



**Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

DOCUMENT A/2049

2 décembre 2009

CINQUANTE-SEPTIÈME SESSION

L'Union européenne et les missions maintien de la paix
des Nations unies - Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense par Mme Ine Aasted-Madsen
(Pays-Bas, Groupe fédéré) et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs

CINQUANTE-SEPTIÈME SESSION

L'Union européenne et les missions de maintien de la paix
des Nations unies - Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense par Mme Ine Aasted-Madsen
(Pays-Bas, Groupe fédéré) et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste),
rapporteurs

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Secrétaire général de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; au Président de la Commission européenne ; à la Commissaire européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication ; aux Présidents des parlements nationaux et aux Présidents des Commissions des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI, de l'Assemblée parlementaire de l'OTSC ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*L'Union européenne et les missions de maintien de la paix des Nations unies
– Réponse au rapport annuel du Conseil*

RAPPORT¹

présenté au nom de la Commission de défense par Mme Ine Aasted-Madsen (Pays-Bas, Groupe fédéré) et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 846

sur l'Union européenne et les missions de maintien de la paix des Nations unies –
réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par Mme Ine Aasted-Madsen (Pays-Bas, Groupe fédéré) et M. René Rouquet
(France, Groupe socialiste), rapporteurs

- I. Introduction
- II. Coopération institutionnelle
- III. EUFOR Tchad/RCA
- IV. EUFOR Althea

ANNEXE

Les développements récents dans le domaine de la justice en Bosnie-Herzégovine

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

¹ Adopté par la commission le 3 novembre 2009.

RECOMMANDATION N° 846²

***sur l'Union européenne et les missions de maintien de la paix des Nations unies
– réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Reconnaissant le rôle joué par l'Union européenne, les Nations unies, l'OTAN et d'autres organisations régionales dans les régions touchées par des conflits ;
- (ii) Reconnaissant la complémentarité entre les organisations régionales et les Nations unies, telle que définie par le chapitre VIII de la Charte de cette organisation, en ce qui concerne le rétablissement et le maintien de la paix dans les zones de conflit ;
- (iii) Soulignant l'importance des arrangements régionaux dans le traitement des questions de maintien de la paix ;
- (iv) Réaffirmant son engagement en faveur de la paix et de la stabilité au Darfour et dans la région avoisinante, ainsi que dans les Balkans occidentaux ;
- (v) Soutenant pleinement les activités des organisations internationales et régionales dans leur action pour promouvoir la stabilité et la sécurité, par exemple en Bosnie-Herzégovine ou au Darfour et dans les régions avoisinantes ;
- (vi) Notant avec intérêt les récents développements dans les négociations de paix entre le Tchad et le Soudan ;
- (vii) Mettant l'accent sur la contribution apportée par la communauté internationale pour protéger les civils dans les zones de conflit et pour trouver une solution durable aux crises humanitaires ;
- (viii) N'ignorant pas l'histoire mouvementée des Balkans occidentaux qui continue aujourd'hui d'affecter en profondeur l'attitude de leurs populations et de leurs gouvernements ;
- (ix) Insistant sur le rôle inestimable que la PESD a joué dans la région depuis 2003, en particulier en parvenant à y assurer la sécurité et la stabilité ;
- (x) Profondément préoccupée par la dégradation de la situation politique en Bosnie-Herzégovine, par le fait que les deux entités sont toujours incapables de parvenir à un accord sur un certain nombre de problèmes clés, cruciaux pour la survie du pays, et par les menaces de séparatisme proférées par les dirigeants politiques de la Republika Srpska ;
- (xi) Se félicitant des progrès en cours, si lents soient-ils, dus à la réalisation de réformes proposées par le Conseil de mise en oeuvre de la paix (PIC) en Bosnie-Herzégovine, mais préoccupée de l'immobilisme frappant des réformes importantes telles que celle de la police ;
- (xii) Notant que les réformes constitutionnelles mises en place par les Accords de paix de Dayton/Paris signés en 1995 ne sont plus pertinentes et qu'il reste urgent de réviser la Constitution de la Bosnie-Herzégovine afin de créer des structures étatiques viables et d'engager fermement le pays sur la voie de l'intégration européenne et euro-atlantique ;
- (xiii) Constatant avec préoccupation que malgré certaines avancées récentes, la situation politique en Bosnie-Herzégovine demeure instable et que les différentes parties intéressées n'ont pas fait la preuve d'une maturité politique suffisante pour justifier la fermeture du Bureau du Haut représentant et le retrait d'EUFOR Althea ;
- (xiv) Saluant la remarquable efficacité dont a fait preuve EUFOR Althea et se félicitant qu'elle soit considérée par la plupart des acteurs nationaux et multinationaux comme un protagoniste utile ;
- (xv) Reconnaissant le rôle joué par les autres organisations internationales telles que les Nations unies, l'OTAN et l'OSCE dans la mise en place de la démocratie en Bosnie-Herzégovine en zone post-conflit ;

² Adoptée par l'Assemblée le 2 décembre 2009, au cours de sa 3^{ème} séance plénière.

(xvi) Considérant que les gouvernements des Etats membres doivent se mettre davantage en liaison avec leurs parlements nationaux avant de prendre la décision de lancer une opération militaire de gestion de crise dans le cadre de l'UE ou de l'OTAN afin de mieux définir les objectifs des missions et les conditions de déploiement (règles d'engagement), compte tenu de la diversité des priorités et intérêts nationaux en cause,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE, A

1. Continuer d'étudier avec les Nations unies les formes les plus adaptées de coopération et de collaboration aux missions de maintien de la paix dans le cadre de la Charte des Nations unies ;
2. Poursuivre les efforts au niveau national et à celui de l'UE et de l'OTAN, en vue de développer et renforcer les capacités d'intervention et de soutien des forces européennes en mettant l'accent sur la déployabilité, la mobilité, la logistique, les systèmes d'armes, l'interopérabilité et la multinationalité, notamment dans le cadre des arrangements dits de « Berlin Plus » ;
3. Veiller, dans la mesure du possible, à ce que les parlements nationaux soient désormais consultés avant toute décision sur le lancement d'une mission militaire de gestion des crises et tenus régulièrement informés de la suite donnée ;
4. Soutenir activement les efforts de la mission MINURCAT II de l'ONU ainsi que les actions des organisations humanitaires internationales au Darfour et dans les régions avoisinantes ;
5. Suivre l'évolution de la situation des réfugiés dans la région du Darfour et contribuer à l'établissement d'une infrastructure d'approvisionnement et de communication qui encouragerait les réfugiés à retourner dans leurs villages d'origine ;
6. Encourager le commandement de l'opération MINURCAT II à tirer les enseignements de la mission EUFOR et à suivre les pratiques de celle-ci concernant la communication avec les villages et les camps de réfugiés et le maintien d'une présence visible et rassurante ;
7. Poursuivre leurs activités particulièrement utiles en Bosnie-Herzégovine par le biais du Représentant spécial de l'UE/OHR et de l'opération EUFOR Althea, jusqu'à ce que les dirigeants politiques du pays adoptent les objectifs et respectent les conditions fixés par le Conseil de mise en oeuvre de la paix (PIC) et que la situation politique du pays soit jugée suffisamment stable pour permettre les changements constitutionnels nécessaires et le transfert ultérieur des pouvoirs de l'OHR au Représentant spécial de l'UE ainsi que la transformation d'EUFOR Althea en opération non exécutive, axée essentiellement sur la formation et la constitution de capacités, en coopération avec l'OTAN ;
8. Intensifier leurs efforts en vue d'instaurer des liens plus étroits entre la Republika Srpska, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le gouvernement central afin d'apporter au pays davantage de stabilité et de sécurité et d'apaiser les craintes à l'égard d'une sécession de la Republika Srpska et des pressions exercées dans ce sens ;
9. Réexaminer le principe de sélection de la nation cadre et le rôle de cette dernière à la suite des grandes difficultés rencontrées lors de la phase de génération de forces ;
10. Prendre les mesures nécessaires pour que l'Union européenne dispose d'une capacité de planification et de commandement des opérations réellement permanente et réactive ;
11. Tenir l'Assemblée informée sur l'état des missions où des forces nationales des Etats membres de l'UE sont déployées dans le cadre d'opérations militaires de gestion des crises conduites par l'Union européenne ou par l'OTAN.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par Mme Ine Aasted-Madsen (Pays-Bas, Groupe fédéré) et M. René Rouquet (France, Groupe socialiste), rapporteurs

I. Introduction

1. Depuis le début des années 1990, le nombre des opérations internationales de maintien de la paix sous mandat des Nations unies ne cesse de croître. Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (UNDPKO) doit donc faire face à une charge de travail en constante augmentation. Ces opérations, qui mobilisaient environ 25 000 hommes dans les années 1995, dépassent aujourd'hui le chiffre record de 100 000 hommes.

2. Les Nations unies peinent à réunir les forces et les contributions financières requises ; de plus, la structure actuelle du Conseil de sécurité est la cible de multiples critiques. Une réforme est en cours, mais il semble difficile de parvenir à une solution qui satisfasse toutes les parties concernées. Le volet opérationnel n'échappe pas non plus aux critiques. L'inaptitude à se projeter dans le long terme et le besoin de reconnaître l'intérêt d'une approche holistique des questions de sécurité et de maintien de la paix sont des aspects préoccupants. De manière générale, la complexité des opérations de gestion de crise implique de repenser l'approche traditionnelle du maintien de la paix. Concrètement, cela se traduit notamment par la nécessité de préciser les doctrines et les politiques en matière de :

- recours à la force ;
- protection civile et
- stratégies de sortie³.

3. Les Nations unies reconnaissent ces lacunes et un gros effort est fait actuellement pour mettre au point des partenariats stratégiques avec les organisations régionales susceptibles de combler certaines lacunes capacitaires. Mais ces partenariats ne constituent pas à proprement parler des réformes, pas plus qu'ils ne règlent le problème des déficits conceptuels.

II. Coopération institutionnelle

4. L'Union européenne entre techniquement dans la catégorie des « arrangements régionaux » définis par le chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Cet aspect revêt une importance accrue depuis que l'UE a développé ses capacités propres de lancer des missions internationales et de maintien de la paix.

5. L'Union ne cesse d'étendre ses capacités dans le domaine de la PESD depuis les premières décisions prises dans ce sens à Saint-Malo en 1998. Depuis 2003, elle a lancé plus de 20 missions dans le cadre de la PESD, dont six opérations militaires, toutes sous la bannière des Nations unies, le mandat onusien étant le fondement essentiel de leur légitimité, comme le rappellent régulièrement les textes de l'Union tels que les Actions communes du Conseil et la Stratégie européenne de sécurité de 2003.

6. Un premier jalon a été posé en 2001 sur la voie de la coopération entre l'UE et les l'ONU en matière de PESD lorsque le Conseil de l'UE a proposé une plateforme pour intensifier la coopération. La proposition comportait quatre volets de coopération entre les instances de l'UE et des Nations unies et leurs deux secrétariats :

- entre le Conseil de l'Union européenne et le Secrétaire général des Nations unies ;
- entre le Haut représentant de l'UE pour la PESC et le Commissaire chargé des relations extérieures, le Secrétaire général et le Vice-Secrétaire général des Nations unies ;

³ Hans-Georg Erhart & IPI blue paper, janvier 2009, <http://www.ipinst.org>.

- entre le Comité politique et de sécurité d'une part, le Vice-Secrétaire général et les Sous-secrétaires généraux des Nations unies d'autre part, et les autres niveaux et configurations autant que de besoin, et enfin
- entre le Secrétariat du Conseil, la Commission et le Secrétariat des Nations unies⁴.

7. Les raisons essentielles de cette recherche mutuelle de coopération sont, pour l'UE, le désir d'obtenir la légitimation de ses actions par l'ONU et, pour cette dernière, l'intérêt de pouvoir compter sur un soutien financier et matériel de l'UE pour s'acquitter de ses tâches en constante augmentation. Toutefois, l'« institutionnalisation » de ces relations s'est limitée à l'échange d'informations tel qu'il existait quelques années avant l'entrée en action de l'UE sur le terrain.

8. En janvier 2003, une taskforce a été mise en place pour coordonner les échanges entre l'UE et les Nations unies. Elle a abouti à l'officialisation de liens opérationnels directs entre une direction générale de l'UE et son équivalent onusien. En outre, un comité directeur conjoint, devant se réunir deux fois par an, a été créé.

9. Les relations de coopération entre l'UE et les Nations unies ont pris de l'importance au moment du lancement de la première mission de PESD et de la signature de la première déclaration commune. L'UE s'engageait, avec ce document et la Stratégie de sécurité européenne de 2003, à soutenir l'ONU et à coopérer avec elle.

10. En 2004, l'UE et les Nations unies ont pris des initiatives pour la mise en oeuvre de ces engagements, parmi lesquelles on peut citer le document intitulé « Coopération entre l'UE et les Nations unies dans le cadre des opérations militaires de gestion de crise – Eléments pour la mise en oeuvre de la déclaration conjointe UE-ONU » (Conseil européen, juin 2004), qui demeure le fondement des relations de travail entre les deux organisations. Il fixe néanmoins des limites précises à ces relations en mettant l'accent sur le contrôle exercé par le Comité politique et de sécurité sur les missions de l'UE, le caractère ponctuel de ces dernières et le fait que l'Union ne saurait être un réservoir de forces qui ou bien seraient en attente, ou bien pourraient être affectées à des tâches particulières. Le document souligne aussi le désir de l'UE de conduire ces missions de manière complètement autonome et au cas par cas, ce qui ne donne aucune garantie en la matière à un quelconque niveau.

11. Un poste d'officier de liaison militaire de l'UE a été créé au DPKO, au siège des Nations unies, à New York, en novembre 2005, afin de promouvoir la coordination et la coopération opérationnelles entre les deux instances.

12. Les représentants des deux organisations continuent de se réunir régulièrement, notamment par le biais du Comité directeur UE-ONU, mécanisme consultatif.

13. La Déclaration commune sur la coopération entre les Nations unies et l'Union européenne en matière de gestion de crises (Bruxelles, juin 2007) faisant suite à la déclaration de 2003 répertorie les engagements à prendre sur les mêmes points. Le fait que la déclaration de 2007 reprend plusieurs éléments de celle de 2003 montre que les engagements précédents n'ont pas été tenus. Le volet opérationnel de la coopération présente d'autres lacunes résultant de l'absence d'interprétation commune des accords de coopération⁵.

14. En dépit de son importance croissante en tant que partenaire stratégique des Nations unies, l'UE demeure un acteur complexe. Etant donné que selon le Traité sur l'Union européenne actuellement en vigueur, la PESD est régie par le deuxième pilier et, de ce fait, relève entièrement du domaine intergouvernemental, l'UE ne saurait être considérée comme un acteur unitaire. Chacun de ses États membres exerce le contrôle final du processus décisionnel, ce qui ne fait qu'accroître la complexité du rôle joué par l'UE.

⁴ Claudia Major, 2008, "EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006", ISS Occasional paper n° 72, p. 10.

⁵ Claudia Major, "EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006", Septembre 2008, ISS Occasional paper n° 72.

15. En outre, la complexité des rouages internes et la structure bureaucratique particulière de l'Union ne fait rien pour simplifier les aspects opérationnels de la coopération. A ceci s'ajoute que l'UE n'a pas une très longue expérience des engagements internationaux, que son cadre constitutionnel est en constante évolution et que la prise de décision est une procédure complexe, dans laquelle interviennent de nombreuses parties.

16. Toutefois, en dépit de tout ce qui les oppose – les relations entre les Etats membres et l'organisation, l'expérience, le développement structurel, etc. – l'UE et l'ONU ont de nombreux points communs et présentent de prime abord une compatibilité fondée sur les valeurs libérales et une perception commune de la paix et de la sécurité, le multilatéralisme, la structure organique et l'approche inclusive de la gestion des crises⁶. Si l'on y ajoute qu'il émane des Nations unies une demande accrue de contributions de l'UE, et que cette dernière est en situation d'offre et souhaite donner une base légitime aux missions de PESD, l'ONU et l'UE apparaissent comme des partenaires privilégiés dans le cadre d'une coopération militaire.

17. Sur le plan de l'institutionnalisation des relations entre les deux organisations, des progrès notables ont été réalisés en matière de communication et de liaison. Cependant, de sérieuses limites ont également été institutionnalisées ; l'absence de lignes directrices et de définitions communes continue de paralyser leurs relations sur le terrain et d'empêcher une coopération efficace.

1. Activités opérationnelles

18. Bien que l'UE et l'ONU soient deux organisations distinctes partageant les mêmes objectifs en ce qui concerne les capacités de maintien de la paix, leurs structures organisationnelles respectives ont un fondement historique bien différent. On le constate dans la pratique lorsqu'elles doivent coopérer étroitement, comme elles l'ont fait dans le cadre de la mission EUFOR Tchad/RCA.

19. On observe également d'importantes disparités entre les deux organisations dans le domaine de la constitution de forces. L'UE peut répondre à une forte demande de capacités due à l'augmentation des interventions de maintien de la paix de l'ONU, et se compose d'un groupe de pays bien pourvus sur le plan matériel. Néanmoins, les contributions que les Etats membres de l'UE fournissent à l'ONU, sur les plans financier et humain, sont asymétriques. Ils financent près de 40% du budget des Nations unies, mais fournissent moins de 2 % des troupes déployées en Afrique, par exemple. Bien que l'UE ait récemment assumé davantage de missions sous mandat de l'ONU et fourni davantage d'hommes, les missions conduites par l'ONU sont généralement composées en majeure partie d'effectifs n'appartenant pas à l'UE.

20. Les opérations sur le terrain qui révèlent des carences sont aussi celles où l'on propose des innovations pour y remédier. Pour corriger les dysfonctionnements parfois dus au fait que « des méthodes de financement ou une logistique différentes ont entravé la coopération », une proposition a été déposée lors de l'examen post-mission de l'EUFOR Tchad/RCA en vue d'arrêter un accord plus permanent s'inspirant de l'accord de coopération entre l'UE et l'ONU sur le financement et la logistique au Tchad⁷.

21. Cependant, le Tchad a également mis en évidence les nombreuses difficultés liées à cet accord en ce qui concerne le paiement et la propriété de la logistique de l'EUFOR. De ce fait, l'ONU est toujours redevable envers l'UE du paiement du soutien logistique et du matériel⁸.

22. Un autre aspect de la coopération qui s'avère crucial au niveau opérationnel pour les troupes sur le terrain est le partage de l'information, qui demeure une question litigieuse difficile à résoudre du point de vue politique et technique, faute de disposer d'un cadre approuvé. La question est donc traitée pour le moment au cas par cas.

⁶ Tardy T, « United Nations – European Union Relations in Crisis management, 2008.

<http://www.challengesforum.org>.

⁷ Tardy, p. 17, <http://www.challengesforum.org>

⁸ Général Bentégeat pour l'AEED, Bruxelles, 16 septembre 2009.

23. On observe également des différences significatives dans le découpage de la phase de planification et en ce qui concerne les partenaires sur le terrain qui y participent. Du côté de l'ONU, c'est le DPKO qui lance le processus de planification, parfois sans attendre le mandat du Conseil de sécurité ; il passe ensuite le relais au Commandant de l'opération. A l'UE, la phase de planification n'est pas lancée tant que le Conseil de sécurité n'a pas délivré de mandat. La planification est ensuite élaborée par l'OHQ/EMO qui organise une série de conférences de génération de forces pouvant prendre du temps. Ainsi, la situation des différents niveaux de commandement et leurs responsabilités sont très différentes d'une organisation à l'autre.

2. Synthèse

24. L'UE a soutenu jusqu'ici plusieurs missions sous mandat des Nations unies, dont six de nature militaire. Il s'agissait de missions relais (« bridging missions ») (EUFOR Tchad/RCA) ; dans d'autres cas, l'UE a pris la relève de l'ONU ou d'autres partenaires internationaux à un stade ultérieur de la présence internationale (EUFOR Althea). En outre, l'UE dû se mettre en liaison, pour plusieurs de ses missions (sinon toutes), avec une multitude d'acteurs présents sur le théâtre et coordonner ses actions en conséquence. Désormais, l'Union est en principe capable de répondre à la demande de l'ONU, qui ne cesse de développer ses relations et partenariats avec des organisations régionales afin de partager le fardeau des interventions internationales.

25. Le développement des capacités d'action extérieure suit son cours, et l'UE a enregistré de nombreux progrès en la matière, ainsi que des carences au niveau de la coordination avec les autres acteurs. Ces carences concernent le manque de normes techniques communes, des problèmes de communication, de planification et de logistique, des dysfonctionnements dans l'interopérabilité et enfin, la question épineuse de l'échange d'informations confidentielles⁹. La conclusion à en tirer est que les actions sur le terrain ne sont pas en adéquation avec les discours théoriques, ni avec l'élaboration continue d'accords et de déclarations.

26. De plus, le manque de moyens matériels pour donner une suite concrète aux déclarations est un problème sous-jacent qui montre bien l'écart existant entre le besoin d'institutionnaliser les relations inter-organisations et les exigences propres à chaque cas. Les missions que l'UE a lancées sous mandat des Nations unies, loin d'être répétitives, ont toutes présenté un caractère novateur. Ce qui ne fait que souligner la nécessité d'institutionnaliser la poursuite des relations avec l'ONU. Il faut également tenir compte du caractère évolutif de la nature des missions de maintien de la paix et de la nécessité pour l'ONU de revoir les méthodes archaïques qu'elle utilise pour résoudre un conflit. Historiquement, l'ONU a toujours été lente à s'adapter à la complexité des nouveaux conflits qui exigent souvent une approche régionale à caractère plus général que la seule présence militaire. Cela se ressent au niveau opérationnel où des directives énergiques sur les aspects de plus en plus importants des missions de maintien de la paix tels que la protection des civils se font toujours attendre¹⁰. Les problèmes internes de l'UE et de l'ONU ne seront pas résolus par une coopération plus poussée entre les deux institutions, mais leur règlement pourrait favoriser une meilleure coopération.

27. Il est à noter qu'en dépit des craintes initiales de l'ONU, l'UE ne lui a pas disputé les ressources dont celle-ci aurait pu avoir besoin et s'est révélée plus complémentaire que concurrente. Il serait néanmoins malavisé de se concentrer uniquement sur les difficultés internes en négligeant le développement de synergies. La meilleure solution consisterait à élaborer une approche globale permettant de tisser des liens entre les deux organisations, en tenant compte des particularismes de chacune tels que le mandat, l'histoire et la finalité. En outre, il conviendrait de procéder à une estimation réaliste et indépendante de leurs capacités respectives en vue d'arrêter une politique de coopération cohérente, qui prenne en compte les facteurs politiques réunissant le maximum de conditions pour qu'un déploiement ait lieu.

⁹ Claudia Major, "EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006", Septembre 2008, ISS Occasional paper n° 72.

¹⁰ Hans-Georg Erhart & IPI Blue paper.

III. EUFOR Tchad/RCA

1. Introduction

28. Le Tchad et la République centrafricaine (RCA) appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés (PMA) au monde. Ils connaissent l'un comme l'autre des problèmes internes d'instabilité, dus notamment à la mauvaise répartition des ressources et du pouvoir¹¹. Au Tchad, le transfert du pouvoir s'est fait à la faveur des coups d'Etat qui se sont succédé depuis l'indépendance du pays, acquise en 1960¹². En RCA, le conflit qui oppose depuis des décennies les rebelles au gouvernement a été qualifié de « crise oubliée » et a affecté plus d'un million de personnes selon l'UNICEF¹³. Les deux pays comptent un grand nombre de personnes déplacées et hébergent aussi de très nombreux réfugiés du Soudan voisin. Depuis 2003, le conflit du Darfour, au Soudan, a porté à plus de 200 000 personnes le nombre de réfugiés dans la partie orientale du Tchad¹⁴. Le phénomène s'est propagé à la RCA qui est frontalière des deux pays. Les tensions politiques internes en RCA contribuent également à engendrer une forte instabilité.

29. Le conflit et les affrontements civils au Tchad sont aiguillonnés par des événements importants tels que la victoire du Président Idriss Déby élu pour un troisième mandat en 2006. Ces développements, auxquels on peut ajouter une très grande pauvreté, le banditisme à l'échelle locale et des bagarres impliquant les rebelles, ont fortement contribué à l'accroissement du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays.¹⁵ L'impact de cette violence sur la situation déjà précaire des réfugiés des camps du Darfour et des personnes déplacées est préoccupant. La mise en place d'une force de maintien de la paix est réclamée notamment par les organismes humanitaires tels que le Programme alimentaire mondial dont les convois d'acheminement d'aide, régulièrement attaqués, s'efforcent de secourir les centaines de milliers de réfugiés et personnes déplacées dans la région¹⁶.

30. On pense de manière générale que les bandes rebelles qui s'opposent au Président tchadien sont sinon financées du moins aidées par le gouvernement soudanais. Un conflit opposant de longue date le Soudan au Tchad ajoute aussi aux difficultés régionales.

2. Genèse de la présence internationale

31. Une présence militaire internationale est déployée au Tchad depuis l'indépendance du pays en 1960. La France, présente depuis 1986 (avec le dispositif Epervier), compte toujours environ 1 200 hommes (juillet 2009) sur place. En 1997, elle a retiré ses troupes de la RCA ; en contrepartie, elle a financé la Mission interafricaine de surveillance des Accords de Bangui (MISAB) pour combler le vide du pouvoir dans ce pays très instable, qui venait d'être victime d'émeutes et de pillages provoqués par le non-versement de leurs soldes aux soldats¹⁷. La MISAB, qui n'était qu'une solution à court terme, a été remplacée par la suite par une mission des Nations unies, la MINURCAT, de 1998 à 2000.

32. Lorsque la violence a éclaté entre les rebelles tchadiens et le gouvernement de N'Djamena à la suite des élections présidentielles de 2006, qui ont reconduit le Président Déby pour un troisième mandat, ce dernier a lui-même exhorté les Nations unies à envoyer une force de maintien de la paix¹⁸.

33. En novembre 2006, une mission du Conseil de sécurité des Nations unies a été chargée d'évaluer la possibilité d'organiser une opération de maintien de la paix au Tchad, en RCA et dans la

¹¹ Document 2007 adopté le 4 juin 2008 : « La mission de l'Union européenne EUFOR Tchad/RCA » présenté au nom de la Commission de défense par M. René Rouquet, rapporteur (France, Groupe socialiste) et M. Ruhi Acikgöz, co-rapporteur (Turquie).

¹² Human Rights Watch, <http://www.hrw.org>.

¹³ <http://www.unicef.org/>

¹⁴ GRIP analysis.

¹⁵ ICG, Tchad : la poudrière de l'Est, Africa Report N° 149, 15 avril 2009, <http://www.crisisgroup.org>

¹⁶ «Chad : Obstacles to getting peacekeepers on the ground»: <http://www.irinnews.org>.

¹⁷ <http://news.bbc.co.uk>

¹⁸ «Chad : Obstacles to getting peacekeepers on the ground»: <http://www.irinnews.org>.

région du Darfour. Elle a estimé qu'un accord de paix devait être conclu entre le gouvernement tchadien et les rebelles pour qu'une telle mission puisse être déployée. En janvier 2007, plusieurs membres du Conseil de sécurité, dont le Royaume-Uni, ont demandé le réexamen par le Conseil de sécurité de la situation au Tchad. Les associations humanitaires telles que le Programme alimentaire mondial souhaitent vivement le déploiement d'une telle mission. Mais le Président Déby a déclaré à plusieurs reprises qu'il refuserait tout déploiement des Nations unies¹⁹.

34. S'inclinant face à la pression internationale et européenne, le Président tchadien a finalement accepté une présence européenne pour maintenir la paix. Il a donc été convenu que cette présence préparerait le terrain, pendant un mois, à une mission ultérieure des Nations unies. L'opération de l'UE servirait donc de relais.

3. Lancement de l'EUFOR Tchad/RCA

35. Le 21 mai 2007, la délégation française auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) a proposé que l'UE lance une opération militaire au Tchad/RCA ; la planification a donc été lancée à l'UE.

36. Le Secrétariat du Conseil de l'UE et la Commission européenne ont mis au point un document sur les options communes le 13 juillet 2007. Le Conseil de l'UE a donc donné le feu vert au Secrétariat du Conseil afin qu'il se charge officiellement de la planification. Le COPS a reçu mission de préparer un concept de gestion de crise²⁰.

37. La délégation française a proposé la France comme nation cadre et elle a offert d'utiliser le QG du Mont Valérien, situé en banlieue parisienne, comme quartier général d'opération (OHQ). Ce n'est qu'en septembre 2007 que cette offre a été acceptée et l'Irlande a assumé le rôle de nation cadre, ces deux décisions ayant été confirmées par l'Action commune 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007.

38. La Résolution 1778 du Conseil de sécurité, en date du 25 septembre 2007, avait confirmé le déploiement d'une mission non militaire des Nations unies au Tchad et en République centrafricaine (MINURCAT). Cette même résolution a autorisé l'UE à mener une opération militaire dans ces deux pays, d'une durée prévue d'un an.

39. La phase de génération de force, lancée le 9 novembre 2007 à Paris, a constitué le début d'un long et difficile processus, à la suite duquel la France a été chargée de fournir l'essentiel des moyens opérationnels de base.

40. Ce qui a abouti à la Décision 2008/101/PESC du Conseil, en date du 28 janvier 2008, sur le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne dans la République du Tchad et la République centrafricaine (Opération EUFOR Tchad/RCA) le 15 mars 2008. L'opération EUFOR Tchad/RCA a atteint la capacité opérationnelle initiale en septembre 2008.

4. Mandat et aspects institutionnels

41. La Résolution 1778, adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité le 25 septembre 2007, a autorisé le déploiement d'une présence multidimensionnelle à l'Est du Tchad et au Nord-est de la RCA. Une présence militaire de l'UE pour soutenir l'action des Nations unies devait constituer l'un des trois volets de cette présence, les deux autres étant la MINURCAT, mission multidisciplinaire des Nations unies et une force de police tchadienne pour la protection humanitaire, le « Détachement intégré de sécurité (DIS) ».

42. Les Résolutions 1706 (2006), 1769 (2007) et 1778 (2007) fournissent le cadre juridique de l'opération EUFOR Tchad/RCA et définissent comme suit les objectifs à atteindre :

¹⁹ Jean-Philippe Ganascia et Raphaël Pouyé, « EUFOR Tchad/RCA: les principales leçons du terrain », Union européenne – Pratique de la PESC n° 722, août-septembre 2009.

²⁰ Alexander Mattelaer, "ESDP Planning Machinery and the Lessons from EUFOR Chad", CFSP forum volume 7, issue 3, mai 2009, p. 2.

- contribuer à protéger les civils en danger, notamment les réfugiés et les personnes déplacées;
- faciliter l’acheminement de l’aide humanitaire et la libre circulation des personnels en contribuant à renforcer la sécurité dans leur zone d’opérations, et
- contribuer à protéger les personnels des Nations unies dans l’exercice de leurs activités.

43. Le mandat laisse plusieurs questions sans réponse. Certaines ONG lui ont reproché de ne pas s’attaquer énergiquement aux causes profondes de l’insécurité dans la région pour y remédier de façon définitive mais uniquement de pacifier la région de façon provisoire. Mais c’est néanmoins le mandat tel qu’il a été négocié par les Nations unies avec le gouvernement tchadien – pas d’ingérence dans la politique intérieure tchadienne²¹ – qui était auparavant hostile à toute intervention internationale. Dans le cadre de l’Union, la question avait été initialement posée de savoir pourquoi on n’exigeait pas plus du gouvernement tchadien en retour²².

44. De plus, la situation au Tchad change constamment et le mandat, élaboré à la hâte, est vite devenu inadapté. Le problème qu’on pensait lié aux attaques des milices Janjaweed était en fait un problème d’insécurité, dû à la prolifération d’armes de petit calibre, au banditisme et à la criminalité pratiqués dans les camps de réfugiés. Les troupes de l’EUFOR ont été les premières à soulever la question. De même, l’espoir de pouvoir évaluer la mission en se basant sur le nombre de personnes déplacées ayant regagné leur foyer s’est révélé un mauvais calcul²³, même si un petit nombre d’entre elles ont pu rentrer chez elles.

5. Aspects opérationnels

45. L’opération a été confrontée d’emblée à plusieurs difficultés. Elle était dotée d’un mandat limité sous plusieurs aspects et le gouvernement tchadien était dans l’ensemble réticent à coopérer pleinement avec une force multinationale. Ce mandat a également imposé des contraintes au niveau opérationnel. Bien que l’EUFOR Tchad/RCA soit l’une des plus importantes opérations de PESD de l’UE, les effectifs déployés dans ce cadre – 3 700 hommes – étaient relativement peu nombreux pour couvrir un pays de la taille de la France; l’EUFOR devait donc veiller à satisfaire aux trois priorités suivantes : visibilité, mobilité des troupes et renseignement.

46. Ces priorités dépendaient en grande partie des contacts avec les autorités locales. La coopération avec le gouvernement tchadien était donc un facteur de succès déterminant. Les troupes ont dû aussi se soumettre aux limitations imposées à leur mandat par le gouvernement. Dans certaines régions, par exemple dans la zone Sud, chaque mouvement de troupe devait être annoncé à l’avance aux autorités tchadiennes. Les informations relatives aux patrouilles devaient être communiquées aux ONG ainsi qu’aux autorités locales. Les avis divergent, au sein des contingents nationaux, sur la question de savoir si cela a nui à leur efficacité, certains ayant avancé que cela neutralisait l’effet de surprise provoqué par les patrouilles²⁴.

47. En outre, les forces de l’EUFOR devaient se démarquer clairement de celles de l’opération française Epervier. Faire la distinction entre les deux posait problème car les groupes rebelles avaient exigé explicitement la stricte neutralité de la force internationale²⁵. Ce qui a été mis en lumière par l’insurrection rebelle lancée en janvier 2008 contre le gouvernement tchadien à Abéché, qui a déstabilisé la scène politique et sécuritaire et conduit à l’évacuation de plus de 1 200 personnels d’organisations internationales. La France a apporté un soutien au gouvernement tchadien lors de cet incident²⁶.

²¹ Erin A. Weir, “Greater Expectations: UN Peacekeeping and Civilian Protection”, Refugees International, July 2009, p. 14.

²² ICG, « Tchad : la poudrière de l’Est ».

²³ European Diplomacy & Defence, n° 208, 12 mars 2009.

²⁴ European Diplomacy & Defence n° 208.

²⁵ <http://www.tchadoscopie.com/>

²⁶ Document 2007 adopté le 4 juin 2008 : « La mission de l’Union européenne EUFOR Tchad/RCA » présenté au nom de la Commission de défense par M. René Rouquet, rapporteur (France, Groupe socialiste) et M. Ruhi

48. Le Tchad est un pays enclavé et inhospitalier, composé essentiellement de zones désertiques n'ayant accès ni à l'eau, ni à la nourriture. Le port le plus proche est à environ 2 000 kilomètres et l'infrastructure routière est sous-développée. En outre, le pays, politiquement instable, constitue une zone potentiellement dangereuse d'un point de vue militaire. Le déploiement d'éléments de l'EUFOR et l'opération dans son ensemble ont connu néanmoins un succès relatif.

49. L'EUFOR Tchad/RCA a atteint la capacité opérationnelle initiale (IOC) le 15 mars 2008 et mis fin à son opération, comme convenu, un an plus tard, le 15 mars 2009 ; la MINURCAT II a pris le relais lors d'une cérémonie officielle à Abéché.

50. Les forces de l'EUFOR ont réalisé plus de 2 000 patrouilles et plus de 250 missions de sécurisation ; elles ont visité plus de 1 300 villages et ont conduit 500 missions de reconnaissance aérienne²⁷. Au total, 27 nations ont contribué à la mission, dont trois Etats non membres de l'Union (Russie, Albanie et Croatie).

51. L'impact de l'EUFOR a été généralement salué par la majorité des acteurs sur le terrain, notamment les ONG. Il semble que les activités de l'EUFOR, décrites ci-dessus, ont permis aux organisations humanitaires de s'acquitter plus facilement de leur tâche en sécurisant les convois d'aide. Selon les Nations unies, le nombre d'incidents sécuritaires dans l'Est du Tchad a diminué de façon significative puisqu'il a été ramené de 280 en 2007 à 160 en 2008.

52. L'EUFOR a établi un nouveau type de relation avec les ONG²⁸ sur le terrain, et elle a été bien acceptée par la population locale. Elle est parvenue également à rester neutre, ce qui est important car une force multinationale doit être acceptée par les rebelles. Elle a déployé également de gros efforts pour gagner la confiance des fonctionnaires locaux tchadiens et de la communauté humanitaire. Il y a accord au sein de cette dernière sur le fait que l'EUFOR a amélioré la situation sécuritaire²⁹.

53. Le problème s'était posé, à l'origine, de l'incapacité de la force internationale à contrecarrer le banditisme ou à s'acquitter de tâches de maintien de l'ordre allant au-delà d'une simple présence dissuasive. Cela était dû en grande partie à la lenteur de la mise en place du DIS, qui devait compléter l'EUFOR en se chargeant de tâches de maintien de l'ordre, y compris dans les camps de réfugiés.

54. Elle a veillé également à ce que certaines personnes déplacées puissent rentrer chez elles, ce qui a été le cas à partir de 2008³⁰ : à Dar Sila, 11 000 personnes déplacées sur 66 000 sont rentrées chez elles. Notons toutefois que la situation est devenue très complexe – faisant intervenir les liens économiques et les questions familiales sur fond de poursuite du conflit – il ne s'agit donc plus simplement d'endiguer les incidents au niveau local. Deuxièmement, compte tenu de l'incapacité de la mission de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité, force est de reconnaître que le retour des personnes déplacées et des réfugiés n'est pas un critère fiable de succès.

55. Autre facteur aggravant la situation, comme l'a noté la délégation de parlementaires de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO en janvier 2009 : les réfugiés et les personnes déplacées reçoivent de l'eau potable, de la nourriture, des soins et ils bénéficient d'un environnement plus sûr à l'intérieur des camps. Rentrer chez eux implique souvent de renoncer à ces aspects essentiels et d'être confrontés à la famine, la sécheresse, la maladie et la violence. De nombreux réfugiés et personnes déplacées n'ont aucune motivation pour rentrer car leur situation dans un camp de réfugiés est comparativement plus confortable.

56. Enfin, l'EUFOR a préparé le terrain à la relève par la MINURCAT II – mission militaire des Nations unies – en laissant derrière elle le savoir et l'expérience acquis à la suite de milliers de

Acikgöz, co-rapporteur (Turquie).

²⁷ Voir site du Ministère de la défense : <http://www.defense.gouv.fr/>

²⁸ Jean-Philippe Ganascia et Raphaël Pouyé, « EUFOR Tchad/RCA: les principales leçons du terrain », Pratique de la PESD n°722, août-septembre 2009.

²⁹ European Diplomacy & Defence n° 208 (12/3-2009).

³⁰ European Diplomacy & Defence, n° 208.

patrouilles, d'échanges avec la population locale et une réputation positive dans la population et les réfugiés³¹.

57. La mission EUFOR Tchad/RCA a donc eu un large impact sur la situation sur place sans toutefois faire disparaître la cause du problème dans la région³². Elle a su s'adapter à la situation sur le terrain, très différente de celle qui était attendue. Elle a agi en tant que force de dissuasion fiable, dotée d'une puissance de feu visible et robuste et d'un mandat neutre³³. C'est ce qui a distingué l'EUFOR de l'opération Epervier et prouvé sa souplesse et sa visibilité sur le terrain.

58. Mais toutes les inquiétudes n'ont pas disparu. Certains observateurs, essentiellement des représentants d'ONG, soutiennent que la situation sécuritaire ne s'est pas améliorée et que cela est dû aux limitations du mandat³⁴. Cette absence d'amélioration peut s'expliquer en partie par le fait que le DIS, Détachement intégré de sécurité formé par les Nations unies, n'a achevé sa formation et pris ses fonctions que vers la fin de la mission de l'EUFOR.

59. Autre sujet d'inquiétude : la lenteur de la mise en place de la mission. Il a fallu cinq conférences de génération de forces³⁵ pour avoir les effectifs suffisants. La première s'est tenue cinq mois environ après la prise de la décision par le COPS³⁶. De plus, les conditions initiales étaient précaires pour les troupes car elles étaient logées à l'hôtel. Cette situation a perduré même une fois le stade des arrangements initiaux passé, ce qui a eu un grave impact sur le moral des troupes car les conditions de vie au Tchad sont particulièrement dures.

6. Enseignements à tirer

60. L'UE a présenté une option valable dans une situation qui n'offrait pas vraiment d'autres possibilités. Elle doit aussi être félicitée d'avoir entrepris une mission aussi difficile, donnant par là même suite à sa promesse d'apporter son soutien à l'Afrique et de s'engager dans la région. L'opération a constitué la plus importante mission de PESD jamais mise en oeuvre par le nombre de pays participants et par la difficulté des conditions dans lesquelles les hommes ont dû intervenir.

61. Il convient également de souligner que l'opération MINURCAT II n'était pas encore confirmée au moment où l'EUFOR a été déployée, ce qui exposait celle-ci au risque qu'il n'y ait pas d'autre opération pour prendre la relève, et donc pas de stratégie de sortie bien définie.

62. Le passage de témoin entre l'EUFOR Tchad/RCA et la MINURCAT II a permis d'instaurer des relations d'un type nouveau entre les deux organisations, à savoir :

- une mission d'enquête conjointe avant le lancement de l'EUFOR, qui a joué un rôle catalyseur pour le développement de la coopération entre les deux organisations³⁷.
- l'accord technique du 27 février 2009³⁸ qui a été proposé par la suite comme modèle à suivre pour de futurs accords de coopération.
- l'équipe de planification commune qui a facilité la relève. L'équipe s'est attelée à la tâche le 5 janvier 2009 à New York et dans les états-majors combinés de l'EUFOR et de l'UNDPKO. Pour préparer la relève un officier européen a été associé à la phase de planification de la MINURCAT II au siège des Nations unies. Ce qui a permis aussi à ce dernier d'acquérir des connaissances précieuses sur le fonctionnement du siège des Nations unies.³⁹

³¹ Erin A. Weir, "Greater Expectations: UN Peacekeeping and Civilian Protection", Refugees International, juillet 2009, p. 14.

³² European Diplomacy & Defence, n° 208.

³³ Alexander Mattelaer, "ESDP Planning Machinery and the Lessons from EUFOR Chad", p. 4.

³⁴ ICG, « Tchad: la poudrière de l'Est », et Oxfam: <http://www.charinews.com/>

³⁵ FOI, 2008, <http://www2.foi.se/>.

³⁶ Document 2007, adopté le 6 mai 2008.

³⁷ FOI, p. 33, <http://www2.foi.se/>

³⁸ <http://www.securitycouncilreport.org/site>. Rapport du Conseil de sécurité des Nations unies sur le Tchad/RCA, juillet 2009.

³⁹ Erin A. Weir, "Greater Expectations: UN Peacekeeping and Civilian Protection", p. 15.

- de nombreux soldats de l'EUFOR sont « passés sous casques bleus » : 1877 hommes de l'EUFOR sur 2085 sont passés sous la bannière de la MINURCAT II le 15 mars 2009.

63. Au niveau opérationnel, l'UE a gardé son autonomie du fait que le COPS assurait le contrôle politique et stratégique de la mission. Toutefois, l'Action commune du Conseil prévoyait les modalités d'une coopération directe entre l'ONU et l'EUFOR. En outre, les relations entre le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies et le Commandant de l'UE ont été précisées plus en détail dans un échange de lettres entre le secrétariat du Conseil de l'UE et l'UNDPKO⁴⁰.

64. Bien que l'on estime que l'interopérabilité a plutôt bien fonctionné sur le terrain entre les bataillons ainsi qu'avec les autres acteurs, il n'y a pas eu d'accord sur les échanges d'informations avec l'ONU. Ce qui signifie que celle-ci a été privée de certains éléments d'information, de renseignement et de soutien. A la suite de la passation des pouvoirs le 15 mars 2009, l'information a finalement été transmise à l'ONU et l'Etat-major de l'EUFOR a continué d'apporter son soutien à la MINURCAT pendant deux mois afin d'assurer le suivi et le bon transfert de l'expertise et de l'information⁴¹.

65. Un autre aspect problématique a été le transfert de la logistique. Du fait que le gouvernement tchadien devait reprendre l'infrastructure physique de l'EUFOR – la force de l'ONU n'avait pas conclu d'accord officiel à l'époque où le déploiement de l'EUFOR a commencé – le transfert des bases de l'UE à l'ONU n'a pu s'effectuer directement. Selon le Général Bentégeat, Chef du Comité militaire de l'UE, l'ONU a ultérieurement contesté l'accord avec l'UE sur l'achat d'éléments logistiques. La présidence suédoise a finalement dû intervenir au deuxième semestre 2009, car l'ONU devait toujours à l'UE des sommes considérables.⁴²

66. L'opération des Nations unies a également rencontré de grosses difficultés logistiques. Le passage d'une opération militaire de l'EUFOR à un système doté d'une bureaucratie plus lourde a été laborieux. Cet état de fait a pesé sur les rapports avec la communauté humanitaire, avec laquelle l'EUFOR avait réussi à établir de bonnes relations avec l'aide du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).⁴³

67. En outre, si le passage des forces européennes « sous casques bleus » a été généralement salué comme très positif, il n'en a pas moins créé quelques problèmes initiaux au niveau opérationnel, les troupes ayant dû se conformer à de nouvelles règles d'engagement.⁴⁴

68. Globalement, en dépit des difficultés dues à l'obtention tardive d'un mandat, la relève proprement dite entre l'UE et l'ONU s'est effectuée avec succès. Le savoir et les renseignements acquis par l'EUFOR avant de passer le relais, ainsi que les méthodes utilisées par la force européenne ont permis un transfert d'autorité sans heurt.

7. MINURCAT II

69. La MINURCAT II possède un effectif autorisé de :

- au maximum 300 policiers ;
- 25 officiers de liaison ;
- 5 200 militaires ;
- un certain nombre de civils.

70. Le 15 mars 2009, 2 085 hommes – dont 1 900 soldats transférés de l'EUFOR, ont été déployés. A la date du 31 juillet 2009, 2 623 hommes en uniforme ont été déployés, dont 2 352 soldats, 21

⁴⁰ FOI, p. 43, <http://www2.foi.se/>

⁴¹ European Diplomacy & Defence, n° 208.

⁴² Selon le Général Bentégeat s'exprimant devant les membres de l'AESD, Bruxelles, 16 septembre 2009.

⁴³ Erin A. Weir, "Greater Expectations: UN Peacekeeping and Civilian Protection", p. 17.

⁴⁴ Général Bentégeat, AESD, Bruxelles, 16 septembre 2009.

observateurs militaires et 250 policiers, appuyés par 398 personnels civils internationaux, 302 civils locaux et 111 volontaires des Nations unies⁴⁵.

71. La poursuite du déploiement est paralysée par la pénurie d'éléments essentiels, dont les hélicoptères. Seuls six hélicoptères sur les 18 nécessaires ont été offerts deux mois après le début de la mission. Quatre d'entre eux se trouvent au Tchad, mais sont inutilisables du fait qu'aucun accord écrit n'a été signé.⁴⁶ En outre, les moyens médicaux et les possibilités d'évacuation des blessés dont dispose l'ONU sont très différents de ceux de l'EUFOR, ce qui s'ajoute aux problèmes de coopération.

72. Le dernier rapport du Conseil de sécurité sur la MINURCAT II exprimait de sérieuses préoccupations au sujet de la mission en cours, et doutait qu'il permette d'éradiquer les causes de la crise.⁴⁷ Le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon a fait part de son inquiétude à propos de la détérioration de la situation sécuritaire depuis que la MINURCAT II a pris le relais de l'UE. Une détérioration largement imputable au fait que la MINURCAT n'a pu obtenir les équipements dont elle a besoin,⁴⁸ et que des procédures opérationnelles différentes ont été mises en oeuvre.

IV. EUFOR Althea

1. Introduction

73. La Bosnie-Herzégovine est un Etat indépendant sous administration internationale, peuplé de quatre millions d'habitants environ. Il est divisé en deux entités : la Fédération bosno-croate de Bosnie-Herzégovine et la République serbe de Bosnie ou Republika Srpska. Chacune d'entre elles a son président, son gouvernement, son parlement, sa police et ses propres organes administratifs. Au dessus de ces deux entités se trouvent un gouvernement national central et une présidence tournante. Il y a aussi une zone neutre dotée d'une administration autonome : le District de Brcko.

74. La création de ces entités et leur gestion par le Bureau du Haut représentant (OHR) découlent de l'Accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, ou Accord de Dayton, signé en 1995. En 1997, soit deux ans après la signature de cet accord, des pouvoirs exécutifs, dits « pouvoirs de Bonn » ont été conférés au Haut représentant, lui donnant ainsi la capacité de révoquer les fonctionnaires, élus ou non, entravant la mise en oeuvre de l'Accord de Dayton. Depuis 2002, le Haut représentant est aussi le Représentant spécial de l'UE (RSUE).

75. Cette organisation prête le flanc à de nombreuses critiques car on la considère plutôt comme un arrangement d'après-guerre, insuffisamment tourné vers l'avenir, alors que plus de dix ans se sont déjà écoulés depuis la fin de la guerre. Nonobstant ces reproches, on se demande si le pays, de plus en plus divisé sur le plan ethnique, est véritablement prêt pour l'unité. En 2007, l'International Crisis Group a publié un rapport mettant l'accent sur les discours nationalistes et les rivalités interethniques qui persistent en Bosnie-Herzégovine et la crainte que ces tendances nationalistes dégénèrent. L'avenir du pays est donc aujourd'hui très incertain.

76. La région des Balkans intéresse tout particulièrement l'Union européenne, pas seulement en raison de sa proximité géographique. La dissolution de la Yougoslavie et la guerre qui a suivi ont servi à rappeler les objectifs initiaux de l'Union. Dès les prémices de la crise yougoslave, l'UE a tourné ses regards vers cette région⁴⁹ et la Bosnie-Herzégovine en particulier. C'est dans les Balkans occidentaux qu'est née la vocation de l'Europe à jouer un rôle dans le domaine de la sécurité et cette région en est toujours le plus grand catalyseur⁵⁰. L'avenir des Balkans occidentaux, et donc de la Bosnie-Herzégovine, passe par l'UE, comme il a été souligné lors du sommet tenu entre l'UE et les Balkans occidentaux à Thessalonique en 2003. En 2008, la Bosnie-Herzégovine a signé avec l'UE un Accord de stabilisation et d'association⁵¹ et elle a le statut de pays candidat potentiel⁵². Elle est aussi l'un des

⁴⁵ Site de l'UNDPKO: <http://www.un.org/>.

⁴⁶ European Diplomacy & Defence, n° 220.

⁴⁷ <http://www.un.org>.

⁴⁸ <http://centrafrique-presse.over-blog.com/>

⁴⁹ Ana E. Juncos, p. 89-90. <http://www.seep.ceu.hu/>.

⁵⁰ <http://www.taurillon.org>.

⁵¹ Devant entrer en vigueur à l'achèvement du processus de ratification.

derniers signataires du Partenariat pour la paix de l'OTAN (2006) et ses ambitions de devenir membre de l'organisation sont clairement affichées⁵³. Compte tenu de l'importance que l'Union attache à la stabilité de la région, la réussite des missions locales de PESD est d'une grande portée symbolique pour l'UE.

2. Genèse de la présence internationale en Bosnie-Herzégovine

77. Lorsque la crise yougoslave a éclaté, une mission de la FORPRONU a été déployée en Croatie pour y créer les conditions propices à la paix et la sécurité. Elle a été élargie en juin 1992 de manière à couvrir certaines parties de la Bosnie-Herzégovine (essentiellement l'aéroport de Sarajevo) et en septembre de la même année, elle a été de nouveau étendue afin d'aider le HCR dans ses activités et de contribuer à l'acheminement de l'aide humanitaire dans toute la Bosnie-Herzégovine. La mission se composait d'environ 34 000 militaires et 4 000 civils, dont des policiers.⁵⁴ Un grand nombre de membres de la FORPRONU étaient européens ; il s'agissait essentiellement de Britanniques et de Français.⁵⁵ La FORPRONU a été déployée de 1992 à 1995, date à laquelle elle a été réorganisée et scindée en trois missions différentes⁵⁶.

78. Pendant la crise yougoslave, l'Union européenne s'est efforcée, dans le cadre de la PESC naissante, de diriger les négociations. Elle a estimé que la crise en Yougoslavie était un événement européen, qui devait donc être résolu par les dirigeants européens plutôt que par la communauté internationale dans son ensemble⁵⁷. L'UE a imposé des sanctions économiques et diplomatiques, mais n'est pas parvenue à réunir un consensus entre tous ses membres sur une position commune sur la reconnaissance. Elle a ensuite perdu beaucoup de sa crédibilité lorsque les Nations unies ont repris la plus grande partie du processus de négociation. Elle a surtout fourni une aide humanitaire et des effectifs à la FORPRONU⁵⁸.

79. La mission dont s'est acquittée la FORPRONU en Yougoslavie dans les années 1990 est néanmoins considérée dans une large mesure comme un échec.⁵⁹ En 1992, lorsque la Serbie a attaqué la Bosnie-Herzégovine, les troupes des Nations unies se sont retirées ; seule est restée sur place une force réduite qui n'a pas pu arrêter la progression serbe. Certains observateurs considèrent ce développement comme l'un des échecs les plus patents des Nations unies car elles savaient quelles atrocités étaient commises par les nationalistes mais n'ont rien fait pour y mettre un terme⁶⁰. Les Nations unies ont répondu aux critiques qui leur étaient adressées que les atrocités en question n'entraient pas dans le cadre de leur mandat et n'étaient donc pas de leur ressort⁶¹. Elles ont par la suite procédé à un examen critique de leur rôle dans les massacres de 1995 et ont publié un rapport approfondi sur leur inaptitude à garantir une protection et les conséquences qui en ont découlé⁶².

(a) L'Accord de Dayton/de Paris de 1995

80. C'est par une intervention militaire de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine qu'a pris fin la guerre dans ce pays. L'OTAN a commencé par aider à la mise en place de l'embargo sur les armes et de la zone d'interdiction de survol instaurée par les Nations unies, puis s'est chargée d'en assurer le respect. Ces mesures n'étant pas suffisantes pour mettre fin à la crise, l'OTAN a eu recours à la puissance aérienne, ce qui a finalement amené les belligérants à la table des négociations. Ces actions de l'OTAN, liées à d'intenses pressions de la communauté internationale, ont abouti à la négociation d'un accord de paix à Dayton, dans l'Ohio, en novembre 1995 : l'Accord-cadre général pour la paix en

⁵² <http://ec.europa.eu/enlargement>

⁵³ <http://www.nato.int/cps/en/natolive>.

⁵⁴ <http://www.un.org/>

⁵⁵ Ana E. Juncos, <http://www.seep.ceu.hu/>

⁵⁶ <http://www.un.org/>

⁵⁷ Ana E. Juncos, p 89, <http://seep.ceu.hu/>.

⁵⁸ Ana E. Juncos, p.96, <http://seep.ceu.hu/>.

⁵⁹ <http://www.nytimes.com/1999>

⁶⁰ http://www.friendsofbosnia.org/edu_bos.html

⁶¹ <http://www.un.org/>

⁶² <http://www.nytimes.com/>.

Bosnie-Herzégovine, ou Accord de paix de Dayton, qui a été signé officiellement le 14 décembre 1995 à Paris⁶³. A la suite de la signature de cet accord, une conférence de mise en oeuvre de la paix a été organisée en 1995 à Londres, qui a donné naissance au Conseil de mise en oeuvre de la paix (PIC). Le PIC comprend 55 acteurs (pays et institutions/agences) qui mobilisent le soutien international en faveur du processus de mise en oeuvre de la paix. On compte parmi ses membres la Commission européenne, les Nations unies, le HCR, l'OTAN, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Italie, la France et la Russie.

81. L'organe exécutif du PIC est le comité directeur. Ses membres sont le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la présidence de l'Union européenne, la Commission européenne et l'Organisation de la Conférence islamique (OCI). Le comité directeur donne des orientations politiques au Bureau du Haut représentant⁶⁴.

82. L'Accord sur les aspects militaires du règlement de paix, qui a été signé à Paris, invitait les Nations unies à adopter une résolution autorisant l'OTAN à établir la Force de mise en oeuvre (IFOR) multinationale. C'est ce qu'a fait le Conseil de sécurité en adoptant la Résolution 1031 le 15 décembre 1995⁶⁵.

(b) Mise en oeuvre militaire et stabilisation de la paix

83. L'opération Joint endeavour, déployée du 20 décembre 1995 au 20 décembre de l'année suivante, était une force robuste, composée de 60 000 hommes. Les premiers succès de l'IFOR ont permis au Haut représentant de poursuivre sa tâche. Les élections de 1996 en Bosnie-Herzégovine s'étant déroulées dans un climat apaisé, l'IFOR a pu mener à bien sa mission et les discussions avec l'OTAN ont commencé sur la réadaptation de ce dispositif à un environnement plus sûr en Bosnie-Herzégovine. Ces discussions ont été reprises novembre et décembre 1996 par le PIC à Londres et il a été décidé de déployer une force de stabilisation (SFOR) lorsque le mandat de l'IFOR prendrait fin en décembre 1996. L'objectif de la SFOR était de stabiliser la paix instaurée par l'IFOR.

84. La SFOR, dont le mandat était établi par la Résolution 1088 du Conseil de sécurité, devait être déployée à compter du 12 décembre 1996, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies en tant que successeur légal de l'IFOR, et dotée d'environ 32 000 hommes. La SFOR s'est restructurée en 2003 et a ramené ses effectifs à 12 000 hommes.

85. La mission première de la SFOR était de contribuer à la mise en place d'un environnement sécurisé indispensable à la consolidation de la paix. Elle avait pour tâches précises :

- de décourager ou d'empêcher la reprise des hostilités ou de contrecarrer les menaces nouvelles à la paix ;
- de favoriser un climat permettant la poursuite du processus de paix, et
- d'apporter un soutien sélectif aux organisations civiles dans la limite de ses capacités⁶⁶.

La SFOR a achevé sa mission le 2 décembre 2004, date à laquelle l'opération EUFOR Althea de l'UE a pris la relève lors d'une cérémonie à Sarajevo. L'OTAN conserve néanmoins un petit état-major à Sarajevo, qui poursuit ses activités sur la réforme de la défense notamment.

(c) Mise en place du Bureau du Haut représentant et mise en oeuvre civile de l'Accord de paix de Dayton

86. Le Bureau du Haut représentant (OHR) a été créé par l'annexe 10 de l'Accord de paix de Dayton. Le Haut représentant supervise la mise en oeuvre des aspects civils du processus de paix alors que l'IFOR et la SFOR ont été chargées de la mise en oeuvre des aspects militaires de l'accord. Le Bureau du Haut représentant est une institution internationale ad hoc qui n'est pas directement liée aux Nations unies, à l'UE ou à une autre organisation régionale.

⁶³ <http://www.nato.int/>.

⁶⁴ www.ohr.int

⁶⁵ <http://www.nato.int/>

⁶⁶ <http://www.nato.int/>

87. M. Carl Bildt, premier Haut représentant, a été désigné en 1995, mais à l'origine, il n'avait pas de pouvoirs exécutifs. Les « pouvoirs de Bonn » ne lui ont été attribués qu'en 1997. M. Bildt a été également le représentant de l'UE aux négociations de paix qui ont abouti à l'Accord de Dayton⁶⁷. Les pouvoirs de Bonn sont des pouvoirs exécutifs qui permettent de révoquer des fonctionnaires et d'imposer les lois nécessaires pour réconcilier les deux entités de Bosnie-Herzégovine⁶⁸.

(d) Le Représentant spécial de l'UE/ Haut représentant

88. Le Représentant spécial de l'Union européenne soutient le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Ils sont la voix et le visage de l'UE dans la région où ils travaillent. Il y a actuellement onze Représentants spéciaux qui résident dans le pays où ils exercent leurs fonctions ou qui font la navette entre Bruxelles et leur pays d'affectation. Leur objectif est de promouvoir les politiques et valeurs prônées par l'UE dans les régions et pays en difficulté⁶⁹.

89. Depuis 2002, le Haut représentant (HR) de la communauté internationale est aussi le Représentant spécial de l'UE en Bosnie-Herzégovine. Le Représentant spécial/Haut représentant, qui assume ces deux fonctions, est chargé de suivre la mise en oeuvre pacifique des aspects civils de l'Accord de Dayton et c'est la cheville ouvrière de la présence de l'UE : il a pour mission de favoriser la progression du processus de stabilisation et d'association et d'aider la Bosnie-Herzégovine sur la voie de l'adhésion pleine et entière à l'UE.

90. En mars 2002, Lord Ashdown a pris ses fonctions en tant que Représentant spécial/Haut représentant conformément à l'Action commune du Conseil⁷⁰. Il est resté près de quatre ans à ce poste, avant d'être remplacé par M. Christian Schwartz-Schilling en février 2006. Celui-ci a été remplacé un an plus tard, en juin 2007, par M. Miroslav Lajcak, lui-même remplacé par l'actuel Représentant spécial/Haut représentant M. Valentin Inzko. Ce dernier est en poste depuis le 26 mars 2009.

91. Le Haut représentant est chargé de suivre les aspects civils de l'accord de paix et la progression de la Bosnie-Herzégovine vers l'intégration dans les structures euro-atlantiques (c'est-à-dire l'OTAN et l'UE). Etant donné que cette fonction résulte d'un arrangement international ad hoc, son titulaire n'a pas de lien particulier avec les organisations internationales. Néanmoins, plusieurs organisations internationales sont membres du comité directeur du PIC et donnent des orientations stratégiques au Haut représentant. Depuis 1997, ce dernier est doté de pouvoirs exécutifs en vertu desquels la Bosnie-Herzégovine est sous administration internationale. Le Haut représentant a pour tâche également de coordonner les activités de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine.

92. En 2002, l'UE cherchant à jouer un rôle plus important en Bosnie-Herzégovine, les fonctions de Représentant spécial et Haut représentant ont été fusionnées⁷¹. La raison de l'octroi de cette « double casquette » était la volonté de la communauté internationale d'accroître l'influence de l'UE car on estimait que l'avenir de la Bosnie-Herzégovine passait par l'Union. L'Accord de Dayton ne pouvant pas être modifié, l'idée était de faire jouer à l'UE un plus grand rôle en vertu de cet accord⁷². Il s'agissait d'assurer une meilleure coordination et de mieux faire connaître le rôle joué par l'UE en vue de l'intégration euro-atlantique de la Bosnie-Herzégovine. En théorie, le Haut représentant/Représentant spécial assume deux fonctions différentes et effectue des tâches différentes selon la « casquette » qu'il porte. Mais dans la réalité, il n'y a pas de distinction majeure si ce n'est l'utilisation des pouvoirs exécutifs (de Bonn)⁷³.

93. L'entrée en fonction du premier Haut représentant/Représentant spécial, M. Paddy Ashdown était un signe que l'UE s'intéressait de plus en plus aux progrès des pays des Balkans sur la voie de l'intégration européenne. L'objectif visé était de développer au maximum les synergies entre ces deux fonctions et de compléter le côté « intransigeant » des pouvoirs de Bonn par le côté plus

⁶⁷ Ana E. Juncos, p. 95, <http://www.seep.ceu.hu/>

⁶⁸ www.ohr.int

⁶⁹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/>.

⁷⁰ JA 2002/211/CFSP, 11 March 2002.

⁷¹ <http://www.eusrbih.eu/>

⁷² Grevi, 2008, "pioneering foreign policy: EUSR", *Chaillot paper* n° 106.

⁷³ Grevi, 2008, "pioneering foreign policy: EUSR".

« accommodant » des pouvoirs du Représentant spécial⁷⁴. Le lancement de la mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE) était étroitement lié à la création du poste de Représentant spécial. Parmi les tâches de ce dernier figuraient le suivi de toutes les activités dans le domaine de l'Etat de droit et les conseils à prodiguer au Secrétaire général de l'UE/Haut représentant (SG/HR) et à la Commission européenne. Les autres représentants spéciaux ont eu pour tâche de « rapprocher les piliers » et d'assurer la coordination entre l'ensemble des activités sur le terrain. Cet aspect a été souligné dans la stratégie européenne de sécurité – une politique globale à l'égard de la Bosnie-Herzégovine⁷⁵ et par la révision du mandat du Représentant spécial de l'UE dans l'Action commune 2004/569/PESC du 12 juillet 2004, qui insistait sur la nécessité de coordonner davantage les nombreuses activités de la PESD et de la Commission européenne par des tâches générales et d'autres plus spécifiques⁷⁶. Grâce au lancement d'EUFOR Althea, l'attention a été portée davantage sur l'interaction entre les piliers et sur la nécessité de faire la distinction entre les deux fonctions pour permettre au Représentant spécial de représenter plus efficacement l'UE aux yeux des autorités bosniennes⁷⁷.

94. Le lien particulier du Représentant spécial avec les missions de PESD (EUFOR et MPUE) en Bosnie-Herzégovine est basé sur le fait que le commandant de la force doit tenir compte de son avis politique. De plus, le Représentant spécial préside un groupe de coordination réunissant tous les acteurs de l'Union présents en Bosnie-Herzégovine, y compris EUFOR Althea. Le Représentant spécial doit encourager la cohésion et prendre l'initiative en matière de coordination, mais ce qui concerne le crime organisé est du ressort de la MPUE⁷⁸.

(e) Evaluation

95. Il est envisagé de fermer le Bureau du Haut représentant pour permettre à la Bosnie-Herzégovine d'assumer à nouveau pleinement la responsabilité de ses affaires⁷⁹. Parallèlement à cette fermeture, le Représentant spécial doit accroître l'engagement de l'UE et poursuivre le processus d'intégration. Mais l'instabilité politique qui règne dans le pays et la multiplication des polémiques nationalistes empêchent la communauté internationale de fermer le Bureau du Haut représentant⁸⁰.

96. Il est reproché à l'Accord de Dayton de ne plus être adapté à l'environnement politique. C'est un accord de paix qui a été conclu en temps de guerre dans le but de créer un environnement devant permettre l'application d'un cessez-le-feu immédiat ; il ne saurait mener à une démocratie viable⁸¹. Il est reproché aussi à l'UE de ne pas être parvenue à mettre en place une stratégie cohérente à l'appui des efforts déployés dans le pays et d'avoir affaibli la fonction de Haut représentant, ainsi que la présence militaire internationale. La stabilité a donc régressé et certains progrès constatés les dix premières années de paix ont été anéantis⁸². Dayton a été un accord de paix, mais il a consacré les divisions et étouffé la société civile, tout en créant une dépendance vis-à-vis de la présence étrangère⁸³. Par exemple, la ségrégation est forte dans l'enseignement, ce qui ravive les tensions entre les différentes entités⁸⁴.

97. Les opinions sont partagées sur la meilleure ligne de conduite à suivre pour stabiliser la situation d'une part, renforcer l'intégration des deux entités et soutenir davantage le cadre fédéral général d'autre part. Le rôle d'EUFOR Althea dans la Bosnie-Herzégovine d'aujourd'hui soulève aussi des questions.

⁷⁴ Grevi, 2008, "pioneering foreign policy: EUSR", p. 82.

⁷⁵ <http://www.eusrbih.eu/>

⁷⁶ Grevi, 2008, "pioneering foreign policy: EUSR", p. 84.

⁷⁷ *ibid*

⁷⁸ Grevi, 2008, "pioneering foreign policy: EUSR".

⁷⁹ <http://www.ohr.int/ohr-info/>

⁸⁰ <http://www.setimes.com/>.

⁸¹ Julie Kil, <http://fpc.state.gov/>

⁸² Paddy Ashdown, *The Guardian*, 2008, <http://www.guardian.co.uk/>

⁸³ <http://www.guardian.co.uk/>

⁸⁴ <http://www.oscebih.org/>

3. Lancement de l'EUFOR Althea

(a) Aspects institutionnels

98. La coopération militaire entre l'UE et l'OTAN remonte à plus d'une décennie et elle a été institutionnalisée par un accord formel signé en 2003 et connu sous le nom de « Berlin Plus ». En 1992, la PESD a été mise en chantier dans le cadre du Traité de Maastricht et l'UEO était la composante de défense de l'UE. Une coopération étroite entre l'UEO et l'OTAN a été établie cette même année⁸⁵. En 1996, les ministres des affaires étrangères des pays membres de l'OTAN ont décidé à Berlin que l'UE développerait une identité en matière de sécurité⁸⁶. Ebauchée en 1999, lors du sommet tenu par l'OTAN à Washington, la PESD a été consacrée par le Traité de Nice, dans la foulée du Conseil européen tenu à Nice en décembre 2000. Un échange de lettres entre le Secrétaire général de l'OTAN et la présidence de l'UE est à l'origine d'un arrangement plus formalisé qui a abouti à une déclaration commune de l'UE et de l'OTAN le 16 décembre 2002.

99. Les accords Berlin Plus ont été mis au point dans le cadre d'un partenariat stratégique qui lie les deux organisations. Des arrangements de consultation mutuelle en cas de crise ont abouti à ce partenariat et assurent que l'UE :

- a accès à la planification de l'OTAN,
- aux options de commandement européen de l'OTAN et
- qu'elle peut recourir aux moyens et capacités de cette dernière⁸⁷.

100. La première opération de l'UE dans le cadre des accords Berlin Plus a été CONCORDIA, mission menée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine du 31 mars au 15 décembre 2003. La deuxième mission de PESD, la plus importante à ce jour, est EUFOR Althea.

101. L'OTAN et l'UE ont continué à développer leurs relations jusqu'à inclure des réunions régulières entre fonctionnaires des deux organisations, notamment entre le Comité politique et de sécurité (COPS) et le Conseil de l'Atlantique nord (CAN). Des arrangements permanents militaires ont été mis en place pour faciliter la coopération au niveau opérationnel. Une équipe de liaison permanente à l'OTAN assure le relais avec l'Etat-major de l'UE depuis 2005 et une cellule de l'UE est en place au SHAPE depuis 2006⁸⁸.

(b) La prise de décision

102. Dès la fin 2002, l'UE a commencé à exprimer le désir de prendre le relais de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine. Dans une résolution adoptée le 9 juillet 2004, le Conseil de sécurité a salué l'initiative de l'UE de lancer une mission militaire et le 12 juillet, le Conseil de l'Union européenne a approuvé le déploiement d'EUFOR Althea. Ce dernier a toutefois attendu que l'OTAN décide, les 28 et 29 juillet, de mettre fin à la mission de la SFOR pour poursuivre le développement de la planification stratégique. Le concept d'opération (CONPOS) a été approuvé le 13 septembre 2004 et le processus de génération de forces a été lancé seulement deux jours plus tard⁸⁹. Enfin, le 22 novembre, le Conseil de sécurité a approuvé, par sa Résolution 1575, le déploiement de l'EUFOR au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

103. EUFOR Althea a été déployée le 2 décembre 2004 dans le cadre des accords Berlin Plus. Le QG de la force était situé à Sarajevo (camp Butmir) et le QG d'opération au SHAPE, à Mons, en Belgique.

104. L'OTAN a maintenu une présence en Bosnie-Herzégovine avec un petit QG à Sarajevo, géographiquement proche du QG de l'opération EUFOR. Les effectifs déployés pour EUFOR Althea s'élevaient à 6 300 hommes environ. Le Général John Reith (Royaume-Uni), qui était alors adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR), a été nommé commandant de

⁸⁵ <http://www.nato.int/>

⁸⁶ <http://www.nato.int/>

⁸⁷ <http://www.consilium.europa.eu/>.

⁸⁸ <http://www.nato.int/>

⁸⁹ <http://books.google.fr/books>.

l'opération de l'UE (OpCdr). Aujourd'hui, le Général McColl est à la fois adjoint au SACEUR et commandant de l'opération EUFOR Althea.

(c) Aspects opérationnels

105. Le maximum a été fait, dès le départ, pour assurer une transition sans heurt entre les opérations de l'OTAN et de l'UE et déployer une présence robuste afin que l'EUFOR soit tout de suite crédible. 80 % de ses effectifs étaient issus de la SFOR⁹⁰. La mission était axée sur le renseignement, une solide connaissance de la situation devant permettre de remplir ses tâches militaires. Dissuader et rassurer, tels étaient les éléments clés de la démarche et ces objectifs devaient être atteints :

- par une présence bien visible,
- la solidité, et
- l'impartialité.

106. L'inspection des installations militaires souterraines pour soutenir les autorités locales, qui a été entreprise dans tout le pays dès le premier mois du déploiement, est l'exemple concret d'une tâche propre à assurer la visibilité de la mission et à asseoir son autorité. Elle a eu un impact positif aussi bien en Bosnie-Herzégovine que sur le plan international⁹¹.

107. Les activités tangibles, telles que la collecte d'armes, ont donné des résultats substantiels pendant les deux premiers mois (décembre 2004 à janvier 2005) :

- 1 300 armes portatives,
- 200 000 cartouches,
- 2 000 grenades à main et mines, et
- 400 kg d'explosifs ont été collectés.

108. La définition et la délimitation claires des responsabilités et tâches des deux QG ont facilité les relations entre l'OTAN et l'UE. Il est ressorti des premières conclusions tirées à l'issue des deux premiers mois de déploiement que la mission était bien accueillie par les autorités locales et qu'une bonne relation de travail s'était établie avec elles, ainsi qu'avec la communauté internationale et les autres acteurs⁹².

109. L'EUFOR a maintenu une présence robuste dans les mois qui ont suivi et elle a continué de recueillir des avis favorables. On peut citer parmi les activités qu'elle a menées :

- les patrouilles, pour faire la preuve de sa présence, notamment dans les zones sensibles et reculées ;
- la liaison et l'observation ;
- la collecte d'armes illégales, et
- des opérations spécifiques pour encourager le respect de l'Accord de Dayton.

110. Ces activités se sont appuyées sur une collecte rigoureuse d'informations qui ont permis à l'opération d'atteindre ses objectifs : rassurer, dissuader et maintenir un environnement sûr.

111. La coordination et la coopération avec les autorités locales et les acteurs internationaux, dont la mission de police de l'UE⁹³, ont continué d'être bonnes.

⁹⁰ <http://natopa.ibicenter.net/>

⁹¹ Premier rapport de l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies, avril 2005 : <http://www.securitycouncilreport.org/>

⁹² Premier rapport de l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies, avril 2005.

⁹³ Deuxième rapport de l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies, juillet 2005 : <http://www.securitycouncilreport.org/>.

112. Il est devenu évident en 2006, du fait que la situation s'était nettement améliorée sur le plan de la sécurité, qu'un déploiement aussi important ne s'imposait plus. A la suite d'une décision prise par le Conseil en décembre 2006, l'EUFOR a été reconfigurée en 2007. Elle compte désormais environ 2 000 hommes sur le terrain, soutenus par les forces « au-delà de l'horizon » de l'OTAN, y compris les effectifs de la KFOR basés au Kosovo.

113. Les objectifs de la mission demeurent tout d'abord la préservation d'un environnement sûr en Bosnie-Herzégovine et la poursuite du respect de l'Accord de Dayton. Il s'agit aussi de soutenir le Haut représentant de la communauté internationale/Représentant spécial de l'UE pour la Bosnie-Herzégovine et les autorités locales. Mais étant donné que la situation est désormais relativement stable sur le plan de la sécurité, et que les incidents impliquant des civils sont mineurs, les buts que s'était fixés EUFOR Althea semblent complètement réalisés. Toutefois, compte tenu de l'existence de tensions politiques, l'avenir de la mission a fait l'objet d'un débat intense.

114. En mai 2009, le Conseil a donné le feu vert pour préparer le passage à une mission « non exécutive ». La décision, qui n'a toujours pas été prise, dépend de la fermeture sans cesse repoussée du Bureau du Haut représentant.

115. L'UE et plus particulièrement la PESD souffrent d'une incohérence dans la prise de décision concernant EUFOR Althea, laquelle reflète les divergences de vues entre les Etats membres.

(d) Evaluation

116. EUFOR Althea a contribué avec succès à stabiliser la sécurité en Bosnie-Herzégovine. Le passage de témoin de la SFOR à l'EUFOR s'est fait en douceur grâce à une coopération satisfaisante entre l'OTAN et l'UE à de nombreux niveaux. 80 % des effectifs de la SFOR ont été réemployés et l'adjoint au SACEUR de l'OTAN est le commandant opérationnel de l'EUFOR, ce qui est un gage de cohésion entre les deux organisations.

117. Il importe néanmoins de faire le bilan de l'opération en tenant compte du fait que l'environnement post-conflit est relativement pacifique⁹⁴. En outre, l'UE ayant pris le relais relativement tard dans la période post-conflit, la mission pourrait être considérée comme une série d'« exercices de formation institutionnels » ; la réussite devrait alors être mesurée à cette aune⁹⁵.

118. Il importe aussi de noter que le Général McColl, adjoint au SACEUR et commandant de l'opération EUFOR Althea, a souligné dans l'exposé qu'il a présenté à l'AESD le 15 septembre 2009, au SHAPE, l'existence d'énormes lacunes dans le cadre institutionnel régissant les relations entre l'UE et l'OTAN, en ce qui concerne notamment l'échange d'informations militaires tactiques et stratégiques. Le fait que les QG soient situés sur le théâtre rend la coopération entre l'UE et l'OTAN particulièrement fructueuse. Il a insisté sur la nécessité que la volonté politique dépasse les obstacles qui se dressent sur la voie de l'institutionnalisation de ces bonnes pratiques, qui sont pour le moment le résultat d'initiatives individuelles et dépendent pour une large part des personnalités présentes sur le théâtre.

119. Enfin, compte tenu de la situation générale en Bosnie-Herzégovine, la présence d'une force armée de l'UE pose plusieurs problèmes. Des voix se font entendre depuis des années pour dire que tant que les accords de Dayton constitueront le cadre de référence, une présence militaire internationale continuera d'être nécessaire. Le danger serait de réduire la force en l'absence de progrès sur le plan politique⁹⁶. On a de plus en plus le sentiment ces derniers temps qu'on ne pourra éviter un conflit entre les partis d'opposition/entités, ce qui, selon l'ancien Représentant spécial Paddy Ashdown, est dû essentiellement au fait que l'UE pense à tort depuis 2006 qu'elle a achevé sa mission⁹⁷.

⁹⁴ Penksa, CEPS working doc n° 255, <http://shop.ceps.eu/>

⁹⁵ Michael Emerson and Eva Gross (eds), "evaluating the EU's crisis mission in the Balkans", CEPS, 2007, p. 18, <http://www.ceps.be/>.

⁹⁶ <http://www.wilsoncenter.org/>

⁹⁷ <http://www.time.com/>

4. Conclusion

120. La Bosnie-Herzégovine est le pays qui a vu le plus large déploiement d'instruments de PESD. L'UE a dû faire face à d'énormes défis pour mener de front ces missions et coordonner au mieux leurs activités. En outre, la Bosnie-Herzégovine est une scène où se bouscule une pléthore d'acteurs internationaux⁹⁸. L'UE l'a reconnu et a réussi à étoffer sa présence en fusionnant la fonction de Représentant spécial et celle de Haut représentant, porte-parole de la présence internationale. Une coordination est donc assurée, ce qui permet à l'Union de jouer le rôle qu'elle souhaitait dans la région.

121. EUFOR Althea a été la deuxième mission lancée dans le cadre Berlin Plus et elle a assuré une transition en douceur avec la SFOR gérée par l'OTAN. Le fait que l'UE ait pu recourir aux moyens et capacités de l'OTAN a rendu la mission possible étant donné qu'elle a été lancée dès les débuts de la PESD et des capacités de l'UE, en 2004. L'attribution de la double casquette d'adjoint au SACEUR et de commandant d'opération a constitué un moyen exceptionnel d'assurer la coordination entre les deux organisations. Hormis EUFOR Althea, les deux organisations ont poursuivi l'institutionnalisation de leurs relations par des rencontres régulières entre fonctionnaires et par la mise en place d'une cellule permanente de l'UE au SHAPE et la présence d'officiers de liaison permanents de l'OTAN à l'EMUE. Malgré ces progrès, des tensions demeurent entre les deux organisations au niveau politique. Elles paralysent toute progression et ont un impact négatif sur les opérations sur le théâtre, et sur la sécurité des troupes. Cet aspect n'a pas été aussi manifeste en Bosnie-Herzégovine qu'ailleurs, mais il ne devra pas être négligé au moment d'évaluer si EUFOR Althea est bien parvenue à réaliser ses objectifs opérationnels.

122. Enfin, la situation politique demeure tendue en Bosnie-Herzégovine, où des élections sont prévues en 2010. Étant donné que l'UE a régulièrement souligné, dans ses actions et ses discours, l'importance de la stabilité et de l'intégration de la région, le succès ou l'échec éventuel rejillera sur l'ensemble de l'Union et aura une incidence sur la dimension politique de la PESD. Étant donné que l'UE a beaucoup investi dans les Balkans, cela se reflétera aussi sur ses capacités ; l'avenir d'EUFOR Althea doit être vu dans ce contexte.

123. Une délégation de l'AESD a effectué une mission d'information en Bosnie-Herzégovine en octobre 2009, au cours de laquelle elle a rencontré les acteurs sur place de la communauté internationale. Elle a été informée de l'urgence de créer des infrastructures gouvernementales qui permettent d'éliminer les obstacles éventuels à la prise de décision, tout en restant suffisamment souples pour que les différentes communautés ethniques puissent avoir davantage confiance dans le gouvernement national. Mais cette réforme doit venir des Bosniens eux-mêmes et ne doit pas être imposée par la communauté internationale.

124. Il est prévu de fermer le Bureau du Haut représentant si les circonstances le permettent ; l'UE pourrait ainsi assumer encore davantage de responsabilités. Mais on ne peut toujours pas fixer un calendrier compte tenu de l'instabilité politique. De nombreux facteurs sont à l'origine des tensions actuelles, parmi lesquels l'Accord de Dayton, dont les faiblesses intrinsèques entravent la progression vers une démocratie durable. La communauté internationale a néanmoins prouvé qu'elle pouvait coordonner ses missions, notamment avec l'initiative novatrice que constitue la fusion des fonctions de Haut représentant et de Représentant spécial.

125. En 2008, le PIC a dressé une liste comprenant cinq objectifs et deux conditions devant être réalisés pour le transfert des responsabilités du Haut représentant aux autorités nationales de Bosnie-Herzégovine. Ces objectifs étaient les suivants :

- le règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens entre l'Etat et les autres niveaux de gouvernement ;
- le règlement acceptable et durable de la question des biens militaires ;
- la pérennisation du statut de Brcko ;

⁹⁸ Michael Emerson and Eva Gross (eds), "evaluating the EU's crisis mission in the Balkans", CEPS, 2007, p. 15, <http://www.ceps.be/>.

- le règlement de la question du système fiscal, et
- la consolidation de l'Etat de droit.

Les deux conditions à remplir étaient les suivantes :

- la signature de l'Accord de stabilisation et d'association, et
- une évaluation positive de la situation en Bosnie-Herzégovine par le comité directeur du PIC, qui s'appuie sur le respect intégral de l'Accord de paix de Dayton.

126. Pour l'heure, sur cinq objectifs, le seul qui n'a pas été atteint concerne la propriété des biens de l'Etat.

127. Il importe de noter que la disparition du Bureau du Haut représentant n'entraînerait pas la fin de l'engagement de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. Le poste de Représentant spécial serait maintenu, voire renforcé. Comme l'a dit le Haut représentant/Représentant spécial à la délégation, cette disparition serait synonyme de progrès véritable pour la Bosnie-Herzégovine car elle impliquerait un degré marqué d'autonomie des autorités bosniennes.

128. Quatre options peuvent être envisagées concernant la présence de l'EUFOR :

- premièrement, le maintien du statu quo – le PIC ajournerait la fermeture du Bureau du Haut représentant et maintiendrait la présence de l'EUFOR aux niveaux actuels. Cela témoignerait également de la faiblesse des institutions bosniennes ;
- une réduction des effectifs de l'EUFOR mais le maintien du mandat actuel en augmentant la probabilité d'un recours aux forces « au-delà de l'horizon » de l'OTAN ;
- la transformation de l'opération en cours en opération non exécutive mettant essentiellement l'accent sur la formation et le développement des compétences, en coopération avec l'OTAN, et
- la fin de la mission EUFOR Althea et la planification de son retrait progressif sur six mois.

129. Selon le Général de division Stefano Castagnotto, commandant de l'opération, la troisième option serait préférable pour des raisons stratégiques et politiques. Elle permettrait de réduire les effectifs de l'EUFOR de près de 90 %. La nouvelle mission, qui serait dotée d'un mandat de deux ans, pourrait être chargée de la formation et du déminage, par exemple.

130. Le 18 novembre 2009, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité la Résolution 1895 prorogeant d'un an le mandat de l'EUFOR. Le Conseil de sécurité a souligné que le retrait de l'EUFOR dépendait essentiellement des mesures prises par les autorités bosniennes pour assurer l'application pleine et entière des accords de Dayton-Paris.

131. Les 18 et 19 novembre 2009, les directeurs politiques du PIC ont rencontré les dirigeants des sept principaux partis politiques bosniens. Le PIC a exprimé sa profonde préoccupation face à l'insuffisance des progrès accomplis par les autorités bosniennes en vue d'atteindre les cinq objectifs et de satisfaire aux deux conditions qui demeurent nécessaires pour pouvoir fermer le Bureau du Haut représentant. La décision de ne pas fermer l'OHR en 2009 tient compte du fait qu'il reste encore plusieurs questions à régler, à savoir :

- (a) fixer les droits de propriété entre l'Etat et les autres niveaux de gouvernement ;
- (b) améliorer le plan adopté récemment sur l'élimination des munitions, des armes et des explosifs ;
- (c) renforcer la coordination fiscale en veillant au bon fonctionnement de certaines autorités fiscales ;
- (d) accélérer la mise en oeuvre de la stratégie nationale sur le traitement des crimes de guerre et sur la réforme du secteur de la justice nationale.

132. L'OHR avait déjà dû user des pouvoirs de Bonn le 30 novembre 2008 lorsque, au bout d'un an de discussions entre les autorités en place à Mostar concernant la nomination d'un maire et l'adoption

du budget, il a chargé le Conseil municipal de Mostar d'organiser l'élection de son maire conformément au Statut de la ville de Mostar. L'incapacité des autorités locales à élire un maire et la crise financière qui a suivi, faute de pouvoir adopter un budget, montrent l'ampleur des défis que la Bosnie-Herzégovine doit encore relever.

133. La décision de prolonger le mandat de l'EUFOR Althea et de ne pas fermer l'OHR est fondée sur le fait que les autorités bosniennes, en particulier celles de la Republika Srpska, n'ont pas fait la preuve d'une maturité politique suffisante pour résoudre les problèmes qui ont fait obstacle à la réalisation des cinq objectifs et des deux conditions. La prochaine réunion du PIC, au cours de laquelle celui-ci fera de nouveau le point de la situation, se tiendra les 24 et 25 février 2010.

ANNEXE

Les développements récents dans le domaine de la justice en Bosnie-Herzégovine

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) est un tribunal des Nations unies chargé d'instruire les crimes de guerre perpétrés dans les Balkans dans les années 1990. Créé en 1993, il a joué un rôle de catalyseur et permis d'édicter des normes en matière de droit et de justice internationaux, plus précisément dans les domaines du crime contre l'humanité, du génocide et des crimes de guerre. Le tribunal a engagé des poursuites contre des membres de tous groupes ethniques – même s'il s'agissait en majorité de Serbes – et il demeure solidement attaché à l'impartialité.

Le tribunal est une institution ad hoc créée la Résolution 827 du Conseil de sécurité, en date du 25 mai 1993. Il est fondé sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies, qui permet au Conseil de sécurité de prendre des mesures pour rétablir ou maintenir la paix et la sécurité internationales.

Le TPIY est chargé d'une quadruple mission :

- retrouver les personnes accusées d'avoir violé le droit humanitaire international dans l'ex-Yougoslavie ;
- rendre justice à leurs victimes ;
- prévenir d'autres violations du droit, et
- contribuer au rétablissement de la paix en favorisant la réconciliation dans la région⁹⁹.

Le Statut du TPIY (qui définit sa juridiction) a été défini dans la même résolution et il a par la suite été amendé cinq fois. La plupart des changements avaient pour but d'accroître les compétences du tribunal. Il peut juger des individus accusés d'avoir commis, sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, n'importe quelle catégorie de crime parmi les suivants :

- graves manquements aux Conventions de Genève de 1949 ;
- violations des lois ou coutumes de la guerre,
- crimes contre l'humanité, et
- génocide.

Le TPIY a la primauté sur le droit national – ce qui signifie que s'il statue sur un cas, celui-ci ne peut être jugé par une juridiction nationale. Le tribunal ne légifère pas, il applique la loi en vigueur pendant la période en question (1992-1995). A cette époque, la Bosnie-Herzégovine était déjà signataire des conventions qui définissent le droit international.

Avant et pendant les procès et les appels, les prévenus sont détenus à l'Unité de détention des Nations unies (UNDU), dont les locaux sont ceux d'une prison aux Pays-Bas, gérée par le Registre du tribunal (non par le gouvernement néerlandais). La peine la plus lourde que puisse imposer le TPIY est la prison à vie. La peine de mort n'est pas autorisée.

Au 31 octobre 2009, le TPIY a mis en examen 161 personnes pour violation grave du droit humanitaire international sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Depuis l'arrestation de Radovan Karadzic le 21 juillet 2008, seuls deux inculpés sont toujours en liberté. Karadzic a été appréhendé en Serbie et transféré au Tribunal à La Haye peu après. Onze chefs d'inculpation pour crimes de guerre, y compris celui de génocide, ont été retenus contre lui.

Karadzic

Radovan Karadzic a été un homme politique de premier plan de la Bosnie-Herzégovine nouvellement indépendante et il est considéré comme un héros par les Serbes nationalistes¹⁰⁰. Il a été le cofondateur du parti démocratique serbe et a proclamé unilatéralement l'indépendance de la Republika Srpska quelques mois après la reconnaissance par les Nations unies de l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine. Il a été élu Président de la Republika Srpska par les Serbes bosniens et est resté au pouvoir jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Accord de Dayton.

⁹⁹ <http://iwpr.gn.apc.org/>

¹⁰⁰ <http://www.spiegel.de/international/>

Karadzic a été inculpé par le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie en 1995, de même que le commandant de l'armée serbe bosniaque nationaliste, le général Ratko Mladic.

Près de 14 ans après la première mise en accusation, le procès de Radovan Karadzic a commencé le 26 octobre 2009. Mais la séance a été levée moins de trente minutes après le début des travaux car Karadzic n'a pas comparu et comme il se représente lui-même, il n'y avait personne là pour sa défense. Il a essayé plusieurs fois de ralentir la procédure, y compris en introduisant une demande de renvoi car il voulait avoir dix mois de plus pour étudier le million de pages de dossier détaillant les charges retenues contre lui. Il a tenté également d'obtenir la nullité de sa mise en accusation grâce à l'immunité que lui aurait promise Richard Holbrooke, négociateur en chef des Etats-Unis à Dayton. Mais M. Holbrooke a démenti et la demande de Karadzic a été rejetée¹⁰¹.

Même si Ratko Mladic et Goran Hadzic courent toujours, le procès de Radovan Karadzic est considéré comme le dernier de l'histoire du tribunal et ce devrait être l'un des plus importants. Le tribunal devait mettre un terme à ses travaux après le procès.

Portée symbolique

Karadzic est le fonctionnaire le plus haut placé contre lequel des poursuites ont été engagées après Slobodan Milosevic. On a fustigé la lenteur du procès de Milosevic car il a traîné plus de quatre ans et s'est terminé trois jours après la mort de ce dernier (d'une crise cardiaque dans sa cellule) sans verdict¹⁰². Le tribunal sera jugé également par la communauté internationale sur son équité¹⁰³. Le procès de Karadzic est considéré comme très important dans la mesure où il apportera un sentiment de justice à tous les Bosniens et aidera les Serbes à accepter le fait que des crimes de guerre ont été commis. Ce sera aussi l'occasion pour la communauté internationale de montrer que justice est faite à l'encontre de ceux qui commettent des crimes, y compris à l'intérieur des frontières de leur propre pays. Il est indispensable que le tribunal redore son blason à cette occasion car sa crédibilité a été mise en question à l'issue du traitement du procès de Slobodan Milosevic. En ce sens, le procès de Karadzic est d'une grande portée symbolique pour le système judiciaire international.

Les communautés ethniques sont toujours profondément divisées en Bosnie-Herzégovine. La crainte la plus récente serait que l'UE se retire des initiatives qui visent à faire sortir le pays de l'impasse politique¹⁰⁴. Les tensions entre les différentes communautés ne sont pas retombées et les récentes négociations sur la réforme constitutionnelle ont échoué¹⁰⁵. La population bosnienne doit accepter la guerre et les crimes qui ont été commis – cela fait partie intégrante et c'est un symbole du processus de réconciliation. Les hommes politiques bosniens sont très impliqués dans ce processus. On peut citer par exemple les réactions d'opposition à la libération anticipée de l'ancienne Présidente de la Republika Srpska, Biljana Plavsic. Elle est sortie le 27 octobre 2009 d'une prison suédoise où elle avait servi les deux tiers de sa peine et pouvait donc bénéficier d'une libération anticipée conformément au droit suédois. Lorsqu'il a appris la nouvelle, le membre croate de la présidence tripartite, Zeljko Komsic, a annulé une visite prévue en Suède en signe de protestation ; pendant ce temps, le Premier ministre de la Republika Srpska, Milorad Dodic, a envoyé un avion d'Etat pour la transporter et l'a reçue personnellement lorsqu'elle est rentrée à Belgrade¹⁰⁶.

Le rôle de l'EUFOR

Une des missions majeures d'EUFOR Althea consiste à soutenir les travaux du TPIY, conformément à la ligne de conduite de l'UE d'aider la Bosnie-Herzégovine sur la voie de l'intégration européenne¹⁰⁷. En réponse aux demandes du tribunal et forte du soutien de l'OTAN et des forces de police locales, l'EUFOR continue d'effectuer des opérations qui visent les réseaux soutenant les personnes inculpées

¹⁰¹ <http://www.lemonde.fr/international/>.

¹⁰² <http://www.setimes.com/>.

¹⁰³ <http://www.guardian.co.uk/>.

¹⁰⁴ <http://www.balkaninsight.com/>.

¹⁰⁵ <http://www6.b92.net/eng/>

¹⁰⁶ <http://www.balkaninsight.com/>

¹⁰⁷ <http://www.euforbih.org/>

de crimes de guerre¹⁰⁸. Le 7 avril 2009, l'EUFOR a mené une opération afin de recueillir des informations sur le lieu où se trouve le général Mladic, comme le demande le TPIY¹⁰⁹. Ces opérations ont été entreprises en coopération avec l'OTAN, sur la base juridique de la résolution du Conseil de sécurité ayant prévu la présence de l'OTAN, la mission EUFOR Althea et le TPIY. L'EUFOR est donc un partenaire précieux dans la recherche des personnes inculpées pour crime de guerre. Mais la participation de la Serbie dans la recherche de celles qui courent encore est un élément très important.

Mladic

La Serbie joue un grand rôle pour ce qui est d'appréhender les criminels de guerre. Elle n'est pas encore candidate à l'UE, mais a signé un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union en avril 2008, ce qui constitue la première étape sur la voie de son intégration. Il est clair néanmoins que tout nouveau progrès dépendra de la coopération pleine et entière de la Serbie avec le TPIY¹¹⁰.

Karadzic a été arrêté des semaines après la formation d'un gouvernement serbe favorable à l'UE, dont l'objectif majeur était de rapprocher la Serbie de l'adhésion à l'Union. M. Olli Rehn, Commissaire chargé de l'élargissement, avait alors déclaré que l'arrestation était une étape importante et qu'elle allait accélérer le renforcement des liens avec l'UE car elle était la preuve d'un engagement très net du gouvernement serbe¹¹¹. Mais le général Mladic demeure une priorité pour l'UE car l'adhésion de la Serbie est hors de question tant que ce dernier n'aura pas été livré à la justice¹¹².

Le gouvernement serbe montre clairement qu'il prend l'affaire au sérieux car il ne cesse de réaffirmer sa détermination à retrouver Mladic¹¹³. Toutefois, des questions ont été posées à propos de la véracité de cet engagement lorsqu'une chaîne de télévision bosnienne a diffusé ce qu'elle a affirmé être des images récentes de Mladic prises alors qu'il prenait du bon temps¹¹⁴. Selon les producteurs de cette émission, Mladic mène ouvertement une vie de famille ; on l'aurait vu en vacances et il aurait simplement fait preuve d'un peu plus de retenue après que le gouvernement serbe lui eut demandé d'être plus discret. La Serbie a immédiatement protesté que l'émission remontait probablement aux années 1990/2002. Elle risque néanmoins d'être accusée de mettre de la mauvaise volonté à agir. Florence Hartmann, ancien porte-parole du procureur en chef de deux tribunaux pénaux internationaux des Nations unies, Carla Del Ponte, a affirmé que la CIA savait où il était, mais n'avait pas transmis l'information¹¹⁵.

Il n'est pas sans doute simple d'obtenir la coopération pleine et entière de toutes les parties pour tenter d'arrêter Mladic. Pour commencer, de nombreux Serbes et Bosno-Serbes éprouvent un sentiment patriotique vis-à-vis de Mladic, considéré davantage comme un soldat qui a suivi les ordres que comme un homme politique ayant participé à la prise de décisions tel que Karadzic. La nouvelle de l'arrestation de Karadzic n'a pas suscité une grande émotion dans la Republika Srpska. On craint toutefois une réaction plus forte si Mladic est arrêté. Deuxièmement, certains redoutent peut-être que Mladic révèle l'implication du gouvernement dans les crimes commis en Bosnie-Herzégovine pendant la guerre. Si les affirmations à ce sujet sont vraies, la Bosnie-Herzégovine pourrait tenter une action devant le Tribunal pénal international contre les gouvernements impliqués et obtenir peut-être réparation¹¹⁶.

¹⁰⁸ <http://daccessdds.un.org/>

¹⁰⁹ <http://www.euforbih.org/>

¹¹⁰ <http://www.setimes.com/>

¹¹¹ <http://www.nytimes.com/>

¹¹² <http://www.guardian.co.uk/>

¹¹³ <http://operationspaix.net/-EUFOR-ALTHEA-> ou <http://www.reuters.com/>

¹¹⁴ <http://www.guardian.co.uk/>

¹¹⁵ <http://www.spiegel.de/international/>

¹¹⁶ <http://www.spiegel.de/international/>

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président

M. Doug HENDERSON, MP (UK) (Soc)

Vice-présidents

M. Pasquale NESSA (IT) (Fed)

M. Andrea RIGONI (IT) (Lib)

Membres titulaires

Mme Ine AASTED-MADSEN-van STIPHOUT (NL) (Fed)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Mircea Marius BANIAS (RO) (Fed)

M. Ainars BASTIKS (LV)

Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)

M. Laurent BETEILLE (FR) (Fed)

M. Tim BOSWELL, MP (UK) (Fed)

Dr. Marton BRAUN (HU) (Fed)

M. Federico BRICOLO (IT) (Fed)

Mme Monika BRÜNING, MdB (DE) (Fed)

M. Algirdas BUTKEVICIUS (LT) (Soc)

M. Christopher CHOPE, MP (UK) (Fed)

M. Andrzej CWIERZ (PL) (Fed)

M. Klaas DE VRIES (NL) (Soc)

M. Detlef DZEMBRITZKI, MdB (DE) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Jozsef GEDEI (HU) (Soc)

M. Jürgen HERRMANN, MdB (DE) (Fed)

M. Jim HOOD, MP (UK) (Soc)

Mme Françoise HOSTALIER (FR) (Fed)

M. Denis JACQUAT (FR) (Fed)

Mme Liana JANACKOVA (CZ) (Fed)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI) (Fed)

M. Reijo KALLIO (FI)

M. Emmanouil KEFALOYIANNIS (GR) (Fed)

Mme Birgen KELES (TR) (Soc)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

M. Ante KOTROMANOVIC (HR)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

M. Karel KRATOCHVILE (CZ)

M. Ertugrul KUMCUOGLU (TR) (Fed)

M. Jean-Paul LECOQ (FR)

M. Harald LEIBRECHT, MdB (DE) (Lib)

Mme Helena MALLOTOVA (CZ) (Fed)

M. Pietro MARCENARO (IT) (Soc)

M. Waclaw MARTYNIUK (PL)

M. Philippe MONFILS (BE) (Lib)

M. Patrick MORIAU (BE)

M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (Fed)

M. Alejandro MUNOZ ALONSO (ES) (Fed)

M. Lars MYRAUNE (NO)

Mme Tuija NURMI (FI) (Fed)

M. Edward O'HARA, MP (UK) (Soc)

M. Brian O'SHEA (IE) (Lib)

Mme Elsa PAPADEMETRIOU (GR) (Fed)

M. Florin-Costin PASLARU (RO) (Soc)

M. Johannes PFLÜG, MdB (DE) (Soc)

M. Stefan PRAEHAUSER (AT) (Soc)

M. Tiberiu Aurelian PRODAN (RO)

M. Rudolf PUCIK (SK)

M. René ROUQUET (FR) (Soc)

M. Marc SPAUTZ (LU) (Fed)

Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)

M. Mehmet TEKELIOGLU (TR) (Fed)

Mme Elke TINDEMANS (BE)

M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)

M. Luigi VITALI (IT) (Fed)

M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)

M. Wieslaw WODA (PL) (Fed)

Membres remplaçants

M. Ulrich ADAM, MdB (DE) (Fed)

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES) (Fed)

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

M. Pedro AZPIAZU URIARTE (ES) (ni)

M. Jan BABOR (CZ) (Soc)

Mme Veronika BELLMANN, MdB (DE) (Fed)

Mme Maryvonne BLONDIN (FR) (Soc)

M. Kurt BODEWIG, MdB (DE) (Soc)

Mme Anne BRASSEUR (LU) (Lib)

M. Costica CANACHEU (RO) (Fed)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (Fed)

M. Behic CELIK (TR) (Fed)

M. Vannino CHITI (IT) (Soc)

M. Telmo CORREIA (PT) (Fed)

Mme Claire CURTIS-THOMAS, MP (UK) (Soc)

M. Gianpaolo DOZZO (IT) (Fed)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

Earl of DUNDEE (UK) (Fed)

M. Paul FLYNN, MP (UK) (Soc)

M. Bernard FOURNIER (FR) (Fed)

M. José FREIRE ANTUNES (PT) (Fed)

Mme Sofia GIANNAKA (GR) (Soc)

M. Ioannis GIANNELLIS (GR) (Fed)

M. Gerd HÖFFER, MdB (DE) (Soc)

M. Haluk KOC (TR) (Soc)

M. Jozef KOCHAN (CZ) (Fed)

M. Tiny KOX (NL) (Soc)

M. Jean-Pierre KUCHEIDA (FR) (Soc)

M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)

M. Geert LAMBERT (BE) (Soc)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

Mme Sabine LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, MdB (DE) (Lib)

M. Gheorghe MARCU (RO)

M. Alberto MARTINS (PT) (Soc)

M. Krzysztof MATYJASZCZYK (PL)

M. Andrius MAZURONIS (LT)

M. Jean-Claude MIGNON (FR) (Fed)

Mme Federica MOGHERINI REBESANI (IT) (Soc)

M. Jean-Marc NOLLET (BE) (ni)

M. Mark OATEN, MP (UK) (Lib)

M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)

Mme Sona PAUKRTOVA (CZ)

M. Lluís Maria de PUIG (ES) (Soc)
M. Neculai REBENCIUC (RO)
M. Giuseppe Ferruccio SARO (IT) (Fed)
M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)
M. Mustafa UNAL (TR) (Fed)
M. Emil VESTENICKY (SK)
M. Harm-Evert WAALKENS (NL) (Soc)

Mme Adoración QUESADA BRAVO (ES) (Soc)
M. François ROCHEBLOINE (FR) (Fed)
M. Witold SITARZ (PL) (Fed)
M. Noel TREACY (IE) (Soc)
M. René VAN DER LINDEN (NL) (Fed)
M. George VOULGARAKIS (GR) (Fed)
M. Grzegorz WOJCIECHOWSKI (PL) (Fed)

Secrétaire

M. Gilles COMBARIEU (FR)

Secrétaire adjoint

M. Paulo BRITO (PT)

Assistante

Mme Marie-Christine BOSCHER (FR)

