps de la guerre froide*, Bruxelles, Peter Lang, 2006, 228 pages.

62. ZARKA Yves-Charles et GUIBERT LAFAYE Caroline (sous la direction de), *Kant cosmopolitique*, Paris, éditions de l'éclat, 2008, 199 pages.

63. ZARTMAN William (sous la direction de), *L'effondrement de l'Etat : désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux Horizons, 1995, 314 pages.

V. Articles et contributions

1. ARGENT Pierre d', « Opérations de protection et opérations de maintien de la paix », in Société Française pour le Droit International Public, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 137-146.
2. BACOT-DEGRIAUD Michèle et PLANTIN Marie-Claude, « ONU et sous-traitance : la réévaluation des missions de l'OTAN », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 141-162.
3. BALMOND Louis, « La contribution des organisations régionales à la sécurité collective : entre chapitre VIII et néorégionalisme », in Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1-18.
4. BANAL Laurent, « Kamina : une opération DDR en pratique », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 199-223.
5. BARBERIS Julio, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », *Annuaire Français du Droit International*, 1999, pp. 132-147.
6. BASUE BABU KAZADI Greg, « Un cadre objectif pour la reconnaissance des droits de l'homme », *Annales de la Faculté de Droit*, édition spéciale Droits de l'homme

commémoration du 59^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 69-94.

7. BASUE BABU KAZADI Greg, « L'action en vue de la démocratie : relecture du principe de non intervention dans un contexte d'émergence démocratique », in BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 181-221.
8. BAYART Jean-François, « L'historicité de l'Etat importé », in BAYART Jean-François (sous la direction de), *La greffe de l'Etat. Les trajectoires du politique*, Paris, Karthala, 1996, pp. 11-39.
9. BECET Jean-Marie, « Paix et sécurité », in Boutros BOUTROS-GHALI, *Amicorum Discipulorumque Liber : Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Editions Bruylant, tome II, 1998, pp. 899-907.
10. BEER David, "Reforming the judicial sector in Haiti. Peacebuilding on the ground", in KEATING Tom and KNIGHT Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, Alberta, The University of Alberta Press, 2004, pp. 119-142.
11. BEDJAOUI Mohammed, « Quelques réflexions sur les perspectives de paix et de développement à l'aube de l'an 2000 », in *Amicorum Liber GROS ESPIELL Hector, Personne humaine et droit international*, Bruxelles, Bruylant, volume I, 1999, pp. 93-104.
12. BEIGBEDER Yves, « La crise financière des Nations Unies et les travaux du Comité des Dix-huit », *Annuaire Français de Droit International*, 1986, pp. 426-438.
13. BEKHECHI Mohammed, « La Banque mondiale et la promotion de la bonne gouvernance », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations*

unies à la démocratisation de l'Etat, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, pp. 75-98.

14. BEN ACHOUR Rafâa, « *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*, Bruxelles, Bruylant, tome II, 1998, pp. 909-923.

15. BEN ACHOUR Yadh, « *La mondialisation et les grandes peurs du XXe siècle* », in Boutros BOUTROS-GHALI, *Amicorum Discipulorumque Liber : Paix, Développement, Démocratie*. Bruxelles, Bruylant, tome II, 1998, pp. 925-944.

16. BEN ACHOUR Rafâa, « *Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix* », in Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 123-141.

17. BEN ACHOUR Rafâa, « *La souveraineté des Etats : harmonies et contradictions* », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Harmonies et contradictions en droit international*, Colloque des 11-12 et 13 avril 1996, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 97-124.

18. BENNOUNA Mohamed, « *L'obligation juridique dans le monde de l'après-guerre froide* », *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp. 41-52.

19. BENNOUNA Mohamed, « *La création d'une juridiction pénale internationale et la souveraineté des Etats* », *Annuaire Français de Droit International*, 1990, pp. 299-306.

20. BERETHE Mody, « *Problématique de la réforme de la police en situation postconflit : le cas de la RDC* », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 165-197.

21. BERNHARDT Rudolf, « *Ultra vires* activities of international organizations », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 599-610.
22. BERTRAND Maurice, « Planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU », *Annuaire Français de Droit International*, 1986, pp. 401-425.
23. BODEAU-LIVINEC Pierre et VILLALPANDO Santiago, « La promotion de l' « Etat de droit » dans la pratique des Nations Unies », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 81-100.
24. BOKONA François, « La mission de l'Organisation des Nations-Unies au Congo (MONUC) : fondement et régime en droit international », *Annales de la Faculté de droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, volume XI-XXVII, pp. 261-288.
25. BORELLA François, « La paix, condition ou objet de la coopération internationale », in *Droit international et coopération internationale*, TOUSCOZ Johannis-Andrae Amicorum Discipulorumque opus, Nice, France Europe Editions Livres, 2007, pp. 147-160.
26. BOTHE Michael, « Sécurité collective et équilibre de l'ordre international : de la bipolarité à la multipolarité ? », in Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 265-277.
27. BOURGI Albert, « L'élection du nouveau Secrétaire général de l'ONU », *Annuaire Français de Droit International*, 2007, volume VIII, pp. 831-843.
28. BOURGI Albert, « L'Union africaine entre les textes et la réalité », *Annuaire Français de Droit International*, 2005, volume VI, pp. 327-344.

29. BOUTROS-GHALI Boutros, « L'ONU et l'impératif de démocratisation », in Amicorum Liber GROS ESPIELL Hector, *Personne humaine et droit international*, Bruxelles, Bruylant, volume I, 1999, pp. 117-122.
30. BOUTROS-GHALI Boutros, « Pour un droit international de la démocratie », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 99-108.
31. BOUTROS-GHALI Boutros, « L'ONU et la nouvelle diplomatie de la paix », *Trimestre du monde*, 1992, n° 18, pp. 14-15.
32. BUGNION François, « Le droit international à l'épreuve des conflits de notre temps », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, septembre 1999, vol. 81, n° 835, pp. 487-498.
33. BURDEAU Georges, « Régimes politiques et communauté internationale », *Revue Générale de Droit International Public*, 1953, pp. 521-551.
34. CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, pp. 73-105.
35. CAHIN Gérard, « L'action internationale au Timor », *Annuaire Français du Droit International*, 2000, pp. 139-175.
36. CAHIN Gérard, « Les Nations Unies, la gouvernance et la restructuration de la société internationale », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 307-330.
37. CAHIN Gérard, « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, Editions A. Pedone, 2002, pp. 133-159.

38. CAHIN Gérard, « L'Etat défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion ? », in Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 177-209.
39. CAHIN Gérard, « Le droit international et la question de la « fragmentation des Etats », *Revue Belge de Droit International* 2007/2, vol. XL, pp. 327-364.
40. CARDONA LLORGENS Jorge, « Ma vision du droit international », in JOUANNET Emmanuelle, RUIZ FABRI Hélène, SOREL Jean-Marc (sous la direction de), *Regards d'une génération sur le Droit International*, Paris, Pedone, 2008, pp. 123-148.
41. CARDONA LLORGENS Jorge, « Le maintien de la paix et le recours à la force : entre l'autorisation des opérations de maintien de la paix et l'externalisation », in BEN ACHOUR R. et LAGHMANI S. (sous la direction de), *Le droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, Paris, A. Pedone, pp. 77-103.
42. CASSAN Hervé, « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », in *Annuaire Français de Droit International*, 1974, pp. 456-485.
43. CASSESE Antonio, « La guerre civile et le droit international », *Revue Générale de Droit International Public* 1986, pp. 553-578.
44. CASTILLO Maria, « L'opération ALBA : une réussite pour l'ONU, un bilan mitigé pour l'Union européenne et l'UEO », *Annuaire Français du Droit International*, 1998, pp. 243-261.
45. CHAPAL Philippe, « La coopération entre l'ONU et l'OTAN », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 115-124.
46. CHARPENTIER Jean, « Le Phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Colloque de Nancy. Paris, Editions A. Pedone, 1994, pp. 11-38.

47. CHAUMONT Charles, « L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation », *Annuaire Français de Droit International*, 1965, pp. 428-446.
48. CHAUMONT Charles, « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », in *Hommages d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Paris, A. Pedone, 1960, pp. 114-151.
49. CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international », in Mélanges BRAIBANT, *L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996.
50. CHEVALLIER Jacques, « Les aspects idéologiques de l'Etat de droit », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 69-80.
51. CHOPRA Jarat and HOHE Tanja, « Participatory Peacebuilding », in KEATING Tom and KNIGHT Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, The University of Alberta Press, Edmonton, 2004, pp. 241-262.
52. CHRISTAKIS Théodore, « Les “circonstances excluant l'illicéité” : une illusion optique ? », in Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 223-270.
53. COHEN-JONATHAN Gérard, « Les droits de l'homme, une valeur internationale », in *Droit international et coopération internationale*, Johannis-Andrae Touscoz amicorum discipulorumque opus, Nice, France Europe Editions Livres, 2007, pp. 161-179.
54. COHEN-JONATHAN Gérard, « Responsabilité pour atteinte aux droits de l'homme », in Société Française pour le Droit International Public, *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans, Paris, A. Pedone, 1991, pp. 101-135.

55. COLARD Daniel, « L'impératif de démocratisation, les Nations Unies et le système de sécurité internationale », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 27-37.
56. COLARD Daniel, « De la paix par la force à la paix par la sécurité coopérative et démocratique. *Arès* n° 45, Volume XVIII-Fascicule 2, Mai 2000, pp. 11-27.
57. COLARD Daniel, « Réflexions sur la société internationale de la post-guerre froide : continuités et discontinuités », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 85-99.
58. COMBACAU Jean, « Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Colloque des 14-15 et 16 avril 1994, Paris, A. Pedone, 1994, pp. 139-158.
59. CONFORTI Benedetto, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 51-60.
60. CONOIR Yvan, « Le renforcement des capacités en maintien de la paix et sécurité : outil de consolidation de la paix », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 358-375.
61. CORTEN Olivier, « L'Etat de droit en droit international : quelle valeur ajoutée ? », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 11-40.

62. CORTEN Olivier, « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », in *Arès*, n° 55, volume XXI, Fascicule 3, mai 2005, pp. 87-100.
63. CORTEN Olivier, « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », in *European Journal of International Law*, 6, 1995, pp. 116-133.
64. CORTEN Olivier et KLEIN Philippe, « Action humanitaire et chapitre VII : redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations unies », *Annuaire Français de Droit International*, volume XXXVIII, 1993, pp. 105-130.
65. CÔTE Luc, « Justice internationale et lutte contre l'impunité : dix ans de tribunaux pénaux internationaux », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 87-114.
66. COULON Jocelyn, « L'ONU et la reconstruction en Iraq : l'impossible mission », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 580-602.
67. CHRISTAKIS Théodore, « La violation du droit interne en tant que menace contre la paix ? », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 107-122.
68. DAILLIER Patrick, « La responsabilité de protéger, corollaire ou remise en cause de la souveraineté ? », in Société Française pour le Droit International Public, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 41-58.
69. DAILLIER Patrick, « La fin des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *Annuaire Français de Droit International*, XLII-1996, pp. 62-78.

70. DAILLIER Patrick, « L'action de l'ONU : Elargissement et diversification de l'intervention des Nations Unies », in Société Française pour le Droit International, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, A. Pedone, Colloque de Rennes 2-4 juin, 1995, pp. 121-160.
71. DANSOU Adolphe, « La personnalité africaine et l'universalité des droits de l'homme », *Annales de la Faculté de Droit*, édition spéciale Droits de l'homme commémoration du 59^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 55-68.
72. DARROW Mac and ARBOUR Louise, "The pillar of glass: Human Rights in Development Operations of the United Nations", *A.J.I.L.* July 2009, vol. 103, pp. 4446-501.
73. DAUDET Yves, « Les réponses curatives : responsabilité de protéger et reconstruction de l'Etat », in Société Française pour le Droit International Public, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 287-294.
74. DAUDET Yves, « Les opérations de maintien de la paix sont elles toujours viables ? (Observations sur les conflits en ex-Yougoslavie) », in *L'évolution du Droit international*, Mélanges offerts à Hubert THIERRY, Paris, A. Pedone, 1998, pp. 159-173.
75. DAUDET Yves, « Les Nations Unies en ex-Yougoslavie », in DAUDET Yves et MEHDI Rostane (sous la direction de), *Les Nations Unies et l'ex-Yougoslavie*, Paris, A. Pedone, Colloque des 12 et 13 décembre 1997, 1998, pp. 9-25.
76. DAUDET Yves, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations unies ? » in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*. Paris, A. Pedone, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, 1995, pp. 17-29.
77. DAUDET Yves, « L'ONU et l'OEA en Haïti et le droit international », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 89-111.

78. DAVID Charles-Philippe et TOUREILLE Julien, « La consolidation de la paix, un concept à consolider », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 15-37.
79. DECAUX Emmanuel, « La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit », in TAVERNIER Paul et HENCKAERTS Jean-Marie (sous la direction de), *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 217-227.
80. DECHERY Côme et LEVESQUE Julien, « Etats voyous : outil, concept ou sentence ? », *The Paris Globalist, Dossier Rogue States*, vol. III, Issue 2 – June 2009, pp. 3-9.
81. DELCOURT Barbara et CORTEN Olivier, « La face cachée du nouvel ordre mondial », in CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara et alii, *A la recherche du nouvel ordre mondial. Le droit international à l'épreuve*, tome I, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, pp. 21-58.
82. Département de l'information des Nations Unies, « Aider les pays à cultiver la paix après les conflits : l'action des Bureaux d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 636-652.
83. DESROSIERS Marie-Eve, « Quand justice et réconciliation ne font qu'un : les juridictions Gacaca au Rwanda », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 115-137.
84. DETTER Ingrid, « The effect of resolutions of international organizations », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the*

21st century, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 381-392.

85. DEWAST Philippe, « Quelques aspects du statut des casques bleus », *Revue générale de droit international public*, tome 71, 1977, n° 4, pp. 1007-1046.
86. DHOMMEAUX Jean, « De l'universalité du droit international des droits de l'homme : du *pactum ferendum* au *pactum latum* », *Annuaire Français de Droit International*, 1989, pp. 399-423.
87. DOMESTICI-MET Marie-José, « La Mission d'administration provisoire du Kosovo : les limites d'une gestion de substitution », in MEDHI Rostane (sous la direction de). *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Paris, A. Pedone, 2002, pp. 125-131.
88. DORMOY Daniel, « Les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies. Aspects récents de la question de leur financement », *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp. 131-156.
89. DREW Catriona, "The East Timor story : International law on trial", in *European Journal of International Law*, volume 12, number 4, September 2001, pp. 651-684.
90. DUPUY Pierre-Marie, « L'enfer et le paradigme : libre propos sur les relations du droit international avec la persistance des guerres et l'objectif idéal du maintien de la paix », in Mélanges offerts à Hubert THIERRY : *L'évolution du Droit international*. Paris, A. Pedone, 1998, pp. 187-200.
91. DUPUY Pierre-Marie, « Droit international humanitaire et maintien de la paix et de la sécurité internationale : harmonie ou contradiction ? », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Colloque des 14-15 et 16 avril 1994, Paris, A. Pedone, pp. 87-108.
92. DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, tome 97, pp. 617-627.

93. DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 613-627.
94. DUPUY Pierre-Marie, « Après la guerre du golfe », *Revue Générale de Droit International Public*, 1991, pp. 621-638.
95. DUPUY René-Jean, « Réflexions sur l'universalité des Droits de l'Homme », in Amicorum Liber GROS ESPIELL Héctor, *Personne humaine et droit international*, Bruxelles, Bruylant, volume I, 1999, pp. 279-286.
96. DUPUY René-Jean, « Le dédoublement du monde », *Revue Générale de Droit International Public*, 1996, pp. 313-321.
97. DUPUY René-Jean, « Le Conseil de sécurité en recherche de paix », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*. Paris, A. Pedone, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, 1995, pp. 11-16.
98. DUPUY René-Jean, « Concept de démocratie et action des Nations Unies », *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies*, décembre 1993, n° 7-8, pp. 59-68.
99. DUPUY René-Jean, « Les Etats-Unis, l'O.E.A. et l'ONU à Saint Domingue », *Annuaire Français de Droit International*, 1965, pp. 71-110.
100. EGELAND Ian, "Peace-making and the prevention of violence: The role of governments and non-governmental organizations", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, pp. 73-84.
101. EISEMANN Pierre Michel, « L'Etat de droit en situation de crise », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 431-434.

102. EISEMANN Pierre Michel, « La faisabilité des actions pour la restauration de l'Etat », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Paris, A. Pedone, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, pp. 11-115.
103. EL ARABY Nabil, "Some reflections on the role of the United Nations in the maintenance of international peace and security", in BARDONNET Daniel (edited by), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, 1985, pp. 279-288.
104. EL DAHER Samir, « La contribution du monde associatif international à la diffusion des idéaux démocratiques », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, Editions A. Pedone, 2002, pp. 219-236.
105. FASSBENDER Bardo, "Uncertain Steps into a Post-Cold War World : The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq", in *European Journal of International Law*, volume 13, number 1, February 2002, pp. 273-303.
106. FILIBECK Giorgio, « La restauration d'un ordre de justice dans les situations postconflituelles à la lumière de l'enseignement social de l'Eglise catholique », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars 1998, n° 829, pp. 79-84.
107. FLEISCHHAUER Carl-August, "Inducing compliance", in SCHACHTER Oscar and JOYNER Christopher (edited by), *United Nations Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. I, 1995, pp. 231-243.
108. FLORY Maurice, « L'Organisation des Nations unies et les opérations de maintien de la paix », *Annuaire Français de Droit International*, volume X, 1965, pp. 446-468.

109. FODHA Hassan, « Les Nations Unies et la bonne gouvernance : de la théorie à la pratique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, Editions A. Pedone, 2002, pp. 223-226.
110. FORTEAU Mathias, « Existe-t-il une définition et une conception univoques de l'Etat de droit dans la pratique des organisations régionales ou politiques ? », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 263-286.
111. FORTEAU Mathias, « L'Etat selon le droit international : une figure à géométrie variable ? », *Revue Générale de Droit International Public*, 2007, pp. 736-770.
112. FOUCHER Bernard, « Les opérations de maintien de la paix –Bilan et interrogations », in *Trimestre du Monde*, 1992, n° 20, pp. 100-106.
113. FOUINAT François, « La sécurité humaine dans les situations postconflituelles », in ALIGISAKIS Maximos (sous la direction de), *L'Europe et la sortie des conflits*, Genève, Publications euryopa, 2005,
114. FRANCK Thomas, “The Security Council and « Threats to the peace”: some remarks on remarkable recent developments”, in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 83-110.
115. FRANCK Thomas, « Legitimacy in the International System », *American Journal of International Law*, 1988, pp. 705-759.
116. FRULLI Micaela, “The Special Court for Sierra Leone : Some preliminary comments”, in *European Journal of International Law*, volume 11, number 4, December 2000, pp. 857-869.

117. GAJA Giorgio, « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats », *Revue Générale de Droit International Public*, tome XCVII, pp. 297-320.
118. GAMBARI Ibrahim, « A triple Agenda but one global vision (Boutros Boutros-Ghali's contributions as United Nations Secretary-General in the Post-cold War era). An african perspective », in *Boutros BOUTROS-GHALI, Amicorum Discipulorumque Liber : Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, tome II, 1998, pp. 1061-1076.
119. GARCIA Thierry, « La mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) », *Revue Générale de Droit International Public*, tome CIV-2000, pp. 61-71.
120. GERE François, « Dangers : la remise en cause des souverainetés nationales », in BOUVET Béatrice et DENAUD Patrick (sous la direction de), *Les guerres qui menacent le monde*, Paris, Editions du Félin, 2001, p.
121. GHEBALI Victor-Yves, « Les Nations unies et les organisations régionales dans les conflits yougoslaves : complémentarité ou concurrence ? », in DAUDET Yves et MEHDI Rostane (sous la direction de), *Les Nations Unies et l'ex-Yougoslavie*, Paris, Editions A. Pedone, Colloque des 12 et 13 décembre 1997, 1998, pp. 41-61.
122. GHEBALI Victor-Yves, « Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide ». *Le Trimestre du Monde*, 1992, n° 4, pp.67-85.
123. GOUNELLE MAX, « La démocratisation, politique publique internationale », in *L'évolution du Droit international*, Mélanges offerts à Hubert THIERRY. Paris, A. Pedone, 1998, pp. 201-213.
124. GOY Raymond, « L'indépendance du Timor oriental », *Annuaire Français de Droit International*, 1999, pp. 203-225.

125. GOY Raymond, « Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 112-135.
126. GROOM John, « From conflict prevention to conflict resolution : a conceptual tour d'horizon », in *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 219-255.
127. GUERIN Xavier, « L'Organisation des Nations unies, l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, et le maintien de la paix », *Annuaire Français de Droit International*, 1994, pp. 171-174.
128. GUGGENHEIM Paul, « L'origine de la notion de l' »opinio juris sive necessitatis » comme deuxième élément de la coutume dans l'histoire du droit des gens, in *Hommages d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Paris, A. Pedone, 1960, pp. 258-262.
129. GUILLAUME Gilbert, « Transformations du droit international et jurisprudence de la Cour internationale de justice », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Colloque des 14-15 et 16 avril 1994, Paris, A. Pedone, pp. 175-192.
130. GUILLOREL Hervé, « Quelle(s) démocratie(s) pour la région des Grands Lacs ? », in LESPINAY Charles de, MWOROHA Emile (éditeurs), *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des Grands lacs*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp. 247-263.
131. HABERMAS Jürgen, « Si tu veux la paix, prépare la paix. La réalisation du Projet de paix perpétuelle de Kant par l'ONU : quelques propositions de révision », in IVEKOVITCH Rada et POULAIN Jacques (sous la responsabilité de), *Guérir de la guerre et juger la paix*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 241-253.

132. HAGGENMACHER Peter, « La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour internationale », *Revue Générale de Droit International Public*, 1986, pp. 5-125.
133. HAGLUND David, « Une OTAN élargie, une ONU affaiblie ? », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 163-175.
134. HAQUANI Zalmai, « Le Conseil de sécurité et le règlement des conflits internes. (Cas de l'Afghanistan et du Cambodge) », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 251-386.
135. HASSAN-YARI Houchang, « La réforme de l'ONU et la mondialisation du système de sécurité : l'apport régional », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 39-50.
136. HASSNER Pierre, « L'actualité du projet de Paix perpétuelle de Kant », in *Redéfinir la paix à l'aube du XXIe siècle, Les Cahiers de la Paix*, n° 8, 2001, Presses Universitaires de Nancy, pp. 281-286.
137. HAUG Hans, « La Croix-Rouge peut-elle contribuer à la sauvegarde de la paix ? », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1984, n° 747, pp. 135-147.
138. HENRY Laurence, « L'administration exercée par les Nations Unies sur un territoire : démocratisation et respect de la souveraineté ou le paradoxe de l'histoire juridique internationale. Etude comparée de trois administrations temporaires des Nations Unies (APRONUC, MINUK et ATNUTO) », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, pp. 161-188.

139. HERMAN Patrick, « Le monde selon Bush : genèse d'un nouvel ordre mondial », in CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara et alii, *A la recherche du nouvel ordre mondial. Le droit international à l'épreuve*, tome I, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, pp. 7-20.
140. HOTTINGER Julian Thomas, « Encourager la participation des groupes armés non étatiques dans le désarmement », in *Forum du désarmement : Les groupes armés non étatiques*, 1/2008, pp. 27-36.
141. IHRAÏ Saïd, « Les systèmes de sécurité collective institués par les organismes régionaux arabo-musulmans », in Société Française pour le Droit International. *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 171-185.
142. ISOART Paul, « Le Cambodge », in Société Français pour le Droit International, *L'Etat souverain à l'aube du XXe siècle*, Colloque de Nancy, Paris, A. Pedone, 1994, pp. 213-232.
143. ISOART Paul, « L'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge », *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp. 157-177.
144. ISOART Paul, « L'Organisation des Nations unies et le Cambodge », *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 645-688.
145. ISOART Paul, « La difficile paix au Cambodge », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 267-298.
146. JEANCLOS Yves, « La PESC et la mondialisation des relations de paix et de sécurité de l'Union européenne », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 177-203.

147. JOLY Christian, « La conditionnalité politique », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, pp. 63-73.
148. KABANGE NTABALA Clément, « Le réaménagement de l'Etat, la décentralisation et l'émergence démocratique en RDC », in BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 49-60.
149. KHADIAGALA Gilbert, « L'effondrement de l'Etat et sa reconstruction en Ouganda », in ZARTMAN William (sous la direction de), *L'effondrement de l'Etat : désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux Horizons, 1995, pp. 35-51.
150. KAMTO Maurice, « Quand la coutume sort du bois... », in TAVERNIER Paul et HENCKAERTS Jean-Marie (sous la direction de), *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 11-15.
151. KAMTO Maurice, « Le rôle des « accords et organismes régionaux » en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale », *Revue Générale de Droit International Public*, 2007, pp. 771-802.
152. KAMTO Maurice, « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 284-305.
153. KAMTO Maurice, « L'accession de la Namibie à l'indépendance », *Revue Générale de Droit International Public*, 1990, pp. 557-634.

154. KHERAD Rahim, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Colloque des 17, 18 et 19 avril 2008, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 297-308.
155. KHLESTOV Oleg, "Enhancing the role of regional arrangements or agencies in the peaceful settlement of disputes", in United Nations. *International Law as a language for international relations*. The Hague, Kluwer Law International, Proceedings of the United Nations Congress on Public international law, New York, 13-17 march 1995, 1996, pp. 170-175.
156. KINLOCH PICHAT. Stephen, « Le maintien de la paix, le désarmement et une force internationale : un paradoxe », in *Forum du désarmement*, 3/2000, pp. 7-22.
157. KIRSCHBAUM Stanislav, « « La « paix démocratique » et l'ONU », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 17-25.
158. KLEIN Pierre, « Le droit aux élections libres en droit international: mythes et réalités », in CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara et alii, *A la recherche du nouvel ordre mondial. Le droit international à l'épreuve*, tome I, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, pp. 93-122.
159. KNAPP Blaise, « L'Etat souverain en 2006 : théorie et réalité », in Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 145-152.
160. KOFI Abiew Francis and KEATING Tom, "Defining a role for civil society. Humanitarian Ngos and Peacebuilding operations", in KEATING Tom and KNIGHT Andy (edited by), *Building Sustainable Peace*, Alberta, The University of Alberta Press, 2004, pp. 93-118.

161. KOLB Robert, « Du domaine réservé. Réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, pp. 596-630.
162. KOLB Robert, « Jus cogens, intangibilité, intransgressibilité, dérogation positive et négative », *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, volume 109, pp. 305-330.
163. KOLB Robert, « Les droits fondamentaux de l'individu comme principes normatifs d'optimisation de valeurs et d'intérêts sociaux. Dix exemples tirés de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1999, volume 11, pp. 125-136.
164. KOIJMANS Peter, « The enlargement of the concept « Threat to the peace » », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 111-124.
165. KRANZ Jerzy, « Réflexions sur la souveraineté », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 183-214.
166. KOUASSI Edmond Kwam, « Rôles respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale dans le traitement des opérations de maintien de la paix (Approche juridique et historique) », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 425-446.
167. LABERGE Suzanne, « Consolidation de la paix et droits de l'homme », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et*

pratiques de la consolidation de la paix, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 376-392.

168. LAFON Jean-Pierre, « L'action des Nations Unies et l'assistance électorale », in *Bulletin du Centre d'information des Nations Unies*, décembre 1993, n° 7-8, pp. 69-76.
169. LAGHMANI Slim, « Le jus cogens et la cohérence de l'ordre juridique international », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Colloque des 17, 18 et 19 avril 2008, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 63-96.
170. LAGHMANI Slim, « Vers une légitimité démocratique », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Colloque des 14-15 et 16 avril 1994, Paris, A. Pedone, pp. 249-278.
171. LAGRANGE Evelyne, « La mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *Annuaire Français de Droit International*, 1999, pp. 335-370.
172. LAGRANGE Philippe, « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », in Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 55-94.
173. LAST David, « Force et paix : trouver un équilibre entre la sécurité et la communauté après une guerre », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 141-163.
174. LAW David, « Avec l'ONU, à chaque fois que c'est possible – sans, quand il le faut ? », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 125-139.

175. LEBEN Charles, « L'Etat au sens du droit international et l'Etat au sens du droit interne », in *Mélanges ARANGIO-RUIZ*, pp. 131-168.
176. LEPRETTE Jacques, « L'avenir des Nations Unies dans un monde interdépendant », in *Annuaire Français de Droit International*, 1988, pp. 1198-1199.
177. LEPRETTE Jacques, « Réflexions sur le concept d'efficacité dans le système des Nations Unies », BARDONNET Daniel (edited by), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 363-371.
178. LEWIN André, « Structures et méthodes de travail des Nations Unies : l'adaptation du multilatéralisme aux défis de notre temps », in BARDONNET Daniel (edited by), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 355-362.
179. LIKULIA BOLONGO, « Le rôle et la contribution du droit pénal dans l'émergence d'un Etat de droit », in BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 321-335.
180. LIU Fou Tchou, « La transformation des méthodes de contrôle de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales », in BARDONNET Daniel (edited by), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 267-278.

181. LUISIN Bernard, « Le mythe de l'Etat de droit », in *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle*, Mélanges en l'honneur de François BORELLA, Nancy, P.U.N., 1999,
182. LUISONI Pierre, « L'action pédagogique des Nations unies en faveur de la diffusion et de la promotion des valeurs démocratiques », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Paris, A. Pedone, 2002, pp. 51-73.
183. LUKASHUK Igor, « Customary norms in contemporary international law », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 487-508.
184. LUKUNDA Richard, « Voies de sortie à l'inertie de la communauté internationale face aux atteintes au droit à la vie », in *Annales de la Faculté de Droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, volume XI-XXVII, 2004, pp. 299-322.
185. LUNDA-BULULU Vincent, « Les juridictions congolaises et l'application des conventions internationales relatives aux droits de l'homme », Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 983-1004.
186. MABILLE François, « Les ONG et les processus de réconciliation : un travail exemplaire ? », *Les Cahiers de la paix : Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable*, n° 10, 2004, pp. 191-206.
187. MAILA Joseph, « Penser la paix à l'âge de la mondialisation », in *Les cahiers de la paix, Redéfinir la paix à l'aube du XXIe siècle*, Nancy, n° 8 – 2001, P.U.N., 2001, pp. 297-319.
188. MALONE David, « Le Conseil de sécurité dans les années 90 : essor et récession ? » *Politique étrangère* 2/2000, pp. 408-409,

189. MAMPUYA Auguste, « Historique et contenu de l'article 2 § 7 de la charte des Nations Unies », in *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas Europa* n° 17, Décembre 2006, pp 11-30.
190. MAMPUYA Auguste, « Négociation et facilitation : expérience des Grands lacs. Le conflit en R.D.C. », *Les Cahiers de la paix : Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable*, n° 10, 2004, pp. 153-169.
191. MARCHISIO Sergio, « Le rôle de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 95-108.
192. MARTINEZ Jean-Claude, « Le financement des opérations de maintien de la paix de l'O.N.U. Efforts de l'Organisation pour résoudre la crise financière et tentatives faites pour trouver des méthodes de financement acceptables pour l'avenir », *RGDIP*, tome 81, 1977, pp. 102-166.
193. MATALA KABANGU Tshimpanga, « Les droits de l'homme en Afrique : énoncé, garanties et application » in *Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle, Karel Vasak Amicorum Liber*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 633-654.
194. MATALA-TALA Léonard, « De la citoyenneté au XXIe siècle », in Mélanges en l'honneur de François BORELLA, *Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, pp. 295-318.
195. MAVUNGU Jean-Pierre, « Le rôle de l'Union européenne dans le processus de démocratisation de la République Démocratique du Congo », in BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 223-236.

196. MAZYAMBO MAKENGO KISALA André, « La participation de l'Organisation des Nations Unies au processus de démocratisation de la République démocratique du Congo : rôle particulier de la MONUC », in BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 153-179.
197. MAZIAU Nicolas, « La mise en tutelle par la communauté internationale du pouvoir constituant national : Les exemples de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 161-184.
198. MAZIAU Nicolas et PECH Laurent, « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europa*, n° 4, mars 2000, pp. 51-98.
199. MAZIAU Nicolas, « Cinq ans après, le traité de Dayton-Paris à la croisée des chemins : succès incertains et constats d'échec », *Annuaire Français de Droit International*, 1999, 181-202.
200. MBAYE Keba, « L'Organisation des Nations Unies et les droits de l'homme », BARDONNET Daniel (edited by), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 289-318.
201. Mc CRUDDEN Christopher, "Human dignity and judicial interpretation of human rights", *European Journal of International Law*, vol. 19, n° 14, 2008, pp. 655-724.
202. MOINE André, « La validité de la détermination internationale d'une source unique de légitimité du pouvoir interne », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 225-244.

203. MOINE André, « Le choix entre amnistie et jugement, opéré par les Nations Unies lors de réconciliations nationales », *Les Cahiers de la paix : Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable*, n° 10, 2004, pp. 305-324.
204. MOMTAZ Djamchid, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *Annuaire Français de Droit International*, 1997, pp. 105-115.
205. MOMTAZ Djamchid, « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire », in Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*. Paris, A. Pedone, 2005, pp. 131-169.
206. MORILLON Philippe, « Les aspects civils et militaires », in STERN Brigitte (sous la direction de), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, CEDIN Paris 1, Montchrestien, 1997, p.
207. MORIN Jacques-Yvan, « La « prééminence du droit » dans l'ordre juridique européen », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 643-690.
208. MORIN Jacques-Yvan, « Institutions internationales et droits de l'homme : vers de nouvelles exigences de légitimité de l'Etat », in L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle, Colloque de Nancy, SFDI, Paris, A. Pedone, 1994, pp. 233-300.
209. MORISSETTE Guy, « Rôle et importance des renseignements dans les opérations de maintien de la paix », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 99-113.
210. MOUTON Jean-Denis, « La pratique du Conseil de sécurité du chapitre VII : Existe-t-il encore un domaine réservé ? », in *La pratique de l'exception posée par*

l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ? Civitas europa, n° 17, décembre 2006, pp. 203-214.

211. MOUTON Jean-Denis, « L'Union européenne, modèle original de combinaison de la force et du droit », in Ben ACHOUR R. et LAGHMANI S. (sous la direction de), *Le droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, Paris, A. Pedone, 2004, pp. 273-290.
212. MOUTON Jean-Denis, « Les mutations de la notion de Constitution et le droit international », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 23-38.
213. MOUTON Jean-Denis, « L'évolution du concept de paix dans le discours autorisé », in *Redéfinir la paix à l'aube du XXIe siècle. Actes du Colloque de l'Université de la Paix, Verdun 2, 3 et 4 décembre 1999*. Nancy, Presses Universitaires de Nancy, pp. 289-319.
214. MOUTON Jean-Denis, « Retour sur l'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle », *Mélanges en l'honneur de François BORELLA : Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle*. Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1999, pp. 319-334.
215. MOUTON Jean-Denis, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies », in *Annuaire Français de Droit International*, volume XXXIX, 1994, pp. 214-242.
216. MOUTON Jean-Denis, « L'Etat selon le droit international : diversité et unité », in *L'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, Colloque de Nancy, SFDI, 1993, Paris, Pedone, pp. 79-106.
217. MPONGO BOKAKO Edouard, « Armée et politique en Afrique », *Annales de la Faculté de droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, volume XI-XXVII, pp. 7-20.
218. MUBIALA Mutoy, « A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme », *Annuaire Français de Droit International*, 1997, pp. 167-183.

219. MÜLLERSON Rein, « On cultural differences, levels of societal Development and universal human rights », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 927-954.
220. MWOROHA Emile, « La tragédie burundaise et l'introuvable compromis politique », in LESPINAY Charles de, MWOROHA Emile (éditeurs). *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des Grands lacs*. Paris, Editions l'Harmattan, 2000, pp. 45-65.
221. NDESHYO RURIHOSE Oswald, « Le système africain de sécurité collective », *Annales de la Faculté de Droit*, édition spéciale Droits de l'homme commémoration du 59^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 161-190.
222. NEUHOLD Hanspeter, « L'Union européenne en tant qu'acteur sécuritaire : quelle sécurité ? Quelques réflexions sur les aspects juridiques de « l'inflation terminologique » », in Société Française pour le Droit International, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 255-263.
223. NGUYANDILA MALENGANA Célestin, « L'ONU au Congo, en réponse au défi de décolonisation », in BAKANDEJA Grégoire, MBATA André et KIENGE-KIENGE Raoul (sous la direction de), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Actes des Journées scientifiques de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa 18-19 juin 2007, Kinshasa, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007, pp. 121-151.
224. NGUYEN HUU DONG, « L'assistance électorale comme préalable à la restauration de l'Etat », in DAUDET Yves (sous la direction de), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Paris, A. Pedone, Colloque des 16 et 17 décembre 1994,

- Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence, pp. 33-40.
225. NIYUGENKO Gérard, « Accords de paix, résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-confliktuelles : quelle place pour l'Etat de droit », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 403-430.
226. NOVOSSELOF Alexandra, « L'Onu ou la réforme perpétuelle », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2004, pp. 535-544.
227. NTAMPAKA Charles, « Le *Gacaca* : une juridiction pénale populaire », in LESPINAY Charles de, MWOROHA Emile (éditeurs), *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des Grands lacs*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp. 219-236.
228. ONANA Jean-Baptiste, « De la relation entre culture et développement : leçons asiatiques pour l'Afrique », *Politique africaine*, n° 68, décembre 1997, pp. 96-111.
229. ORREGO VICUNA, "The Settlement of disputes and conflict resolution in the context of a revitalized role for the United Nations Security Council", in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 41-50.
230. OWADA Hisashi, "Justice and stability in the international order", in United Nations, *International Law as a language for international relations*, The Hague, Kluwer Law International, Proceedings of the United Nations Congress on Public international law, New York, 13-17 march 1995, 1996, pp. 16-26.
231. PAYE Olivier, « Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux », in DAEMS Alain, NOLASCO Patricio, PAYE Olivier, SCAUS Annemie, VINCINEAU Michel, *A la recherche du nouvel ordre mondial. L'ONU : Mutations et défis*, tome II, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, pp. 93-136.

232. PELLET Alain, « Lotus, que de sottises on profère en ton nom – Remarques sur le concept de souveraineté dans la jurisprudence de la Cour mondiale », in Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, A. Pedone, 2008, pp. 215-230.
233. PEREZ GONZALEZ, « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *Revue Générale de Droit International Public*, tome 92, 1988, n° 1, pp. 63-102.
234. PERRIN de BRICHAMBAUT Marc, « Les relations entre les Nations Unies et les systèmes régionaux », in Société Française pour le Droit International, *Le chapitre VII de la charte des nations unies*, Colloque de Rennes, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 97-106.
235. PESCATORE Pierre, « La souveraineté dans une société d'inégaux, pouvoir suprême...coalisable, partageable, divisible, intégrable...responsable ? Justiciable ? », in Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*. Paris, A. Pedone, 2008, pp. 231-245.
236. PETERSON Dave, « Fin de la guerre dans les Grands lacs : réévaluation », *Les Cahiers de la paix : Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable*, n° 10, 2004, pp. 147-151.
237. PETROVIC Drazen et CONDORELLI Luigi, « L'ONU et la crise yougoslave », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, volume XXXVIII, pp. 32-60.
238. POUILLY Cécile, « Pays immense, problèmes gigantesques, formidable potentiel. La République démocratique du Congo peut-elle tourner la page ? », in *Réfugiés*, n° 145, vol. 1, 2007, p. 7.
239. PREMONT Karine, « La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine : Que reste-t-il des objectifs de Dayton », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la

direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 653-680.

240. PRERA FLORES Anaisabel, « 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*. Bruxelles, Editions Bruylant, tome II, 1998, pp. 1279-1294.
241. PRUNIER Cédric, « Les nouveaux accords de paix en Afrique : entre droit constitutionnel et droit international », *Civitas Europa*, n°6, mars 2001, pp. 107-120.
242. RANJEVA Raymond, « Démocratisation des institutions politiques et organisation des Nations unies », in Boutros BOUTROS-GHALI, *Amicorum Discipulorumque Liber : Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, tome II, 1998, pp. 1295-1305.
243. ROUCOUNAS Emmanuel, « Diplomatie et démocratie », in Boutros BOUTROS-GHALI, *Amicorum Discipulorumque Liber : Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, tome II, 1998, pp. 1307-1329.
244. RUFIN Jean-Christophe, « Les crises de l'Etat dans le tiers monde », Société Française pour le Droit International : *L'Etat souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Colloque de Nancy, Paris, A. Pedone, 1994, pp. 61-71.
245. RUTAKE Pascal, « La démocratie et le débat national au Burundi », in LESPINAY Charles de, MWOROHA Emile (éditeurs), *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des Grands lacs*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp. 237-245.
246. SAHOVIC Milan, « Le développement récent du rôle du Conseil de sécurité et la Charte des Nations Unies », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 339-348.

247. SALMON Jean, « Démocratisation et souveraineté : l'impossible conciliation », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, A. Pedone, 2002, pp.191-200.
248. SALMON Jean, « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique », in CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara et alii, *A la recherche du nouvel ordre mondial. Le droit international à l'épreuve*, tome I, Bruxelles, Editions Complexe, 1993, pp. 59-92.
249. SAYEMAN Bula-Bula, « L'accord de Pretoria du 31 juillet 2002 et le protocole de Luanda du 06 août relatifs au règlement du conflit armé contre la République démocratique du Congo », *Annales de la Faculté de droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, 2004, volume XI-XXVII, pp. 53-68.
250. SCHABAS William, « La place de la coutume dans les travaux des Commissions Vérité, Justice et Réconciliation : le cas de la Sierra Leone », in TAVERNIER Paul et HENCKAERTS Jean-Marie (sous la direction de), *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 149-159.
251. SCHACHTER Oscar, « New custom : Power, *Opinio juris* and contrary Practice », in MAKARCZYK Jerzy (edited by), *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of SKUBISZEWSKI Krzysztof, The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 531-540.
252. SCHRICKE C. « L'Agenda pour la paix de B. Boutros-Ghali : analyse et premières réactions », *Annuaire Français du Droit International*, 1992, pp. 11-31.
253. SICILIANOS Linos-Alexandre, « Le respect des droits de l'homme comme obligation internationale », in Société Française pour le Droit International, *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp.143-152.

254. SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'ONU, la consolidation de la paix et l'édification de la démocratie », in Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, *Droit et justice*, Paris, A. Pedone, 1999, pp. 215-232.
255. SICILIANOS Linos-Alexandre, « Les Nations unies et la démocratisation de l'Etat. Nouvelles tendances », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, Editions A. Pedone, 2002, pp. 13-47.
256. SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue Générale de Droit International Public*, tome CVI-2002, pp. 5-50.
257. SIMMA Bruno. NATO, "the UN and the Use of Force : Legal Aspects", in *European Journal of International Law*, volume 10, number 1, pp. 1-22.
258. SMOUTS Marie-Claude, « Les aspects politiques des opérations de maintien de la paix », in STERN Brigitte (sous la direction de), *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris, Montchrestien, 1997, pp. 23-61.
259. SMOUTS Marie-Claude, « Pour qui sont ces soldats », in SMOUTS Marie-Claude (sous la direction de), *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, Paris, Editions Complexe, 1994, p.
260. SOREL Jean-Marc, « La Somalie et les Nations Unies », *Annuaire Français du Droit International*, volume XXXVII, 1992, pp. 61-88.
261. SOREL Jean-Marc, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in Société Française de Droit International, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, SFDI, Paris, A. Pedone, 1995, pp. 3-57.

262. SOREL Jean-Marc, « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire », *Annuaire Français de Droit International*, 1995, pp. 65-99.
263. STERN Brigitte, « L'évolution du rôle des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in United Nations, *International Law as a language for international relations*, The Hague, Kluwer Law International, Proceedings of the United Nations Congress on Public international law, New York, 13-17 march 1995, 1996, pp. 58-84.
264. SUR Serge, « The State between fragmentation and globalization », *European Journal of International Law*, 1997, n° 3, pp. 421-434.
265. SUR Serge, « Sur quelques tribulations de l'Etat dans la société internationale », *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 881-900.
266. SUR Serge, « Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 13-40.
267. SUR Serge, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *Annuaire Français du Droit International*, 1991, pp. 25-97.
268. TARDY Thierry, « Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix », in *Politique étrangère*, 2/2000, pp. 389-402.
269. TCHIKAYA Blaise, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2008, pp. 515-528.

270. TERCINET Josiane, « Vers de nouvelles combinaisons de forces au service de la sécurité collective », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 51-61.
271. THEDIECK Franz, « Restaurer les capacités de l'administration et de la société civile après un conflit », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de). *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 256-265.
272. THIERRY Hubert, « L' « Agenda pour la paix » et la Charte des Nations Unies », in DUPUY René-Jean (edited by), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de droit international de la Haye, 21-22 juillet 1992, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 375-384.
273. TIMSIT Gérard, « L'Etat stratège : logiques, structures, décisions », *Droit international et coopération internationale*, Johannis-Andrae Touscoz amicorum discipulorumque opus, Nice, France Europe Editions Livres, 2007, pp. 294-306.
274. TOMUSCHAT Christian, « L'intervention structurelle des Nations unies », in MEDHI Rostane (sous la direction de), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001. Paris, Editions A. Pedone, 2002, pp. 101-118.
275. TOMUSCHAT Christian, « L'adaptation institutionnelle des Nations Unies au nouvel ordre mondial », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Colloque des 14-15 et 16 avril 1994, Paris, A. Pedone, pp. 159-174.
276. TSCHIYEMBE Mwayila, « Néo-constitutionnalisme démotique et Etat multinational : une alternative à la déliquescence de l'Etat en Afrique », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 121-143.

277. TSCHYEMBE Mwayila, « L'enjeu de la réconciliation dans le conflit des grands lacs, considérations sur le Burundi et le Rwanda », *Les Cahiers de la paix : Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable*, n° 10, 2004, pp. 171-184.
278. VALIENTE Francisco-José, « La consolidation de la paix et l'intervention civile internationale : le rôle des Nations Unies », in KIRSCHBAUM Stanislav (sous la direction de), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Montréal, L'Harmattan, 2000, pp. 63-82.
279. VALTICOS Nicolas, « Idéal ou idéaux dans le monde actuel : La paix, le développement, la démocratie », in Boutros BOUTROS-GHALI, *Amicorum Discipulorumque Liber : Paix, Développement, Démocratie*, Bruxelles, Bruylant, tome II, 1998, pp. 1405-1416.
280. VERHOEVEN Joe, « L'Etat et l'ordre juridique international », *Revue Générale de Droit International Public*, 1978.
281. VIRALLY Michel, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in DUPUY René-Jean (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 397-424.
282. VOELCKEL Michel. « Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix », *Annuaire Français de Droit International*, pp. 65-85.
283. WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité », *Annuaire Français de Droit International*, tome XXXVII-1991, pp. 165-202.
284. WEDGWOOD Ruth, "Unilateral Action in the UN System", in *European Journal of International Law*, volume 11, number 2, June 2000, pp. 349-359.

285. WEERTS Laurence, « De la souveraineté à la responsabilité, entre fiction et « effet de réel » », in Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 711-728.
286. WICART Jean-Paul, « Mines : menaces à la paix. Le cas de la Bosnie-Herzégovine », in CONOIR Yvan et VERNA Gérard (sous la direction de), *Faire la paix. Concepts et pratiques de la consolidation de la paix*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 224-254.
287. WOUTERS Jan, « Some reflections on democracy and international law », in Mélanges offerts à Jean Salmon, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 783-803.
288. ZASLOFF Joseph, « La quête de la paix au Cambodge », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Paris, A. Pedone, 1996, pp. 399-409.

VI. Jurisprudence

1. *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, avis consultatif du 07 février 1923 : C.P.J.I. Série B, n° 4.
2. *Affaire du Vapeur Wimbledon*, Arrêt du 17 août 1923 : C.P.J.I. Série A n° 1.
3. *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924 : C.P.J.I. Série A, n° 2.
4. *Compatibilités de certains décrets-lois dantziens avec la Constitution de la Ville libre*, avis consultatif, 4 décembre 1935 : C.P.J.I. Série A/B n° 65.
5. *Conditions de l'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies*, avis consultatif du 28 mai 1948 : C.I.J. Recueil 1947-1948.

6. *Affaire du détroit de Corfou (Royaume uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord c. Albanie)*, arrêt du 09 avril 1949. C.I.J. Recueil 1949.
7. *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, avis consultatif du 11 avril 1949 : C.I.J. Recueil 1949.
8. *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations unies*, avis consultatif du 3 mars 1950 : C.I.J. Recueil 1950.
9. *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, avis consultatif, C.I.J. Rec. 1951.
10. *Affaire de l'Interhandel (Suisse c. Etats-Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt du 21 mars 1959 : C.I.J. Recueil 1959.
11. *Affaire du droit de passage sur territoire indien (Portugal c. Inde)*, arrêt du 12 avril 1960 : C.I.J. Recueil 1960.
12. *Certaines dépenses des Nations unies*, avis consultatif du 20 juillet 1962 : C.I.J. Recueil 1962.
13. *Affaire du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969 : C.I.J. Recueil 1969.
14. *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne)*, arrêt du 5 février 1970 : C.I.J. Recueil 1970.
15. *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie, nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971 : C.I.J. Recueil 1971.
16. *Sahara occidental*, avis consultatif du 16 octobre 1975 : C.I.J. Recueil 1975.

17. *Affaire du Plateau continental de la mer Egée (Grèce c. Turquie)*, arrêt du 19 décembre 1978 : C.I.J. Recueil 1978.
18. *Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 12 octobre 1984 rendu par la Chambre constituée par ordonnance de la Cour du 20 janvier 1982 : C.I.J. Recueil 1984.
19. *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986 : C.I.J. Recueil 1986.
20. *Détermination de la frontière maritime (Guinée-Bissau/Sénégal)*, Sentence arbitrale du 31 juillet 1989.
21. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 08 juillet 1996 : C.I.J. Recueil 1996.
22. Cour Eur. D.H., 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, arrêt.

VII. Documents officiels

A. Documents du Conseil de sécurité

1945-1989	
S/5653 du 11 avril 1964	Note du Secrétaire général au sujet de certains aspects du rôle et du fonctionnement de la Force des Nations Unies chargées du maintien de la paix à Chypre
S/RES/217 du 20 novembre 1965	La situation en Rhodésie du sud
S/RES/221 du 09 avril 1965	La situation en Rhodésie du sud
S/RES/232 du 16 décembre 1966	La situation en Rhodésie du sud
S/RES/418 du 4 novembre 1977	La situation en Afrique du sud
S/RES/547 du 13 janvier 1984	La situation en Afrique du sud
S/RES/644 du 7 novembre 1989	La création du Groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua)

1990-1999	
S/21194 du 15 mars 1990	Groupe d'observateur des Nations unies en Amérique centrale, rapport du Secrétaire général
S/RES/650 du 27 mars 1990	La situation en Amérique centrale
S/RES/665 du 25 août 1990	La situation entre l'Irak et le Koweït
S/RES/687 du 3 avril 1991	La situation entre l'Irak et le Koweït
S/RES/688 du 05 avril 1991	La situation en Irak
S/RES/693 du 20 mai 1991	La situation en El Salvador, la création de l'ONUSAL
S/RES/713 du 25 septembre 1991	La situation en ex-Yougoslavie
S/23097 du 30 septembre 1991	Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge
S/RES/717 du 16 octobre 1991	La situation au Cambodge
S/23177 du 30 octobre 1991	Annexe « Acte final de la conférence de Paris sur le Cambodge » comprenant l'« Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge »
S/RES/718 du 31 octobre 1991	La situation au Cambodge
S/RES/729 du 14 janvier 1992	La situation en El Salvador

S/PV.3046 du 31 janvier 1992	La responsabilité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales
S/RES/733 du 23 janvier 1992	La situation en Somalie
S/23501 du 30 janvier 1992	Lettre datée du 27 janvier 1992, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'El Salvador auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe « Accord de paix »
S/23500 du 11 février 1992	Note du Président du Conseil de sécurité concernant la responsabilité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales
S/23613 du 19 février 1992	Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge
S/RES/743 du 21 février 1992	La situation en ex-Yougoslavie
S/RES/745 du 28 février 1992	La situation au Cambodge, la création de l'APRONUC
S/RES/751 du 24 avril 1992	La situation en Somalie, la création de l'ONUSOM
S/24111 du 17 juin 1992	Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, 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
S/24635 du 08 octobre 1992	Lettre datée du 06 octobre 1992, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe « Accord général de paix pour le Mozambique »
S/RES/788 du 19 novembre 1992	La situation au Liberia
S/24833 du 23 novembre 1992	Rapport du Secrétaire général concernant la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador
S/24892 du 03 décembre 1992	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ)
S/RES/793 du 30 novembre 1992	La situation en Angola
S/RES/794 du 03 décembre 1992	La situation en Somalie
S/RES/797 du 17 décembre 1992	La situation au Mozambique, la création de l'ONUMOZ
S/25168 du 26 janvier 1993	La situation en Somalie, rapport du secrétaire général
S/25344 du 26 février 1993	Note du Président du Conseil de sécurité
S/RES/814 du 26 mars 1993	La situation en Somalie, la création de l'ONUSOM II
S/25518 du 02 avril 1993	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations

	Unies au Mozambique
S/25696 du 30 avril 1993	Note du Président du Conseil de sécurité
S/RES/837 du 7 juin 1993	La situation en Somalie
S/25913 du 10 juin 1993	Rapport du Secrétaire général sur le déroulement et le résultat des élections au Cambodge
S/25944 du 15 juin 1993	Application des recommandations figurant dans « Agenda pour la paix », rapport du Secrétaire général
S/RES/841 du 16 juin 1993	La situation en Haïti
S/26034 du 30 juin 1993	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/26063 du 12 juillet 1993	La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti, Rapport du Secrétaire général, Annexe « Accord de Governors Island »
S/26090 du 16 juillet 1993	Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 7 de la résolution 840 (1993)
S/26200 du 02 août 1993	Rapport complémentaire du Secrétaire général sur le Liberia
S/RES/862 du 31 août 1993	La situation en Haïti
S/26422 du 09 septembre 1993	Rapport du Secrétaire général sur le Liberia
S/RES/866 du 22 septembre 1993	La situation au Liberia
S/RES/872 du 05 octobre 1993	La situation au Rwanda, la création de la MINUAR
S/26529 du 05 octobre 1993	Nouveau rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 745 (1992) du Conseil de sécurité
S/26666 du 1 ^{er} novembre 1993	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/RES/880 du 04 novembre 1993	La situation du Cambodge
S/RES/882 du 05 novembre 1993	La situation au Mozambique
S/RES/957 du 15 novembre 1993	La situation au Mozambique
S/26881 du 15 décembre 1993	Lettre datée du 15 décembre 1993, adressée au Secrétaire général par les représentants permanents du Canada, des Etats-Unis d'Amérique, de la France et du Venezuela auprès de l'Organisation des Nations Unies, Annexe « Relevé de conclusions adopté par la Réunion des Amis d'Haïti, tenue à Paris les 13 et 14 décembre 1993 »

S/1994/89 du 28 janvier 1994	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/1994/179 du 16 février 1994	Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador
S/1994/511 du 28 avril 1994	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/RES/916 du 05 mai 1994	La situation au Mozambique
S/RES/918 du 17 mai 1994	La situation au Rwanda
S/RES/925 du 08 juin 1994	La situation au Rwanda, la création de la MINUAR II
S/RES/929 du 22 juin 1994	La situation au Rwanda
S/1994/803 du 07 juillet 1994	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/RES/940 du 02 août 1994	La situation en Haïti
S/1994/1000 du 26 août 1994	Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador
S/1994/1196 du 21 octobre 1994	Rapport d'activité sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/1994/1212 du 31 octobre 1994	Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador
S/RES/960 du 21 novembre 1994	La situation au Mozambique
S/1994/1449 du 23 décembre 1994	Rapport final du Secrétaire général concernant l'Opération des Nations Unies au Mozambique
S/PV.3492 du 18 janvier 1995	Agenda pour la paix
S/RES/976 du 8 février 1995	La situation en Angola, la création d'UNAVEM III
S/1995/220 du 24 mars 1995	Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador
S/RES/1007 du 31 juillet 1995	La situation en Haïti
S/PV.3559 du 31 juillet 1995	La question concernant Haïti
S/RES/1014 du 15 septembre 1995	La situation au Libéria
S/1996/416 du 05 juin 1996	Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Haïti
S/PV/3689 du 15 août 1996	Le déminage dans le contexte des opérations de maintien de la

	paix des Nations Unies
S/RES/1076 du 22 octobre 1996	La situation en Afghanistan
S/RES/1094 du 20 janvier 1997	La situation au Guatemala
S/1997/259 du 28 mars 1997	Lettre datée du 28 mars 1998 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Albanie auprès de l'Organisation des Nations Unies
S/PV.3758 du 28 mars 1997	La situation en Albanie
S/RES/1101 du 28 mars 1997	La situation en Albanie
S/PRST/1997/29 du 27 mai 1997	Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone
S/1997/438 du 05 juin 1997	Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission de vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM III)
S/PRST/1997/36 du 11 juillet 1997	Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone
S/RES/1123 du 30 juillet 1997	La situation en Haïti, la création de la MITNUH
S/PRST/1997/42 du 06 août 1997	Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone
S/RES/1130 du 29 septembre 1997	La situation en Angola
S/RES/1132 du 08 octobre 1997	La situation en Sierra Leone
S/RES/1141 du 28 novembre 1997	La situation en Haïti
S/RES/1156 du 16 mars 1998	La situation en Sierra Leone
S/RES/1162 du 17 avril 1998	La situation en Sierra Leone
S/RES/1063 du 28 juin 1998	La situation en Haïti
S/1998/883 du 22 septembre 1998	Rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit
S/RES/1219 du 31 décembre 1998	La situation en Sierra Leone
S/1999/777 du 12 juillet 1999	Annexe « Accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et le Front Révolutionnaire Uni de Sierra Leone »
S/1999/815 du 23 juillet 1999	Annexe « Accord de cessez-le-feu » concernant la République démocratique du Congo
S/1999/836 du 30 juillet 1999	Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission

	d'Observation des Nations Unies en Sierra Leone
S/RES/1264 du 15 septembre 1999	La situation au Timor oriental, la création de l'INTERFET
S/RES/1270 du 22 octobre 1999	La situation en Sierra Leone
S/RES/1272 du 25 octobre 1999	La situation au Timor oriental, la création de l'ATNUTO
S/RES/1279 du 30 novembre 1999	La situation en république démocratique du Congo, la création de la MONUC

2000-2010	
S/2000/101 du 11 février 2000	Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion, rapport du Secrétaire général
S/RES/1291 du 24 février 2000	La situation en République démocratique du Congo
S/PV.4118 du 23 mars 2000	Le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après un conflit
S/PRST/2000/10 du 23 mars 2000	Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix après les conflits
S/RES/1304 du 16 juin 2000	La situation en République démocratique du Congo
S/2000/751 du 31 juillet 2000	Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/2000/786 du 10 août 2000	Lettre datée du 10 août 2000 adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la Sierra Leone auprès de l'Organisation des Nations Unies
S/RES/1315 du 14 août 2000	La situation en Sierra Leone
S/2000/809 du 21 août 2000	Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies
S/RES/1318 du 7 septembre 2000	Déclaration sur la nécessité d'assurer au Conseil de sécurité un rôle effectif dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en particulier en Afrique
S/2000/915 du 04 octobre 2000	Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone
S/RES/1325 du 31 octobre 2000	Les femmes, la paix et la sécurité

S/2000/1072 du 7 novembre 2000	Lettre datée du 6 novembre 2000, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies et son annexe
S/PV.4223 du 15 novembre 2000	Pas de sortie sans stratégie
S/2003/211 du 21 février 2001	Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1341 du 22 février 2001	La situation en République démocratique du Congo
S/2001/351 du 11 avril 2001	Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies en Angola
S/2001/373 du 17 avril 2001	Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2001/394 du 20 avril 2001	Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix, rapport du Secrétaire général
S/2001/572 du 08 juin 2001	Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1355 du 15 juin 2001	La situation en République démocratique du Congo
S/2001/970 du 16 octobre 2001	Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1376 du 09 novembre 2001	La situation en République démocratique du Congo
S/2001/1154 du 5 décembre 2001	Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes
S/RES/1401 du 28 mars 2002	La situation en Afghanistan, la création de la MANUA
S/RES/1410 du 17 mai 2002	La situation au Timor oriental, la création de la MANUTO
S/24892 du 03 décembre 2002	Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ)
S/2003/211 du 21 février 2003	Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique

	du Congo
S/2003/566 du 27 mai 2003	Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1484 du 30 mai 2003	La situation en République démocratique du Congo
S/2003/715 du 17 juillet 2003	Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, la situation en Irak
S/RES/1493 du 28 juillet 2003	La situation en République démocratique du Congo
S/RES/1497 du 1 ^{er} août 2003	La situation au Liberia
S/2003/863 du 05 septembre 2003	Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/2003/875 du 11 septembre 2003	Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Libéria
S/2003/899 du 17 septembre 2003	Lettre datée du 16 septembre 2003 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général
S/RES/1508 du 19 septembre 2003	La situation en Sierra Leone
S/RES/1509 du 19 septembre 2003	La situation au Libéria, la création de la MINUL
S/2003/944 du 06 octobre 2003	Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental
S/2003/1098 du 17 novembre 2003	Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2003/1175 du 15 décembre 2003	Premier rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria
S/RES/1521 du 22 décembre 2003	La situation au Libéria
S/2004/72 du 26 janvier 2004	Lettre datée du 26 janvier 2004, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité
S/PV.4903 du 26 janvier 2004	Réconciliation nationale après un conflit : rôle de l'Organisation des Nations Unies
S/RES/1528 du 09 mars 2004	La situation en Côte d'Ivoire, la création de l'ONUCI

S/RES/1533 du 12 mars 2004	La situation en République démocratique du Congo
S/2004/229 du 22 mars 2004	Deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria
S/2004/251 du 25 mars 2004	Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2004/300 du 16 avril 2004	Rapport du Secrétaire général sur Haïti
S/RES/1542 du 30 avril 2004	La situation en Haïti, la création de la MINUSTAH
S/RES/1543 du 14 mai 2004	La situation au Timor-Leste
S/PV.4970 du 17 mai 2004	Opérations de maintien de la paix des Nations Unies
S/RES/1545 du 21 mai 2004	La situation au Burundi, la création de l'ONUB
S/2004/443 du 2 juin 2004	Premier rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
S/PV.4993 du 22 juin 2004	Le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix après les conflits
S/2004/634 du 12 août 2004	La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, rapport du Secrétaire général
S/2004/650 du 16 août 2004	Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2004/650 du 16 août 2004	Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2004/616 du 23 août 2004	Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, Rapport du Secrétaire général
S/2004/724 du 09 septembre 2004	Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
A/59/354 du 13 septembre 2004	Rapport du Secrétaire général en réponse au rapport du Groupe de personnalités sur les relations entre l'ONU et la société civile
S/PV 5041 du 22 septembre 2004	Aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation

	de la paix
S/RES/1565 du 1 ^{er} octobre 2004	La situation en République démocratique du Congo
S/PV.5052 du 06 octobre 2004	Justice et légalité : rôle de l'Organisation des Nations Unies
S/2004/430 du 26 novembre 2004	Troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria
S/RES/1576 du 29 novembre 2004	La situation en Haïti
S/2004/965 du 10 décembre 2004	Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/2004/1034 du 31 décembre 2004	Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1584 du 2 février 2005	La situation en Côte d'Ivoire
S/2005/86 du 11 février 2005	Rapport intérimaire du Secrétaire général sur les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest
S/2005/124 du 25 février 2005	Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
S/2005/149 du 08 mars 2005	Troisième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
S/2005/158 du 11 mars 2005	Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général
S/2005/167 du 15 mars 2005	Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1590 du 24 mars 2005	La situation au Soudan
S/2005/273 du 26 avril 2005	Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/RES/1600 du 4 mai 2005	La situation en Côte d'Ivoire
S/2005/310 du 12 mai 2005	Rapport de fin de mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies au Timor oriental établi par le Secrétaire général
S/2005/313 du 13 mai 2005	Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti

S/2005/328 du 19 mai 2005	Quatrième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
S/2005/320 du 26 mai 2005	Rapport spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les élections du 26 mai 2005, la situation en République démocratique du Congo
S/RES/1608 du 22 juin 2005	La situation en Haïti
S/2005/273/Add.2 du 28 juillet 2005	Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/2005/506 du 02 août 2005	Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1620 du 31 août 2005	La situation au Burundi
S/2005/313 du 13 mai 2005	Rapport du secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
S/2005/586 du 14 septembre 2005	Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
S/2005/596 du 20 septembre 2005	Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/PV.5264 du 20 septembre 2005	Le rôle de la société civile dans la prévention et le règlement pacifique des différends
S/PRST/2005/42 du 20 septembre 2005	Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur le rôle de la société civile dans la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends
S/2005/603 du 26 septembre 2005	Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1711 du 29 septembre 2006	La situation en République démocratique du Congo
S/2005/631 du 06 octobre 2005	Rapport du Secrétaire général sur la Mission de Stabilisation des Nations Unies en Haïti
S/RES/1633 du 21 octobre 2005	La situation en Côte d'Ivoire
S/2005/736 du 23 novembre 2005	Lettre datée du 23 novembre 2005 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaire par intérim de la

	Mission permanente du Burundi auprès de l'Organisation des Nations Unies
S/2005/764 du 07 décembre 2005	Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Libéria
S/2005/777 du 12 décembre 2005	Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
S/2005/832 du 28 décembre 2005	Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/RES/1658 du 14 février 2006	La situation en Haïti
S/RES/1704 du 25 août 2006	La situation au Timor-Leste
S/2006/163 du 14 mars 2006	Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
S/PV.5390 du 20 mars 2006	Armes légères
A/60/19 du 22 mars 2006	Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, Session de fond de 2006
S/2006/251 du 20 avril 2006	Rapport de fin de mandat sur le Bureau des Nations Unies au Timor-Leste, établi par le Secrétaire général (Pour la période allant du 14 février au 12 avril 2006)
S/RES/1671 du 25 avril 2006	La situation en République démocratique du Congo
S/2006/269 du 28 avril 2006	Premier rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies en Sierra Leone
S/2006/390 du 13 juin 2006	Vingt-et-unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2006/434 du 22 juin 2006	Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur le processus électoral en République démocratique du Congo
S/2006/580 du 26 juillet 2006	Rapport du Secrétaire général sur la justice et la réconciliation pour le Timor-Leste
S/2006/628 du 8 août 2006	Rapport sur le Timor-Leste présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1690 (2006) du Conseil de sécurité
S/PV.5509 du 09 août 2006	Consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest

S/RES/1719 du 25 octobre 2006	La situation au Burundi
S/RES/1719 du 25 octobre 2006	La situation en Sierra Leone
S/RES/1721 du 1 ^{er} novembre 2006	La situation en Côte d'ivoire
S/2006/939 du 04 décembre 2006	Onzième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'ivoire
S/2006/980 du 14 décembre 2006	Unisson nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit, Rapport du Secrétaire général
A/61/668/Add.1 du 22 décembre 2006	Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général
S/RES/1739 du 10 janvier 2007	La situation en Côte d'ivoire
S/RES/1742 du 15 février 2007	La situation en république démocratique du Congo
S/2007/50 du 1 ^{er} février 2007	Rapport du secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste pour la période allant du 9 août 2006 au 26 janvier 2007
S/2007/156 du 20 mars 2007	Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
S/2007/287 du 17 mai 2007	Premier rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations unies au Burundi
S/RES/1756 du 17 mai 2007	La situation en République démocratique du Congo
S/2007/307 du 24 mai 2007	Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour
S/RES/1769 du 31 juillet 2007	La situation au Darfour, la création de la MINUAD
S/RES/1792 du 19 décembre 2007	La situation au Liberia
S/2008/183 du 19 mars 2008	Seizième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria
S/2008/186 du 24 mars 2008	Rapport du Secrétaire général sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales
S/2008/218 du 02 avril 2008	Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission

	de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo
S/2008/202 du 07 avril 2008	Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
S/PV.5868 du 16 avril 2008	Paix et sécurité en Afrique
S/PV.5881 du 30 avril 2008	Armes légères
S/2008/501 du 29 juillet 2008	Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste (pour la période du 8 janvier au 8 juillet 2008)
S/2008/553 du 15 août 2008	Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Libéria
S/2008/586 du 27 août 2008	Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
S/2008/645 du 13 octobre 2008	Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
S/RES/1840 du 14 octobre 2008	La situation en Haïti
S/2008/622 du 29 octobre 2008	Les femmes, la paix et la sécurité, rapport du Secrétaire général
S/2009/21 du 8 janvier 2009	Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
S/2009/72 du 4 février 2009	Rapport du Secrétaire général sur la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (pour la période allant du 9 juillet 2008 au 20 janvier 2009)
S/2009/83 du 10 février 2009	Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
S/2009/135 du 10 mars 2009	La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, rapport du Secrétaire général
S/2009/196 du 13 avril 2009	Vingtième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
S/2009/297 du 9 juin 2009	Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
S/2009/304 du 11 juin 2009	Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit

S/2009/352 du 13 juillet 2009	Rapport du Secrétaire général sur le déploiement de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
-------------------------------	--

B. Documents de l'Assemblée générale

1945-1989	
A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948	Déclaration universelle des droits de l'homme
A/RES/3302 du 06 novembre 1956	Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956
A/RES/3943 09 October 1958	Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force: report of the Secretary-General
A/RES/2200 (XXI) du 16 décembre 1966	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques
A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970	Déclaration sur les relations amicales entre les Etats
A/RES/2263 (XXII) du 7 novembre 1967	Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
A/RES/37/10 du 15 novembre 1982	Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux
A/RES/43/51 du 5 décembre 1988	Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine
A/RES/43/157 du 08 décembre 1988	Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes
A/RES/1989/51 du 07 mars 1989	Respect des principes de la souveraineté nationale et de la

	non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux
A/44/451 du 9 août 1989	Lettre datée du 9 août 1989, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua auprès de l'Organisation des Nations Unies
A/44/1 du 12 septembre 1989	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/RES/44/21 du 15 novembre 1989	Renforcement de la paix internationale, de la sécurité et de la coopération internationale sous tous ses aspects conformément à la Charte des Nations Unies

1990-1999	
A/44/965 du 17 juillet 1990	Lettre datée du 17 juillet 1990, adressée au secrétaire général par les Représentants permanents des Bahamas, de la Colombie et d'Haïti auprès de l'Organisation des Nations Unies et son annexe
A/44/965/Add. 1 du 18 juillet 1990	Rapports adressés au Secrétaire général par les représentants permanents des Bahamas, de la Colombie et d'Haïti auprès de l'Organisation des Nations Unies, transmettant une lettre datée du 23 juin, émanant de la Présidente provisoire d'Haïti, Mme Ertha Pascal-Trouillot, et concernant la contribution de l'ONU à l'organisation d'élections générales, ainsi qu'un projet de résolution de l'Assemblée générale sur l'assistance à Haïti
A/45/1 du 16 septembre 1990	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/46/1 du 13 septembre 1991	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/46/609 du 19 novembre 1991	Renforcement de l'effectivité du principe d'élections périodiques et honnêtes
A/47/1 du 11 septembre 1992	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/RES/47/120 du 10 février 1993	Agenda pour la paix : Diplomatie préventive et questions connexes
A/RES/47/138 du 1 ^{er} mars 1993	Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes

A/47/965 du 15 juin 1993	Application des recommandations figurant dans « Agenda pour la paix », rapport du Secrétaire général
A/CONF.157/23 du 12 juillet 1993	Déclaration et Programme d'action de Vienne
A/47/975 du 12 juillet 1993	La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti, Rapport du Secrétaire général, en annexe le texte de l'accord de Governors Island
A/RES/47/120B du 20 septembre 1993	Agenda pour la paix
A/48/935 du 6 mai 1994	Développement et coopération économique internationale, Agenda pour le développement, rapport du Secrétaire général
A/48/1 du 10 septembre 1994	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/49/512 du 14 octobre 1994	Questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens qui s'offrent de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales
A/48/1 du 10 décembre 1994	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/50/60-S/1995/1 du 25 janvier 1995	Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du centenaire de l'Organisation des Nations Unies
A/49/1 du 28 février 1995	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/50/10 du 2 mai au 21 juillet 1995	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-septième session, Projet d'article 21 provisoirement adopté par la Commission en première lecture
A/50/332 du 7 août 1995	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
A/50/1 du 22 août 1995	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/51/1 du 20 août 1996	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/51/512 du 18 octobre 1996	Support by the United Nations of the efforts of the Governments to promote and consolidate new or restored democracies: report of the Secretary-General
A/51/761 du 17 janvier 1997	Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les

	démocraties nouvelles ou rétablies, Annexe « Supplément aux rapports sur la démocratisation »
A/51/950 du 14 juillet 1997	Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes, rapport du Secrétaire général
A/52/1 du 3 septembre 1997	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/51/45 du 19 septembre 1997	Rapport du Groupe de travail ad hoc de l'Assemblée générale à composition non limitée, chargée d'élaborer un Agenda pour le développement
A/52/513 du 21 octobre 1997	Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies
A/53/1 du 27 août 1998	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/54/1 du 31 août 1999	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation

2000-2010	
A/54/670 du 16 janvier 2000	Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, rapport du Secrétaire général
A/54/839 du 20 mars 2000	Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix
A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000	Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies
A/55/1 du 30 août 2000	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/RES/55/2 du 13 septembre 2000	Déclaration du Millénaire
A/55/502 du 21 octobre 2000	Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies
A/55/977 du 1 ^{er} juin 2001	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
A/55/1024 du 31 juillet 2001	Etude d'ensemble de toute la question des opérations de

	maintien de la paix sous tous leurs aspects, rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix
A/57/1 du 28 août 2002	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/56/1 du 06 septembre 2001	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/57/387 du 9 septembre 2002	Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement, rapport du Secrétaire général
A/58/1 du 28 août 2003	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/58/817 du 11 juin 2004	Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale, rapport du Groupe de personnalités imminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile
A/59/1 du 20 août 2004	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/59/565 du 2 décembre 2004	Un monde plus sûr : notre affaire à tous, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement
A/59/608 du 15 décembre 2004	Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, rapport du Secrétaire général
A/59/746 du 18 mars 2005	Mission de Vérification des Nations Unies au Guatemala, rapport du Secrétaire général
A/59/2005 du 23 mai 2005	Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, rapport du Secrétaire général
A/60/1 du 05 août 2005	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/60/640 du 29 décembre 2005	Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général
A/60/696 du 24 février 2006	Aperçu général du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1 ^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005 et budgets pour l'exercice allant du 1 ^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, Rapport du Secrétaire général

A/60/705 du 02 mars 2006	Désarmement, démobilisation et réintégration, rapport du Secrétaire général
A/60/19 du 22 mars 2006	Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail, session de fond de 2006
A/61/6 du 08 juin 2006	Cadre stratégique proposé pour l'exercice biennal 2008-2009
A/61/1 du 16 août 2006	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/61/583 du 20 novembre 2006	Unis dans l'action, rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement
A/61/636 du 14 décembre 2006	Unisson nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit, rapport du Secrétaire général
A/61/668/Add.1 du 22 décembre 2006	Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, rapport du Secrétaire général
A/61/668 du 13 février 2007	Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, rapport du Secrétaire général
A/61/858 du 13 avril 2007	Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix, rapport du Secrétaire général
A/61/858/Add. 1 du 17 avril 2007	Rapport d'ensemble sur le renforcement de l'aptitude de l'Organisation à gérer des opérations de paix et de sécurité et à leur fournir l'appui nécessaire, rapport du Secrétaire général
A/RES/61/279 du 1 ^{er} août 2007	Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir
A/62/1 du 31 août 2007	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/63/1 du 12 août 2008	Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation
A/63/702 du 03 février 2009	Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir, rapport du Secrétaire général

C. Autres documents des Nations unies

E/CN.4/1998/53/Add. 2 du 16 octobre 1998	Additif au Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. DENG, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme
DP/CPO/DRC/1 du 25 juillet 2002	Ebauche de Programme de pays avec la République démocratique du Congo (2003-2005), analyse de la situation
E/2004/80 du 16 juin 2004	Programme à long terme d'aide à Haïti, rapport du Secrétaire général
E/2005/66 du 20 mai 2005	rapport du groupe consultatif ad hoc sur Haïti

D. Autres documents officiels

La Charte de la Ligue des Etats arabes	Adoptée le 22 mars 1945
La Charte des Nations Unies	Adoptée le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 29 octobre 1945
La Charte de l'Organisation des Etats américains	Adoptée le 30 avril 1948 et entrée en vigueur le 13 décembre 1951
La Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales	Adoptée le 04 novembre 1950 et entrée en vigueur le 03 septembre 1953
La Résolution de l'Institut du Droit International sur la détermination du domaine réservé et ses effets, session d'Aix en Provence	Adoptée le 29 avril 1954
La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	Adoptée le 27 juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986
La Charte de Paris pour une nouvelle Europe	Adoptée le 21 novembre 1990
Conférence pour la paix en Yougoslavie : Commission d'arbitrage : Avis n° 1	Rendu le 29 novembre 1991
L'acte constitutif de l'Union africaine	Adoptée le 11 juillet 2000

La Charte de l'Organisation de la Conférence islamique	Telle que révisée et adoptée le 14 mars 2008
Le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne	Adopté le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1 ^{er} décembre 2009

VIII. Documents électroniques

1. ARCARI Maurizio, « Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : L'action du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Perspectives Internationales et Européennes*, n° 1, article disponible à l'adresse suivante : <http://revel.unice.fr/pie/document.html?id=31>.
2. BRAECKMAN Colette, « Terreur des milices, exactions de l'armée, hantise du génocide au Burundi », article disponible à l'adresse suivante : <http://www.monde-diplomatique.fr/1996/03/BRAECKMAN/2447.html>.
3. CAPLAN Richard et POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du *state building* », *Critique internationale*, n° 28, juillet-septembre 2005, article disponible à l'adresse suivante : <http://doc.operationspaix.net/serv1/Pouligny-Caplan-Histoire-Contradictions-State-Building.pdf>.
4. CHOMSKY Noam, 'Rogue States', *Z Magazine*, April 1998, article disponible à l'adresse suivante: <http://www.chomsky.info/articles/199804--.htm>.
5. Comité Internationale de la Croix-Rouge, « *Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : position du CICR* », article disponible à l'adresse suivante : <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/idp-icrc-position-030706>.
6. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, « *La responsabilité de protéger* », rapport disponible sur le site de la Commission à l'adresse suivante : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>.

7. COULON Jocelyn, « La formation en maintien de la paix au service de la consolidation de la paix », article disponible à l'adresse suivante : <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/417-2.pdf>.

8. CUTILLO Alberto, "International assistance to countries emerging from conflict: A review of fifteen years of interventions and the future of Peacebuilding", *International Peace Academy Report*, Policy paper, February 2006, article disponible à l'adresse suivante : [www.ipacademy.org/Programs/Research/ProgReseSecDev_Pub.htm le 2/08/2007](http://www.ipacademy.org/Programs/Research/ProgReseSecDev_Pub.htm_le_2/08/2007).

9. FRANCK Thomas, « The emerging right to democratic governance », *American Journal of International Law*, 1992, article disponible à l'adresse suivante; <http://www.asil.org/files/EmergingRighttoDemocratic.pdf>.

10. GARCIA Thierry, « Recours à la force et droit international », *Perspectives Internationales et Européennes*, n° 1, article disponible à l'adresse suivante : <http://revel.unice.fr/pie/document.html?id=46>.

11. Geopolitis, « Déminer le Cambodge : il faudra trente ans », article disponible à l'adresse suivante : <http://www.geopolitis.net/STRATEGIES/DEMINER%20LE%20CAMBODGE.pdf>.

12. LEGARE Kathia, « Les Etats défailants dans la filière terroriste : un apport nécessaire ou contingent ? », *Sécurité mondiale*, N° 28, septembre-octobre 2007, article disponible à l'adresse suivante : http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section_Publications/Securite_mondiale/Securitemondiale28.pdf.

13. LENNON Alexander and EISS Camille, « Reshaping Rogue States. Preemption, Regime Change, and US Policy toward Iran, Iraq and North Korea », article disponible à l'adresse suivante : <http://mitpress.mit.edu/catalog/item/default.asp?tid=10310&ttype=2>.

14. LLOYD Jane, « Renforcer les mandats des policiers de l'ONU », *Chronique des Nations Unies*, (édition en ligne), article disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/french/pubs/chronique/2005/numero3/0305p8.html>.
15. MINVIELLE Jean-Paul et BRY Xavier, « Critique de l'Indicateur de Pauvreté Humaine du PNUD et proposition d'un Indice Synthétique de la Pauvreté Humaine (ISPH) », article disponible à l'adresse suivante : <http://www.c3ed.uvsq.fr>.
16. O.C.D.E., « Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les Etats fragiles », article disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf.
17. OTAN, « Le Concept stratégique de l'Alliance », article disponible à l'adresse suivante : www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm.
18. POUYE Raphael, ““Shadow States”? States building and national invention under external constraint in Kosovo and East-Timor (1974-2002)”, *Question de recherche/Research in question* – n° 13 – February 2005, article disponible à l'adresse suivante: <http://www.ceri-science-po.org/publica/qdr.htm>.
19. RAINAUD Anne, « Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix », *Perspectives Internationales et Européennes*, n° 1, 2003. Article tiré d'une communication donnée lors de la journée d'études sur le thème « *L'usage de la force et le droit : théorie et pratique* », Institut du Droit, de la Paix et du Développement », Nice, 10 décembre 2003 ; disponible à l'adresse suivante : <http://revel.unice.fr/pie/document.html?id=41>.
20. RANCOURT Jean-François, « « Rogue States », un concept incompatible avec la politique étrangère canadienne », in *Points de mire*, vol. 6, n° 19 janvier 2005, article disponible à l'adresse suivante : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>.
21. Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, « L'émergence et l'évolution de la police civile en opérations de paix », article disponible à l'adresse suivante : <http://www.operationspaix.net/-Police-civile>.

22. RONAI Maurice, « Rogue States », *Nouvelles pratiques des Alliances, Cahiers d'études stratégiques*, n° 20 – 2^{ème} trimestre 1997, article disponible sur le site de l'auteur à l'adresse suivante : <http://www.ronai.org/spip.php?article12>.
23. SCHARF Michael « The Special Court for Sierra Leone », *American Journal of International Law*, October 2000, article disponible à l'adresse suivante : <http://www.asil.org/insigh53.cfm#author>.
24. SIONNEAU Bernard, « Réseaux conservateurs et nouvelle doctrine américaine de sécurité », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2003, article disponible à l'adresse suivante : <http://www.afri-ct.org/Reseaux-conservateurs-et-nouvelle>.
25. SUR Serge, « Sur les « Etats défaillants » », article disponible à l'adresse suivante : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0502-SUR-FR-2.pdf>.
26. TERCINET Josiane, « Les opérations militaires extérieures au début des années 2000 », *Arès*, n° 56, volume XXII-Fascicule 1, Décembre 2005, article disponible à l'adresse suivante : http://webu2.upmf-grenoble.fr/espace-europe/cesice/publication/ares/56/ares56_95_108.pdf.
27. TEXEIRA Pascal, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats délinquants ou déchirés par des conflits internes », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2005, article disponible à l'adresse suivante : <http://www.afri-ct.org/Un-nouveau-defi-pour-le-Conseil-de>.

Résumé : La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives

La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix consiste après les conflits à définir et étayer, entre les Etats comme à l'intérieur de ceux-ci, les structures propres à raffermir la paix et éviter une reprise des hostilités. Elle est favorisée par la fin de la guerre froide qui voit apparaître de nouvelles formes de menaces à la paix et la sécurité internationales au nombre desquelles figure principalement la défaillance de l'Etat périphérique occasionnée par la réduction de l'intensité des conflits armés au seuil de ses rapports internes. Cette défaillance se caractérise par des atteintes graves à l'exercice de leur compétence nationale ainsi que par la déshérence consécutive des matières qui ressortent de leur domaine réservé. Elle est source de menace pour la paix et la sécurité internationales et au-delà remet en cause la souveraineté de l'Etat. En déployant ses mesures dans les domaines de la consolidation sécuritaire, politique, économique et sociale de la paix, la pratique des opérations de consolidation de la paix s'est assimilée à une entreprise de restauration de l'Etat, démontrant l'attachement de l'Organisation des Nations unies et de ses Etats membres au maintien de l'Etat, pierre angulaire de l'édifice du maintien de la paix. De ce point de vue, elle est en conformité avec le droit international et la Charte des Nations unies qui depuis 1945 entend faire de l'Etat un instrument au service d'une conception structurelle de la paix. Dans un objectif d'efficacité, cette pratique s'est orientée vers l'instauration au sein des Etats d'une gouvernance fondée sur l'Etat de droit et le respect des pratiques démocratiques. Cette nouvelle orientation ouvre de nouvelles perspectives à l'Organisation des Nations unies qui entend faire reposer la paix et la sécurité internationales sur une communauté d'Etats démocratiques ; elle pose au-delà la question de sa conformité au texte de la Charte et au droit international.

Mots clés : Organisations des Nations unies, Opérations de maintien de la paix, Consolidation de la paix après les conflits, Etat de droit, Droits de l'homme, Elections, Démocratie.

Summary: The United Nations practice of peacebuilding operations: analysis, assessment and perspectives

The United Nations practice of peacebuilding operations aims to define and support among States as well as within them structures in order to consolidate peace and prevent a resumption of hostilities. It has been favoured by the end of the Cold War with the emergence of new forms of threats to international peace and security, primarily the failure of the peripheral State due to the armed conflict intensity reduction. This failure is characterized by attacks upon the exercise of domestic jurisdiction as well as the consecutive abandonment of the matters that emerged from their reserved area. It is a source of threat to international peace and security and beyond it jeopardizes State's sovereignty. By deploying its measures in the areas of security, political, economic and social peace, the practice of peacebuilding operations has been assimilated to State building practice, demonstrating the commitment of the Organization of the United Nations and its Members to maintain State a cornerstone of the edifice of peace. From this point of view, it is in conformity with international law and United Nations Charter which aims since 1945 to make States an instrument for structural design of peace. With the objective of efficiency, this practice has turned towards the establishment within the States of governance based on the rule of law and respect for democratic practices. This new approach opens new perspectives to the United Nations who intends to stand, for peace and security, on a community of democratic States; it raises beyond the issue of it conformity to the text of the Charter and the International Law.

Keywords: United Nations Organizations, Operations peacekeeping, Peacebuilding, Rule of law, Human Rights, Elections, Democracy.

