

## ASPECTS CIVILS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

par Robin Hay

MAR 13 1992

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

Quand on parle de maintien de la paix, on imagine généralement des soldats coiffés de casques bleus montant la garde le long d'une ligne où règne un cessez-le-feu fragile dans quelque région éloignée et déchirée par la guerre. Bien que cette image ne soit pas fautive, elle ne rend aucunement compte de la riche histoire de la participation des civils au maintien de la paix.

Si, dans le passé, on n'a guère eu recours aux civils pour les opérations de maintien de la paix, en 1989, ce sont eux qui ont pris la tête des opérations montées par l'ONU pour superviser l'accession de la Namibie à l'indépendance. Une opération du même genre est actuellement en cours au Sahara occidental et au Cambodge, et une autre est envisagée en Angola.

La place de plus en plus importante accordée aux civils, ou au personnel non militaire chargé du maintien de la paix, constitue une bonne raison d'examiner toute la gamme des aspects civils de cette fonction souvent méconnue : rôles administratifs traditionnellement joués par des civils pour faciliter de telles opérations, fonctions non militaires<sup>1</sup> et responsabilités dont s'acquittent les troupes de maintien de la paix dans le cadre de leur mandat, ou accessoirement, et utilisation directe de civils au titre du maintien de la paix.

### LES VOIES HIÉRARCHIQUES : GESTION ET SOUTIEN DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Bien que les premières opérations de maintien de la paix aient été montées spécialement pour réagir à une crise particulière, les Nations Unies ont depuis mis au point un modèle administratif pour la gestion de telles opérations. En dernière analyse, toutes les forces ou missions de maintien de la paix de l'ONU ont été placées sous la responsabilité d'un civil, le Secrétaire général des Nations Unies. Ce dernier, qui relève du Conseil de sécurité, est aidé dans l'orientation, la

gestion et l'exécution quotidienne des opérations de maintien de la paix par deux secrétaires généraux adjoints aux affaires politiques spéciales qui, avec leur personnel, forment le Bureau des affaires politiques spéciales.<sup>2</sup> Ce bureau est chargé de superviser chaque opération.

Le Bureau des affaires politiques spéciales s'adresse à la Division des missions, au siège des Nations Unies, pour obtenir le personnel administratif et le personnel de soutien nécessaire au personnel administratif civil, ou secrétariat de la Force, qui est affecté à chaque opération. Avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, ces deux départements préparent le budget des opérations de maintien de la paix et le présentent aux comités budgétaires concernés de l'Assemblée générale. La Division des missions est également chargée du transport des troupes, des communications avec la Force, des réunions et des enquêtes sur le terrain, de la sécurité du personnel, de celle de la mission des Nations Unies et de la garde des documents d'archives.

Le Chef du Service administratif, le personnel du secrétariat de la Force de l'ONU et les militaires chargés de la logistique sont responsables de la logistique de l'opération, notamment de ses aspects financiers, de la fourniture des équipements et approvisionnements, des communications entre la mission et le siège des Nations Unies, des directives destinées au personnel et de la coordination des mouvements de troupes et de personnel dans la région sous mandat. Ils assurent également la liaison avec le gouvernement du pays d'accueil pour les questions de logistique et d'administration. Le cas échéant, la Force peut confier des tâches administratives à du personnel local.

Le commandement de la force de maintien de la paix sur le terrain est généralement confié au commandant de la force militaire qui a été nommé par le Secrétaire général. Ce commandant se fait aider par un personnel civil composé d'un conseiller politique et juridique et d'un agent de presse et d'information.

Dans certaines circonstances, notamment lorsque les problèmes politiques ont une importance cruciale ou que le maintien de la paix nécessite une intervention civile et militaire (par exemple, en Namibie), le Secrétaire général peut nommer un représentant civil spécial à la tête de l'opération. Dans ce cas, ce représentant spécial est généralement d'un rang supérieur à celui du commandant de la Force de l'ONU, bien qu'il puisse avoir un statut identique, et chacun rend compte au Secrétaire général des activités propres à son domaine.

## MAINTIEN DE LA PAIX ET FONCTIONS NON MILITAIRES

C'est pendant la crise de Suez, en 1956, que les Nations Unies ont pour la première fois déployé des forces armées de maintien de la paix, afin d'*assurer* et de *superviser* le cessez-le-feu entre l'Égypte d'une part, et la Grande-Bretagne, la France et Israël d'autre part. Depuis, on a toujours assimilé le maintien de la paix à ce genre d'opération. Le «maintien de la paix» comprend habituellement quatre grands volets : la *pacification interne*, pour empêcher la reprise des combats lors d'un conflit interne; les *forces tampon*, pour séparer les belligérants dans un tel conflit; les *patrouilles frontalières*, dans lesquelles entrent la supervision du cessez-le-feu, les enquêtes, les rapports et les patrouilles proprement dites; et l'*observation*, la supervision, non armée, d'une trêve, d'un cessez-le-feu ou d'une ligne d'armistice.<sup>3</sup>

Normalement, les soldats de la paix n'ont pas le droit de recourir à la force, sauf en cas de légitime défense. Mais dissuader et rassurer, qui sont l'objet essentiel de leur mission, donnent à leur travail un caractère nettement militaire. Toutefois, la spécificité et la nature imprévisible de chaque opération signifient que les troupes participent parfois à des activités dont on peut dire, au mieux, qu'elles n'ont rien de militaire. Le cas n'est pas rare. Dans chaque conflit important, on a utilisé des forces militaires pour stabiliser le théâtre des opérations, ce qui permet de rebâtir l'infrastructure civile et d'attendre que les autorités légales soient rétablies.<sup>4</sup>

Ce genre d'action a été tout particulièrement évident dans deux opérations : celle montée au Congo (le Zaïre actuel) de 1960 à 1964, et celle de Chypre, qui continue encore. Par ailleurs, ces opérations ont une caractéristique commune, à savoir : l'utilisation de personnel et d'organismes civils ou non militaires qui, avec la force de maintien de la paix, s'occupent des questions humanitaires ou des problèmes relatifs à la fonction publique suscités par le conflit. Par contraste, il y a des missions au cours desquelles le rôle des civils est prédominant sur le plan opérationnel. Citons le cas, en 1962-1963, de l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (UNTEA) et, en 1989-1990, du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT).

### L'OPÉRATION DU CONGO

L'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) a été déclenchée suite au soulèvement de l'armée congolaise, après que ce pays est devenu indépendant de la Belgique, en juin 1960. En réponse à ce soulèvement, la Belgique a envoyé des troupes apparemment pour protéger ses ressortissants restés

au Congo. À la demande du premier ministre Patrice Lumumba, les Nations Unies ont mis sur pied une force de maintien de la paix pour obliger les Belges à se retirer et pour restaurer l'ordre public. La tâche de l'ONUC a été compliquée par la sécession de la province méridionale du Katanga et par l'effondrement du gouvernement central.

Opération de maintien de la paix la plus importante jamais entreprise, et à laquelle ont participé plus de 20 000 militaires, l'ONUC a eu ceci de remarquable qu'elle se doublait d'une opération civile de grande envergure. Cependant, l'élément militaire de l'ONUC appuyait, et parfois exécutait, des tâches à la demande du chef des Opérations civiles.

Par exemple, les soldats de l'ONU ont participé à la réinstallation des réfugiés et dispensé une aide médicale et humanitaire aux civils. L'hôpital du quartier général de la force de maintien de la paix et les cliniques mobiles étaient ouverts à la population. Les soldats de la paix ont envoyé de la nourriture et des médicaments dans la province du Kasai, où sévissait la famine, et dans d'autres régions, quand le besoin s'en est fait sentir.

Qui plus est, l'ONUC a contribué à maintenir l'ordre public au Congo. La force effectuait des patrouilles avec la police locale et, dans les zones où celle-ci n'était plus présente, elle se chargeait de toutes les fonctions de sécurité des autorités congolaises. Opération de maintien de la paix parmi les plus controversées de l'histoire des Nations Unies, l'ONUC a pourtant réussi, entre autres grands accomplissements, à protéger d'innombrables civils contre les conséquences des dissensions politiques et des luttes tribales.<sup>5</sup>

### Les Opérations civiles de l'ONUC

Partie importante de l'ONUC, les Opérations civiles, dirigées et exécutées par des civils, étaient distinctes de la composante militaire. Elles avaient pour rôle de diriger l'opération civile d'aide et de reconstruction au Congo, où elles sont restées après le départ des forces militaires de maintien de la paix.

Il avait fallu monter une vaste opération civile à cause de l'étendue des désordres causés par le conflit interne. La situation était exacerbée par la fuite des ressortissants belges, car leur départ, outre laisser le Congo presque totalement dépourvu de techniciens et de membres des professions libérales, avait entraîné la désorganisation quasi-totale des services publics.

Pour remédier à cette situation, le Secrétaire général avait réuni un groupe consultatif composé de hauts dirigeants d'organismes spécialisés de l'ONU, qu'il a chargé de définir les conditions nécessaires au rétablissement des services publics au Congo. Placé sous la direction du chef des Opérations civiles, dont le statut était le même que celui du commandant de la Force de l'ONUC, ce groupe devait, pendant une mission de longue durée, conseiller le gouvernement congolais en matière de programmes sociaux et économiques et de planification, et l'aider à former des Congolais pour combler les postes laissés vacants au départ des Belges.

Peu à peu, les Opérations civiles sont intervenues dans tous les aspects de la vie civile congolaise et elles ont fait appel aux compétences d'un grand nombre d'organismes, notamment

de l'ONU. Dans le domaine des transports, par exemple, elles engagent une équipe d'ingénieurs pour rouvrir le port de Matadi, le plus important du pays. Les docks Léopold et les services ferroviaires vers l'intérieur furent également rouverts par l'ONUC. L'Organisation de l'aviation civile internationale envoya une équipe d'experts pour rétablir la circulation aérienne civile et assurer la sécurité des vols. Des météorologues de l'Organisation météorologique mondiale aidèrent à former le personnel des tours de contrôle, et des techniciens de l'Union internationale des télécommunications remirent en état le réseau de télécommunications et assurèrent son entretien.

L'UNICEF et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montèrent des opérations de secours. L'Organisation mondiale de la santé et la Croix-Rouge envoyèrent des équipes de médecins et d'infirmières rétablir les services médicaux et soigner la population. L'ONUC accorda des bourses d'étude à l'étranger à des étudiants locaux et elle fournit six professeurs et un technicien à l'école de médecine de Léopoldville.

En ce qui concerne l'agriculture, on apprit aux Congolais comment utiliser les machines agricoles et on rouvrit le Collège de médecine vétérinaire de la province de Kivu. Sur le plan de l'enseignement, l'ONUC améliora et offrit des programmes de formation pour les enseignantes et enseignants. En 1961, l'UNESCO fournit, par l'intermédiaire de l'ONUC, tout le personnel d'une école normale. Afin de remettre sur pied la fonction publique, l'ONUC aida à la création d'un nouveau ministère des Services publics et elle dispensa des cours de formation pour hauts fonctionnaires. Elle vint également en aide à l'École nationale de droit et d'administration en accordant des bourses à ses élèves. Au total, quelque 2 000 experts furent employés par les Opérations civiles.

#### L'OPÉRATION DE CHYPRE

La Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) a été formée en mars 1964, après que de violents incidents ont éclaté en décembre 1963 dans toute l'île entre les communautés chypriotes grecque et turque. On attendait des soldats de la paix que, dans le cadre de leur mandat, ils empêchent de nouvelles explosions de violence et aident à recréer des conditions de vie normales en contribuant au rétablissement de l'ordre public.

Vingt-sept ans plus tard, l'UNFICYP est toujours présente à Chypre. Elle y joue un rôle considérable en dispensant une aide humanitaire à la population locale et elle participe à la remise en état et au maintien du tissu social de Chypre, principalement en appuyant les efforts d'organismes ou services spécialisés de l'ONU comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'organisations humanitaires internationales comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

L'UNFICYP veille également à donner à la population demeurant dans la zone de maintien de la paix les moyens de vivre normalement. Le travail du personnel de l'UNFICYP consiste à fournir des escortes armées et des observateurs, afin que les exploitants agricoles puissent cultiver les terres qu'ils

possèdent dans le territoire occupé par l'autre partie. Ce personnel négocie la remise en état des services publics et s'assure qu'ils fonctionnent d'une façon efficace. Il crée des cliniques et les approvisionne en fournitures médicales.

#### L'UNFICYP : Organisation de l'opération et police civile

À la tête de l'UNFICYP se trouvent un représentant civil spécial et un commandant de la force militaire. Les services sociaux assurés par les forces militaires et dont il a été question plus haut ont été organisés en grande partie par le Département du financement de l'UNFICYP qui, après le début des combats en 1974, a étendu ses activités aux secours d'urgence.

En 1974, le Secrétaire général a nommé le Haut Commissaire pour les réfugiés Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies à Chypre. Sous ses auspices, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et des organismes comme le CICR et le HCR ont organisé des opérations de secours auxquelles l'UNFICYP a contribué.

En raison de la nature interne du conflit chypriote, il a fallu doter l'UNFICYP d'une force de police (UNCIVPOL) pour maintenir l'ordre civil, garantir les droits civils, établir un équilibre entre les polices chypriotes grecque et turque, et pour communiquer avec elles. L'UNCIVPOL, qui est entrée en fonction en avril 1964, s'est vue confier un grand nombre de tâches touchant à la sécurité intérieure et, notamment, la liaison avec la police chypriote et les enquêtes sur les incidents impliquant des chypriotes grecs et turcs.

Comme la force militaire, l'UNCIVPOL est composée de détachements multinationaux. Ils ne portent pas d'armes et ne peuvent pas procéder à des arrestations. Malgré cela, ils ont facilité la libération de plusieurs otages, effectué des enquêtes criminelles et veillé au bon traitement des prisonniers.

#### ACTIVITÉS NON MILITAIRES EFFECTUÉES DANS D'AUTRES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

##### *Missions de bons offices de l'ONU en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP)*

Le mandat confié en 1988 à la mission des Nations Unies en Afghanistan consistait, entre autres, à travailler avec le HCR pour surveiller le retour des réfugiés dans le pays. En raison de la poursuite des combats, elle n'a pu s'acquitter qu'en partie de cette mission.

##### *Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)*

Déployée dans le Sud-Liban en 1978, la FINUL a organisé la livraison de fournitures non militaires - nourriture, eau et médicaments - aux personnes dans le besoin. Elle a également participé à de nombreuses opérations de secours à caractère humanitaire et économique, depuis la réparation de routes et de bâtiments jusqu'à une campagne de vaccination des enfants libanais. Dans cette entreprise, la FINUL a travaillé avec des organismes comme l'UNICEF et le CICR et avec le Coordonnateur des Nations Unies pour l'aide à la reconstruction et au développement du Liban.

## *Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD)*

Déployée comme force tampon entre Israël et la Syrie après la guerre israélo-arabe de 1973, la FNUOD a entrepris une multitude d'activités humanitaires comme la transmission de colis et de courrier et l'organisation de réunions périodiques entre les membres des familles druzes résidant de part et d'autre de la zone tampon.

## *Première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I)*

Stationnée dans la bande de Gaza de 1957 à 1967, la première FUNU y a assumé brièvement la responsabilité des affaires civiles au moment du retrait des forces israéliennes, en attendant le rétablissement de l'autorité civile égyptienne. Elle a travaillé en étroite collaboration avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

## *Seconde Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II)*

Créée après la guerre israélo-arabe de 1973, cette force de maintien de la paix était stationnée dans la zone du canal de Suez et dans la péninsule du Sinaï. Elle a participé à des actions humanitaires en collaboration avec le CICR et elle a facilité la réunion de familles et permis des échanges d'étudiants.

## **CIVILS EMPLOYÉS DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX**

### *UNTEA et FSNU*

L'opération de maintien de la paix en Nouvelle-Guinée occidentale s'est déroulée d'octobre 1962 à mai 1963. L'UNTEA a assuré l'administration intérimaire de ce territoire en attendant la passation des pouvoirs des Pays-Bas à l'Indonésie le 1<sup>er</sup> mai 1963. La Force de sécurité des Nations Unies (FSNU), composante militaire de l'UNTEA, a été chargée de maintenir la paix et la sécurité dans la région pendant la période de transition.

À cette époque, l'opération menée en Nouvelle-Guinée occidentale avait ceci d'unique que, malgré la présence d'un élément militaire, elle était essentiellement civile. Elle dépendait d'une équipe internationale dont les membres provenaient d'une multitude de professions - ingénieurs, industriels, techniciens, experts des eaux et forêts, conseillers médicaux - qu'on avait embauchés pour occuper, dans l'intérim, les postes de direction laissés vacants par les Hollandais au gouvernement et à la fonction publique.

Le mandat de l'UNTEA était précisé dans l'accord entre les Pays-Bas et l'Indonésie sur le transfert de la Nouvelle-Guinée occidentale. Outre tous les pouvoirs administratifs, cet accord confiait à l'UNTEA le pouvoir de nommer les hauts fonctionnaires du gouvernement et les membres des conseils représentatifs, le droit de légiférer sur ce territoire (dans certaines limites) et le devoir de faire respecter les libertés civiles et le droit de propriété.

Pendant la période de transition, le problème économique le plus sérieux a été le chômage. L'UNTEA s'est attachée à

réactiver les programmes d'emplois existants et à en lancer de nouveaux. Environ quarante-cinq étaient terminés et trente-cinq autres en voie de réalisation lorsque l'administration temporaire de l'ONU a cessé.

Sur le plan judiciaire, les Hollandais qui étaient partis ont été remplacés par des Indonésiens qualifiés, à la suite d'une campagne de recrutement lancée par l'UNTEA. On a également utilisé la police civile au cours de cette opération. Avant la création de l'UNTEA, la plupart des non gradés de la police du territoire étaient des Papous alors que le corps des officiers était composé essentiellement de Hollandais. Lorsque l'UNTEA est arrivée, le corps des officiers est rentré en Hollande et a été remplacé par des officiers de police civils attachés à l'ONU et relevant d'un chef de police britannique. En mai 1963, tous ces officiers avaient été remplacés par des Indonésiens.

## **OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX EFFECTUÉES EN NAMIBIE PAR DES CIVILS**

Une autre opération de maintien de la paix fait date : celle du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) qui a eu lieu en 1989. On a dit que le GANUPT n'avait pas accompli une mission de maintien de la paix au sens normal du terme.<sup>6</sup> Peut-être. Mais il est vrai aussi que la nature du maintien de la paix, et la conception que nous en avons, ont commencé à évoluer avec la fin de la Guerre froide, lorsqu'on s'est rendu compte des possibilités qui s'ouvraient pour trouver une solution pacifique aux guerres civiles. Une opération semblable à celle du GANUPT (et comportant des éléments identiques à ceux de l'UNTEA) a commencé au Sahara occidental. Des opérations analogues sont envisagées en Angola, au Cambodge et au Salvador. Il est donc opportun d'examiner en détail l'opération du GANUPT.

### *LE PLAN DE RÈGLEMENT ET LA RÉOLUTION 435 DE L'ONU*

Le problème de la Namibie remonte à plus de soixante-dix ans, à 1920 exactement, année où la Société des Nations a placé le Sud-Ouest africain (Namibie) sous mandat sud-africain. En 1966, ce mandat est révoqué par une résolution de l'Assemblée générale, mais l'Afrique du Sud refuse de s'y conformer et fait la sourde oreille à des déclarations et à des décisions du même genre prises, en 1970, par le Conseil de sécurité et, en 1971, par la Cour internationale de justice. (Dans son jugement, la Cour réaffirmait qu'il appartenait aux seules Nations Unies de faire accéder la Namibie à l'indépendance.)

Depuis, la collectivité internationale n'a pas cessé d'exercer des pressions sur l'Afrique du Sud. L'ONU et le Groupe de contact des cinq pays occidentaux - le Canada, la France, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis - ont examiné, séparément, avec une Afrique du Sud peu enthousiaste, avec la SWAPO (*South West Africa People's Organization*) et avec les États de première ligne (Angola, Botswana, Tanzanie et Zambie), comment ils pourraient dégager la Namibie de l'autorité sud-africaine. Ces négociations ont porté sur la façon d'appliquer la résolution 385 de 1976, qui préconisait des élections supervisées en

Namibie devant mener à l'indépendance totale de cette dernière.

Les négociations ont abouti au Plan de règlement de 1978, qui présentait une formule pour l'accèsion de la Namibie à l'indépendance. Accompagnée d'un rapport détaillé sur la façon de l'appliquer et d'une explication sur le rôle du GANUPT, elle a été adoptée le 29 août 1978 par le Conseil de sécurité sous le nom de résolution 435.

Bien que la SWAPO et l'Afrique du Sud aient toutes deux accepté le plan de l'ONU pour l'indépendance de la Namibie, il a fallu plus de dix ans, d'innombrables modifications et un changement de situation politique pour la faire appliquer.<sup>7</sup> En gros, le plan adopté permettait à l'Afrique du Sud d'organiser des élections sous la supervision du GANUPT et d'un représentant spécial du Secrétaire général.

### LE RÔLE DU GANUPT

Le but du GANUPT, qui a commencé ses activités le 1er avril 1989, était de créer les conditions nécessaires à l'élection libre et équitable d'une assemblée constituante en Namibie. Le GANUPT comportait deux éléments, l'un militaire et l'autre civil. La composante militaire était chargée de surveiller les frontières entre l'Angola et la Namibie et entre l'Afrique du Sud et la Namibie, et elle devait s'assurer que la SWAPO reste dans ses bases situées en Angola, que les Forces de défense sud-africaines (SADF) se retirent progressivement dans leurs bases et y restent, et qu'un cessez-le-feu entre la SWAPO et les SADF soit respecté. Elle devait également observer le comportement de la Force territoriale du Sud-Ouest africain (SWATF).

Les civils du GANUPT étaient chargés d'observer et de superviser l'inscription des électeurs sur les listes électorales et les élections, d'aider le HCR à rapatrier les réfugiés à temps pour celles-ci, de surveiller le comportement de la police du Sud-Ouest africain (SWAPOL), de superviser l'abrogation de toutes les lois discriminatoires, de s'assurer de la libération des prisonniers et détenus politiques aux mains de l'Afrique du Sud ou de la SWAPO et, point très important, de garantir que les élections se déroulaient de façon libre et équitable.

Outre sa composante administrative, l'élément civil du GANUPT comportait cinq divisions : i) le Bureau du représentant spécial, ii) la police civile, iii) la Division électorale, iv) le Bureau du HCR<sup>8</sup> et, v) le juriste international.

### LE BUREAU DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL

Le représentant spécial de l'ONU (RS), M. Martti Ahtisaari, avait pour mission d'appliquer le Plan de règlement et de garantir que les élections en Namibie étaient «justes et équitables». Étant donné que, par le biais de l'administrateur général (AG), M. Louis Pienaar, l'Afrique du Sud continuait de diriger le territoire - et l'organisation des élections - pendant la période de transition, le rôle du RS se bornait à superviser le processus et à apporter ses conseils. Toutefois, il devait surveiller chaque étape et chaque aspect du processus électoral ainsi que le comportement de l'AG. Le double pouvoir du RS tenait au fait qu'il était habilité à suspendre à tout moment le processus, s'il estimait qu'il ne correspondait pas

aux normes des Nations Unies, et qu'en dernière analyse, il avait la responsabilité de garantir ou d'annuler le résultat des élections.

Officiellement, l'AG devait collaborer avec le RS mais, en réalité, il ne répondait de ses actes que devant le gouvernement de Pretoria. Cet arrangement obligeait le RS à faire constamment preuve de tact dans ses négociations. Un observateur a qualifié ces négociations qui se poursuivaient semaine après semaine d'«abrutissantes». Ainsi, des groupes de travail composés de membres des personnels de l'AG et du RS se rencontraient chaque jour pour débattre des détails des lois proposées. Lorsqu'ils arrivaient à un accord, ils soumettaient leur proposition à l'approbation de l'AG et du RS, et ce n'était qu'une fois celle-ci obtenue que la loi était promulguée.

Surveiller le personnel de l'AG était peut-être la tâche la plus importante du RS, tâche qui n'a jamais été plus cruciale et significative que dans les modifications apportées, sur l'insistance de M. Ahtisaari, à la version originale de la loi sur l'inscription des électeurs et de la loi électorale que l'administrateur général avait préparées.

Lorsqu'elles ont été promulguées la première fois par l'AG, ces lois ont été vivement critiquées par des observateurs indépendants et par le représentant spécial de l'ONU et jugées comme étant inéquitables. M. Ahtisaari a donc négocié d'importants changements à y apporter. Quant aux inscriptions sur les listes électorales, il avait arraché à l'AG plusieurs concessions, notamment la présence de membres du personnel du GANUPT aux bureaux d'inscription, celui de faire effectuer des enquêtes par le GANUPT et le bureau de l'AG en cas d'irrégularité, et celui d'avoir un système à deux verrous, l'un commandé par le GANUPT et l'autre par l'AG, pour la chambre forte renfermant les formules d'inscription.

Les changements que le RS proposait d'apporter à la loi électorale visaient à simplifier le processus de vérification des électeurs inscrits, à supprimer les numéros d'inscription des électeurs sur les enveloppes de scrutin et à procéder à un dépouillement local, au lieu de centralisé, du scrutin.

Les actes de violence et d'intimidation diminuèrent quand les différents partis politiques acceptèrent un «code de conduite» négocié par le RS. Enfin, ce dernier réussit à minimiser l'influence que l'AG cherchait à exercer sur la composition de l'Assemblée constituante et sur son fonctionnement.

Au nombre des autres fonctions du représentant spécial figuraient la coordination entre tous les départements du GANUPT et les liaisons avec ces derniers. Son bureau était en rapport avec tous les partis se présentant aux élections, avec la communauté locale et les groupes d'intérêt, et avec les différentes missions d'observation, gouvernementales ou non.

### LA POLICE CIVILE

La police civile du GANUPT (CIVPOL) a probablement joué le rôle le plus important et le plus marquant de ce corps dans toute l'histoire des opérations du maintien de la paix des Nations Unies. Elle a assumé une part disproportionnée des responsabilités confiées au GANUPT pour que les élections

soient libres et équitables. Le travail de la CIVPOL consistait à réduire au minimum les actes de violence et d'intimidation commis par des groupes politiques opposés en Namibie.

À cette fin, la CIVPOL surveillait la SWAPOL pour vérifier qu'elle s'acquittait de ses responsabilités de gardienne de l'ordre public d'une façon professionnelle et non partisane. Cela lui imposait de l'observer dans chacune de ses fonctions, depuis les patrouilles qu'elle effectuait avec elle jusqu'aux enquêtes dont elle observait le déroulement. Il était particulièrement important de surveiller la SWAPOL pendant les rassemblements politiques, au cours des inscriptions sur les listes électorales et au moment des élections. Pour s'assurer, dans ce dernier cas, qu'il n'y aurait pas d'actes d'intimidation, on avait affecté 1 023 policiers du GANUPT à des tâches électorales, ce qui signifiait qu'à chaque bureau de vote, un représentant de la CIVPOL était présent.

Toutefois, la CIVPOL a été considérablement gênée dans sa tâche. Au début, le GANUPT n'avait prévu que 500 policiers pour surveiller les activités des 6 000 agents de la SWAPOL, qui dépendaient de l'administrateur général. Étant donné l'importance des actes d'intimidation et de violence dont la SWAPOL se rendait coupable, à la fin d'août 1989, on a doublé le nombre des policiers civils affectés au GANUPT et on l'a triplé au cours de la période préparatoire aux élections.

La CIVPOL avait à sa tête un commissaire qui consultait le bureau du RS sur toutes les affaires relevant de la police. Il était responsable de l'organisation, du déploiement et des opérations de la CIVPOL.

La Namibie avait été divisée en deux districts, chacun doté de son coordonnateur régional. Après l'augmentation des effectifs de la Force, le nombre des districts passa à sept. On établit quarante-neuf postes de CIVPOL dans toute la Namibie, mais c'est dans le Nord, où les tensions et les actes d'intimidation étaient les plus nombreux, qu'ils furent principalement concentrés.

Comme dans les opérations passées où la police civile était intervenue, la CIVPOL n'était pas armée. Ses agents ne pouvaient pas procéder à des arrestations et n'étaient pas autorisés à mener des enquêtes en cas de crime ou de plaintes. Ils ne pouvaient qu'observer et faire des rapports.

Le problème le plus difficile qui se posait à la CIVPOL était celui de la présence continue de la *Koevoet*, l'impitoyable organisation para-militaire mise en place par l'Afrique du Sud pour déloger de la Namibie les éléments de la SWAPO. Bien qu'elle ait été, en apparence, dissoute avant le 1<sup>er</sup> avril 1989, un grand nombre de ses membres - entre 1 200 et 1 500 - avaient été incorporés à la SWAPOL. Ils continuaient de parcourir le pays et d'intimider les partisans de la SWAPO, notamment dans le Nord. Ce n'est qu'en septembre et en octobre, après qu'on eut augmenté les effectifs de la CIVPOL et à la suite d'innombrables demandes du RS et du Secrétaire général des Nations Unies, qu'on a purgé la SWAPOL des éléments de la *Koevoet* et que la CIVPOL a pu maîtriser la situation.

Bien que cette dernière n'ait jamais réussi à éliminer complètement les actes de violence et d'intimidation pendant la

période de transition, le fait que 97 p. 100 des électeurs inscrits aient eu suffisamment confiance pour voter au cours de la période électorale du 7 au 11 novembre, et qu'ils aient voté dans une atmosphère relativement dépourvue de violences, donne une bonne idée des résultats obtenus par la CIVPOL.

### LA DIVISION ÉLECTORALE

La tâche principale de la Division électorale consistait à superviser l'inscription des électeurs et le processus électoral. Elle aidait le RS au cours de ses négociations avec l'AG sur la promulgation des lois électorales et sur la façon de les appliquer.

Les personnes souhaitant s'inscrire sur les listes électorales devaient présenter une photo d'identité ou des documents délivrés par le HCR. Quelque 175 bureaux d'inscription furent installés, soit trente-six permanents, trente-cinq temporaires, plus une centaine de bureaux mobiles. Quarante-vingt-dix-neuf pour cent des électeurs admis s'inscrivirent pour voter.

Un agent électoral officiel du GANUPT était présent dans chaque bureau d'inscription. La loi sur les inscriptions stipulait que cet agent déciderait en dernier ressort si une demande d'inscription devait être rejetée. On dressa un registre central des électeurs dont la supervision fut confiée à un expert en informatique du GANUPT, lequel tint chaque semaine cette liste à la disposition de toutes les parties intéressées.

Bien qu'organisées par l'administrateur général, les élections se déroulèrent sous la surveillance constante du GANUPT. Trois cent-cinquante-huit bureaux de vote furent dressés et placés sous la supervision de plus de 1 700 membres du GANUPT, principalement des civils, et de la CIVPOL. On divisa le territoire en vingt-trois régions électorales avec, à la tête de chacune, un superviseur de district du GANUPT. Le 6 octobre, après la promulgation de la loi électorale, le GANUPT aida à former le personnel électoral et participa à une campagne d'information des électeurs.

À la clôture du scrutin le 13 novembre, on procéda au dépouillement des bulletins de vote dans les vingt-trois centres électoraux et à Windhoek, toujours sous la constante supervision du GANUPT.

### LE BUREAU DU HCR

Le programme du HCR visant à faire revenir en Namibie les exilés et les réfugiés pour qu'ils puissent voter, même s'il était fonctionnellement distinct de l'opération du GANUPT, en faisait, cependant, partie intégrante. Son financement était séparé de celui du GANUPT et sa gestion était assurée entièrement par le HCR, mais il relevait de la structure politique générale du GANUPT.

Pour recevoir les réfugiés et les exilés arrivant essentiellement de l'Angola et de la Zambie, le HCR avait établi trois points d'entrée terrestres, trois points d'entrée aériens et cinq centres de réception situés, pour la plupart, au nord et au centre de la Namibie. À la fin d'août, plus de 40 000 personnes avaient été réinstallées mais certaines signalaient que la SWAPO détenait des prisonniers politiques dans des camps installés dans ces deux pays. Ces rapports incitèrent le

représentant spécial à mettre sur pied une Mission de l'ONU auprès des prisonniers, composée de hauts fonctionnaires du HCR, du Bureau du RS et du GANUPT et comprenant le juriste international.

Un certain nombre d'autres organismes et programmes des Nations Unies contribuèrent à ce programme de rapatriement, notamment l'Organisation mondiale de la santé, l'UNICEF, l'UNESCO, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. Associé au HCR, le Conseil des églises de Namibie se chargea de son application.

### LE JURISTE INTERNATIONAL

Le Plan de règlement de 1978 stipulait qu'avant d'être rapatriés, les Namibiens en exil devaient être amnistiés. Le poste de juriste international fut créé tout spécialement pour savoir ce qu'il fallait faire en cas de différends sur l'amnistie de prisonniers ou de détenus politiques.

En ce qui concerne les personnes signalées comme détenues par la SWAPO, le juriste international exerça ses fonctions dans le cadre de la mission envoyée dans différents camps de Zambie et d'Angola, mais il ne trouva aucune preuve que la SWAPO détenait toujours des prisonniers. En avril 1990, sur les quelque 1 100 personnes soit-disant détenues, seules 211 n'avaient pu être localisées par la mission.

Le juriste international a donné des conseils sur vingt-cinq affaires concernant des prisonniers politiques détenus par l'Afrique du Sud et est parvenu à la conclusion qu'ils avaient tous droit à l'amnistie. L'AG a suivi son conseil et les prisonniers ont été relâchés.

### CONCLUSION

Dans les années à venir, les Nations Unies monteront d'autres opérations comme la mission militaire et civile effectuée en 1989 en Namibie. Pour s'en convaincre, il suffit de voir les plans qui sont à l'étude pour régler les conflits du Cambodge, de l'Angola, du Salvador et du Sahara occidental.

On ne considérera donc plus les opérations de maintien de la paix comme exclusivement militaires. À vrai dire, cette perception du maintien de la paix a toujours été erronée, ou du moins, dénaturée. Les civils, à commencer par le Secrétaire général, ont traditionnellement joué un rôle important dans les opérations de maintien de la paix, que ce soit sur les plans politique, juridique ou administratif. Dans certains cas, en Nouvelle Guinée occidentale et en Namibie, par exemple, les civils ont pris une part importante, voire essentielle, à la réalisation de l'opération de maintien de la paix.

Mais, alors que dans le passé, ce genre d'opération était exceptionnel, il est vraisemblable qu'à l'avenir, le maintien de la paix comportera plus fréquemment un élément civil actif.

C'est pour cette raison que M. Marrack Goulding, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales, s'est demandé si le moment n'était peut-être pas venu de redéfinir l'expression «maintien de la paix». M. Goulding part du prin-

cipe que le maintien de la paix est en train d'évoluer, de passer d'une espèce à un genre comprenant trois espèces différentes : les opérations militaires classiques de maintien de la paix, les grandes opérations combinées, comme celle de Namibie et, *peut-être*, les opérations sur le terrain sans composante militaire.<sup>9</sup>

M. F.T. Liu a fait la distinction entre les opérations militaires traditionnelles et ce qu'il appelle les «opérations multidimensionnelles».<sup>10</sup> Il classe dans la dernière catégorie les opérations des Nations Unies au Congo, en Nouvelle-Guinée occidentale (Irian Jaya), à Chypre et en Namibie, opérations au cours desquelles des civils remplissaient des tâches essentielles, politiques, techniques ou humanitaires.

M. Liu soutient, en outre, que la nature novatrice de l'opération du GANUPT en Namibie créera un précédent que l'on invoquera pour utiliser davantage de civils dans les opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, il est vraisemblable que l'on assistera à un développement des fonctions civiles de surveillance et de supervision des élections - plus précisément au Sahara occidental et au Cambodge - et qu'elles comprendront *l'organisation* des élections.

Même s'il se peut que, dans un proche avenir, le recours à la police civile, l'organisation et la surveillance des élections et l'administration d'un territoire (ou une combinaison de ces fonctions) donnent ce caractère multidimensionnel ou composé aux opérations de maintien de la paix, il n'en reste pas moins qu'il existe d'autres possibilités de jouer un rôle plus important dans les opérations de maintien de la paix pour les civils ou les organismes civils.

Parmi les commentateurs, MM. Thomas Weiss, Indar Jit Rikhye et Aage Eknes, se sont demandés si l'emploi des soldats du maintien de la paix était justifié pour dispenser une aide humanitaire (là encore, on pense à l'opération du Congo).<sup>11</sup> M. Rikhye nous rappelle que, si plusieurs organismes des Nations Unies s'occupent d'aide aux réfugiés, aucun ne possède une force de sécurité qui lui soit propre. Et cependant, il est manifeste que, dans des régions comme la Corne de l'Afrique, on ne peut fournir une aide humanitaire si la sécurité n'est pas assurée.

Reprenant les idées de M. Rikhye, M. Weiss déclare que les troupes de maintien de la paix pourraient s'avérer utiles «dans le monde actuel, dans le cadre d'une action plus vaste de la collectivité internationale quand surviennent des crises nécessitant une aide humanitaire.» À l'inverse, M. Eknes soutient que l'adjonction, aux forces de maintien de la paix, d'unités civiles chargées de l'aide humanitaire peut renforcer les liens entre la population et les membres de l'opération.

Les arguments en faveur de la future participation des civils aux opérations de maintien de la paix sont donc au nombre de trois. Tout d'abord, la complexité des mesures de réinstallation que l'on demandera à l'ONU d'effectuer (pour résoudre des situations conflictuelles tout aussi complexes) rendra le recours aux civils non seulement souhaitable mais inévitable. En deuxième lieu, comme les Nations Unies devront utiliser de façon novatrice les missions de maintien de la paix, elles devront employer des civils possédant des compétences dans de nombreux domaines.

Troisièmement, les pays qui hésitent à s'engager militairement peuvent voir dans l'utilisation des civils un moyen de participer aux futures opérations de maintien de la paix. C'est ce qui s'est passé en Namibie, quand l'ancienne République fédérale d'Allemagne et la Suisse ont fourni respectivement au GANUPT une unité civile de maintenance et une unité médicale composée de civils.

Le fait que les Nations Unies ont déjà été saisies de la question des civils dans les opérations de maintien de la paix ressort clairement du «Rapport du Secrétaire général» daté du 18 septembre 1990. On y voit non seulement que M. Pérez de Cuéllar a abordé la question de l'utilisation des civils dans des opérations comme celle du GANUPT, mais qu'il a aussi examiné jusqu'à quel point des fonctions traditionnellement effectuées par le personnel militaire - logistique, soutien technique et soutien aux approvisionnements - pouvaient être confiées à des civils. Il terminait en déclarant que, s'il était plus économique d'agir ainsi, on pourrait et on devrait faire appel à des civils pour remplir ces fonctions.

### NOTES

1. Par tâches non militaires, il faut entendre les activités (effectuées par des troupes) qui ne font pas normalement partie de celles d'un soldat et qui, dans des circonstances normales, seraient accomplies par un civil.
2. Il faut remarquer que l'administration, l'organisation, le commandement et la direction de chaque opération de maintien de la paix peuvent varier en fonction du mandat et de la nature de cette opération. Les observations figurant dans cette section ont donc un caractère général et ne s'appliquent pas forcément à toutes les opérations.
3. International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984, p. 31.
4. À ce propos, je tiens à remercier ici le colonel Michael Houghton, directeur des opérations de maintien de la paix au ministère de la Défense nationale.
5. F.T. Liu, «The Significance of Past Peacekeeping Operations in Africa to Humanitarian Relief», dans Thomas G. Weiss (sous la dir. de), *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*, The MacMillan Press Ltd., Londres, 1990, p. 25.
6. Chester A. Crocker, «Southern African Peace-making», *Survival*, mai-juin 1990, p. 222.
7. Pour connaître le contexte dans lequel se sont déroulées les tractations politiques et diplomatiques qui ont abouti à

l'accord sur l'application du Plan de règlement, consulter : Robert S. Jaster, «The 1988 Peace Accords and the Future of South-western Africa», *Adelphi Paper*, n° 253 (automne 1990); Fen Osler Hampson, «The Superpowers and Conflict Resolution in Southern Africa» dans : Institute for International Studies, Brown University, *Superpowers and Regional Conflict in a Post-Cold War World: The Caribbean Basin and Southern Africa*, Occasional Paper n° 4, 1990; et Chester A. Crocker, *op. cit.*

8. Officiellement, le programme de rapatriement du HCR ne relevait pas du GANUPT. Il était appliqué séparément, bien que sous l'égide du GANUPT, conformément au Plan de règlement en Namibie.
9. Marrack Goulding, «Statement Delivered to the DPI/IPS Symposium on The Changing Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping», (version abrégée), Singapour, 13 mars 1991, p. 3.
10. F.T. Liu, «The Role of Civilians in Various Types of UN Peacekeeping Operations», (document non publié), 10 avril 1991.
11. Voir : Thomas G. Weiss, *op. cit.*; Indarjit Rikhye, «The Future of Peacekeeping», *Occasional Papers on Peacekeeping*, n° 2, International Peace Academy, New York, 1989; Aage Eknes, «Revitalizing Peacekeeping. Old Constraints, New Challenges», *NUPI Notat*, n° 407, août 1989; et Robin Hay, «Humanitarian Ceasefires: An Examination of Their Potential Contribution to the Resolution of Conflict», *Document de travail n° 28*, ICPSI, Ottawa, juillet 1990.

M. Robin Hay est chargé de recherche à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English.

ISBN: 0-662-97210-4

