

## Rapport de la Commission de défense de l'Assemblée de l'UEO sur le rôle de l'Europe en Bosnie-et-Herzégovine (15 octobre 1996)

**Légende:** Le 15 octobre 1996, au nom de la commission de défense de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), le Néerlandais Jan Dirk Blaauw présente un rapport sur le rôle de l'Europe en Bosnie-et-Herzégovine et expose les missions de l'Implementation Force (IFOR) dans le cadre de l'application des Accords de paix de Dayton.

**Source:** BLAAUW, Jan Dirk. Le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine, Document-UEO 1541. 41e session (2e partie). Paris: Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale-Commission de défense, 1996. 23 p.

**Copyright:** (c) WEU Secretariat General - Secrétariat Général UEO

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_la\\_commission\\_de\\_defense\\_de\\_l\\_assemblee\\_de\\_l\\_ueo\\_sur\\_le\\_role\\_de\\_l\\_europe\\_en\\_bosnie\\_et\\_herzegovine\\_15\\_octobre\\_1996-fr-c4913ecf-f868-4155-9988-12c1c90f5df6.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_de_defense_de_l_assemblee_de_l_ueo_sur_le_role_de_l_europe_en_bosnie_et_herzegovine_15_octobre_1996-fr-c4913ecf-f868-4155-9988-12c1c90f5df6.html)

**Date de dernière mise à jour:** 05/09/2012

## Le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine - Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Blaauw, rapporteur (15 octobre 1996)

### Projet de recommandation sur le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant de ce que, depuis la signature de l'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine le 14 décembre 1995 à Paris, la cessation des hostilités soit effective ;
- (ii) Convaincue que la présence de l'IFOR, Force de mise en œuvre militaire multinationale, puissamment armée, bien équipée et de grande envergure, a constitué un instrument indispensable pour le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine ;
- (iii) Notant avec satisfaction que la République de Bosnie-Herzégovine et les entités ont redéployé leurs forces en trois phases comme le prévoit l'article IV de l'accord relatif aux aspects militaires du règlement de paix;
- (iv) Consciente de ce que les élections du 14 décembre 1996 n'ont fait que confirmer les ambitions des dirigeants nationalistes, qui sont contraires à l'esprit des Accords de Dayton, lesquels prévoient la création d'institutions multi-ethniques viables et démocratiques ;
- (v) Regrettant qu'à quelques exceptions près, tous les inculpés de crimes de guerre soient encore en liberté du fait que ni les parties aux Accords de Dayton ni l'IFOR ne se sont montrées disposées à les arrêter pour les faire comparaître devant le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie à La Haye ;
- (vi) Convaincue qu'il ne pourra y avoir de réconciliation en Bosnie-Herzégovine tant que les individus inculpés des crimes de guerre atroces qui ont été commis n'auront pas été jugés par le Tribunal de La Haye ;
- (vii) N'ignorant pas que plus de cinq millions de mines terrestres causent toujours de graves problèmes pour la population et que le déminage, qui incombe aux anciennes parties au conflit, ne progresse qu'à un rythme très lent, si toutefois il progresse ;
- (viii) Notant que l'IFOR joue un rôle important et indispensable en apportant un soutien complémentaire à l'OSCE dans l'accomplissement des tâches liées à la mise en œuvre de l'accord sur la limitation des armes au niveau sous-régional et de l'accord de Vienne sur les mesures de confiance signés par les cinq parties de l'ex-Yougoslavie sous les auspices de l'OSCE ;
- (ix) Notant que la Force de police internationale ne dispose ni des ressources humaines ni des équipements nécessaires pour remplir sa mission principale consistant à aider au rétablissement de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine ;
- (x) Convaincue de la nécessité de disposer d'une force de sécurité publique, gérée par les Européens, qui devrait être un organe armé, de taille plus importante et mieux équipé, mais doté du même mandat général que l'IPTF et à même de le mettre en œuvre sans le soutien d'une force succédant à l'IFOR ;
- (xi) Convaincue que les résultats du programme d'équipement et d'entraînement mené sous l'égide des Etats-Unis risquent de rendre caduc l'objectif visé par les Accords de Dayton et qu'au lieu de fournir de nouvelles armes, il conviendrait désormais de faire porter l'effort principal sur l'établissement d'un véritable équilibre en réduisant les armes en tous lieux ;
- (xii) Notant qu'on n'est pas encore parvenu à ce jour à assurer la liberté de mouvement et le retour et la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, ce qui constitue l'un des objectifs fondamentaux des Accords de Dayton ;

(xiii) Considérant que, dans les circonstances actuelles, l'organisation des élections municipales en Bosnie, pour lesquelles les parties ne sont apparemment pas prêtes mais à propos desquelles l'IFOR a reçu mandat d'apporter aide et soutien, porterait gravement atteinte à la position et à la crédibilité de l'IFOR et de la force qui lui succédera éventuellement ;

(xiv) Consciente de ce qu'en raison de la lenteur avec laquelle les nouvelles structures civiles se mettent en place et des fortes rivalités qui existent encore entre les différents groupes ethniques, l'IFOR devra être remplacée par une nouvelle force si l'Europe et ses alliés veulent s'assurer que la Bosnie ne plonge pas à nouveau dans la guerre ;

(xv) Convaincue que si les Etats-Unis décidaient de ne pas fournir un important contingent de forces terrestres à une force succédant à l'IFOR, cette décision mettrait en péril et l'application des Accords de Dayton et l'avenir de la coopération atlantique ;

(xvi) Considérant que l'aide et le soutien que l'IFOR est censée apporter à une multitude d'organisations humanitaires internationales ont un effet négatif sur son efficacité, et qu'il convient d'accorder une plus grande attention à la coordination entre l'IFOR et ces organisations afin de mieux utiliser ses précieuses ressources,

## RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'appuyer vigoureusement la création d'une force succédant à l'IFOR, dotée d'un mandat allant jusqu'aux élections de 1998 incluses, et à laquelle participerait pleinement un important contingent de forces terrestres américaines ;
2. D'examiner avec attention la question du déminage du territoire de la Bosnie-Herzégovine, en envisageant la possibilité pour l'UEO de monter une opération de déminage dans ce pays ;
3. D'étudier la possibilité de créer une force succédant à la Force de police internationale (IPTF), qui devrait être un organe armé placé sous le commandement de l'UEO, de taille plus importante et mieux équipé, mais doté du même mandat général que l'IPTF et à même de le mettre en œuvre sans le soutien d'une force succédant à l'IFOR ;
4. De demander instamment le report des élections municipales en Bosnie-Herzégovine au printemps 1997 au plus tôt, période à laquelle leur organisation se présentera peut-être dans des conditions plus favorables.

### **Exposé des motifs**

(présenté par M. Blaauw, rapporteur)

#### **I. Introduction**

1. Après quatre années d'atrocités sans précédent dans un conflit qui a coûté la vie à plus de 260 000 personnes, dévasté 60 % des biens et une grande partie de l'infrastructure en Bosnie, les Accords de Dayton, en dépit de leurs insuffisances reconnues, ont apporté un soulagement à toutes les personnes concernées.
2. Ils ont apporté l'espoir à la population de la Bosnie de connaître un avenir sans guerre et créé les conditions de base lui permettant de commencer à reconstruire le pays et ses institutions politiques.
3. Pour la communauté internationale, ils ont créé un cadre lui permettant de réaliser au moins certaines de ses ambitions, à savoir aider les Bosniaques à mettre en place un Etat crédible pouvant jouir de relations normales avec les autres Etats.
4. Un aspect essentiel des Accords de Dayton est l'accord relatif aux aspects militaires du règlement de paix où les parties « se félicitent que la communauté internationale soit disposée à envoyer dans la région, pour une période d'environ un an, une force qui les aidera à appliquer les dispositions territoriales et autres

dispositions connexes d'ordre militaire, telles qu'elles figurent dans l'accord ». Les efforts consciencieux déployés par cette force de mise en œuvre, l'IFOR, ont empêché les anciennes parties belligérantes d'engager de nouvelles hostilités. En outre, l'IFOR a pris de nombreuses initiatives afin de contribuer à rétablir la paix et à commencer la reconstruction du pays.

5. Conformément à son mandat, l'IFOR est censée se retirer fin 1996. Il va sans dire que la Bosnie-Herzégovine n'est pas encore prête à voler de ses propres ailes. Les pays participant à l'IFOR et les anciennes parties belligérantes conviennent de manière générale qu'une force post-IFOR est nécessaire car il reste beaucoup à faire pour mettre complètement en œuvre les Accords de Dayton, et aussi parce que la Bosnie-Herzégovine a besoin de répit.

6. L'objectif du présent rapport est d'examiner les réalisations de l'année passée et d'étudier ce que l'Europe et la communauté internationale peuvent faire pour favoriser la poursuite de la mise en œuvre des Accords de Dayton.

## II. La création et le mandat de l'IFOR

7. Les Accords de Dayton prévoyaient la constitution d'une force de 60 000 hommes placée sous le commandement de l'OTAN afin de faire respecter le cessez-le-feu du 5 octobre 1995 et de contribuer à la mise en œuvre d'une partition de la Bosnie en deux entités ayant en commun une structure politique souple.

8. Cette force de mise en œuvre internationale (IFOR) avait pour but d'imposer le repli des anciennes factions belligérantes au-delà d'une zone de séparation et de faire en sorte qu'elles évacuent un secteur convenu qui ferait l'objet d'un échange dans les 45 jours. L'IFOR devait également surveiller et faire appliquer le retrait ou le démantèlement des mines et autres armes des zones de séparation, ainsi que le stockage de toutes les armes lourdes dans des endroits désignés dans les 120 jours suivant la cérémonie officielle de la signature de l'accord.

9. Les Accords de Dayton attribuaient à l'IFOR un mandat assez large en vertu duquel elle était chargée, outre les tâches précédemment mentionnées, de faciliter la liberté de mouvement et la réinstallation des réfugiés, ainsi que le travail des organisations d'aide humanitaire, de résoudre les conflits aux frontières, de créer des conditions de sécurité propres à la tenue d'élections libres et de riposter aux actes de violence commis à l'encontre des civils.

10. Quinze Etats membres de l'OTAN et dix-neuf Etats non membres ont fourni des troupes pour la mise en place de l'IFOR, l'Islande ayant manifesté sa solidarité par une participation non militaire. Le 28 novembre 1995, l'OTAN et la Russie sont convenues de créer une « commission consultative » conjointe qui devait permettre aux forces russes d'opérer sous le commandement des Etats-Unis, par opposition à celui de l'OTAN.

11. Une brigade russe composée d'environ 1 500 hommes a été implantée près de Brcko dans une zone contrôlée par les Serbes bosniaques. Son commandant coopère avec l'IFOR par l'intermédiaire du Général George Joulwan, Commandant en chef des forces américaines en Europe. Un comité de coordination 16+N a été créé pour garantir la bonne application du mandat de l'IFOR, auquel un nombre très important de pays contribuent.

12. Pour le déploiement de l'IFOR, le territoire bosniaque a été divisé en trois secteurs :

- un « secteur nord », sous contrôle américain, dont le quartier général est situé à Tuzla, regroupant des forces des Etats-Unis, de la Turquie, de la Russie, de la Norvège, de la Suède, du Danemark, de la Pologne, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de l'Estonie et de la Finlande ;

- un « secteur sud-ouest », sous contrôle britannique, dont le quartier général se situait à l'origine à Gornji Vakuf, mais qui est maintenant à Banja Luka, regroupant des forces du Royaume-Uni, des Pays-Bas, du Canada, du Pakistan, de la République tchèque et de la Malaisie ;

- un « secteur sud-est », sous contrôle français, dont le quartier général se situe à Mostar et regroupant des forces de la France, de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et du Luxembourg.

13. A la tête de la structure de commandement de l'IFOR se trouvait le Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN en Europe (SACEUR) ; venaient ensuite le Commandant en chef des forces alliées du Sud-Europe (CINCSOUTH), qui a mis en place un quartier général de campagne à Sarajevo et Zagreb, et le Commandant du Corps de réaction rapide allié (COMARRC), basé à Sarajevo. Enfin, on trouvait les commandants des trois divisions multinationales dont les quartiers généraux étaient à Tuzla, Gornji Vakuf (aujourd'hui Banja Luka) et Mostar.

14. Le 18 février 1996, le Général Joulwan, SACEUR, a fait savoir à M. Solana, Secrétaire général de l'OTAN, que le déploiement de l'IFOR était terminé.

15. A la fin du mois de septembre 1996, le total des effectifs de l'IFOR en Bosnie s'élevait à près de 47 000 hommes, parmi lesquels 39 000 environ, soit 83 %, provenaient d'Etats membres de l'OTAN et environ 8 000, soit 17 %, étaient issus d'Etats non membres de l'OTAN.

16. L'IFOR a respecté le premier délai qui lui avait été fixé pour la mise en œuvre de sa mission en annonçant le 19 janvier 1996 la création d'une zone de séparation de quatre kilomètres de large entre la Fédération croato-musulmane et l'entité serbe.

17. En janvier et en février, lorsque les Serbes bosniaques vivant dans la banlieue de Sarajevo commencèrent à abandonner leurs foyers et à brûler leurs maisons, l'IFOR ne fit rien pour s'y opposer, arguant qu'elle voulait préserver son impartialité.

18. Le 30 janvier 1996, les anciennes parties au conflit en Bosnie commencèrent à retirer leurs armes lourdes qu'elles devaient évacuer avant le samedi 3 février 1996 à minuit des secteurs qui ne leur étaient pas attribués par les Accords de Dayton. Ces secteurs devaient demeurer exempts de toute présence militaire, à l'exception des forces de l'IFOR, jusqu'au transfert de l'autorité civile 45 jours plus tard, le 19 mars 1996.

19. Fin février, les anciennes factions rivales avaient déjà retiré leurs forces et leurs équipements de la zone de séparation.

20. Le 19 mars, soit le jour J+90 depuis le début de l'opération menée par l'IFOR, une zone de séparation large de 10 kilomètres avait été instaurée le long d'une frontière interethnique longue de 1 075 kilomètres. Dans le même temps, la partition de la Bosnie-Herzégovine en une Fédération croato-musulmane représentant 51 % du territoire bosniaque et en une République serbe représentant 49 % du territoire entrant en vigueur.

21. A l'expiration du délai J+120, le 18 avril 1996 à minuit, tous les soldats des anciennes parties rivales devaient avoir réintégré leurs casernes et placé toutes leurs armes lourdes dans les zones désignées par l'IFOR. De manière générale, le SACEUR a estimé que d'importants progrès avaient été faits, mais il considérait, essentiellement pour des raisons techniques, qu'il faudrait encore du temps pour respecter pleinement les dispositions contenues dans les Accords de Dayton. On estimait que 200 000 à 300 000 soldats devaient retourner dans leurs casernes et qu'une partie d'entre eux au moins devaient être démobilisés.

22. De plus, entre 5 000 et 6 000 pièces d'artillerie lourde (y compris 800 chars et 1 300 pièces d'artillerie) devaient être rassemblées.

23. Dans l'ensemble, après 120 jours passés en Bosnie, l'IFOR était parvenue à de nombreux résultats positifs. Durant la période J+120, 90 % des chars avaient été placés dans les zones de cantonnement, ainsi que 85 % de l'artillerie et de 80 à 95 % des systèmes de défense aérienne ; la liberté de circulation était en principe garantie, les routes ouvertes, la zone de séparation de dix kilomètres avait été mise en place, six des

principaux ponts sur la Sava « reliant la Bosnie à l'Europe » avaient été réparés et 49 autres reconstruits, et de nombreux projets de travaux avaient reçu le feu vert.

24. Après avoir respecté le délai fixé à D+120, l'IFOR pouvait se permettre, tout en continuant d'examiner en priorité la mise en œuvre de ses missions militaires, de consacrer davantage de temps à l'aide aux organisations civiles en Bosnie-Herzégovine. Elle a continué de se consacrer à la réfection des ponts, des routes et des voies de chemin de fer, et contribué à rétablir l'approvisionnement en gaz, en eau et en électricité, ainsi que les télécommunications, et à reconstruire les écoles et les hôpitaux.

25. L'IFOR a fourni également une aide substantielle à l'OSCE en ce qui concerne la préparation et la tenue des élections du 14 septembre 1996. Elle a permis à d'autres organisations internationales et humanitaires d'accomplir leurs missions, non seulement en rendant l'environnement sûr, mais aussi en fournissant une aide pour les situations d'urgence, ainsi que dans les domaines logistique, médical et autres, et dans celui de l'information.

26. Afin de faciliter l'accomplissement de ces différentes missions, l'IFOR a adapté la structure de sa force en remplaçant les unités lourdes par de plus mobiles. Elle s'est efforcée également de rendre effective la liberté de mouvement, tâche qui s'est révélée la plus ardue.

27. Les changements relatifs à la mise en œuvre du mandat de l'IFOR seront examinés de façon plus approfondie dans le chapitre IX du présent rapport.

### **III. La Force de police internationale des Nations unies (IPTF)**

28. Conformément à l'annexe 11 des Accords de Dayton, une force de police internationale fut créée sur la base de la Résolution 1035 du Conseil de sécurité du 21 décembre 1995. Les tâches principales de cette force, telles qu'elles sont énoncées dans l'annexe 11 des Accords de Dayton, consistent à observer les activités policières et le fonctionnement de l'appareil judiciaire, à favoriser la création d'un climat sûr et stable pour la tenue d'élections en Bosnie et à superviser la réorganisation de la police bosniaque.

29. Le vice-ministre de la défense de la Bosnie-Herzégovine, Hasan Gengic, a admis que la restructuration des forces de police était une question assez complexe, et ajouté qu'il ne serait possible d'avancer que pas à pas. Tout d'abord, la police de la Fédération devrait commencer par porter le même uniforme et se conformer aux mêmes règles. Parmi les anomalies que présente l'organisation des forces de police en Bosnie-Herzégovine, on remarque que dans la Fédération, le commandement de la police a été décentralisé et s'exerce au niveau des cantons, tandis que dans la Republika Srpska, il est centralisé et dépend du ministre de l'intérieur. Autre anomalie : chacune des entités a son ministre de l'intérieur mais l'autorité judiciaire est concentrée entre les mains d'un ministre de la justice relevant de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Il est compréhensible que les autorités locales ou régionales aient intérêt à contrôler la police, dont le rôle est essentiel pour le succès ou l'échec du rétablissement de la liberté de mouvement et du retour et de la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées. Le gouvernement bosniaque se propose de créer une police des frontières d'Etat pour les trois entités, qui dépendrait de la présidence mais n'aurait pas de rapport avec les forces de police civiles chargées de faire respecter la loi.

30. Les effectifs de l'IPTF sont plus ou moins au complet depuis août 1996, regroupant 1 688 officiers de police détachés, dont un grand nombre provient d'Etats membres des Nations unies tels que l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, les Etats-Unis, l'Egypte, le Honduras, le Ghana, le Népal, la Jordanie et le Pakistan. 531 d'entre eux, soit 31,5 %, proviennent de pays membres de l'Union européenne et 156, soit 9,2 %, des Etats-Unis. En raison de problèmes internes, l'IPTF s'est concentrée jusqu'ici sur des missions d'observation, comportant des patrouilles communes avec les forces de police locales et des visites dans les prisons afin de veiller au respect des droits de l'homme. Elle prévoit maintenant d'accorder davantage d'attention au fonctionnement de l'appareil judiciaire.

31. Des sources bosniaques ont critiqué le peu d'efficacité de l'IPTF, estimant que ses effectifs sont insuffisants, que ses officiers ne sont pas armés et que la coordination entre l'IPTF et l'IFOR n'est pas

satisfaisante.

32. Bien que l'IPTF ait été conçue volontairement comme une force non armée, on pense que compte tenu des circonstances actuelles en Bosnie, si les officiers de police des Nations unies portaient une arme, ils pourraient vraisemblablement mieux accomplir les tâches pour lesquelles ils ont été mandatés.

33. Un autre problème tient à l'hétérogénéité de l'IPTF car elle regroupe des officiers de police venant de pays ayant des opinions et des pratiques différentes en ce qui concerne le rôle et la mission de la police en matière de respect de la loi et de maintien de l'ordre public.

34. Conformément à son mandat actuel, l'IPTF est censée évaluer les menaces à l'ordre public et donner des avis sur la capacité des organismes de maintien de l'ordre de faire face à ces menaces. Les affrontements interethniques constituent assurément une question du ressort de l'IPTF, mais en l'état actuel des choses, elle n'est ni équipée, ni entraînée pour maîtriser les émeutes. Jusqu'ici, c'est l'IFOR qui a été chargée d'intervenir dans de telles situations, mais cette force militaire ne dispose pas non plus des moyens ni de la formation qui conviendraient.

35. En dépit de quelques incidents survenus précédemment, de bonnes relations de travail sont désormais établies entre l'IPTF et l'IFOR, puisque des officiers de liaison de l'IFOR ont été affectés à tous les quartiers généraux de districts de l'IPTF et envoyés dans un certain nombre de garnisons plus petites. L'IFOR est intervenue à plusieurs reprises à la demande de l'IPTF et elle a été chargée officiellement par l'OTAN de prêter main-forte au personnel de l'IPTF.

36. L'IPTF vient seulement de commencer à superviser la réorganisation de la police bosniaque, qui prévoit une réduction considérable de ses effectifs, forts de 40 000 personnes.

37. Selon les Accords de Dayton, l'IPTF a été créée pour contribuer à faire régner l'ordre en Bosnie et pour faciliter le déroulement des élections et l'arrestation des criminels de guerre devant être jugés à La Haye. Elle doit encourager la police bosniaque à assumer le rôle principal en ce qui concerne le maintien de l'ordre et les inspections. Bien que les termes de son mandat aient été laissés vagues, l'IPTF peut « aider et conseiller » les officiers de police locaux à retrouver et arrêter les personnes poursuivies pour crimes de guerre, mission que les Accords de Dayton assignent aux parties signataires.

38. Conformément à son mandat, l'IPTF a également le droit de solliciter soutien et renfort si elle se voit confrontée à toute opposition ou « refus de donner suite à une demande de la Force de police internationale ».

39. On pense, somme toute, que le mandat général, tel qu'il est formulé dans l'article III de l'accord sur l'IPTF, est suffisant pour contribuer au rétablissement de l'ordre en Bosnie. Il semble toutefois que l'IPTF, qui a été créée pour mettre en œuvre le mandat, ne dispose aucunement du personnel et des équipements nécessaires pour remplir ses obligations. Près d'un an après sa création officielle, elle vient juste de commencer à travailler à effectif complet et l'exécution de nombreuses tâches mentionnées dans le mandat n'a même pas été examinée. Chaque fois que se présente un problème réel, l'IPTF a besoin du soutien et de l'intervention de l'IFOR.

40. Etant donné que la communauté internationale et, plus encore, l'Union européenne, ont directement intérêt à voir s'instaurer un climat de paix dans les Etats indépendants nouvellement mis en place en ex-Yougoslavie, elles devraient se montrer plus déterminées dans leur ambition de rétablir l'Etat de droit en Bosnie.

41. Il va sans dire que dans la situation actuelle d'après-conflit, où les sentiments de haine et de vengeance ne disparaissent pas du jour au lendemain et où le droit du plus fort l'emporte, il faut disposer d'une force de sécurité publique, qui soit gérée au niveau international. Armée, cette force devrait avoir pour mission de faire appliquer la loi et de maintenir l'ordre, de garantir la liberté de circulation et d'aider la police civile dans tous les autres domaines du respect de la loi, arrestations comprises.

42. Une telle force devrait être plus importante que l'actuelle IPTF, se composer d'officiers bien entraînés qui soient familiarisés avec toutes les questions mentionnées à l'article III, paragraphe 1, du présent accord sur l'IPTF et qui, pour régler les questions qui se posent, aient les mêmes valeurs et parlent la même langue. Cette force devrait être suffisamment équipée pour pouvoir s'acquitter de son mandat sans le soutien d'une force succédant à l'IFOR.

#### IV. Les criminels de guerre

43. La recherche et l'arrestation de personnes inculpées de crimes de guerre constituent un point particulièrement délicat depuis le début des opérations de l'IFOR.

44. Notons que, conformément aux Accords de Dayton, il n'entre pas dans le mandat de l'IFOR de constituer des équipes pour rechercher les personnes inculpées de crimes de guerre. Selon l'article IX, paragraphe g, de l'annexe 1-A des Accords de Dayton, cette tâche incombe aux trois parties signataires des accords. L'IFOR, quant à elle, a pour mission d'appréhender les personnes inculpées de crimes de guerre qu'elle vient à rencontrer dans l'accomplissement de ses fonctions.

45. Un document de l'OTAN publié le 14 février 1996 précise ce qui suit :

« Nous gardons pour règle que l'IFOR placera en détention et livrera au TPI les personnes inculpées par ce tribunal de crimes de guerre si elle se trouve au contact de telles personnes dans l'exécution de ses tâches. Le TPI fournit au QG de l'IFOR toutes les informations disponibles sur les personnes inculpées de crimes de guerre et ces informations sont actuellement diffusées parmi le personnel de l'IFOR. »

46. Bien qu'un protocole d'accord ait été en principe conclu entre l'OTAN et le TPI le 16 février 1996, prévoyant les dispositions à prendre pour la détention des personnes inculpées de crimes de guerre qui tombent entre les mains des troupes, il n'a été signé que le 9 mai 1996. En fait, la politique de base définie par les Accords de Dayton n'a pas changé. Le protocole d'accord définit clairement les procédures à suivre désormais en pareil cas.

47. Les autorités bosniaques ont toutes insisté sur le fait que le mandat d'une nouvelle force succédant à l'IFOR devrait inclure la recherche et l'arrestation des criminels de guerre et leur transfert à La Haye pour y être jugés.

48. Bien que des mandats d'arrêt internationaux aient été lancés contre certains criminels de guerre, notamment les Serbes bosniaques Radovan Karadzic et Ratko Mladic, l'IFOR ne montera pas d'opération particulière pour les arrêter. Un mandat d'arrêt international crée pour tous les Etats l'obligation juridique d'arrêter les accusés qui tombent sous leur juridiction. Le Groupe de contact a confirmé qu'il incombait aux autorités de l'ex-Yougoslavie <sup>1</sup> d'arrêter les criminels de guerre pour les faire juger à La Haye.

49. Le procureur général sortant du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, Richard Goldstone, a reproché récemment aux pays les plus étroitement associés à la mise en place du tribunal de n'être pas parvenus à arrêter les criminels de guerre les plus notoires, en qualifiant leur attitude de « pusillanime » <sup>2</sup>.

50. Son successeur, Mme Louise Arbour, a demandé l'attribution d'un mandat plus large et plus contraignant pour l'arrestation des criminels de guerre par toute force de remplacement en Bosnie, précisant que l'interprétation restrictive que l'OTAN donnait des missions de l'IFOR était particulièrement décevante.

51. Un ancien procureur général de Nuremberg a déclaré à juste titre qu'il ne saurait y avoir de réconciliation en Bosnie tant que la culpabilité individuelle pour les crimes atroces commis pendant le conflit ne remplacera pas la théorie pernicieuse de la culpabilité collective sur laquelle repose tant de haine raciale <sup>3</sup>.

52. Nul n'ignore que les criminels de guerre tels que Karadzic et Mladic sont bien protégés par des gardes du corps puissamment armés et que toute opération visant à les arrêter se fera au prix de vies humaines, y

compris celles de civils susceptibles d'être utilisés comme boucliers humains. Les responsables politiques craignent également des troubles civils et les représailles d'anciens militaires ayant appartenu aux forces serbes bosniaques contre les forces de l'IFOR si d'importants criminels de guerre sont arrêtés et traduits en justice.

53. L'IFOR a déclaré à maintes reprises, notamment par la voix de son commandant, qu'elle arrêterait les criminels de guerre par tous les moyens si les dirigeants politiques lui en donnaient l'ordre <sup>4</sup>.

54. Il paraît peu vraisemblable à l'heure actuelle que les responsables politiques chargent l'IFOR de pourchasser et d'arrêter des criminels de guerre, par crainte de conséquences imprévisibles. Conformément aux Accords de Dayton, les gouvernements des Etats signataires doivent remettre les inculpés au Tribunal international. S'ils refusent de le faire, il appartiendra au Groupe de contact de décider des mesures à prendre, y compris la réimposition de sanctions.

55. Il semble malvenu de la part du gouvernement bosniaque de montrer l'IFOR du doigt et de l'accuser de ne pas remplir des obligations qui sont, en fait, les siennes.

56. Le territoire de la Bosnie est jonché de mines. A l'heure actuelle, environ la moitié des 14 500 champs de mines estimés ont été identifiés et répertoriés dans une base de données. Mais il en reste un grand nombre qui n'ont pas encore été repérés, du fait que les lignes de bataille changeaient très rapidement pendant le conflit, et que les mines ont souvent été posées au hasard. Selon les Accords de Dayton, le déminage est du ressort des parties au conflit, et celles-ci s'efforcent, en effet, d'aider à déterminer l'emplacement des champs de mines.

57. Selon les estimations des experts, il y a entre cinq et six millions de mines en Bosnie. Le déminage complet du pays prendra probablement jusqu'à 30 ans. Bien que cette opération incombe aux anciennes factions en conflit, l'IFOR fournit une assistance concrète en partageant la documentation dont elle dispose sur les mines, en apportant son concours aux organisations civiles par le biais d'un programme de sensibilisation au problème des mines et en leur offrant un soutien en matière de transport chaque fois que cela est possible.

58. Il a été mis fin au déminage à plein temps pour différentes raisons. Non seulement la démobilisation d'une large fraction des forces armées a diminué les ressources humaines disponibles pour cette activité, mais les fonds nécessaires se sont également taris. Il convient de noter par ailleurs qu'aux yeux de l'IFOR, il n'y a pas d'urgence à poursuivre l'opération puisque ses demandes de déplacement ont été satisfaites.

59. Bien que l'IFOR soit sans nul doute prête à exiger une opération de déminage lorsque des raisons impérieuses le réclament, elle estime ne devoir exercer son autorité qu'avec retenue si elle entend rester crédible. On fait également remarquer à l'IFOR que rendre le déminage obligatoire nuirait considérablement à la qualité de cette activité, où seul un taux de réussite de 100 % est acceptable.

60. L'IFOR continuera néanmoins d'affiner sa base de données et de partager ses informations. Elle déploiera également des dispositifs de repérage des mines et supervisera la mise en place de nouvelles clôtures autour des zones critiques.

## **VI. L'accord sur la limitation des armements**

61. Il était stipulé dans les Accords de Dayton que les négociations sur le désarmement dans l'ex-Yougoslavie devaient être achevées au plus tard le 6 juin 1996 et aboutir à un traité de réduction des effectifs des forces armées et du nombre des armes lourdes.

62. Le 14 juin 1996, les représentants de la Bosnie-Herzégovine, de la République de Croatie, de la République fédérative de Yougoslavie et des deux entités bosniaques - Fédération de Bosnie-Herzégovine et République de Serbie - ont signé un accord sur la limitation des armes au niveau sous-régional, négocié sous les auspices de l'OSCE à Vienne. L'accord impose à toutes les parties des limitations portant sur les

catégories suivantes d'armes lourdes : chars de bataille, véhicules de combat blindés, artillerie de plus de 75mm, avions de combat et hélicoptères d'attaque. Pour chacune des parties, des plafonds ont été fixés au niveau le plus bas possible, sur le modèle du Traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe (FCE).

63. Les plafonds convenus pour les armements sont les suivants <sup>5</sup> :

	Chars	Véhicules de combat blindés	Artillerie	Avions	Hélicoptères
RFY	1025	850	3 750	155	53
Croatie	410	340	1 500	62	21
Bosnie	410	340	1 500	62	21
Rép. de Serbie	137	113	500	21	7
Fédération	273	227	1000	41	14

64. Conformément à cet accord, qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1996, les parties ont 16 mois pour ramener le nombre des armes qu'elles détiennent aux niveaux spécifiés. Les armes en excédent peuvent être exportées, détruites ou immobilisées pour être exposées au public. Les avions de combat en excédent peuvent être utilisés pour l'entraînement s'ils sont débarrassés de leurs armements.

65. Après la signature de l'accord sur la limitation des armements, le Conseil de sécurité des Nations unies a voté le 18 juin 1996 la levée officielle de l'embargo sur les armes contre les Etats de l'ex-Yougoslavie, mais l'Union européenne a maintenu son embargo sur les armes. Le 19 juin, l'opération Sharp Guard, blocus naval imposé conjointement par l'OTAN et l'UEO à l'ex-Yougoslavie, a été suspendue, mais elle n'a pas pris fin officiellement.

66. Le 2 octobre 1996, l'OTAN et l'UEO ont annoncé qu'elles mettaient définitivement fin à l'opération Sharp Guard. Pendant cette opération, les unités navales des deux organisations ont arrêté et arraisonné près de 74 000 bâtiments, en ont inspecté près de 6 000 et renvoyé environ 1 400 dans des ports italiens. L'UEO a annoncé dans le même temps la fin de son opération sur le Danube, durant laquelle 6 748 bâtiments ont été inspectés, ce qui a permis de découvrir 422 violations présumées de l'embargo.

67. D'ici la fin de 1996, les pièces d'artillerie, les avions de combat et les hélicoptères d'attaque devront être réduits de 40 % tandis que les chars et les véhicules de combat blindés devront l'être de 20 %.

68. La vérification de la mise en œuvre de l'accord sur la limitation des armements incombe à l'OSCE, mais l'IFOR fournit des informations sur la taille des arsenaux existants et les réductions opérées.

69. Il ne faut pas sous-estimer le rôle de l'IFOR à cet égard, car la surveillance des armes et des forces armées constitue une part importante des tâches qu'elle continue d'accomplir dans le domaine militaire. Elle contrôle les casernes et cantonnements sur un total de 700 emplacements, et elle inspecte constamment les sites de stockage d'armes. Toute brigade de l'IFOR de taille moyenne comprend une compagnie chargée à plein temps du contrôle des armements.

70. N'oublions pas que l'IFOR, avec ses blindés robustes et modernes, a les moyens de se faire respecter et, par conséquent, d'imposer plus facilement la vérification et les inspections si nécessaire. La présence d'une force militaire étrangère constitue à l'évidence un moyen de pression. Sans elle, la mise en œuvre du régime convenu de réduction des armements, considéré comme important pour la stabilité régionale, serait compromise.

71. On ne peut donc que se féliciter de la décision prise par le Conseil permanent de l'OTAN le 2 octobre 1996, selon laquelle l'IFOR apportera un soutien complémentaire à l'OSCE dans l'accomplissement des tâches liées à la mise en œuvre de l'accord sur la limitation des armements. L'IFOR fournira à l'OSCE des informations sur les armes détenues, assurera le transport de toutes les armes dépassant les plafonds établis par l'accord et apportera un soutien technique pour la destruction de ces armes excédentaires.

## VII. L'Accord de Vienne sur les mesures de confiance

72. Le 2 février 1996, un premier accord, négocié sous l'égide de l'OSCE, a été conclu entre les parties au conflit bosniaque comme prévu dans les Accords de Dayton. L'accord prévoit 16 mesures de confiance, parmi lesquelles :

- l'échange d'informations militaires ;
- l'imposition de restrictions sur certaines activités militaires ;
- le retrait des armes lourdes ;
- l'identification des usines d'armement ;
- des programmes de coopération militaire ;
- la mise en place de missions de liaison militaire ;
- la prise d'engagements en ce qui concerne la non-prolifération d'armes de destruction massive.

73. Des inspections-tests basées sur l'Accord de Vienne ont déjà été effectuées mais, comme dans le cas de l'accord sur la limitation des armements, la présence de l'IFOR constitue très probablement un moyen de pression incitant les signataires à se conformer à l'accord.

### **VIII. Le réarmement des forces armées de la Fédération croato-musulmane en Bosnie (équipement et entraînement)**

74. Fidèles à la ligne politique préalablement suivie, et indépendamment des Accords de Dayton, les Etats-Unis ont pris l'initiative d'équiper et d'entraîner les forces armées de la Fédération croato-musulmane de Bosnie. Il s'agit, dans la perspective du retrait de l'IFOR fin 1996, d'amener l'arsenal de la Fédération au même niveau que celui de la République de Serbie.

75. Le programme devrait aboutir à la mise en place d'une force d'envergure suffisante, de haute qualité, bien entraînée et bien équipée et qui, sans être conçue pour des missions offensives, donne toutefois un « message clair et net de dissuasion à tout agresseur potentiel »<sup>6</sup>. Il aurait aussi pour objectif secondaire de réduire l'influence constante de l'Iran sur l'armée et les services de sécurité de la Bosnie.

76. Les Etats-Unis font valoir qu'aucune des entités ne doit être démunie au point de ne pas avoir de force de dissuasion au cas où les hostilités reprendraient. Ils estiment également que l'accord sur la limitation des armements ne suffit pas pour créer l'équilibre nécessaire. Ils ont offert 100 millions de dollars sur les 800 millions qu'ils estiment nécessaires pour un programme d'aide et d'équipement.

77. Lors de la réunion qu'ils ont tenue les 9 et 10 mars 1996 à Palerme, plusieurs ministres des affaires étrangères de l'Union européenne ont exprimé de sérieuses réserves vis-à-vis de l'initiative de réarmement.

78. En dépit de l'opposition manifestée par leurs alliés européens, les Etats-Unis ont poursuivi leur plan de réarmement de l'armée de la Fédération croato-musulmane de Bosnie et le 15 mars 1996 s'ouvrait la Conférence sur le réarmement de la Fédération croato-musulmane de Bosnie à Ankara, à l'initiative des Etats-Unis. L'Union européenne n'était représentée que par des observateurs de neuf de ses pays membres, alors que onze pays musulmans y participaient.

79. Au cours de cette conférence, les Etats-Unis n'ont pas obtenu l'engagement des 800 millions de dollars annoncés pour leur programme d'équipement et d'entraînement. Seule la Turquie a promis 2 millions de dollars pour financer l'entraînement des officiers de la Fédération, alors que l'Union européenne a refusé d'y participer, affirmant vouloir donner la priorité à la reconstruction civile.

80. Soumis à une forte pression des Etats-Unis, les fonctionnaires musulmans et croates se sont mis d'accord également sur le texte d'une loi sur la défense nationale, adoptée par le parlement de la Fédération le 9 juillet 1996, qui prévoit l'intégration de l'armée bosniaque, laquelle devra être composée de Croates et de Musulmans bosniaques. Selon cette loi, l'intégration des forces musulmanes et croates devrait être réalisée d'ici trois ans. La future armée commune devrait compter 55 000 hommes, dont 40 000 Musulmans et 15 000 Croates.

81. Le vice-ministre de la défense de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Hasan Gengic, est convaincu que l'intégration des forces musulmanes et croates sera un succès car les deux parties sont intéressées par le programme d'équipement et d'entraînement. La structure organique des nouvelles forces armées sera basée sur des modèles occidentaux, y compris en ce qui concerne les dispositions relatives au contrôle politique démocratique. Les forces armées s'appuieront à l'avenir en grande partie sur des soldats de métier, auxquels s'ajoutera un certain nombre d'appelés.

82. Pour Vladimir Soljic, Ministre de la défense de la Fédération, le programme d'équipement et d'entraînement présente des aspects positifs. Il est favorable à l'approche de l'Union européenne visant le niveau le plus bas possible d'armements dans la région de l'ex-Yougoslavie, mais il fait valoir que pour le moment, la politique des Etats-Unis est plus réaliste. La Fédération doit acquérir des armes pour pouvoir se protéger contre les Serbes, qui sont encore trop fortement armés. En ce qui concerne l'intégration des forces armées des Croates et des Musulmans dans la Fédération, il pense que leur gestion poserait peut-être des problèmes d'ordre budgétaire. Il ne sera pas possible d'avoir une doctrine militaire commune car il ne peut imaginer que les Croates de la Fédération prennent les armes si celle-ci était attaquée par la République de Croatie.

83. Les Etats-Unis ont en effet posé la fusion des deux armées comme une condition pour le lancement du programme d'équipement et d'entraînement.

84. Hormis la contribution des Etats-Unis, l'acquisition d'armes est désormais financée essentiellement par l'Arabie Saoudite, le Koweït, les Emirats arabes unis et la Malaisie. Outre les 100 millions de dollars fournis par les Etats-Unis au titre de l'équipement, d'autres Etats se sont engagés à verser un montant total de 140 millions de dollars.

85. Les soldats de l'armée de la Fédération croato-musulmane seront entraînés par un organisme privé d'officiers américains à la retraite, le « Military Professional Resources Incorporated ».

86. La Pologne a entre-temps opposé un refus à la demande des Etats-Unis de vendre à la Bosnie 45 chars T-72 fabriqués chez elle, affirmant qu'elle se ralliait à la décision prise par les Européens de n'armer aucune partie d'une quelconque manière <sup>7</sup>.

87. Les Etats-Unis ont promis de fournir notamment 45 chars M-60, 15 hélicoptères UH-1, des fusils M-16 et des munitions <sup>8</sup>. La première livraison d'armes en provenance de ce pays est arrivée à destination le 29 août 1996.

88. En juin 1996, la Turquie, soutenue par les Etats-Unis, a lancé un programme d'entraînement des soldats bosniaques.

89. Un critique <sup>9</sup> a fait valoir à juste titre que si l'objectif des Accords de Dayton est de créer une nation multi-ethnique, le programme d'équipement et d'entraînement semble presque avoir pour but de la rendre nulle et non avenue. Les détracteurs du concept de nation multi-ethnique y verront un argument de plus justifiant leur aspiration à l'indépendance et à l'absorption à terme de leurs voisins.

90. Ce programme pourrait bien, dans le même temps, créer des conditions rendant nécessaire la présence durable de troupes étrangères pour prévenir toute tentative d'engager une nouvelle épreuve de force interethnique. Plutôt que de fournir de nouvelles armes, le gros de l'effort devrait désormais porter sur l'établissement d'un équilibre en réduisant les armes de toutes parts.

## **IX. Le soutien par l'IFOR de l'administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale (ANUTSO)**

91. Le 15 janvier 1996, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la Résolution 1037, créant l'administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale (ANUTSO), qui doit permettre à cette région d'être réintégrée pacifiquement dans la Croatie.

92. Quelques semaines plus tard, le 6 février 1996, le gouvernement belge a accepté de reprendre le commandement de l'opération de maintien de la paix des Nations unies en Slavonie orientale, en posant trois conditions à sa présence : un mandat clair, le soutien militaire de l'OTAN par le biais de l'IFOR et la garantie de l'engagement de forces « crédibles » des Nations unies.

93. A la mi-mai 1996, l'ANUTSO était presque complètement en place. Sur un total de 5 467 personnes, elle comprenait environ 100 observateurs militaires des Nations unies (UNMO), 254 policiers civils et 300 employés. Cette force, dirigée par le Général de division belge Josef Schoups, se compose de contingents provenant des pays suivants : la Belgique, avec 870 hommes (dont 200 environ sont des officiers d'état-major), y compris un bataillon d'infanterie mécanisée (Belbat) de 625 Casques bleus ; la Russie, avec un bataillon d'infanterie de 949 hommes (Rusbat) ; la Jordanie, avec un bataillon de 860 hommes (Jorbat) ; le Pakistan, avec un bataillon d'infanterie de 978 Casques bleus (Pakbat) ; la République slovaque, avec un bataillon du génie de 588 hommes ; la République tchèque, avec une unité médicale de 39 personnes ; l'Ukraine, avec un escadron de chars lourds comprenant 160 hommes, un groupe de 10 hélicoptères antichars comprenant 124 hommes et un groupe de 6 avions de transport comprenant 150 hommes (soit 434 en tout) ; l'Indonésie, avec une compagnie médicale (IndoMedCoy) ; l'Argentine, avec un escadron de reconnaissance de 75 hommes. Les Etats-Unis ont envoyé quelques militaires affectés auprès de l'administrateur des Nations unies, le diplomate américain Jacques Klein.

94. Le Conseil permanent de l'OTAN a décidé en janvier 1996 d'apporter son aide à la force de maintien de la paix en Slavonie orientale en lui fournissant, si nécessaire, un soutien aérien rapproché et de l'assister au cas où une détérioration de la situation la contraindrait à un retrait d'urgence. Ces missions devaient être mises en œuvre par l'IFOR et depuis lors, le Conseil de l'Atlantique nord a réitéré son engagement.

95. La démilitarisation de la Slavonie orientale a commencé officiellement le 21 mai, mais elle était déjà bien engagée à cette date. En fait, 85 % des armes lourdes détenues par les Serbes sécessionnistes avaient quitté la région avant le début officiel de la démilitarisation. Le 3 juillet 1996, le Conseil de sécurité a déclaré que la démilitarisation avait été menée à bonne fin.

96. Il reste d'autres problèmes à régler tels que le retour des réfugiés croates dans leur région où les Serbes, qui y ont toujours vécu, souhaitent eux aussi rester. De nouvelles tensions interethniques ne sont donc pas à exclure. En outre, la Slavonie orientale est confrontée à des problèmes similaires à ceux de la Bosnie, tels que la destruction massive des habitations et de l'infrastructure, la présence de nombreux champs de mines qui n'ont pas encore été nettoyés et un taux de chômage très élevé.

97. Officiellement, le mandat de l'ANUTSO doit prendre fin le 15 janvier 1997, et il peut être prolongé d'un an au maximum. Les Croates accepteraient une prolongation de trois mois tandis que les Serbes voudraient qu'il soit prolongé d'un an au moins. Selon toute probabilité, la force de maintien de la paix restera sur place au moins jusqu'en juillet 1997.

## **X. Le retour des réfugiés et des personnes déplacées**

98. Conformément aux Accords de Dayton, tous les réfugiés et les personnes déplacées ont le droit de retourner chez eux. Ils doivent pouvoir se déplacer librement partout en Bosnie et le respect des droits de l'homme doit être garanti à tout citoyen bosniaque, sous le contrôle d'une commission indépendante et d'une force de police composée de civils ayant reçu une formation internationale.

99. A la suite du conflit qui a fait rage pendant quatre ans, plus de la moitié des 4,4 millions de personnes qui constituaient la population d'avant-guerre en Bosnie sont devenues des réfugiés ou des personnes déplacées. Le retour et la réinstallation de toutes ces personnes ne font que commencer et s'annoncent difficiles, compte tenu des énormes destructions qui ont frappé les habitations, les usines et l'infrastructure de base, du nombre de champs de mines qui n'ont pas encore été déminés et du taux de chômage très élevé dans les zones touchées. Ce processus prendra de nombreuses années, si tant est qu'il ne soit jamais complètement terminé. Jusqu'ici, moins de 100 000 réfugiés, sur un total de 2,4 millions, sont rentrés chez

eux.

100. La liberté de circulation est une condition indispensable au retour et à la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées. Bien que les organisations internationales et l'IFOR n'aient pas ménagé leurs efforts pour favoriser la liberté de circulation, celle-ci n'est pas encore effective. Lors des élections du 14 septembre 1996 par exemple, seuls 13 500 réfugiés sur les 100 000 attendus ont voté dans leurs anciennes zones de résidence <sup>10</sup>.

101. Selon les Accords de Dayton, c'est aux parties signataires qu'il incombe d'assurer la liberté de circulation.

102. Toutefois, selon l'article VI, paragraphe 3, de l'annexe 1-A des Accords de Dayton, « l'IFOR aura le droit d'accomplir ses tâches d'appui énoncées ci-après, dans les limites de la mission principale qui lui est assignée et des ressources disponibles, et sur demande... : observer et prévenir les entraves au mouvement des populations civiles, des réfugiés et des personnes déplacées, et répondre de manière appropriée aux actes délibérés de violence commis contre les personnes et mettant leur vie en danger. »

103. L'expérience a montré également que la présence quotidienne de forces étrangères neutres et bien organisées peut créer un environnement sûr et favoriser peu à peu la confiance entre les différentes communautés ethniques, ce qui, à long terme, contribuera à rétablir la liberté de mouvement et, en dernier ressort, provoquera le retour et la réinstallation des personnes déplacées. Il est évident que ce processus ne peut s'arrêter le 20 décembre 1996.

## **XI. Les changements dans la mise en œuvre du mandat de l'IFOR**

104. Dès le début de l'opération « Effort concerté », l'IFOR et l'OTAN ont souligné qu'il importait d'exécuter les tâches pour lesquelles elles avaient mandatées par les Accords de Dayton. L'IFOR n'était pas censée devenir une force de police ni un garde du corps. Une peur presque paranoïaque s'était emparée des esprits à l'idée d'un « dérapage » des missions, d'un élargissement des tâches au-delà du mandat initial.

105. L'IFOR s'est efforcée, dès le début de ses opérations, de se concentrer sur sa mission essentielle, à savoir garantir le respect des dispositions militaires des Accords de Dayton, ce qui consistait notamment à :

- veiller à la séparation des parties belligérantes et au respect des zones de séparation ;
- vérifier que les armes lourdes demeurent en dehors de ces zones.

106. A la suite, toutefois, de l'accroissement des activités menées par le TPI pour réunir les preuves nécessaires à l'inculpation des criminels de guerre, il est devenu urgent de lui apporter le soutien et la protection de l'IFOR. L'OTAN a donc publié, le 14 février 1996, un document énonçant les règles relatives à l'« assistance de l'IFOR au Tribunal international ». Ce document définit la position de l'IFOR de la façon suivante :

« La principale contribution de l'IFOR est de mettre en place des conditions de sécurité dans lesquelles les autres organisations - comme le TPI - puissent remplir leur mission sans entrave ;

- nous gardons pour règle que l'IFOR placera en détention et livrera au TPI les personnes inculpées par ce tribunal de crimes de guerre si elle se trouve au contact de telles personnes dans l'exécution de ses tâches. Le TPI fournit au QG de l'IFOR toutes les informations disponibles sur les personnes inculpées de crimes de guerre et ces informations sont actuellement diffusées parmi le personnel de l'IFOR;

- en se prononçant au cas par cas sur les demandes qui lui seront faites en ce sens, l'IFOR apportera également un soutien logistique au TPI, pour autant que le permettent ses tâches principales et les moyens à sa disposition. C'est ainsi que, le 12 février, l'OTAN a répondu favorablement à une demande du TPI, qui souhaitait obtenir son aide pour le transport en toute sécurité, de Sarajevo à La Haye, de deux personnes

détenues comme suspects et témoins éventuels, afin de pouvoir poursuivre l'instruction de leurs dossiers ;

- les autorités militaires de l'OTAN et le TPI s'attachent actuellement à préciser les modalités de coopération entre l'IFOR et le Tribunal. Etant donné la confidentialité des travaux du TPI, l'IFOR et ce dernier ne communiqueront aucune information sur les demandes d'assistance que le Tribunal adressera à l'IFOR au sujet d'enquêtes spécifiques ;

- les commandants de l'IFOR feront tout leur possible pour aider le TPI dans sa tâche. »

107. En mars 1996, le Conseil permanent de l'OTAN a adopté à l'intention du SACEUR des orientations politiques concernant l'assistance prêtée par l'IFOR au secteur civil. Le Conseil a fait savoir que les décisions concernant les demandes d'aide émanant d'organisations civiles et du Haut représentant des Nations unies seraient étudiées au cas par cas, selon le critère de la disponibilité. Ces demandes devront porter précisément sur :

- la reconstruction de la société civile en Bosnie ;

- la protection des éléments de preuve sur les emplacements des charniers et aux alentours ;

- l'aide aux réfugiés ;

- l'assistance aux fonctionnaires du TPI et de la Force de police internationale (IPTF).

108. Le 13 mars, le Haut représentant des Nations unies, Cari Bildt, a sollicité un soutien accru de l'Alliance, en lui demandant notamment davantage de moyens de transport, plus de sécurité, plus de téléphones, et l'a invitée à prendre davantage l'initiative dans des projets d'ingénierie. Il lui a demandé également son soutien pour l'organisation des élections en Bosnie. Cette dernière requête devait compliquer la stratégie de sortie de l'IFOR, dont il était alors prévu qu'elle commence durant l'été afin d'assurer le départ de tous les effectifs avant la fin de 1996.

109. Les demandes de M. Bildt ont néanmoins été en principe satisfaites par l'OTAN qui a mis à sa disposition :

- des moyens de transport, notamment des avions et des hélicoptères ;

- des équipements de télécommunications, y compris une station de télécommunications par satellite.

110. Fin mars 1996, le Général Joulwan, SACEUR, a déclaré que l'IFOR apporterait un soutien considérable aux efforts de reconstruction de la société civile, en mettant l'accent sur la réparation des routes et des ponts et sur le déminage afin d'aider à rétablir la liberté de mouvement en Bosnie et à ses frontières, condition essentielle pour la tenue des élections. Le Secrétaire américain à la défense, William Perry, a démenti l'accroissement du rôle de l'IFOR car les missions de soutien à la reconstruction de la société civile étaient prévues par l'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine.

111. Le Commandant de l'IFOR, l'Amiral Leighton-Smith, a suggéré ultérieurement de rendre l'IFOR plus mobile et de renforcer le dispositif en fournissant des hélicoptères et en étoffant la police militaire <sup>11</sup>.

112. Le Conseil de l'Atlantique nord, réuni en session des ministres de la défense le 13 juin 1996 à Bruxelles, a confirmé l'importance primordiale de la mission militaire de l'IFOR, tout en reconnaissant qu'il y avait eu un recentrage des priorités en ce qui concerne la mise en œuvre des tâches de l'IFOR. Les ministres ont déclaré dans leur communiqué :

« Nous avons noté avec satisfaction que l'IFOR fournit, dans les limites de ses ressources et des exigences de sa mission principale, un soutien accru pour les aspects civils de l'Accord de paix, dans des domaines tels que la tenue d'élections, le retour des réfugiés et des personnes déplacées et le maintien de l'ordre. En

continuant de veiller au maintien d'un environnement sûr et de promouvoir la liberté de mouvement, l'IFOR contribuera aussi de manière importante à créer les conditions propices à des élections libres et équitables. Nous continuerons aussi d'apporter notre soutien au travail du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. L'arrestation des criminels de guerre et les enquêtes sur les crimes de guerre sont essentielles à l'instauration de la justice et d'une paix durable en Bosnie-Herzégovine. »

113. En septembre 1996, le Haut représentant, Cari Bildt, a demandé l'aide de l'IFOR pour la mise en place des institutions après les élections du 14 septembre. Le Conseil permanent de l'OTAN a en principe accédé à cette requête, mais il a chargé les autorités militaires de l'OTAN d'étudier la possibilité d'apporter un soutien au secteur civil en Bosnie tout en demandant à M. Bildt de quel type d'assistance il avait besoin avant de prendre une décision définitive. Le Conseil permanent voulait aussi être en mesure de déterminer si ces demandes étaient conformes à la mission de l'IFOR.

114. On pourrait noter toutefois que les missions militaires accomplies par l'IFOR constituent toujours l'essentiel de la tâche, comme on peut le conclure aisément après une lecture attentive de la liste suivante :

- surveiller le respect de la ligne de démarcation inter entités, longue de 1 075 kilomètres, et de la zone de séparation, d'une superficie de 4 300 km<sup>2</sup> ;
- continuer de contrôler les casernes et les cantonnements des factions (plus de 700 emplacements) ;
- inspecter les sites de stockage dans les dépôts d'armes ;
- garantir la liberté de mouvement ;
- surveiller le déminage ;
- maintenir la liaison entre la Commission militaire mixte et les commissions militaires ;
- exécuter des tâches de surveillance (notamment des sites faisant l'objet d'une enquête du TPI) ;
- maintenir 5 000 kilomètres de routes désignées pour les corps d'armée/ divisions ;
- assurer la sécurité des ponts ;
- assurer la sécurité des routes et le contrôle de la circulation ;
- maintenir sur pied des forces de réaction rapide ;
- protéger les bases ;
- assurer le soutien de la force ;
- fournir une assistance pour l'organisation des élections et épauler les organismes civils.

## **XII. Vers une force post-IFOR**

115. En raison de la lenteur avec laquelle les structures civiles se sont mises en place et de l'hostilité entre les groupes ethniques, qui s'avérait beaucoup plus importante que prévu, les experts et les hommes politiques ont commencé, début 1996, à examiner la possibilité d'élargir la mission de paix en Bosnie.

116. Il convient de mentionner également dans ce contexte que, selon Michael Steiner, adjoint au Haut représentant en Bosnie, il est indispensable qu'une force prenne le relais de l'IFOR pour donner à la Bosnie le répit dont elle a besoin. Cette force devrait rester sur place au moins jusqu'aux prochaines élections, qui se dérouleront en 1998, et avoir un mandat similaire à l'actuel mandat de l'IFOR.

117. M. Steiner a souligné que les résultats des élections du 14 septembre auraient été beaucoup moins favorables aux nationalistes si les électeurs avaient su qu'une présence massive de troupes étrangères serait garantie après le 20 décembre 1996. Ils ont voté pour les dirigeants nationalistes afin de s'assurer une protection au cas où des hostilités éclateraient à nouveau après le départ annoncé de l'IFOR.

118. Tous les représentants politiques et militaires des autorités bosniaques que votre rapporteur a rencontrés lors de sa récente visite en Bosnie-Herzégovine sont convenus de la nécessité de maintenir sur le territoire de ce pays une force militaire prenant le relais de l'IFOR si celle-ci se retire comme prévu.

(a) L'opinion des gouvernements européens

119. En marge de la session extraordinaire tenue par l'UEO les 22 et 23 février 1996 à Londres, le Premier ministre du Royaume-Uni, John Major, a émis des doutes sur le point de savoir si le mandat de l'IFOR était suffisamment long et il a suggéré d'examiner d'autres solutions.

120. En fait, les ministres des affaires étrangères et de la défense des Etats membres de l'UEO auraient dit que l'IFOR devrait être suivie par une force de remplacement si l'Europe et ses alliés voulaient s'assurer que la Bosnie ne plonge pas à nouveau dans la guerre.

121. Il est donc logique que les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne, réunis à Tralee, en Irlande, les 9 et 10 septembre 1996, aient déclaré qu'ils étaient favorables à une participation de l'Union européenne à un plan de stabilisation pour la Bosnie qui devrait s'étendre sur deux ans environ.

122. On observe un changement positif remarquable dans l'attitude du gouvernement allemand, dont la participation se limitait jusqu'ici à des unités médicale, du génie et logistique.

123. En visite à Sarajevo le 18 septembre 1996, le ministre de la défense de l'Allemagne, Volker Rühle, a précisé que l'Allemagne entendait participer pleinement à la force post-IFOR et qu'elle était prête à envoyer des unités d'infanterie équipées de véhicules blindés en Bosnie. Il semble probable qu'elles feront partie des unités du Corps européen envoyées en Bosnie, ce qui serait le premier exemple de déploiement opérationnel<sup>12</sup>.

124. Le ministre de la défense russe, Igor Rodionov, a déclaré à Bergen, le 26 septembre 1996, que la Russie était favorable à la poursuite de sa coopération avec l'OTAN en Bosnie pour éviter un nouveau bain de sang.

#### (b) L'opinion des Etats-Unis

125. Les Etats-Unis ont longtemps défendu leur position selon laquelle il ne fallait pas changer la date définitive du retrait de l'IFOR. Se faisant l'écho de ce point de vue, le Général Joulwan a déclaré en mars 1996 que le débat sur la présence militaire d'une force post-IFOR pourrait vider la mission en cours de son caractère d'urgence et que cela briserait en grande partie l'élan en faveur de la paix.

126. Selon de nombreux observateurs, cette position très arrêtée s'explique essentiellement par la situation politique intérieure aux Etats-Unis. Le Président Clinton, qui se débat avec un Congrès qui n'est pas bien disposé à son égard, n'a pu obtenir le feu vert pour l'envoi de forces terrestres en Bosnie que contre la promesse ferme que les GI's seraient rentrés moins d'un an après, c'est à dire avant Noël 1996.

127. Avant de partir pour la réunion informelle des ministres de la défense de l'OTAN à Bergen fin septembre 1996, le Secrétaire à la défense des Etats-Unis, William Perry, a dit à la Commission des forces armées du Sénat qu'il ne serait peut être pas nécessaire de maintenir une force multinationale en Bosnie. Il a ajouté que selon lui, une reprise des hostilités pourrait être enrayée par la force aérienne, sans déployer nécessairement des troupes au sol.

128. Toutefois, M. Perry a reconnu après la réunion de Bergen que pour faire appliquer les dispositions les plus importantes des Accords de Dayton, telles que la liberté de mouvement, il faudrait assurer une présence substantielle de forces terrestres. Il a maintenu que selon les Etats-Unis, aucune force terrestre ne serait nécessaire pour la dissuasion.

129. Le Sous Secrétaire d'Etat, John Kornblum, a confirmé ultérieurement la position du gouvernement américain selon laquelle celui-ci est disposé à prendre en considération une participation à une force post-IFOR, si l'étude en cours à l'OTAN démontre que sa contribution est appropriée et nécessaire<sup>13</sup>.

130. En attendant, les Etats-Unis continuent de faire comme s'ils se préparaient à retirer toutes leurs forces de Bosnie, conformément au mandat initial. Au moment de la rédaction du présent rapport (début octobre 1996), environ 5 000 soldats américains sont envoyés en Bosnie afin de préparer et de superviser le retrait de

l'IFOR. Ce nouveau contingent, issu de la première division d'infanterie basée en Allemagne, doit achever sa mission courant mars 1997.

131. Les Etats-Unis participeront très vraisemblablement à une force post-IFOR, même avec des forces terrestres, en partie parce que leur prestige international serait en jeu s'ils laissaient échouer les Accords de Dayton, mais aussi - et c'est peut être là la raison essentielle - pour assurer l'avenir de l'OTAN et leur position dirigeante au sein de cette organisation.

132. Mais les Européens ne doivent pas oublier que dans un avenir assez proche, il leur faudra faire face à leurs propres responsabilités en matière de sécurité sur le territoire européen, car le refus d'accepter les responsabilités à long terme est un principe fondamental de la politique américaine concernant l'ex-Yougoslavie.

### (c) Les autres solutions

133. Diverses suggestions ont été faites récemment pour trouver d'autres solutions que l'envoi d'une force post-IFOR qui comprendrait des forces terrestres américaines en Bosnie.

134. La proposition la plus fréquemment entendue serait que les Européens mettent sur pied une force de taille plus modeste, probablement sans composante terrestre américaine, mais soutenue par des moyens où les Etats-Unis joueraient un rôle de premier plan, tels que le renseignement, la surveillance aérienne et la logistique. Ce pourrait être l'occasion, suggère-t-on, de mettre sur pied une force dirigée par l'UEO ou une opération dans le cadre des GFIM.

135. Les gouvernements européens ont rejeté catégoriquement cette suggestion. Ils ont rappelé la situation de la FORPRONU où aucun élément des forces terrestres américaines n'était présent en Bosnie et où les soldats européens ont dû payer pour les frappes aériennes des Etats-Unis en essayant les représailles des factions belligérantes. Les Européens en ont tiré l'enseignement qu'à moins que tous les pays participant au maintien de la paix n'aient des troupes au sol, ils ont des vues très différentes de ce qui peut et de ce qui doit être fait pour maintenir la paix.

136. Notons toutefois que, bien qu'il y ait eu à Berlin l'amorce d'une mise au point du concept de Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM), nombre de détails sont toujours à l'étude et il faudra encore du temps pour le mettre pleinement en œuvre. Les débats sur les nouvelles structures de commandement de l'OTAN, qui sont étroitement liés au concept des GFIM et à l'eupéanisation de l'OTAN, n'ont pas encore été conclus non plus. En outre, le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, a déclaré à juste titre que la nouvelle structure militaire de l'OTAN en cours de développement, qui comprend les GFIM, ne pourrait être utilisée en l'absence d'unité européenne <sup>14</sup>.

137. Quant à savoir si les Européens seront à même d'assumer leurs responsabilités dans le cadre d'une opération purement européenne lorsque la mission de l'IFOR aura pris fin en décembre 1996, il y a peu de raisons de faire preuve d'optimisme à cet égard. Aucun progrès n'a été fait dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de révision du Traité de Maastricht en ce qui concerne la mise en place d'un cadre pour le développement d'une politique étrangère et de sécurité européenne. Une politique européenne de défense commune, censée être la conséquence logique de la politique étrangère et de sécurité commune, est donc un objectif pour l'avenir bien plus qu'une réalité tangible.

138. Il a été suggéré également d'accorder à l'OSCE un rôle plus important qui inclurait l'établissement d'une paix durable en Bosnie. En fait, l'accord sur la limitation des armements et l'accord de Vienne sur les mesures de confiance, tous deux conclus sous les auspices de l'OSCE - qui est chargée également de superviser leur mise en œuvre - sont des instruments décisifs pour accroître la transparence en matière de sécurité et ils pourraient favoriser l'établissement d'un équilibre régional durable qui est essentiel pour un règlement politique permanent.

139. Il convient de noter toutefois que l'OSCE ne dispose ni des capacités opérationnelles, ni d'une structure unifiée forte qui sont indispensables pour mener avec autorité le type d'opération prolongée nécessaire en Bosnie. En outre, chacun sait que jusqu'ici, toutes les initiatives et propositions visant à renforcer l'OSCE ont été torpillées par diverses coalitions de délégations nationales.

(d) Les activités de l'OTAN

140. Lors de leur réunion du 13 juin 1996, les ministres de la défense de l'OTAN sont convenus d'examiner de toute urgence les options militaires futures dans l'ex Yougoslavie immédiatement après les élections du 14 septembre en Bosnie. Le Secrétaire à la défense des Etats-Unis, William Perry, a offert également d'engager à nouveau des forces américaines en 1997 si l'OTAN décidait d'entreprendre une nouvelle mission en Bosnie.

141. Début août 1996, le Conseil de l'Atlantique nord et le SACEUR ont désigné l'état major des forces terrestres alliées du Centre Europe (HQ LANDCENT) en tant que noyau d'un nouvel état major devant assumer le commandement et le contrôle de l'opération « Effort concerté ». L'état-major du LANDCENT déploiera des forces et assumera des missions et des engagements au nom de l'état-major de l'IFOR en tant qu'état-major du théâtre et pour le compte de l'état major de l'ARRC en tant que composante terrestre. Lorsqu'il a été désigné, l'état-major du LANDCENT était censé assumer la responsabilité de l'organisation du retrait de l'IFOR, mais il est désormais censé devenir l'état major de la force post-IFOR, avec très probablement à sa tête le Commandant actuel du LANDCENT, le Général américain William Crouch, et deux commandants adjoints, l'un britannique, l'autre français, et un chef d'état-major allemand.

142. Réunis de façon informelle à Bergen, en Norvège, les 25 et 26 septembre 1996, les ministres de la défense de l'OTAN étant convenus à l'unanimité de la nécessité inéluctable de créer une force post-IFOR en Bosnie, dotée d'un nouveau mandat, des directives politiques devaient être mises au point afin de permettre aux autorités militaires compétentes à l'état-major du SACEUR de commencer la planification de circonstance.

143. A la suite d'un accord conclu entre les ministres de la défense de l'OTAN à Bergen, le 2 octobre 1996, le Conseil permanent de l'OTAN a décidé que l'IFOR resterait pleinement opérationnelle jusqu'après les élections municipales. Il avait été décidé précédemment que l'IFOR soutiendrait l'OSCE dans la préparation des élections municipales, à condition qu'elles se déroulent avant la fin de son mandat.

144. Les élections municipales, désormais prévues pour le 24 novembre 1996, nécessiteront un énorme dispositif militaire pour protéger les électeurs qui tiennent à voter dans les villes d'où ils ont été chassés.

### **XIII. Les tâches d'une force post-IFOR**

145. Selon le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, l'objectif d'une force post-IFOR de l'OTAN doit être de contribuer à favoriser la stabilité dans la région et de créer un environnement de sécurité tandis que des institutions permanentes seront mises en place et que les parties assumeront pleinement leurs responsabilités. Le ministre de la défense de l'Allemagne, Volker Rühe, espère que la force post-IFOR recevra un mandat lui permettant de poursuivre et non pas seulement de détenir les criminels de guerre. Selon lui, une force de maintien de la paix internationale ne peut cohabiter avec des criminels de guerre.

146. Les autorités bosniaques ont fait savoir à votre rapporteur que la force qui succéderait à l'IFOR devrait avoir un mandat différent de l'actuel. Le Général Délic a estimé que le mandat actuel de l'IFOR était insuffisant parce que trop faible. Il a fait valoir notamment qu'il avait contraint l'IFOR à confirmer la partition de la Bosnie plutôt que favoriser son intégration. La ligne de démarcation interethnique est devenue le symbole de la désintégration.

147. Selon les autorités bosniaques, le mandat de la force qui succéderait à l'IFOR devrait englober au moins les trois missions suivantes :

- garder et protéger la frontière internationale de la Bosnie-Herzégovine, tout en réduisant sa présence sur la ligne de démarcation interethnique ;
- permettre le retour et la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, en assistant les personnes qui souhaitent rentrer chez elles et en leur apportant une protection physique ;
- pourchasser et arrêter les criminels de guerre afin de les faire comparaître devant le Tribunal international de La Haye.

148. Lors de leur réunion informelle tenue à Bergen, en Norvège, le 25 septembre 1996, les ministres de la défense de l'OTAN ont indiqué que l'objectif d'une force post-IFOR serait la dissuasion et la stabilisation.

149. Parmi les nombreuses possibilités de mandat pour une nouvelle force post-IFOR actuellement examinées à l'OTAN, figurent la préservation d'un environnement sûr, la garantie de la liberté de mouvement, la participation au désarmement et à la démobilisation, les tâches de maintien de l'ordre, la prise en charge de missions militaires afin de prévenir les hostilités ou les tentatives d'infiltration dans les zones protégées et la poursuite de l'assistance à l'ANUTSO en Slavonie orientale.

150. Il doit être clair que la force qui succéderait à l'IFOR aura toujours pour mission essentielle de prévenir un nouveau conflit armé entre les trois différentes entités ethniques et de s'assurer que les parties continuent d'honorer les obligations militaires découlant des Accords de Dayton. Par conséquent, la force post-IFOR devra disposer d'un solide dispositif de forces pour exercer un effet dissuasif.

151. En outre, deux questions complexes devront retenir l'attention lorsqu'il conviendra de décider du mandat d'une force post-IFOR : la ligne de démarcation interethnique et la liberté de mouvement au sens large.

152. La ligne de démarcation interethnique constitue un problème difficile, pour lequel il ne semble pas y avoir de solution. L'annexe 1-A des Accords de Dayton, qui contient l'accord relatif aux aspects militaires du règlement de paix, a imposé une zone de séparation qui doit être contrôlée par l'IFOR et que celle-ci est chargée de faire respecter si besoin est. On a pensé à juste titre que ce serait le meilleur moyen de prévenir le déclenchement de nouveaux affrontements interethniques. L'IFOR a considéré avec raison que cette mission, ainsi que l'application des articles concernés dans les Accords de Dayton, constituaient sa tâche principale. La ligne de démarcation interethnique a donc été transformée en frontière géographique entre les anciennes parties rivales, comportant un nombre limité de « passages » bien gardés. L'idée à la base des Accords de Dayton était néanmoins de créer une zone multi-ethnique dotée d'institutions multi- et supranationales où la population des deux parties était censée vivre en relative harmonie. Selon toute apparence, la réalisation de cet idéal fondamental prendra de nombreuses années.

153. Il faudra tout de même confier à une force post-IFOR la mission essentielle de garder la ligne de démarcation interethnique et d'y effectuer des patrouilles, et de surveiller l'application de tous les articles de l'accord relatif aux aspects militaires du règlement de paix ou de les faire respecter.

154. Que peut et que devra faire une force post-IFOR en ce qui concerne la liberté de mouvement ? N'oublions pas que, conformément à l'article VI, paragraphe 3 d de l'accord susmentionné, l'IFOR a le droit : d'« observer et prévenir les entraves au mouvement des populations civiles, des réfugiés et des personnes déplacées, et de répondre de manière appropriée aux actes délibérés de violence commis contre les personnes et mettant leur vie en danger ».

155. Bien que la Bosnie-Herzégovine soit définie, dans les Accords de Dayton, en tant qu'Etat unique et multi-ethnique, il convient de reconnaître qu'en dépit des nombreux efforts déployés par une myriade d'organisations d'aide et de l'omniprésence de l'IFOR, la liberté de mouvement, y compris le retour et la réinstallation des personnes, constitue toujours une chimère.

156. L'imposition et le respect de la liberté de mouvement doivent-ils être du ressort d'une force post-IFOR ? Les commandants actuels de l'IFOR conviennent tous qu'il est impossible d'y parvenir. On fait valoir que depuis l'entrée en vigueur des Accords de Dayton en décembre 1995, les gens ont eu tendance - de leur plein gré ou sous la pression - à quitter leurs lieux de résidence traditionnels ou temporaires pour se rendre dans les zones contrôlées par leurs autorités nationales respectives. Une division ethnique de fait est désormais établie. Qu'on l'approuve ou non, on ne peut qu'accepter les faits. Si les gens n'ont pas assez confiance pour se mêler aux autres entités ethniques, on ne peut les y contraindre. Le mieux qu'on puisse espérer, c'est une intégration progressive, qui prendra de nombreuses années.

157. Il semble de manière générale que le mandat d'une force post-IFOR, par comparaison avec l'actuel, ne doive pas être adapté. L'expérience de l'IFOR a montré que le mandat existant est suffisamment souple et qu'il peut recevoir plusieurs interprétations lui permettant de suivre l'évolution des circonstances et des besoins.

#### **XIV. L'IFOR et l'avenir de l'OTAN**

158. Ce n'est un secret pour personne que l'opération « Effort concerté », première opération militaire de grande envergure jamais montée par les forces terrestres de l'OTAN, constitue aussi un test décisif pour la solidarité et la cohésion interne de l'Alliance atlantique. L'IFOR a engagé la France à coopérer étroitement et harmonieusement avec les structures militaires de l'Alliance.

159. Dans un discours prononcé le 20 février 1996 à l'université Georgetown, M. Solana a souligné l'importance de l'opération menée par l'IFOR, dont la portée ne se limite pas seulement au domaine militaire. Il considère l'IFOR comme un modèle pour le partenariat transatlantique du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle reflète la direction nouvellement prise par l'OTAN depuis la guerre du Golfe afin « d'élargir notre communauté de sécurité de manière à inclure les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale ». Elle renforce les liens de l'OTAN avec tous ces pays, Russie comprise.

160. Selon le Secrétaire général, M. Solana, l'IFOR aura un large impact sur l'évolution future de la sécurité européenne et sur le rôle de l'OTAN dans ce contexte. Il a fait valoir que la mise en place de l'IFOR, à laquelle participent plus de 30 pays, a servi de modèle pour les futures opérations et démontré concrètement la valeur du Partenariat pour la paix. Certains observateurs ont noté que le concept de GFIM est actuellement mis à l'essai en Bosnie, ce qui s'explique en partie par la nécessité de constituer l'IFOR à partir de troupes et de moyens mis à disposition par des pays membres et non membres de l'Alliance. On pense à l'OTAN que l'expérience faite par l'IFOR facilitera l'intensification du dialogue bilatéral sur l'élargissement que l'OTAN mènera avec ses partenaires jusqu'à la fin de 1996 et qu'elle donnera une nouvelle impulsion aux relations entre l'OTAN et la Russie.

161. Les Etats-Unis ont bien compris que s'ils venaient à retirer leurs forces terrestres, leurs alliés européens feraient de même. Ils n'ignorent pas non plus que s'ils fournissent des éléments terrestres à une force post-IFOR, cette contribution sera décisive pour l'avenir de l'OTAN. Si les Etats-Unis, en tant que nation jouant un rôle prépondérant au sein de l'OTAN, retiraient leurs troupes de la première opération d'envergure jamais montée par des forces terrestres de l'OTAN et laissaient à leurs alliés le soin de prolonger la présence militaire de l'OTAN en Bosnie, ils porteraient un coup sévère à leur crédibilité en tant que garant de la sécurité en Europe et mettraient gravement en danger l'avenir de l'OTAN. Un retrait américain aurait un effet très négatif sur l'attitude que la France adopterait et lui donnerait une autre bonne raison de demander instamment une restructuration approfondie de l'OTAN et, en particulier, une plus grande européanisation de l'Alliance.

162. De manière générale, le soutien apporté par l'opinion publique européenne à l'OTAN diminuerait, tandis que l'opinion publique américaine ne verrait peut être plus la nécessité d'engager des contributions énormes, sur les plans tant financier que militaire, pour une organisation dans laquelle les Etats-Unis ne souhaitent plus jouer un rôle prépondérant.

163. Toutes ces considérations ont été pesées par le gouvernement des Etats-Unis qui, en ce moment même,

souligne l'importance de l'OTAN pour la sécurité européenne et insiste sur un élargissement rapide de l'Alliance et sur l'admission en son sein de candidats de l'Europe centrale.

164. Pour toutes ces raisons et pour de nombreuses autres, les Etats-Unis n'ont pas d'autre choix que de participer à une force post-IFOR en mettant à disposition des éléments terrestres et d'autres moyens essentiels dans le domaine du renseignement, des télécommunications et de la logistique. Ils préciseront leur position peu après les élections présidentielles qui se dérouleront début novembre 1996.

## XV. Conclusions

165. La présence de l'IFOR en Bosnie a eu de nombreux effets positifs, le plus important étant qu'elle a préservé la paix. Mais il convient de noter que certaines de ses activités, qui s'inscrivaient strictement dans le cadre de son mandat, ont créé une situation contraire à la philosophie de base des Accords de Dayton qui prévoyaient la mise sur pied d'institutions démocratiques et multi- ou supra-ethniques viables.

166. Il est clair, dans la pratique, que la ligne de démarcation interethnique, doublée, pour des raisons de sécurité, d'une large zone de séparation, s'est transformée en frontière géographique entre les anciennes parties belligérantes, tout en créant les prémisses d'une partition durable. Dans ces circonstances, les élections - qui en fait se sont déroulées beaucoup trop tôt - ne pouvaient que confirmer les ambitions des dirigeants nationalistes qui ont plongé le pays dans une guerre ayant abouti à une séparation entre les différentes communautés ethniques. Les élections n'ont fait que consolider, pour un avenir prévisible, les barrières séparant les trois différentes enclaves ethniques. Le résultat du scrutin, favorable aux nationalistes, a donc rendu encore plus urgente la nécessité de prolonger la présence des troupes étrangères.

167. Les élections du 14 septembre auraient peut-être abouti à un résultat différent si l'IFOR avait été chargée de maintenir l'ordre dans le pays afin de donner aux forces démocratiques une chance équitable et de permettre aux réfugiés qui avaient été chassés de chez eux de voter en plus grand nombre. Mais aucun des pays contribuant à l'IFOR ne veut lui imposer la rude tâche du maintien de l'ordre.

168. L'objet essentiel de la présence prolongée de troupes étrangères en Bosnie est d'apporter protection et sécurité à la population.

169. L'IPTF aurait pu jouer un rôle utile de maintien de l'ordre, mais elle s'est révélée jusqu'ici assez peu efficace, faute de disposer des effectifs, du personnel et des équipements nécessaires pour s'acquitter des tâches dont elle avait été mandatée. Si l'Europe nourrit véritablement l'ambition de rétablir l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine, elle doit dépêcher dans ce pays une force internationale de sécurité publique. Armée, celle-ci devrait avoir pour mission de faire respecter la loi et de maintenir l'ordre, d'assurer la liberté de mouvement et d'aider la police civile dans toutes les autres tâches de maintien de l'ordre, y compris les arrestations.

170. Une telle force devrait être plus importante que l'actuelle IPTF, se composer d'officiers bien entraînés qui soient familiarisés avec toutes les questions mentionnées à l'article III. 1, du présent accord sur l'IPTF et qui, pour régler les questions qui se posent, aient les mêmes valeurs et parlent la même langue. Cette force devrait être suffisamment équipée pour pouvoir s'acquitter de son mandat sans le soutien d'une force post-IFOR. Il semble donc on ne peut plus logique que la mise sur pied de cette force qui succéderait à l'IPTF soit organisée sous l'égide de l'UEO, avec la contribution de ses Etats membres.

171. Un simple retrait des troupes étrangères de Bosnie d'ici un an aboutira à une partition de ce pays et à une reprise des combats avec les Musulmans bosniaques, qui sont toujours en position d'extrême faiblesse, sur les plans tant économique que militaire.

172. La poursuite de la participation étrangère permettra au moins à la Bosnie de mettre en place le minimum d'organes constitutionnels dont elle a besoin pour fonctionner en tant qu'Etat organisé et reconnu. Ce n'est qu'alors qu'elle sera en mesure d'œuvrer pour son avenir et d'examiner la question essentielle de la réconciliation, sans laquelle aucune paix durable n'est possible.

173. Il serait par trop ambitieux de vouloir rédiger un nouveau mandat, au contenu différent, pour la force qui devra succéder à l'IFOR. Il est d'ailleurs expliqué, au chapitre XIII du présent rapport, que le mandat actuel de l'IFOR est suffisamment souple pour s'adapter à une évolution des besoins.

174. Quant à l'envergure de la force post-IFOR, aucun chiffre n'a encore été communiqué, mais elle se composera vraisemblablement de 25 000 à 30 000 hommes, avec un noyau de trois brigades, chacune comprenant entre 6 000 et 7 000 hommes. Il est très probable que ces forces seront plus légères et plus mobiles, mais elles devront être également dotées d'armes lourdes, ne fut ce que pour rappeler aux anciennes parties belligérantes que toute tentative de reprise des hostilités s'accompagnera d'une réaction appropriée.

1. *International Herald Tribune* , 12 juillet 1996.
2. *International Herald Tribune* , 19 septembre 1996.
3. *International Herald Tribune* , 23 mai 1996.
4. *International Herald Tribune* , 8 juillet 1996.
5. Source : *Nouvelles atlantiques* , 11 juin 1996.
6. *Nouvelles atlantiques* , 8 août 1996.
7. *International Herald Tribune* , 4 septembre 1996.
8. *Financial Times* et *International Herald Tribune* , 4 juillet 1996.
9. Frederick Bonnard dans l' *International Herald Tribune* , 12 septembre 1996.
10. *NRC-Handelsblad* , 17 septembre 1996.
11. *Nouvelles atlantiques* , 5 avril 1996.
12. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* , 19 septembre 1996 et *Nouvelles atlantiques* , 20 septembre 1996.
13. *Nouvelles atlantiques* , 4 octobre 1996.
14. *Nouvelles atlantiques* , 4 octobre 1996.