



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1995/444
30 mai 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PRÉSENTÉ EN APPLICATION
DES RÉOLUTIONS 982 (1995) ET 987 (1995)

I. INTRODUCTION

1. Au paragraphe 11 de sa résolution 982 (1995) du 31 mars 1995, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui présenter, dans les huit semaines suivant l'adoption de cette résolution, un rapport sur l'évolution de la situation sur le terrain, l'attitude des parties et toute autre circonstance affectant le mandat de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), qui tienne compte des préoccupations exprimées par les membres du Conseil et des questions soulevées par le Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine au sujet de la mise en oeuvre du mandat de la FORPRONU. On se souviendra, en ce qui concerne ce dernier point, que le Président de la Bosnie-Herzégovine lui-même avait proposé, dans une lettre qu'il m'a adressée le 22 mars 1995 (S/1995/216), que le Conseil procède à un débat approfondi sur le rôle de la FORPRONU.

2. Dans sa résolution 987 (1995) du 19 avril 1995, le Conseil de sécurité a ensuite invité le Secrétaire général à lui soumettre d'urgence des propositions sur toutes les mesures qui pourraient être prises pour empêcher les attaques contre la FORPRONU et son personnel et lui permettre d'accomplir efficacement sa mission.

3. Le mandat, l'attitude des parties et la sécurité de la FORPRONU étant inextricablement liés, j'ai décidé de présenter un rapport unique en application de ces deux résolutions. Comme le montrent les faits nouveaux décrits à la section II ci-après, sur la base des éléments d'information dont on disposait au Siège de l'ONU jusqu'à midi, heure de New York, le 30 mai 1995, la situation sur le terrain s'est gravement détériorée depuis l'adoption de la résolution 982 (1995).

4. Une décision sur les changements qui pourraient être apportés en ce qui concerne la FORPRONU ne pouvant être prise qu'après que le rôle actuel de la Force aura été examiné, on s'est employé, à la section III, à analyser chacune des tâches confiées à la FORPRONU par le Conseil, ainsi qu'à déterminer la mesure dans laquelle la Force est actuellement à même de s'acquitter de ces tâches et de quelles ressources supplémentaires il lui faudrait disposer, ou quelles procédures différentes devraient être adoptées, pour qu'elle puisse

pleinement accomplir son mandat dans l'hypothèse où les parties continueraient de se refuser à coopérer. À la section IV, le rôle futur de la Force est examiné à la lumière de cette analyse. La section V contient mes observations et quatre options portées à l'attention du Conseil.

5. En établissant le présent rapport, j'ai gardé à l'esprit le sentiment dont un certain nombre d'États Membres – y compris des membres du Conseil de sécurité et des pays qui fournissent des troupes – m'ont fait part ces dernières semaines, suivant lequel l'ONU devrait rester engagée en Bosnie-Herzégovine, ce qui implique que son mandat actuel ou la manière dont elle s'en acquitte soient adaptés. Les États Membres concernés ont clairement fait savoir qu'ils maintiennent cette position en dépit de la décision que les parties ont apparemment prise de revenir à la guerre, comme en témoignent nombre des actions qu'elles ont menées tant avant que depuis l'expiration, le 1er mai 1995, de l'accord de cessation des hostilités du 31 décembre 1994.

II. ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION À SARAJEVO

6. L'accord de Sarajevo conclu en février 1994 ainsi que la zone d'exclusion et les points de rassemblement d'armes qui en sont issus ont facilité l'enlèvement des armes lourdes ou leur mise sous le contrôle de l'ONU, et ont permis d'atténuer la menace pesant sur la population civile de la ville. Sur la ligne d'affrontement, les combats ont diminué en fréquence et en intensité, se réduisant à des périodes de tirs isolés, armes automatiques et armes antichar étant cependant encore employées de temps à autre. L'accord sur les armes lourdes a tenu, en dépit de violations épisodiques, tant que les deux parties se sont abstenues d'aller à l'encontre des pouvoirs de supervision limités de la FORPRONU sur le terrain et ont rapidement remédié aux violations. Il a été clair dès le début que le recours à la force aérienne en riposte aux violations pourrait avoir des conséquences graves pour la FORPRONU dans son ensemble.

7. Au cours de la première année qui a suivi la conclusion de l'accord, les forces des Serbes de Bosnie ont de temps à autre retiré des armes lourdes de points de rassemblement d'armes placés sous la supervision de l'ONU. Si ce n'est lors d'un incident, survenu le 5 août 1994, à l'occasion duquel un recours limité à la force aérienne a été nécessaire, la FORPRONU a pu obtenir par la négociation que les armes lourdes en question soient restituées. Toutefois, du fait de l'absence de progrès sur le plan diplomatique et de la rupture, en mars 1995, de l'accord de cessation des hostilités du 31 décembre 1994, les combats se sont étendus de la région de Bihac à la Bosnie centrale et à Tuzla, puis à Sarajevo. Les forces des Serbes de Bosnie ont exercé des pressions accrues sur la ville en harcelant les convois, en détournant des véhicules de l'ONU, en fermant l'aéroport au trafic humanitaire et civil, en tirant sur les passants et en bombardant la route du mont Igman. Les forces du Gouvernement ont également été à l'origine d'un certain nombre d'incidents.

8. Les combats menés à la périphérie de la ville se sont encore intensifiés après que l'accord de cessation des hostilités a expiré le 1er mai 1995, ce en dépit des efforts persistants que mon Représentant spécial avait faits en vue d'en obtenir le renouvellement. Des tireurs isolés ont pris le personnel de la FORPRONU pour cible en diverses occasions. Les tentatives des Serbes de Bosnie visant à interdire l'utilisation de la route du mont Igman ont entraîné une

attaque au mortier, lancée le 7 mai 1995, qui a fait 10 morts et 30 blessés, les victimes se comptant aussi bien parmi les militaires que parmi les civils. Cet incident, de même que la recrudescence des combats à Sarajevo le lendemain, la ville étant le théâtre d'affrontements plus violents qu'elle n'en avait connus depuis février 1994, ont à nouveau incité mon Représentant spécial à envisager de recourir à la force aérienne. La décision de ne pas le faire a été critiquée par certains États Membres. Le 16 mai 1995, les forces du Gouvernement et celles des Serbes ont engagé de violents combats autour d'objectifs clefs dominant à la fois la ville et la route de Pale, tenue par les Serbes. Les combats se sont intensifiés, si bien que chacune des deux parties a fait grand usage d'armes lourdes, que le nombre des pertes a augmenté aussi bien dans la population civile que parmi les membres de la FORPRONU, et que des appels de plus en plus pressants ont été lancés pour qu'un respect plus strict de la zone d'exclusion soit imposé. Bien que la FORPRONU soit parvenue à rétablir une certaine stabilité, la tension a continué de régner.

9. Le 22 mai 1995, les forces des Serbes de Bosnie ont retiré deux armes lourdes d'un point de rassemblement d'armes. Le 24 mai 1995, les combats ont repris, les Serbes se servant d'armes lourdes depuis un certain nombre de points de rassemblement d'armes et les forces du Gouvernement tirant à partir de diverses positions dans la ville. Les forces des Serbes de Bosnie ont retiré trois armes encore des points de rassemblement d'armes. Des chars et des lance-roquettes ont été signalés dans la zone d'exclusion des armes lourdes. Seize civils et militaires ont été tués, et au moins 60 blessés. Les mesures prises précédemment n'ayant pas permis de ramener au respect de l'accord sur les armes lourdes, et ni l'une ni l'autre des parties ne paraissant disposée à cesser le combat, la FORPRONU a décidé d'user de tous les moyens disponibles pour qu'il soit redonné effet à l'accord de février 1994.

10. Tard dans la journée du 24 mai 1995, mon Représentant spécial a publié une déclaration dans laquelle il mettait l'accent sur la gravité de la situation. Le commandant de la FORPRONU a ensuite averti le Gouvernement bosniaque et les Serbes de Bosnie que leurs forces seraient soumises à des attaques aériennes si toutes les armes lourdes ne s'étaient pas tuées le lendemain à midi. Quatre armes lourdes retirées des centres de rassemblement d'armes par les Serbes devaient également avoir été restituées à l'heure dite. Une deuxième date limite – 24 heures plus tard – a été fixée pour le retrait, à une distance supérieure à leur portée, ou le placement dans des centres de rassemblement d'armes, de toutes les armes lourdes que chacune des deux parties avait introduites dans la zone. Lorsque cette mise en demeure a été lancée, la FORPRONU a reconnu que des mesures énergiques devraient être prises s'il n'en était pas tenu compte, et qu'il faudrait alors s'attendre que des risques considérables en résultent pour le personnel exposé de la FORPRONU.

11. Bien que toutes les mesures de protection possibles aient été prises, la FORPRONU ne pouvait que continuer à s'acquitter des tâches qui lui avaient été confiées. En tout état de cause, nombre des postes d'observation et des centres de rassemblement d'armes se trouvaient dans des zones tenues par les Serbes, qui y exerçaient déjà des contrôles stricts et minutieux sur les déplacements. Les défenses locales pouvaient être renforcées et les convois de ravitaillement suspendus, mais une bonne partie du personnel exposé ne pouvait être retirée en raison de la nécessité impérieuse de poursuivre les activités d'observation et

de maintenir les liaisons. Des frappes aériennes visant à obtenir la restitution de quelques armes lourdes n'auraient guère eu de sens non plus s'il n'y avait pas eu de Casques bleus aux centres de rassemblement d'armes pour en assurer la réception; abandonner les centaines d'armes regroupées en d'autres endroits aurait de même été dénué de sens.

12. La première frappe aérienne a été lancée à 16 h 20 le 25 mai 1995, les Serbes de Bosnie n'ayant pas respecté le délai fixé pour la restitution des armes lourdes. L'objectif visé, deux casemates dans un dépôt de munitions se trouvant aux environs de Pale, a été choisi à la fois dans un souci d'efficacité et dans le but de limiter les risques de pertes et de dommages excessifs. Après la frappe, les forces des Serbes de Bosnie ont investi un certain nombre de centres de rassemblement d'armes. Toutes les zones de sécurité, à l'exception de Zepa, ont été bombardées, des pertes particulièrement lourdes étant enregistrées à Tuzla, où quelque 70 civils ont été tués et plus de 130 blessés. Les Serbes s'étant à nouveau servis d'armes lourdes autour de Sarajevo, et continuant de se refuser à restituer les armes manquantes, une deuxième attaque dirigée contre les six casemates que comptait encore le dépôt de munitions de Pale a été lancée à 10 h 30 le 26 mai 1995. Les forces des Serbes de Bosnie ont réagi en investissant d'autres centres de rassemblement d'armes, en prenant des observateurs militaires des Nations Unies en otages et en se servant d'un certain nombre d'entre eux comme boucliers humains en vue de prévenir de nouvelles attaques aériennes, ainsi qu'en coupant l'alimentation en électricité de la ville.

13. En raison des difficultés d'observation aussi bien aérienne qu'au sol, il a été difficile de vérifier si les deux parties respectaient l'obligation de retirer leurs armes lourdes de la zone d'exclusion au plus tard le 26 mai 1995 à midi. La situation dans la ville est redevenue relativement calme. En ce qui concerne le personnel de la FORPRONU qui avait été détenu, la situation était précaire et dangereuse. Pour toutes ces raisons, il a été décidé de faire le point de la situation avant d'envisager toute nouvelle action militaire.

14. Le 27 mai 1995, les Serbes se sont emparés d'un poste d'observation de la FORPRONU au pont de Vrbanja à Sarajevo et ont arrêté un certain nombre de soldats de l'ONU. La FORPRONU a repris le poste, mais l'opération s'est soldée par 2 morts et 14 blessés. Il y a également eu des victimes du côté serbe. Le même jour, il était devenu manifeste que certains membres de la FORPRONU qui avaient été détenus étaient transférés en d'autres lieux. Le lendemain, les forces des Serbes de Bosnie ont arrêté d'autres membres de la FORPRONU dont les mouvements avaient été paralysés à la suite des frappes aériennes ou qui, par la force des choses, se trouvaient déployés dans des lieux exposés dans la zone de Gorazde. La FORPRONU a indiqué qu'au 30 mai 1995, 199 de ses membres étaient détenus par les forces des Serbes de Bosnie, bon nombre d'entre eux dans des conditions humiliantes et en violation des normes internationales de conduite militaire, et que 224 autres se trouvaient dans des lieux auxquels ces forces refusaient l'accès et où tout mouvement était interdit.

15. La situation à Sarajevo est actuellement relativement calme, mais ce résultat n'a pu être obtenu qu'au prix, inévitable, de la détention de nombreux personnels et de l'isolement total des forces des Nations Unies dans la zone de Sarajevo. La FORPRONU a également perdu tout contrôle sur les armes lourdes aux

points de rassemblement d'où son personnel a été transféré, personnel dont la liberté de mouvement est soumise à de nouvelles restrictions. Il y a une rupture totale des négociations tendant à rouvrir l'aéroport de Sarajevo et les services publics sont de nouveau interrompus. Le problème du ravitaillement de Sarajevo et des enclaves orientales s'est encore aggravé. Enfin, l'aptitude des forces des Nations Unies à s'acquitter de leur tâche, de façon efficace et en toute sécurité, sur une bonne partie du territoire de la Bosnie-Herzégovine, sur la base de l'impartialité et du consentement de toutes les parties, est maintenant sérieusement compromise.

III. ANALYSE DU MANDAT DE LA FORPRONU EN BOSNIE-HERZÉGOVINE

A. Généralités

16. Depuis que la FORPRONU est déployée en Bosnie-Herzégovine, son mandat souffre d'ambiguïtés qui ont influé sur le bon fonctionnement de la Force ainsi que sur sa crédibilité auprès des parties, des membres du Conseil de sécurité et du grand public. La FORPRONU n'est pas une opération d'imposition de la paix et une certaine confusion résulte des références au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans certaines résolutions du Conseil de sécurité concernant son mandat, notamment en ce qui concerne l'usage de la force dans des cas autres que la légitime défense. Nombre des préoccupations soulevées par les membres du Conseil et le Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine au sujet de la mise en oeuvre du mandat traduisent cette confusion. L'analyse qui suit accorde donc une attention particulière aux résolutions du Conseil de sécurité contenant une référence au Chapitre VII. Cette analyse doit être examinée parallèlement à celle, plus détaillée, précédemment présentée au Conseil dans mon rapport du 16 mars 1994 (S/1994/300).

17. On se souviendra que, en réponse à une demande du Conseil de sécurité, j'ai étudié la possibilité de mettre sur pied une opération de maintien de la paix des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine dès après l'éclatement du conflit dans ce pays. Dans mon rapport du 12 mai 1992 (S/23900), j'étais arrivé à la conclusion que le conflit ne se prêtait pas "à un règlement dans le cadre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies" en l'absence d'un accord entre les parties. J'ajoutais que le mépris manifesté par les diverses factions qui s'affrontaient pour le personnel de maintien de la paix des Nations Unies était tel qu'on ne voyait pas "dans ces conditions comment on pourrait attendre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies une contribution efficace". Le Conseil n'a pas, à l'époque, décidé de déployer une opération de maintien de la paix des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine.

18. Toutefois, le conflit se poursuivant, le Conseil, dans sa résolution 757 (1992) du 30 mai 1992, a constaté que la situation en Bosnie-Herzégovine et dans d'autres parties de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales, et, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, a imposé un embargo économique complet et obligatoire à la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Il a également exigé que "toutes les parties et autres intéressés créent immédiatement les conditions nécessaires à la distribution sans obstacle de fournitures humanitaires à Sarajevo et à d'autres localités de Bosnie-Herzégovine, y compris l'établissement d'une zone de sécurité qui

/...

engloberait Sarajevo et son aéroport..." Le Conseil m'a demandé de continuer d'user de mes bons offices afin que ces objectifs puissent être atteints et m'a invité à garder constamment à l'étude toute nouvelle mesure qui pourrait devenir nécessaire pour permettre d'assurer la distribution sans obstacle de fournitures humanitaires.

B. Bons offices, liaison et négociation

19. Peu après, le Conseil de sécurité a commencé à demander au Secrétaire général et à la FORPRONU d'user de leurs bons offices pour aider les parties à mettre un terme aux combats et à régler leurs différends par des moyens pacifiques. Ces demandes ont, depuis, été réitérées régulièrement (voir par exemple le paragraphe 9 de la résolution 758 (1992), le paragraphe 9 de la résolution 764 (1992), le paragraphe 13 de la résolution 908 (1994), les paragraphes 5 et 6 de la résolution 959 (1994), etc.).

20. La FORPRONU n'a cessé d'accorder la priorité à cette tâche, à laquelle mon Représentant spécial et ses collaborateurs de haut niveau ont consacré le gros de leurs efforts. Dans certains cas, les efforts de la FORPRONU ont manifestement été couronnés de succès, à commencer par l'accord sur l'aéroport de Sarajevo conclu le 5 juin 1992. Malheureusement, dans d'autres, elle n'a pas obtenu des résultats aussi positifs, notamment lorsqu'il s'est agi, par la suite, de convaincre les parties d'honorer leurs engagements, comme il ressort des sections ci-après du présent rapport. Cette tâche continuerait néanmoins d'être extrêmement importante si l'opération de maintien de la paix des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine se poursuivait.

C. Aéroport de Sarajevo

21. À la suite de l'accord sur la réouverture de l'aéroport de Sarajevo, le Conseil, sans se référer au Chapitre VII, a approuvé, dans sa résolution 758 (1992), ma recommandation tendant à déployer la FORPRONU à l'aéroport. Toutefois, le Conseil a exigé que toutes les parties et autres intéressés coopèrent pleinement avec la FORPRONU et les institutions humanitaires internationales et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de leur personnel. En l'absence d'une telle coopération, le Conseil n'a pas exclu la possibilité de prendre d'autres mesures pour assurer la distribution des fournitures humanitaires à Sarajevo et dans les localités voisines. Le déploiement de la FORPRONU à l'aéroport de Sarajevo était donc fondé sur un accord et devait se dérouler en vertu des règles et procédures habituelles en matière de maintien de la paix.

22. On se rappellera qu'en ce qui concerne l'aéroport de Sarajevo, le mandat de la FORPRONU avait été défini comme suit au paragraphe 18 du document S/1994/300 :

a) Assurer immédiatement la sécurité de l'aéroport et de ses installations;

b) Superviser le fonctionnement de l'aéroport et en contrôler les installations et l'organisation, y compris le personnel civil local;

c) Faciliter le déchargement des cargaisons humanitaires et garantir la libre circulation des convois et du personnel humanitaires en établissement des couloirs de sécurité entre l'aéroport et la ville;

d) Vérifier le repli des systèmes d'armes antiaériens à une distance telle que l'aéroport et ses approches soient hors de leur portée et contrôler la concentration de pièces d'artillerie, mortiers et systèmes de missiles sol-sol dans certaines zones à déterminer d'un commun accord.

23. Le pont aérien à destination de Sarajevo organisé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est celui qui aura duré le plus longtemps de l'histoire de l'aviation. Il a permis de livrer plus de 150 000 tonnes de secours humanitaires à la population de Sarajevo et est devenu un important moyen de répondre aux besoins logistiques de la FORPRONU dans cette ville. Toutefois, la détérioration des conditions au cours des dernières semaines a créé une situation dans laquelle la FORPRONU, ne pouvant plus compter sur le concours des parties, n'est plus en mesure d'assurer la sécurité de l'aéroport et des installations ni la poursuite ininterrompue des opérations humanitaires dans la ville. On trouvera ci-après, à titre de comparaison, le nombre de vols effectués et de tonnes de secours humanitaires livrées, au cours des mois de mars et avril 1993, 1994 et 1995 :

	<u>Mars/avril</u> <u>1993</u>	<u>Mars/avril</u> <u>1994</u>	<u>Mars/avril</u> <u>1995</u>
Nombre de vols effectués	500	746	241
Tonnes livrées	5 273	9 934	4 303

24. Le plus grand danger couru par l'aéroport a été celui des coups de feu tirés sur les appareils qui l'utilisaient, le plus souvent par les Serbes de Bosnie, mais aussi, à plusieurs reprises, par le Gouvernement bosniaque. À moins que ces deux parties ne recommencent à coopérer avec la FORPRONU à l'aéroport et ne s'abstiennent de tirer sur les appareils, la FORPRONU ne pourra assurer la sécurité de l'aéroport qu'en lançant une opération militaire pour détruire les armes en cause ou empêcher leur utilisation. Comme il s'agit principalement de mortiers et de mitrailleuses lourdes faciles à cacher et à déplacer, l'objectif ne pourrait être atteint que par l'engagement sur le terrain de très nombreux soldats chargés d'utiliser la force contre les éléments que l'on pense impliqués dans les attaques contre l'aérodrome. La seule façon pratique de maintenir l'aéroport en fonctions est donc d'obtenir le consentement et la coopération des parties.

D. Protection des convois humanitaires

25. La situation humanitaire de Sarajevo et d'autres localités de la Bosnie s'étant dégradée encore juste après que la FORPRONU eut pris position à l'aéroport de Sarajevo, le Conseil de sécurité, dans la résolution 770 (1992) adoptée le 13 août 1992, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, a exhorté "les États à prendre, à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, toutes les mesures nécessaires pour faciliter, en coordination avec l'Organisation des Nations Unies, l'acheminement, par les organismes à vocation humanitaire compétents des Nations Unies et autres, de

/...

l'aide humanitaire à Sarajevo et partout où elle est nécessaire dans d'autres parties de Bosnie-Herzégovine". Cette résolution s'adressait aux États Membres et ne confiait à la FORPRONU aucune mission nouvelle.

26. Après l'adoption de cette résolution, certains États Membres ont proposé d'ajouter la fonction qui y était visée au mandat de la FORPRONU, opérant conformément aux pratiques et principes établis des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Après la Conférence de Londres d'août 1992, les pays susceptibles de fournir des contingents sont convenus, au lieu d'appliquer la résolution 770 (1992), de fournir des contingents à la FORPRONU aux fins que visait celle-ci, sous le couvert d'une nouvelle résolution. Dans mon rapport du 10 septembre 1992 (S/24540), j'ai indiqué qu'"En assurant la couverture des convois organisés par le HCR, les soldats de la FORPRONU concernés se conformeraient aux règles d'engagement habituelles des opérations de maintien de la paix. Ils seraient donc autorisés à user de la force en cas de légitime défense." J'ai expliqué que, dans ce contexte, la légitime défense était censée s'appliquer également aux situations dans lesquelles des personnes armées tentaient par la force d'empêcher les soldats de l'ONU de s'acquitter de leurs fonctions. J'ai également souligné qu'il était essentiel que toutes les parties assument les engagements qu'elles avaient pris et qu'elles cessent immédiatement leurs attaques contre le personnel et les biens des Nations Unies. Sinon, le Conseil de sécurité serait amené à examiner quelles autres mesures pourraient être nécessaires pour assurer la sécurité de la FORPRONU et lui permettre de s'acquitter de son mandat. Le Conseil de sécurité a approuvé mon rapport dans sa résolution 776 (1992) et a autorisé l'élargissement du mandat de la FORPRONU, sans se référer au Chapitre VII de la Charte ni autoriser la mise en application de "toute mesure nécessaire".

27. On n'aura pas oublié que, selon le paragraphe 20 du document S/1994/300, la mission de protection de l'action humanitaire confiée à la FORPRONU a été complétée par les fonctions suivantes :

a) Appuyer l'action menée par le HCR pour acheminer des secours humanitaires dans toute la Bosnie-Herzégovine, notamment en protégeant les convois lorsqu'on lui en fait la demande;

b) Assurer la protection d'autres organisations humanitaires avec l'agrément du HCR;

c) Protéger les installations de l'ONU, y compris les centres d'entreposage du HCR, si on le lui demande;

d) Assurer la protection des convois de prisonniers libérés sur la demande du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), à condition que le commandant de la Force détermine qu'il est possible d'accéder à cette demande.

28. C'est à ces tâches que la FORPRONU a continué de consacrer le principal de son temps et de ses ressources en Bosnie-Herzégovine. J'ai décrit dans mes rapports antérieurs au Conseil les obstacles qui gênaient leur accomplissement. Il s'agit surtout du fait que les diverses parties, mais surtout les Serbes de Bosnie, ne respectent pas la liberté de circulation de la FORPRONU et qu'elles sont prêtes dans certains secteurs à mettre l'aide humanitaire au service de

leurs projets militaires. Cela peut se manifester par le refus de laisser bénéficier de l'assistance les populations que la partie concernée cherche à chasser de ses foyers. Cela peut aussi prendre la forme d'un détournement au profit de la partie concernée d'une partie des livraisons humanitaires. Malgré ces difficultés, le HCR et la FORPRONU ont réussi à répondre aux besoins humanitaires de la plupart des localités de Bosnie-Herzégovine. Comme le montre le tableau ci-dessous, c'est surtout à Bihac et plus récemment à Sarajevo que le refus des parties de coopérer a provoqué des défaillances majeures dans l'acheminement des secours prévus :

Proportion des secours prévus acheminée dans diverses localités de Bosnie-Herzégovine, janvier-avril 1995 (en pourcentage)

	<u>Janvier</u>	<u>Février</u>	<u>Mars</u>	<u>Avril</u>
<u>Zones de sécurité</u>				
Sarajevo	132	119	71	64
Bihac	15	47	29	10
Tuzla	126	72	85	43
Gorazde	90	82	80	82
Srebrenica	87	71	71	81
Zepa	87	50	47	63
<u>Zones tenues par les Serbes de Bosnie</u>				
Bosnie orientale	88	98	103	104
Région de Banja Luka	89	82	93	90
<u>Zones tenues par la Fédération</u>				
Bosnie-Herzégovine méridionale	94	72	86	89
Région de Zenica	114	52	92	65
Région d'Orasje	95	69	96	100

29. À moins que toutes les parties en cause, notamment les Serbes de Bosnie, ne respectent la liberté de circulation du HCR et de la FORPRONU, celle-ci ne peut pas faire grand-chose pour donner plus d'effet aux fonctions qui lui ont été confiées dans l'ordre humanitaire. Certains pensent que si la FORPRONU faisait usage de la force, notamment de la force aérienne, il serait possible de faire passer les convois les armes à la main à travers les lignes d'affrontement vers les zones assiégées, mais cette idée néglige deux considérations de taille : d'abord, le fait que le personnel de l'ONU et des organisations non gouvernementales (ONG) est exposé aux représailles, ensuite, le fait que la FORPRONU n'a ni le mandat ni les ressources militaires nécessaires pour se lancer dans des opérations tendant à empêcher qu'une partie ne bloque les convois par quelque moyen que ce soit. La protection militaire a essentiellement pour but d'empêcher des attaques non organisées ou ponctuelles, elle ne peut remplacer le consentement et la coopération des parties.

E. "Zone d'exclusion aérienne"

30. Dans sa résolution 781 (1992), le Conseil de sécurité a édicté l'interdiction de tout vol militaire dans l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine, et donné mandat à la FORPRONU de contrôler le respect de

cette interdiction et de s'assurer que l'objectif des vols à destination de la Bosnie-Herzégovine était conforme aux résolutions du Conseil de sécurité. La résolution 816 (1993) a étendu cette interdiction à tous les vols d'aéronefs, et autorisé les États Membres "à prendre sous l'autorité du Conseil de sécurité et moyennant une étroite coordination avec le Secrétaire général et la Force, toute mesure nécessaire" pour assurer le respect de cette interdiction. Ces deux résolutions ont été adoptées sous le couvert du Chapitre VII de la Charte. Depuis le 12 avril 1993, sur ma demande, l'aviation de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sillonne l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine pour surveiller l'exclusion aérienne.

31. Le rôle de la FORPRONU sur ce plan se borne à la surveillance au sol de certains aéroports de la région; c'est l'OTAN qui s'occupe de faire respecter l'exclusion aérienne. Malgré le grand nombre de violations commises par des hélicoptères de transport de personnes (les "camions volants"), l'institution de la zone d'exclusion aérienne a permis dans une large mesure d'empêcher que le ciel de la Bosnie-Herzégovine ne soit mis au service de fins militaires. Toutefois, il y a eu récemment une exception, à l'occasion de laquelle les forces aériennes croates ont fait plusieurs sorties dans l'espace aérien bosniaque pour bombarder des positions dans le secteur ouest de la Croatie.

F. Contrôle des frontières

32. Dans ses résolutions 787 (1992) et 838 (1993), le Conseil de sécurité m'a prié d'envisager de confier à la FORPRONU la tâche supplémentaire de déployer le long des frontières de la Bosnie-Herzégovine des observateurs pour faciliter le respect de l'embargo sur les armes à destination de toutes les républiques de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, l'application des sanctions imposées à la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et le respect de l'appel à la non-ingérence de forces extérieures dans le conflit bosniaque. Dans mon rapport du 1er juillet 1993 (S/26018), j'ai recommandé de prévoir 10 000 hommes supplémentaires si la FORPRONU devait être chargée de cette tâche sans que sa crédibilité soit compromise. Ce rapport n'a pas été approuvé par le Conseil en attendant que se confirment les disponibilités en contingents et observateurs. Sur les 10 États Membres auxquels on a demandé s'ils pouvaient fournir ces ressources, deux seulement se sont déclarés disposés à fournir un certain nombre d'observateurs. La résolution 838 (1993) n'a donc pas été mise en application. Cela dit, certains aspects du contrôle des frontières ont été prévus dans le mandat de l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC) : il s'agirait de contrôler certains postes sur la frontière internationale entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine.

G. Zones de sécurité

33. Le Conseil de sécurité a créé une "zone de sécurité" pour Srebrenica par sa résolution 819 (1993). Dans sa résolution 824 (1993), il a décidé que Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac et leurs environs devraient être également traités comme zones de sécurité. Bien que le Conseil ait agi dans les deux cas en vertu du Chapitre VII de la Charte, ce chapitre a été cité dans le contexte de la résolution 815 (1993), qui l'avait invoqué uniquement au sujet de la sécurité du personnel de la FORPRONU. Par conséquent, le concept de zone de sécurité ne

comportait au départ aucun élément de coercition. La résolution 836 (1993) se référait au Chapitre VII mais, au paragraphe 9, la FORPRONU était autorisée à recourir à la force "pour se défendre" et son mandat ne comprenait pas de modalités d'application. Ce mandat était défini comme suit :

- a) Prévenir les attaques contre les zones de sécurité;
- b) Contrôler le cessez-le-feu dans les zones de sécurité;
- c) Favoriser le retrait des zones de sécurité des unités militaires ou paramilitaires ne relevant pas du Gouvernement bosniaque;
- d) Occuper des points essentiels sur le terrain;
- e) Participer aux opérations d'assistance humanitaire à la population dans les zones de sécurité.

Dans mon rapport du 14 juin 1993 (S/25939), j'ai informé le Conseil qu'environ 34 000 hommes supplémentaires seraient nécessaires pour pouvoir assurer la dissuasion par la force, tout en déclarant qu'il serait possible de commencer à appliquer la résolution 836 (1993) au moyen d'une "option légère" faisant appel à environ 7 600 hommes, en tant qu'approche initiale dont les objectifs étaient limités et qui supposait l'assentiment et la coopération des parties. Dans sa résolution 844 (1993), le Conseil a retenu l'option légère.

34. La FORPRONU a accompli sa tâche dans les zones de sécurité avec des résultats viables. Lorsqu'elle a bénéficié de l'assentiment et de la coopération des parties, elle a obtenu des succès considérables. La présence d'observateurs et de patrouilles lui a permis de contrôler les cessez-le-feu, de stabiliser les lignes d'affrontement et d'améliorer la sécurité en mettant un terme à des différends ou des combats localisés. Le personnel militaire et civil de la Force a également aidé à assurer les évacuations sanitaires, à acheminer l'aide humanitaire et à établir des rapports à ce sujet, et à faciliter des accords locaux afin d'améliorer les conditions de vie de la population. Enfin, la présence de forces des Nations Unies, même limitées, a renforcé la sécurité du personnel humanitaire international et a permis de faciliter et de superviser les retraits locaux et autres arrangements visant à instaurer la confiance.

35. Toutefois, la capacité de la FORPRONU à exercer son mandat concernant les zones de sécurité et, en particulier, à décourager les attaques délibérées contre celles-ci, a été gravement limitée, d'une part, par les défauts inhérents au régime de zone de sécurité, sur lesquels j'ai plus d'une fois appelé l'attention du Conseil – en dernier lieu dans mon rapport du 1er décembre 1994 (S/1994/1389) – et, d'autre part, par les activités militaires des deux parties. Ces dernières semaines, ces difficultés se sont accrues tandis que les relations se détérioraient entre les parties et que le conflit qui s'intensifiait dans l'ensemble du pays s'étendait aux zones de sécurité.

36. Il convient de rappeler qu'aux termes de la résolution 836 (1993), le Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine n'est pas tenu de retirer ses unités militaires ou paramilitaires des zones de sécurité. Toutefois, dans

des déclarations de son président, le Conseil a précisé que les "provocations, quel qu'en soit l'auteur", étaient inacceptables (S/PRST/1994/14 et 57). Comme je l'ai souligné dans le document S/1994/1389, la partie défendant une zone de sécurité doit s'acquitter de certaines obligations pour que soit atteint l'objectif essentiel du concept de zone de sécurité, qui est de protéger la population civile. Le lancement d'attaques non provoquées à partir de ces zones est incompatible avec l'ensemble du concept.

37. Ces derniers mois, les forces gouvernementales ont considérablement accru leur activité militaire à l'intérieur et aux alentours de la plupart des zones de sécurité et nombre de celles-ci, y compris Sarajevo, Tuzla et Bihac, se sont trouvées mêlées aux campagnes militaires d'envergure du Gouvernement. Le quartier général et les installations logistiques du Ve et du IIe corps de l'armée gouvernementale sont situés respectivement dans les villes de Bihac et de Tuzla. Le Gouvernement maintient également d'importantes troupes à Srebrenica (ce qui, en l'occurrence, constitue une violation de l'accord de démilitarisation), à Gorazde et à Zepa, tandis que Sarajevo est le siège du commandement général de l'armée gouvernementale et d'autres installations militaires. Une usine de munitions se trouve également à Gorazde.

38. Face aux offensives lancées par l'armée gouvernementale à partir des zones de sécurité, les forces des Serbes de Bosnie ont généralement riposté en prenant à partie des objectifs militaires situés dans ces zones, souvent à un niveau disproportionné. Même s'ils sont provoqués, ces actes des Serbes de Bosnie violent le régime de zone de sécurité et autres accords locaux. Les Serbes ont également entrepris, sans provocation, de bombarder à l'artillerie les zones de sécurité. Dans les deux cas, des victimes ont été faites parmi la population civile. Son mandat consistant à prévenir les attaques contre les zones de sécurité, la FORPRONU est tenue de réagir face aux actions des Serbes, même si ceux-ci ripostent eux-mêmes à des offensives lancées par l'autre partie. Ce faisant, il lui devient alors difficile de conserver son impartialité et la Force est perçue comme partie au conflit, ce qui entraîne des risques pour les personnels isolés des Nations Unies.

39. La capacité de la FORPRONU à accomplir son mandat concernant les zones de sécurité a été également affectée par le refus des Serbes de Bosnie d'assurer la liberté de mouvement à destination et en provenance des trois zones de sécurité orientales (Gorazde, Srebrenica et Zepa), si bien qu'il est devenu pratiquement impossible de ravitailler par la route le personnel de la FORPRONU. Les stocks de carburant de la Force dans ces trois zones sont récemment tombés à des niveaux dangereusement bas. Si la partie des Serbes de Bosnie persistait à bloquer les convois de ravitaillement, le seul moyen d'approvisionner le personnel de la FORPRONU dans ces trois zones serait d'employer des hélicoptères, ce qui entraînerait des dangers considérables, et je tiendrais le Conseil de sécurité informé de la question.

40. Étant donné qu'il est apparu plus clairement que le mandat actuel de la FORPRONU était insuffisant pour assurer des conditions tolérables dans les zones de sécurité, des pressions croissantes ont été exercées sur la Force pour qu'elle recoure à des moyens aériens afin de "protéger" ces zones. Dans mon dernier rapport sur les zones de sécurité (S/1995/1389), j'ai mentionné un certain nombre de contraintes qui limitaient l'emploi de la force aérienne comme

outil de dissuasion (et il convient de rappeler que la dissuasion est le seul moyen que la FORPRONU est autorisée à utiliser en cas d'attaques contre les zones de sécurité). La plus importante de ces contraintes, comme on l'a constaté à Bihac en novembre 1994, a été la mise en oeuvre de systèmes de défense antiaérienne par les forces des Serbes de Bosnie. Du fait de cette nouvelle menace, avant de décider de recourir à la force aérienne, il faut désormais tenir compte du fait qu'il pourrait être nécessaire d'éliminer auparavant les systèmes de défense antiaérienne qui menacent les avions de l'OTAN. Une action militaire préventive de ce genre, tout en étant incontestablement nécessaire pour assurer la sécurité des appareils de l'OTAN, est inévitablement considérée par les Serbes de Bosnie comme un acte d'hostilité et peut donc entraîner la FORPRONU au-delà des limites d'une opération de maintien de la paix et en faire rapidement une partie au conflit.

41. En dernière analyse, le seul moyen efficace de rendre véritablement sûres les zones de sécurité, ainsi que les autres zones de Bosnie-Herzégovine, en attendant qu'une solution politique globale puisse être négociée, consiste à définir un régime acceptable pour les deux parties et à encourager le respect mutuel des arrangements qu'elles ont acceptés en ce qui concerne trois zones de sécurité. L'emploi de la force est un instrument imparfait pour atteindre cet objectif. Dans ce contexte, j'invite de nouveau le Conseil à examiner les recommandations qui figurent dans mes rapports du 9 mai 1994 (S/1994/555) et du 1er décembre 1994 (S/1994/1389). Dans ce dernier rapport, j'ai particulièrement insisté sur la nécessité de démilitariser les zones de sécurité et d'établir ainsi un régime conforme aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles additionnels de 1977, qui sont universellement acceptés par la communauté internationale.

H. Contrôle du cessez-le-feu dans la Fédération

42. À l'issue de la signature, le 23 février 1994, d'un accord de cessez-le-feu entre les chefs d'état-major de l'armée de Bosnie-Herzégovine et du Conseil de défense croate, la FORPRONU, conformément à la résolution 908 (1994) du Conseil de sécurité, a été chargée des tâches supplémentaires suivantes :

- a) Contrôler le cessez-le-feu le long des lignes d'affrontement au moyen de patrouilles et de postes d'observation;
- b) Mettre en place des sites de rassemblement d'armes lourdes;
- c) Contrôler les armes lourdes qui n'ont pas été remises;
- d) Contrôler la zone d'exclusion pour empêcher tout retour d'armes lourdes;
- e) Transporter et protéger les prisonniers au cours des échanges;
- f) Aider au rétablissement des services publics.

À l'exception d'incidents mineurs, ce cessez-le-feu a été largement respecté et la présence de la FORPRONU des deux côtés de la ligne de cessez-le-feu ainsi que

ses bons offices ont beaucoup contribué à stabiliser la situation dans la Fédération et à instaurer la confiance entre les deux communautés.

I. Sarajevo

43. Parmi les zones de sécurité, Sarajevo a été l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil de sécurité. À la suite du cessez-le-feu qui est entré en vigueur dans la ville le 8 février 1994, le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, a adopté la résolution 900 (1994) par laquelle la FORPRONU a été chargée d'un certain nombre de tâches supplémentaires concernant le rétablissement d'une vie normale dans la ville. Ces tâches sont les suivantes :

a) Aider les parties à parvenir à la liberté totale de circulation de la population civile et des biens humanitaires au départ ou à destination de Sarajevo et à l'intérieur de la ville, à lever toute entrave à la liberté de circulation et à contribuer au rétablissement d'une vie normale dans la ville;

b) Aider, par l'entremise du Bureau du Coordonnateur spécial pour Sarajevo, à assurer le retour à une vie normale.

44. À l'origine, la FORPRONU a pu s'appuyer sur la résolution 900 (1994) pour négocier divers accords avec les parties, en particulier sur l'ouverture de deux itinéraires traversant l'aéroport de Sarajevo pour la circulation des civils et le transport des fournitures humanitaires. Ces itinéraires ont été beaucoup utilisés par les deux parties de mars à juillet 1994 et de janvier à mars 1995, et ont contribué alors de façon importante à la normalisation relative des conditions de vie. La FORPRONU a négocié également un accord sur les tireurs isolés et, en mars 1994, un accord sur l'utilisation des routes du Mont Igman par les véhicules civils et humanitaires. Le Bureau du Coordonnateur spécial pour Sarajevo a fait des progrès considérables en 1994 en ce qui concerne le rétablissement des services d'utilité publique et l'adoption d'autres mesures de normalisation.

45. Ces dernières semaines, toutefois, l'importance de Sarajevo comme moyen pour les Serbes de Bosnie de faire pression sur le Gouvernement et sur la communauté internationale est redevenue évidente. Les Serbes ont fermé les itinéraires traversant l'aéroport, fermé en pratique l'aéroport lui-même en refusant de garantir la sécurité des vols, recommencé à bombarder la ville, mitraillé la route du mont Igman, violé l'accord sur les tireurs isolés et resserré leur contrôle sur l'accès aux zones tenues par le Gouvernement. Pour sa part, le Gouvernement bosniaque a également violé les accords sur les tireurs isolés et sur le mont Igman, s'est servi de la FORPRONU comme d'un bouclier pour mener des activités offensives et provocatrices et a imposé des restrictions de plus en plus strictes aux déplacements de la Force. Les deux parties ont pris le personnel de la FORPRONU pour cible directe, provoquant des pertes en vies humaines. En multipliant ainsi les actes d'hostilité à l'égard de la FORPRONU, et en l'entravant toujours davantage dans son action, les deux parties ont sérieusement compromis la capacité opérationnelle et logistique de la Force à Sarajevo.

46. Si la FORPRONU était en mesure de renverser unilatéralement la situation à Sarajevo, par exemple en rouvrant les itinéraires qui traversent l'aéroport et la route du mont Igman et en démantelant le poste de contrôle installé illégalement par les Serbes de Bosnie à l'entrée de la ville, elle le ferait sans hésitation. Mais, à moins d'être considérablement renforcée et transformée en force de combat, elle ne pourrait pas maintenir ces voies d'accès ouvertes. Il en va de même pour l'aéroport de Sarajevo. Sans la coopération et le consentement des parties, des forces terrestres très importantes seraient nécessaires pour permettre à la FORPRONU d'assurer la sécurité de l'aéroport.

47. Je demeure convaincu que le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs est que les parties s'entendent pour démilitariser la ville. Mon Représentant spécial a fait des efforts considérables pour parvenir à ce résultat et a été encouragé par les déclarations des fonctionnaires du Gouvernement bosniaque qui ont réaffirmé récemment qu'ils continuaient à s'intéresser à cette possibilité. Il est malheureusement évident cependant que la confiance entre les parties n'est pas suffisante à ce stade pour qu'un processus de démilitarisation puisse s'engager, fût-ce par étapes.

J. Zones d'exclusion

48. Après les deux incidents graves au cours desquels Sarajevo a été pilonné en février 1994, j'ai adressé au Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) une lettre dans laquelle je lui ai demandé de prendre les mesures nécessaires pour obtenir le plus vite possible du Conseil de l'Atlantique Nord qu'il autorise le commandant en chef des forces alliées du Sud-Europe à lancer des frappes aériennes contre les batteries d'artillerie et de mortier situées à Sarajevo ou dans les environs, que la FORPRONU tenait pour responsables des attaques menées contre des objectifs civils dans cette ville. Par sa décision du 9 février 1994, le Conseil de l'Atlantique Nord a établi une zone d'exclusion des armes lourdes dans un rayon de 20 kilomètres autour de Sarajevo (à l'exclusion de Pale). Le 18 avril 1994, étant donné la situation extrêmement difficile qui régnait à Gorazde, j'ai adressé une demande analogue au Secrétaire général de l'OTAN pour qu'il obtienne du Conseil de l'Atlantique Nord qu'il se prononce sur les cinq autres zones de sécurité, à savoir Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac et Srebrenica. La décision du Conseil a été plus complexe dans le cas de Gorazde, comme je l'ai expliqué de façon circonstanciée dans mon rapport du 19 mai 1994 (S/1994/600). Le Conseil a établi deux zones autour de Gorazde : une zone d'exclusion totale d'un rayon de 3 kilomètres et une zone d'exclusion militaire d'un rayon de 20 kilomètres à l'intérieur du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Il n'a pas été établi de zones d'exclusion autour des autres zones de sécurité.

49. J'ai accueilli avec satisfaction ces deux décisions du Conseil de l'Atlantique Nord, qui allaient l'une et l'autre dans le sens du paragraphe 10 de la résolution 836 (1993) du Conseil de sécurité en ce qu'elles tendaient à soutenir la FORPRONU dans l'accomplissement de son mandat pour ce qui a trait aux zones de sécurité. Il existe toutefois une certaine ambiguïté quant au recours à la force aérienne dans le cas des zones d'exclusion établies autour de Sarajevo et de Gorazde. Les résolutions du Conseil de sécurité concernant les zones de sécurité ne mentionnent pas les zones d'exclusion et ne prévoient pas de régime spécial pour ces zones. Selon les décisions du Conseil de

l'Atlantique Nord, en revanche, si certaines armes se trouvent encore dans les zones d'un rayon de 20 kilomètres après une certaine date, elles peuvent être détruites par les appareils de l'OTAN. Dans les deux périmètres en question, les armes visées par ces décisions avaient été soit retirées, soit remises aux points autorisés de rassemblement d'armes, dans les délais fixés, conformément aux accords conclus avec les parties. Si la décision relative aux zones d'exclusion, assortie de la menace de frappes aériennes de l'OTAN, a tout d'abord donné les résultats escomptés, l'application en a été difficile à assurer par la suite en raison de l'étendue des zones à surveiller et du terrain accidenté. Si l'une ou l'autre des parties décide de ne pas respecter les accords qu'elle a signés, il lui est facile de dissimuler des armes se trouvant déjà dans les zones ou d'y en introduire de nouvelles.

50. En ce qui concerne les zones d'exclusion, le mandat de la FORPRONU peut se résumer comme suit :

- a) Veiller à ce que les parties se conforment aux accords applicables;
- b) Contrôler les armes lourdes remises aux points de rassemblement d'armes par les parties.

L'expérience de Sarajevo ces dernières semaines a montré que ce mandat cesse immédiatement d'être viable si les parties n'honorent pas leurs engagements. La FORPRONU s'est trouvée dans l'impossibilité d'empêcher la partie des Serbes de Bosnie, en particulier, de pénétrer sur les sites où sont rassemblées les armes, soit pour les retirer, soit pour effectuer des tirs à partir des sites mêmes. À la date du présent rapport, la FORPRONU avait perdu le contrôle de tous les points de rassemblement d'armes dans la zone d'exclusion de Sarajevo. Il est également apparu que les deux parties avaient introduit des armes lourdes dans les zones d'exclusion après la mise en application des accords de février 1994.

51. Comme dans d'autres cas, la seule solution sûre au problème qui se pose réside dans la coopération des parties et dans leur volonté de respecter les accords qu'elles ont conclus. Le respect des zones d'exclusion ne peut être assuré que de façon imparfaite par des moyens aériens. Les Casques bleus déployés sur les sites de rassemblement d'armes, qui se trouvent sur le territoire contrôlé par la partie à laquelle ces armes appartiennent, courent le risque d'être détenus; en outre, la FORPRONU n'a pas les moyens de leur porter secours en cas de crise sans le consentement de la partie considérée. Pour garantir le respect intégral des zones, il serait nécessaire de déployer des forces terrestres très importantes; les effectifs à prévoir devraient en effet être tels qu'ils permettent de contrôler un secteur de plus de 1 200 kilomètres carrés, soit la superficie sur laquelle s'étend chacune des zones d'exclusion de 20 kilomètres de rayon.

K. Sécurité et liberté de mouvement de la FORPRONU : le recours à la force

52. Il a été fait mention dans presque toutes les sections précédentes du présent rapport des dangers auxquels les personnels de la FORPRONU (et les autres personnels des Nations Unies) sont exposés, ainsi que de l'importance essentielle que la liberté de mouvement présente pour la Force. Aux termes de

son mandat actuel, la FORPRONU doit déployer des unités dans de nombreux emplacements isolés, où le ravitaillement et la relève ne peuvent être assurés que par des convois traversant les zones tenues par les Serbes de Bosnie. La FORPRONU doit également déployer de petits groupes d'observateurs, de militaires et de civils afin de maintenir un réseau étendu et souple de liaison et d'observation. Elle peut, dans une certaine mesure, protéger son personnel contre les attaques isolées lancées par des éléments incontrôlés, mais elle ne saurait s'acquitter de son mandat en relative sécurité qu'avec le consentement et la coopération de toutes les parties.

53. En l'absence de ce consentement et de cette coopération, les mesures que l'on peut prendre pour réduire les risques auxquels est exposé le personnel de la Force sont limitées et elles supposent toutes que l'on renonce à certaines tâches importantes assignées à la Force. On peut, par exemple, abandonner certains points de rassemblement d'armes. La FORPRONU peut mettre fin aux patrouilles qu'elle effectue pour débusquer les tireurs isolés. Elle peut décider d'organiser des convois plus importants, mais ceux-ci seront nécessairement moins fréquents et, au total, l'acheminement sera moins efficace. Affecter davantage de personnels aux postes d'observation peut améliorer la sécurité dans une certaine mesure, mais limite le nombre de postes pouvant être occupés, ce qui restreint les activités d'observation de la FORPRONU et leur enlève de la souplesse. Si la Force renonce à interposer des forces sur les lignes d'affrontement, elle sera moins en mesure de prévenir et de circonscire les combats sur le plan local ainsi que de décourager les attaques contre les zones de sécurité.

54. Ces difficultés ont amené le Conseil de sécurité à prendre un certain nombre de décisions en vertu du Chapitre VII de la Charte. La première de ces décisions, qui avait trait à la sécurité du personnel de la FORPRONU, figurait dans la résolution 807 (1993), et elle a été reprise par la suite dans les résolutions relatives au renouvellement du mandat de la Force. La résolution 847 (1993) et celles qui ont suivi ont étendu également à la liberté de mouvement de la Force l'application du Chapitre VII.

55. Le fait d'invoquer ainsi le Chapitre VII peut avoir créé une certaine ambiguïté en ce qui concerne la façon dont la FORPRONU doit réagir lorsque sa sécurité est menacée ou que sa liberté de mouvement est restreinte. Le recours à la force est souvent la réaction qui convient face à un incident particulier. On ne se rend en général pas compte que la Force utilise fréquemment ses armes pour se défendre. Ainsi, en l'espace d'une semaine, elle a récemment tiré à cette fin 3 missiles antichar et plus de 100 obus. Par contre, en ayant recours systématiquement à la force, à titre préventif, en vue d'assurer sa sécurité ou sa liberté de mouvement, la FORPRONU enclencherait un engrenage qui ferait d'elle une partie au conflit et qui mettrait la vie de son personnel en danger. En réalité – comme le Conseil l'a constaté dans sa résolution 987 (1995) –, le meilleur moyen d'assurer la protection de la Force est que les parties elles-mêmes reconnaissent qu'elles ont la responsabilité d'assurer sa sécurité et sa liberté de mouvement.

56. La question du recours à la force appelle aussi une observation d'ordre plus général. Il ressort nettement de l'analyse qui vient d'être faite sur les mentions du Chapitre VII de la Charte qu'à l'origine, le Conseil de sécurité

n'envisageait pas que la Force ait un rôle coercitif en Bosnie-Herzégovine. Le droit qu'elle avait de recourir à la force n'allait donc pas au-delà du droit de légitime défense que possède automatiquement toute opération de maintien de la paix des Nations Unies. C'est ce qui ressortait des instructions communiquées aux pays fournissant des troupes concernant le niveau d'armement dont ceux-ci devaient être équipés, ainsi que des arrangements pris par l'ONU en vue de fournir un soutien logistique à la Force. Cette position initiale tenait à ce que le Conseil considérait que la Force ne pourrait être déployée et exécuter les tâches qui lui étaient confiées qu'avec le consentement et la coopération des parties, sur la base d'accords mutuellement acceptables. En effet, sans le consentement et la coopération des parties, il ne lui serait possible ni d'assurer le fonctionnement de l'aéroport de Sarajevo, ni d'acheminer des secours sur de grandes distances en traversant des lignes d'affrontement, ni d'exécuter toutes ses activités de surveillance, de patrouille et d'information; or, en période de guerre, ce consentement et cette coopération ne pouvaient être assurés que grâce à un strict respect des principes d'impartialité et de transparence inhérents au maintien de la paix.

57. Par la suite, l'utilisation de la force aérienne a été autorisée non seulement pour défendre le personnel de la FORPRONU, mais aussi pour prévenir les attaques contre les zones de sécurité. Il est arrivé neuf fois que la FORPRONU demande à l'OTAN d'utiliser la force aérienne, mon Représentant spécial ayant jugé que cette action était nécessaire et appropriée. Dans tous ces cas, il s'agissait d'utiliser la force aérienne contre des objectifs des Serbes de Bosnie ou contre des objectifs se trouvant dans des régions de Croatie tenues par les Serbes, utilisées pour soutenir les Serbes de Bosnie. Le 12 mars 1994, un appui aérien rapproché a été demandé lorsque les forces de la FORPRONU ont essuyé des tirs près de Bihac, mais les conditions climatiques n'ont pas permis de donner suite à cette demande. Les 10 et 11 avril 1994, un appui aérien rapproché a été fourni près de Gorazde : c'est la première fois que les Serbes de Bosnie ont, par représailles, restreint la liberté de mouvement de la FORPRONU. Le 5 août 1994, l'OTAN a lancé des frappes aériennes contre des objectifs dans la zone d'exclusion de Sarajevo. Le 22 septembre, un raid aérien a été effectué près de Sarajevo, un véhicule blindé de la FORPRONU ayant été attaqué. Les 21 et 23 novembre 1994, des frappes aériennes ont été lancées contre l'aérodrome d'Udbina en Croatie, qui avait servi à lancer des attaques aériennes dans la zone de sécurité de Bihac, et contre des installations de missiles surface-air dans l'ouest de la Bosnie-Herzégovine et dans la Krajina, en Croatie, qui menaçaient les appareils de l'OTAN. En représailles, les Serbes de Bosnie ont détenu plus de 400 membres de la FORPRONU, dont les derniers n'ont été libérés que le 13 décembre 1994 après trois semaines de négociations intensives. Les 25 et 26 mai 1995, des raids aériens ont été lancés contre des objectifs près de Pale, comme décrit à la section II ci-dessus.

58. Ces incidents ont confirmé que l'utilisation de la force aérienne à l'appui d'une opération de maintien de la paix pose de très grandes difficultés. Lorsqu'on envisage une telle mesure, il convient par conséquent de tenir pleinement compte des incidences plus larges qu'elle peut avoir sur le plan politique et sur celui de la sécurité. Si la FORPRONU utilise la force contre une partie seulement, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes régionaux, elle n'est plus perçue comme neutre par cette partie, si bien que son personnel et celui d'autres organismes des Nations Unies risquent d'être tenus

pour responsables et considérés comme étant parties au conflit. Ce personnel étant très dispersé, il est extrêmement vulnérable à des mesures d'obstruction et de détention et à d'autres formes de harcèlement, comme on a maintenant pu le constater à trois reprises différentes (voir la section précédente). La partie visée peut aussi réagir en refusant de participer au dialogue et à la négociation, alors que ceux-ci sont particulièrement nécessaires. Toute décision de recourir à la puissance aérienne exige donc que l'on pèse soigneusement toutes les conséquences possibles et elle ne peut pas être fondée sur des critères prédéterminés ou d'application automatique. En outre, comme les forces au sol et les forces aériennes relèvent de commandements distincts, les mesures prises par celles-ci risquent d'avoir des conséquences imprévisibles sur celles-là. C'est pour cette raison que la procédure de la "double clef" mise au point pour la FORPRONU et l'OTAN revêt une telle importance.

59. Les positions qui précèdent concernant le recours à la puissance aérienne et l'usage de la force d'une façon générale ont toujours été celles de tous les commandants des forces de la FORPRONU. Certains gouvernements fournissant des contingents qui, à l'origine, étaient favorables au recours à la puissance aérienne ou, du moins, étaient prêts à le tolérer ont maintenant de vives réserves à l'idée d'utiliser la force aérienne dans le contexte du mandat actuel de la FORPRONU. Certains membres du Conseil de sécurité ont eux aussi dit qu'ils y étaient opposés.

IV. RÔLE FUTUR DE LA FORPRONU

60. L'analyse qui est faite au chapitre précédent amène à poser une question fondamentale : la FORPRONU doit-elle être une opération de maintien de la paix, se comportant selon les principes et pratiques établis pour de telles opérations, ou une opération coercitive?

61. Pour l'instant, si l'on analyse le texte des résolutions pertinentes, le mandat de la Force est presque exclusivement un mandat de maintien de la paix. Toutefois, il contient aussi certains éléments de coercition; et nombreux sont ceux qui pensent que la situation catastrophique en Bosnie-Herzégovine tient à ce que la Force ne fait pas respecter la volonté de la communauté internationale et non à ce que les parties manquent systématiquement à leurs engagements et refusent de coopérer avec une force à laquelle le Conseil a donné un mandat qui est essentiellement un mandat de maintien de la paix.

62. La question de savoir si la FORPRONU est une opération de maintien de la paix ou de coercition ne peut être éludée. Comme je l'ai dit ailleurs, "rien n'est plus dangereux pour une opération de maintien de la paix que de devoir user de la force lorsqu'elle n'est pas en mesure de le faire en raison même de sa composition, de son armement, de son soutien logistique et de son déploiement. La logique du maintien de la paix procède de prémisses politiques et militaires totalement différentes de celles des mesures de coercition; de surcroît, dans ce dernier cas, la dynamique est incompatible avec le processus politique que l'opération de maintien de la paix est censée faciliter. Si la distinction entre les deux est floue, la viabilité de la mission et la sécurité de son personnel risquent d'en souffrir... Le maintien de la paix et l'emploi de la force (sauf en cas de légitime défense) doivent être considérés comme des

solutions de rechange et non pas comme des éléments voisins d'un continuum permettant de passer aisément de l'un à l'autre" (S/1995/1, par. 35 et 36).

63. Il est vrai que la menace de la force a parfois eu des résultats positifs. Le fait que l'OTAN soit prête à abattre les appareils en infraction a dans l'ensemble évité que l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine ne soit utilisé à des fins de combat. La menace a aussi aidé à créer en février 1994 la zone d'exclusion des armes lourdes à Sarajevo. Toutefois, la partie des Serbes de Bosnie s'est vite rendu compte qu'elle avait les moyens de faire payer à la FORPRONU un prix intolérablement élevé si la force aérienne était utilisée à sa demande. C'est ce qu'elle a démontré après l'utilisation d'un appui aérien rapproché à Gorazde en avril 1994, après les frappes aériennes contre l'aérodrome d'Udbina et contre les emplacements de missiles à Bihac en novembre 1994 et de nouveau après les frappes aériennes près de Pale les 25 et 26 mai 1995. À toutes ces occasions, de nombreux membres du personnel des Nations Unies ont été pris en otage, de nouvelles restrictions ont été imposées à la liberté de mouvement de la Force et les négociations ont été brutalement interrompues, à l'exception des négociations laborieuses nécessaires pour obtenir la libération des otages. Ces événements montrent combien il est dangereux de passer du maintien de la paix à la coercition, sans fournir auparavant à la Force les effectifs, l'armement, le soutien logistique et la capacité de renseignement ainsi que les arrangements de direction et de commandement qui donneraient à sa menace le poids nécessaire en montrant qu'elle a la capacité de réagir de façon décisive en cas d'acte d'hostilité.

64. Le fait que les résolutions du Conseil sur la Bosnie-Herzégovine ne prévoient pas expressément de mandat de coercition, bien qu'elles invoquent fréquemment le Chapitre VII de la Charte, et le fait que le Conseil n'ait pas autorisé les effectifs supplémentaires que je jugeais nécessaires pour permettre à la Force de s'acquitter ne serait-ce que de ses fonctions de maintien de la paix (34 000 hommes pour les zones de sécurité, 10 000 pour la surveillance des frontières) permettent de conclure que la réponse du Conseil à la question posée plus haut est la suivante : pour le moment, il veut que la FORPRONU soit une opération de maintien de la paix.

65. Si tel continue d'être le vœu du Conseil, il s'ensuit que, comme toutes les opérations de maintien de la paix, la FORPRONU ne sera en mesure de s'acquitter de son mandat que si elle bénéficie, à tout moment, du consentement et de la coopération des parties en présence. Étant donné la façon lamentable dont elles se sont conduites à cet égard, il importe d'éviter de susciter des attentes excessives quant à ce que la Force pourrait être en mesure de réaliser. Si, comme cela semble être le cas, les deux parties sont résolues à poursuivre la guerre, l'efficacité de la Force sera nécessairement assez limitée et il peut ne pas être rentable de maintenir en Bosnie-Herzégovine une force militaire importante que les parties peuvent réduire à l'impuissance chaque fois qu'elles le désirent, ce qui ne manque pas de porter atteinte à l'image et à la crédibilité de l'Organisation tout entière.

V. OBSERVATIONS

66. Contrairement à ce que semblent croire beaucoup de ceux qui la critiquent, la FORPRONU n'est pas déployée en Bosnie-Herzégovine pour mettre fin à la guerre dans ce pays; cette tâche incombe à ceux qui oeuvrent pour la paix, en tête desquels se trouvent actuellement les membres du "Groupe de contact", secondés par les deux Coprésidents du Comité directeur de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie et mon Représentant spécial. Elle n'est pas non plus une armée que l'on aurait envoyée se battre aux côtés d'un des belligérants, quoiqu'on lui reproche souvent de n'avoir pas su faire la guerre. La FORPRONU est en fait une mission dont le déploiement, décidé par le Conseil de sécurité, répond à trois objectifs : alléger les souffrances causées par la guerre, notamment en apportant une aide humanitaire; contenir le conflit et en atténuer les conséquences, en imposant des entraves aux belligérants – mise en place de dispositifs tels que zones d'exclusion, zones d'exclusion aérienne et zones de sécurité; et faire progresser les perspectives de paix en négociant des arrangements divers, dont des cessez-le-feu locaux, en assurant leur maintien quand cela est possible et en apportant son appui aux mesures visant à un règlement politique global. La Force a jusqu'à présent réussi dans une large mesure à réaliser ces objectifs, mais ceux-ci ne constituent pas une fin en eux-mêmes. Il s'agit de créer des conditions qui permettent à ceux qui cherchent à rétablir la paix de négocier un règlement d'ensemble.

67. Les parties ne sont prêtes à accepter la FORPRONU et les entraves qu'elle tente de mettre à leurs actions que pour autant qu'elles ont le sentiment que la Force sert un objectif qui va dans le sens de leurs intérêts. La FORPRONU se heurte à deux problèmes à cet égard. Premièrement, ni l'une ni l'autre partie ne semble être parvenue à la conclusion claire et nette qu'elle a de meilleures chances d'obtenir à la table des négociations que sur le champ de bataille les résultats qu'elle souhaite. Il s'ensuit que les efforts déployés par la FORPRONU pour réduire l'intensité du conflit peuvent amener les parties à considérer qu'elle gêne plus qu'elle n'aide. Deuxièmement, les efforts internationaux de médiation d'une solution négociée semblent piétiner. Ainsi, plus de 16 mois se sont écoulés depuis la dernière série de négociations à laquelle toutes les parties bosniaques étaient présentes. Les options qui vont être examinées plus loin pour adapter le mandat de la Force aux réalités sur le terrain n'auront d'efficacité qu'à condition qu'il y ait une perspective authentique de solution négociée dans l'avenir prévisible. Il est donc impératif que les décisions que le Conseil de sécurité prendra concernant l'avenir de la FORPRONU s'accompagnent d'une relance et d'une intensification du processus de paix à travers une initiative majeure, concrétisée éventuellement par une formule nouvelle. Le Conseil jugera peut-être bon par ailleurs de procéder, à intervalles réguliers, à l'examen des progrès des négociations et de leurs incidences pour la FORPRONU.

68. Pour le moment, la FORPRONU demeure déployée sur un terrain livré à la guerre où, après plus de trois ans, il ne saurait être question de maintenir une paix qui n'existe pas. Sa position est d'autant plus compliquée que le mandat qu'elle a reçu initialement – assurer le maintien de la paix –, et dont elle ne peut s'acquitter sans la coopération des parties, a été progressivement étouffé par l'adjonction d'éléments de coercition, si bien qu'elle en vient à faire figure de partie au conflit. Son mandat pour les zones de sécurité, par

exemple, lui impose de coopérer et de négocier quotidiennement avec une partie contre laquelle elle est par ailleurs censée, dans certaines circonstances, demander que soient effectuées des frappes aériennes. De même, l'ONU a décrété des sanctions contre une partie mais elle a en même temps envoyé sur place une Force qui ne peut exercer ses fonctions qu'avec l'assentiment et la coopération de ladite partie. Le résultat est que, le plus souvent, les dirigeants des Serbes de Bosnie refusent maintenant à la FORPRONU leur assentiment et leur coopération, déclarant qu'ils appliquent à leur tour des "sanctions" à l'encontre de l'ONU en réponse aux sanctions que celle-ci a prises contre eux.

69. Par suite de ces contradictions, la FORPRONU se retrouve aujourd'hui bloquée, attaquée de part et d'autre, privée de la faculté de se ravitailler, restreinte dans ses mouvements, soumise à des critiques constantes – en un mot dans une situation que mon Représentant spécial, le Commandant de théâtre des forces des Nations Unies, nombre de gouvernements qui fournissent des troupes et moi-même, estimons devenue intolérable. La gravité de la situation a été mise en lumière par les frappes aériennes des 25 et 26 mai 1995 et leurs conséquences, qui sont décrites à la section II ci-dessus. La crise rend maintenant impérative l'adoption de mesures d'urgence pour libérer les otages, adapter le mandat de la FORPRONU et son exécution aux réalités politiques et opérationnelles sur le terrain et, comme je l'ai déjà mentionné, relancer le processus de paix.

70. Je suis extrêmement inquiet de voir aux mains des Serbes de Bosnie un si grand nombre de membres de la FORPRONU. Leur remise en liberté dans les plus brefs délais est à mes yeux la priorité absolue, ce dont je me suis entretenu avec un grand nombre de chefs d'État ou de gouvernement, ainsi qu'avec mon Représentant spécial. Comme l'ont montré les incidents du même ordre qui se sont produits en avril et novembre 1994, le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est la négociation. La FORPRONU continue par conséquent à se tenir en contact aussi étroit que possible avec les Serbes de Bosnie afin de savoir où se trouvent tous les détenus, de surveiller la manière dont ils sont traités et d'obtenir leur libération. Agissant en consultation avec les pays qui fournissent des troupes et d'autres pays intéressés, mon Représentant spécial est entré en rapport avec le Président Milosevic. Tout en exigeant de M. Karadzic la remise en liberté immédiate et inconditionnelle des détenus, mon Représentant spécial observe de près le comportement des Serbes de Bosnie afin que les négociations puissent s'engager dès que l'occasion s'en présentera. Je suis reconnaissant aux membres du Groupe de contact, ainsi qu'aux autres pays et aux organisations intéressés, de l'appui qu'ils apportent à ces efforts. Le Comité international de la Croix-Rouge tente de se rendre auprès des membres de la FORPRONU qui sont détenus.

71. Depuis le compte rendu que j'ai fait au Conseil le 16 mai 1995, les événements des 25 et 26 mai et leurs conséquences ont rendu encore plus évidents, comme je l'ai déjà dit, le caractère intenable de la situation actuelle de la FORPRONU et la nécessité de déterminer clairement si son rôle consiste à maintenir ou à imposer la paix. La violation de la zone d'exclusion de Sarajevo par les Serbes de Bosnie, le bombardement criminel par ces derniers d'objectifs civils à Tuzla et ailleurs, à la suite d'une frappe aérienne de l'OTAN soigneusement calculée contre un objectif militaire, et les représailles inexcusables exercées contre le personnel des Nations Unies, y compris des

observateurs militaires non armés exerçant des fonctions de liaison à Pale, ont mis en lumière de façon dramatique les conditions dans lesquelles la FORPRONU est contrainte de fonctionner ainsi que les risques inhérents aux contradictions de son mandat actuel.

72. Après avoir réfléchi à tous ces éléments nouveaux et consulté à nouveau mon Représentant spécial et le Commandant de théâtre des forces des Nations Unies, j'ai affiné quelque peu les options dont j'avais fait mention au Conseil le 16 mai et je lui soumetts maintenant pour examen les quatre options suivantes :

Option A : Retirer la FORPRONU, en laissant tout au plus une petite mission politique, si tel est le voeu des parties;

Option B : Ne rien changer aux tâches actuellement confiées à la FORPRONU ni aux méthodes employées jusqu'à présent pour les mener à bien;

Option C : Modifier le mandat de la FORPRONU pour autoriser celle-ci à avoir davantage recours à la force;

Option D : Réviser le mandat de la FORPRONU de façon à inclure uniquement les tâches dont il est réaliste de penser qu'elles peuvent être menées à bien dans le cadre d'une opération de maintien de la paix eu égard aux conditions qui règnent actuellement en Bosnie-Herzégovine.

Les événements récents ont montré que toute option prévoyant le maintien de la présence de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine devrait s'accompagner de mesures, y compris le déploiement éventuel de forces supplémentaires, visant à renforcer la sécurité du personnel de la FORPRONU et de celui du HCR et des autres organisations civiles qui collaborent avec lui.

73. Lorsqu'il examinera ces options, le Conseil devrait aussi prendre en considération les répercussions que toute modification du mandat ou du mode de fonctionnement de la FORPRONU pourrait avoir sur les activités du HCR et des autres organisations humanitaires en Bosnie-Herzégovine. Pour que le HCR puisse continuer à jouer son rôle de chef de file pour ce qui est de fournir une aide humanitaire aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux autres personnes touchées par le conflit et d'assurer leur protection, tout en préparant le rapatriement des réfugiés, il pourrait se révéler nécessaire de réévaluer la situation et, le cas échéant, de procéder à de nouvelles négociations avec les parties, selon l'option que retiendra le Conseil.

74. Je ne suis pas partisan de l'option A. Les événements récents ont amené certains des gouvernements qui fournissent des troupes à la FORPRONU à évoquer un retrait éventuel de la Force, mais aucun ne s'est déclaré en faveur d'une telle option si la possibilité existe de créer des conditions tolérables qui permettent à la Force de poursuivre ses opérations. J'ai moi-même pris la précaution d'écrire au Secrétaire général de l'OTAN le 10 février 1995 pour demander que cette organisation établisse des plans de manière à pouvoir fournir une assistance pour dégager la FORPRONU de la Bosnie-Herzégovine si son retrait devenait inévitable. Un précédent existe, s'agissant du retrait d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies avec une assistance multinationale :

/...

celui de la Somalie. Je crois savoir que les plans de l'OTAN à cet égard sont près d'être achevés. Toutefois, le retrait est une option qui ne doit être envisagée qu'en dernier ressort. Il reviendrait à abandonner la population de Bosnie-Herzégovine et à admettre que l'Organisation des Nations Unies est dans l'impossibilité d'aider à résoudre un conflit lors duquel un groupe ethnique, suscitant l'horreur dans le monde entier, a employé la force armée pour tenter de modifier la carte ethnique d'un État Membre, et toutes les parties se sont rendues coupables à des degrés divers d'attaques contre des civils et d'autres atrocités. Mon objectif dans le présent rapport est, par conséquent, de suggérer au Conseil les mesures qu'il pourrait prendre pour faire en sorte que la FORPRONU reste en Bosnie-Herzégovine et qu'elle soit mieux en mesure qu'elle ne l'est à présent de s'acquitter du mandat que lui a confié le Conseil.

75. Je ne préconise pas non plus de retenir l'option B. L'analyse que j'ai faite du mandat actuel de la FORPRONU (section III) et du rôle qu'elle pourrait jouer à l'avenir (section IV) montre pourquoi je considère que la Force est devenue une mission impossible. Toute tentative pour maintenir le statu quo ne ferait que réduire son aptitude à fournir une aide efficace sur les plans humanitaire et politique, ferait de nouvelles victimes parmi le personnel des Nations Unies et entamerait encore plus la crédibilité de l'Organisation. Je suis convaincu que si les décisions prises par le Conseil comme suite au présent rapport se traduisaient, délibérément ou par défaut, par le maintien du statu quo, le retrait de la Force deviendrait inévitable à bref délai.

76. L'option C exigerait de renforcer considérablement la FORPRONU et de modifier son mandat de sorte qu'elle puisse entreprendre une action militaire en l'absence d'assentiment et de coopération de l'une des parties, et assurer la protection de son personnel et de celui du HCR et des autres organisations civiles si cette action entraînait des représailles et une nouvelle escalade. Cette option pourrait constituer un moyen viable de faire en sorte que les Serbes de Bosnie et les autres parties au conflit se conforment aux décisions du Conseil de sécurité. Certains des gouvernements qui fournissent des troupes à la FORPRONU m'ont informé de leurs plans prévoyant le déploiement de forces supplémentaires pour réduire la vulnérabilité du personnel de la FORPRONU. Je me félicite de ces initiatives. Toutefois, les gouvernements concernés ont aussi indiqué qu'ils envisageaient de déployer des troupes supplémentaires pour que la FORPRONU soit mieux à même de s'acquitter de sa mission. S'ils entendent que la FORPRONU emploie la force à cette fin, je ne pense pas que cette mesure soit appropriée pour une opération de maintien de la paix telle que la FORPRONU. Il serait à mon avis nécessaire de remplacer cette dernière par une force multinationale qui serait autorisée par le Conseil de sécurité mais qui serait placée sous le commandement d'un ou plusieurs des pays qui fournissent des troupes à cet effet, comme dans le cas de la Somalie et d'Haïti. On se souviendra que, le 24 juillet 1994, j'ai écrit au Président du Conseil pour lui faire part de ma préoccupation quant à la viabilité des opérations de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine si les pays du Groupe de contact devaient appliquer, en ayant recours à la force, ce qu'on appelait alors des "mesures de dissuasion" contre les Serbes de Bosnie. Ma préoccupation serait la même si le Conseil décidait que la FORPRONU devait appliquer l'option C.

77. Les raisons en ont été clairement exposées dans le présent rapport. La situation actuelle de la FORPRONU tient au fait que, les Serbes de Bosnie

s'étant refusés à coopérer avec la Force, le mandat de cette dernière a progressivement englobé des tâches qui sont incompatibles avec sa mission de maintien de la paix et son rôle humanitaire. L'option C ne ferait qu'entraîner davantage encore la FORPRONU au-delà de la ligne de séparation entre les activités de maintien de la paix et l'action coercitive. En dotant la Force de troupes et d'armes supplémentaires, on parviendrait peut-être à atténuer dans une certaine mesure les menaces qui pèsent ainsi sur sa sécurité et son aptitude à s'acquitter de son mandat de maintien de la paix et de sa mission humanitaire. Mais on risquerait alors, comme cela s'est produit avec l'Opération des Nations Unies en Somalie, que la nécessité de prévoir de plus fortes concentrations de personnel dans des emplacements sûrs ne compromette sa capacité d'exécuter ses tâches essentielles. Je ne pense pas non plus que l'Organisation des Nations Unies ait à l'heure actuelle la capacité de gérer une opération qui pourrait donner lieu à des combats de grande envergure si, comme je le crains, l'une ou l'autre des parties répondait à la force par la force. Par ailleurs, les contributions non acquittées au compte spécial de la FORPRONU s'élevant à ce jour à 898 millions de dollars (près de 80 % du budget annuel de la Force), on peut aussi se demander si les procédures des Nations Unies sont propres à garantir l'appui financier indispensable à une opération de l'ampleur qui serait vraisemblablement requise.

78. Selon l'option D, le Conseil réviserait le mandat de la FORPRONU de manière que la Force n'ait à s'acquitter que des tâches dont on peut raisonnablement penser qu'elles relèvent d'une opération de maintien de la paix dans la situation qui existe en Bosnie-Herzégovine, à savoir : bons offices, liaison et négociation; surveillance des cessez-le-feu, aussi longtemps que les parties demeureront résolues à les respecter; maintien d'une présence dans les zones de sécurité, après négociation des régimes appropriés applicables à ces zones, mais sans engagement, effectif ou implicite, de recourir à la force pour prévenir des attaques dirigées contre celles-ci; prise en charge de l'aéroport de Sarajevo avec l'assentiment des parties; mesures propres à rétablir une vie normale à Sarajevo; escorte des convois humanitaires et appui aux autres activités humanitaires; surveillance des frontières, sous réserve de l'assentiment des parties; emploi de la force, y compris des moyens aériens, uniquement pour se défendre.

79. Cette option nécessiterait probablement certaines mesures de redéploiement et pourrait aboutir à terme à une réduction des effectifs de la Force. Mais entre-temps, il faudrait prévoir certaines mesures de renforcement, selon les modalités proposées par certains des gouvernements qui fournissent des troupes, afin d'assurer la sécurité de la FORPRONU durant la période d'adaptation à son mandat révisé. L'option D permettrait également de réduire les risques auxquels est actuellement exposé le personnel de la FORPRONU dans les zones de sécurité, aux points de rassemblement d'armes et ailleurs, lorsqu'il est fait usage de moyens aériens sur la demande de la Force. Cette option permettrait, à mon sens, de confier à la FORPRONU un mandat réaliste lui donnant les moyens de mieux maîtriser la situation en Bosnie-Herzégovine sans qu'on attende d'elle pour autant qu'elle puisse imposer la fin de la guerre ou qu'elle s'engage dans les combats aux côtés de l'une des parties.

80. Je souhaite pour conclure faire part de quelques-unes de mes réflexions personnelles. L'Organisation des Nations Unies vit actuellement en Bosnie-Herzégovine des événements tragiques qui rappellent d'autres crises qu'ont traversées ses opérations de maintien de la paix dans le passé. Une fois de plus, la réaction de l'Organisation face à ces événements aura une influence décisive sur sa propre autorité pour de nombreuses années. Nous sommes véritablement à un tournant de l'histoire et, en ces instants décisifs, nous ne devons pas perdre de vue les trois objectifs étroitement liés qui constituent la vocation même de l'Organisation des Nations Unies : la recherche de la paix, la protection des vies humaines et le refus d'une culture de la mort. La réalisation de ces objectifs prendra du temps et ne pourra se faire que grâce au succès de méthodes non militaires.

81. Dans la crise que nous connaissons actuellement, la sécurité et le respect du personnel des forces de maintien de la paix et des organisations humanitaires doivent être hautement prioritaires. Nous avons tous été en proie à une vive émotion en voyant ces jours derniers sur nos écrans de télévision les images de membres du personnel des Nations Unies humiliés et menacés. Je rends hommage à leur courage et à leur détermination et j'exprime mes condoléances aux familles de ceux qui ont fait le sacrifice de leur vie. C'est aussi avec une profonde tristesse que je songe aux civils qui ont été tués en Bosnie-Herzégovine. Nous ne devons pas mettre en péril de nouvelles vies pour des solutions à court terme. Ce n'est pas seulement la vie des responsables du maintien de la paix et de l'assistance humanitaire sur le terrain qui est menacée, mais aussi la capacité de l'Organisation des Nations Unies de mener à l'avenir des opérations de paix efficaces.

82. Enfin, la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies revêt la plus haute importance et doit être sauvegardée en toutes circonstances. Peu de choses la compromettent davantage que le fait d'assigner au personnel des opérations de maintien de la paix des tâches qu'il lui est impossible de mener à bien dans les circonstances du moment. Et ce ne sont pas seulement les opérations de maintien de la paix qui sont atteintes, tant il est vrai que, si l'Organisation des Nations Unies venait à perdre sa crédibilité, les efforts qu'elle déploie dans les domaines du développement, de l'environnement et des droits de l'homme et pour la réalisation de tous ses autres objectifs importants en seront compromis. C'est aussi la raison pour laquelle on ne saurait trop insister sur l'inviolabilité du personnel des Nations Unies engagé dans des opérations de maintien de la paix.
