

## SOMMAIRE :

<b>AVANT PROPOS : LE SYSTEME ONUSIEN.....</b>	<b>2</b>
<b>HISTOIRE D'UNE IDEE .....</b>	<b>3</b>
DE LA SDN A L'ONU.....	3
<b>STRUCTURE DE L'ONU : LES 6 ORGANES PRINCIPAUX .....</b>	<b>10</b>
L'ASSEMBLEE GENERALE .....	10
LE SECRETARIAT .....	15
LE CONSEIL DE SECURITE.....	21
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (ECOSOC) .....	25
LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE.....	29
LE CONSEIL DE TUTELLE.....	33
<b>LA REALITE DE L'ONU : ETUDES DE CAS.....</b>	<b>35</b>
LA GUERRE DE COREE.....	35
LA QUESTION CHYPRIOTE.....	41
LE CAMBODGE .....	49
LE TIMOR ORIENTAL .....	58
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>74</b>
CHARTRE (ARTICLES CITES) .....	74
ORGANIGRAMME SIMPLIFIE.....	79
INDEX DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET ORGANES DES NATION UNIES.....	80
PAYS MEMBRES .....	81
BUDGET.....	83
<b>SOURCES .....</b>	<b>86</b>
SUR LE CONSEIL DE SECURITE.....	86
SUR CHYPRE.....	86
SUR LE CAMBODGE.....	86
SUR LE TIMOR ORIENTAL .....	86

## Avant propos : le système onusien

Depuis plus d'un demi-siècle, les Nations Unies imposent leur présence sur la scène internationale dans la quasi-totalité des domaines de l'activité humaine. Les organisations du **Système des Nations Unies** contribuent aux phénomènes contemporains de « globalisation » et de « mondialisation ». En fait, ce Système des Nations Unies s'édifie par accumulation de strates successives avec une base historique que sont les six organes principaux de l'ONU – **Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, Conseil de tutelle, Secrétariat** et **Cour internationale de justice** – puis une mosaïque complexe **d'Institutions Spécialisées** et divers autres organes créés par l'ONU.

Ces derniers émanant d'une décision de l'Assemblée générale de l'ONU ont leurs propres modes et règles de fonctionnement mais des liens organiques avec les organes principaux. Les missions sont définies par l'Assemblée générale, et il y a un suivi et un contrôle du travail de ces organes par des remises de rapports annuels. Les Institutions spécialisées sont, elles, des organisations internationales répondant aux trois critères énumérés par l'article 57 de la Charte de l'ONU : création par voie d'accords intergouvernementaux ; attribution de compétences dans des domaines spécifiques et rattachement à l'ONU par des accords « spéciaux ». Elles ont leur propre constitution et autonomie financière et politique ; elles existaient parfois avant l'ONU (OIT, OMS) ou ont été créées en même temps après la seconde guerre mondiale (les institutions financières de Bretton Woods, FMI et Banque Mondiale). Actuellement au nombre de 14, dont certaines très connues (UNESCO, OMS, FMI), elles sont censées coordonner leurs activités avec celles de l'ONU. Cependant, pour saisir toute la complexité de ce système, il faut savoir que les pays membres, les modalités de prises de décision et de représentation, et même les objectifs diffèrent d'une Institution Spécialisée à l'autre. Enfin, il existe d'autres organisations internationales, dits **organes apparentés**, aux rapports plus ténus ou plus flous encore avec les organes principaux de l'ONU, comme par exemple l'OMC.

Ce fascicule doit donc être vu comme le premier d'une série ayant pour objet de décrire ce Système des Nations Unies. Son objet est d'en décrire la base historique c'est à dire l'ONU composée de ses six organes principaux et d'en analyser les réussites, les échecs et les limites à partir d'études de cas concrets.

Observatoire pour l'accompagnement du processus de transition au Timor oriental, les réfugiés de Timor oriental en Indonésie. - l'affaire du « recensement » de mai-juin 2001, ibd. p 243

Frédéric Durand, Timor Loro sa'e : La destruction d'un territoire, ibd p 215

Stéphane Dovert Timor Loro Sa'e, Un nouvel Etat à l'heure du village global ? : réflexions sur nos mythes et nos modes, ibd p 327

site internet: <http://www.un.org> The United Nations and east Timor - a chronology

site internet : <http://www.un.org/news>

### Articles du *Monde diplomatique*

Jean-Pierre Catry, « Le combat oublié du Timor-oriental », *Le Monde Diplomatique*, décembre 1996, p. 9.

Jean-Pierre Catry, « Double jeu au Timor-oriental », *Le Monde Diplomatique*, juin 1999.

Maurice Lemoine, « L'ONU prend son temps », lettre d'information, *Le Monde Diplomatique*, 8 septembre 1999.

Noam Chomsky, « Timor-oriental, l'horreur et l'amnésie », *Le Monde Diplomatique*, octobre 1999.

Roland-Pierre Paringaux, « Lourdes séquelles au Timor-oriental », *Le Monde Diplomatique*, mai 2000.

### Autres sources

Françoise Cayrac-Blanchard, « Timor oriental », *L'état du monde*, Paris, La Découverte, 2001, p. 352; 2002, p. 329; 2003, p. 33.

Françoise Cayrac-blanchard, « Timor oriental », *Encyclopaedia Universalis*, édition 2001.

## Sources

### Sur le Conseil de sécurité

Maurice BERTRAND, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 1995.

Hélène MAZERAN, « L'ONU et les crises contemporaines », *Encyclopædia Universalis*, édition sur CD Rom, 2001

### Sur Chypre

KAZANCIGIL (Ali), « La question chypriote », *Encyclopædia Universalis*, Paris, Encyclopaedia Universalis France SA, 1990, Corpus Vol. 5, p. 784.

Jean-François DREVET, *Chypre île extrême : chronique d'une Europe oubliée*, Paris, Syros-Alternatives, 1991.

Site Web de l'ONU : <http://www.un.org>

### Sur le Cambodge

Chatomukh. *Mensuel d'information politico-économique sur le Cambodge*. St Germain en Laye.

Raoul Jennar, *Les Clés du Cambodge*, Maison neuve, 1995.

F. Bizot, *Le portail*, La Table Ronde/Folio, 2000.

[www.bibliotheque.refer.org/collcbdg/resume2.htm](http://www.bibliotheque.refer.org/collcbdg/resume2.htm)

[www.un.org/french/peace/f\\_untac.htm](http://www.un.org/french/peace/f_untac.htm)

[www.un.org/french/peace/f\\_unamic.htm](http://www.un.org/french/peace/f_unamic.htm)

[www.unesco.org/courier/1999\\_12/dossier/txt07.htm](http://www.unesco.org/courier/1999_12/dossier/txt07.htm)

[www.francophonie.org/oif/publications/missions/cambodge.pdf](http://www.francophonie.org/oif/publications/missions/cambodge.pdf)

### Sur le Timor oriental

#### Documents ONU

« Lusotopie », *Timor : Les défis de l'indépendance*, Paris, Karthala, 2001.

Michel Cahen, « Loro Sa'e, "soleil levant" archaïsant, ou signe de la modernité à l'ère de la mondialisation ? », *Timor : les défis de l'indépendance*, Paris, Karthala, 2001, p 125

## Histoire d'une idée

### De la SDN à l'ONU

#### Introduction

Dès le XV<sup>ème</sup> siècle, les hommes ressentent le besoin d'une organisation de maintien de la paix. Au XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècle, des sociétés militantes se créent à New York, à Londres et à Genève. En 1910 le Bureau International de la Paix reçoit le prix Nobel de la Paix.

En 1907 est créée la Cour d'arbitrage international, qui deviendra la Cour de justice de La Haye. C'est la première institution internationale.

Les pays engagés dans le conflit de 1914-1918, pour répondre à la revendication « plus jamais ça », ont créé une organisation internationale, qui après bien des vicissitudes, des échecs, mais aussi des succès existe encore au bout de 80 ans. D'abord appelée Société des Nations (SDN), elle s'est transformée par évolution lente ou par mutation brutale entraînant un changement de nom ; elle devient l'ONU, mais à aucun moment il n'y eut de vacance.

Répond-elle aujourd'hui aux attentes et besoins des peuples de la planète ? N'est-elle pas devenue, sous la pression d'une idéologie dominante, un instrument partial ? Si oui, doit-elle être purement et simplement dissoute ? Doit-elle évoluer sans rupture, être réorganisée, réorientée dans la continuité ? Pourquoi, comment ?

Pour pouvoir répondre à ces questions primordiales pour l'avenir, il nous faut au préalable bien connaître les institutions composant cette organisation, leurs histoires, leurs compositions, leurs buts, leurs pouvoirs.

Nous commencerons cette réflexion par la Société Des Nations.

#### La société des nations

##### Origines

En 1917, préalablement à leur entrée en guerre aux côtés de leurs alliés, les Etats-Unis, présidés par Thomas Woodrow Wilson, posaient les conditions de leur intervention et organisaient la paix à venir.

Ces conditions portaient sur une organisation internationale reposant sur quatre principes :

- liberté ;
- égalité ;
- sécurité ;
- participation.

Pour y parvenir, les Etats-Unis prévoient une égale représentation de tous les Etats au sein d'une association générale des nations, ce qui permettra également de mettre fin aux pouvoirs des grandes puissances européennes.

La sécurité collective sera assurée par des rencontres multilatérales, et non plus par des rencontres et traités bilatéraux.

Le rôle (surévalué ?) joué par les Etats-Unis dans la capitulation de l'Allemagne et de ses alliés leur permet d'imposer ces conditions.

### **Création de la SDN**

Le 29 janvier 1919, la réunion plénière de la conférence de la paix adopte une résolution qui stipule que le pacte créant la SDN fait partie intégrante des traités de paix. (Versailles le 28 juin 1919, puis ceux de Saint Germain, de Trianon et de Neuilly).

La SDN est opérationnelle après la ratification du traité de Versailles par l'Allemagne et ses alliés. C'est à Paris, le 16 Janvier 1920, sur convocation du président Wilson, qu'a lieu la première réunion du conseil de la SDN.

Mais, pendant cette période de négociations, des divergences apparaissent entre les Etats-Unis et les pays européens, notamment la France. Le Royaume Uni présente un contre-projet, mais la France reste attachée à une diplomatie classique bilatérale entre les Etats.

Le texte définitif du traité, résultat d'un compromis, n'est pas (sous la pression de son initiateur Wilson, mécontent de son contenu) ratifié par le Sénat américain.

Ce refus du pays à l'origine du concept décrédibilise la SDN, et son rôle de gendarme habilité à sanctionner est affaibli.

### **Organisation de la SDN**

LA SDN est dotée d'une Assemblée qui a compté jusqu'à 60 membres où tous les Etats Membres disposent d'une voix, et d'un Conseil qui est une sorte de Directoire mondial chargé de prévenir et de résoudre les conflits.

La composition de ce dernier est au départ de neuf membres avec cinq sièges permanents, dont celui des Etats-Unis qui, après le refus du Sénat, pratique la

Les pays riches refusent de donner à l'ONU des ressources financières en rapport avec l'ampleur des problèmes à résoudre.

en cela que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité payent une quote-part plus élevée ;

- *le budget des tribunaux de l'ONU*, qui s'élève à environ 200 millions de dollars par an.

### Les contributions facultatives

Elles sont de nature générale (les Etats s'engagent à des versements réguliers) ou bien liées à des projets spécifiques.

La cotisation fixe constitue, pour la plupart des pays prospères, seulement une fraction de ce qu'ils versent à l'ONU. Les cotisations obligatoires ne représentent qu'un tiers environ du total des contributions versées. Les deux autres tiers sont des versements volontaires (plus de 4,5 milliards de dollars). Les Etats qui les effectuent ont ainsi le pouvoir de financer les activités qu'ils ont choisies et, par conséquent, de renverser l'ordre de priorités que l'Assemblée générale établit quand elle vote le budget.

A titre d'exemple, la Suisse a versé 8,8 millions de francs au budget ordinaire de l'ONU, 7,9 millions de francs en faveur des opérations de maintien de la paix, 189,6 millions de francs à des organes subsidiaires, instituts ou commissions, 60,3 millions de francs aux organisations spécialisées et 215 millions de francs à la Banque Mondiale et aux banques de développement.

### Crise financière de l'ONU

La crise financière de l'ONU devient permanente. Du fait de la carence de paiement de plus de 80 Etats, dont les Etats-Unis et la Russie, l'existence même de l'organisation semble être mise en question.

Pour expliquer cet état de crise, il est souvent fait allusion au « coût exagéré » du secrétariat, au trop grand nombre et à l'incompétence des fonctionnaires (le système de recrutement du personnel ne permet pas en effet de garantir la qualité des personnes).

De plus, la complexité de la structure onusienne entraîne soit une duplication inutile du travail, soit des séparations de fonctions injustifiées, donc un gaspillage financier (ex : dichotomie ECOSOC - CNUCED ; duplication ECOSOC - 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> commissions de l'Assemblée générale ; séparation de l'examen des budgets programmes entre un comité d'experts pour l'aspect financier et un comité intergouvernemental pour les programmes ; Conseil mondial de l'alimentation concurrent des organes compétents de la FAO...)

Enfin, les Etats ne parvenant pas à se mettre d'accord sur les priorités, des objectifs nombreux et ambitieux sont retenus et proclamés alors que les moyens nécessaires à leur réalisation font défaut.

politique de la chaise vide. L'Allemagne, à son adhésion, obtient un siège permanent ; le Conseil passe alors à 14 membres.

A l'Assemblée comme au Conseil, les votes se font à l'unanimité ou à la majorité. Suivant le résultat, sont appliquées différentes décisions ou modalités d'actions. Les actions et les moyens mis en œuvre en dépendent.

Au fur et à mesure de son fonctionnement, des groupes de travail spécialisés sont créés. Ces groupes de travail existent toujours et sont institutionnalisés par l'ONU.

L'Assemblée et le Conseil sont assistés par un Secrétariat général. Son siège est installé dans un pays neutre, à Genève en Suisse.

### Fonctionnement de la SDN

Les membres s'engagent à soumettre leurs différends à l'arbitrage de la SDN, et à ne pas recourir à la guerre avant un délai de trois mois après la sentence. Si l'un d'entre eux déclare la guerre, les autres rompent immédiatement leurs relations commerciales ; mais des sanctions militaires ne sont possibles que si le Conseil le recommande à l'unanimité.

### Actions de la SDN

Malgré la mauvaise image qui nous est parvenue de la SDN, elle a joué entre les deux guerres mondiales un rôle important et positif.

### Parmi les premières actions entreprises il faut signaler l'application des traités de paix

L'attribution et le contrôle des mandats : la SDN part du principe que certains peuples ne sont pas capables de se diriger eux-mêmes dans l'environnement politique et économique de l'époque. Elle attribue des territoires aux principales puissances : Togo, Cameroun Oriental, Syrie, et Liban à la France ; Cameroun Occidental, Sud-Est et Sud-Ouest Africain, anciennes colonies allemandes, Irak et Palestine à la Grande-Bretagne ; Rwanda et Burundi à la Belgique ; ex-possessions allemandes dans le Pacifique au Japon, à l'Australie et à la Nouvelle Zélande. La SDN remplit son rôle de contrôleur.

La protection des minorités : les traités de paix redessinent les frontières des anciens empires, créent des nouveaux pays entraînant des transformations de nationalités. Ces changements, concernant environ 60 millions de personnes, sont encadrés par la SDN qui se donne le droit d'intervenir à l'intérieur d'un pays qui ne respecterait pas les règles communément admises.

La SDN se donne le droit d'ingérence. Ce droit est appliqué avec succès dans la réorganisation des pays d'Europe Centrale pour protéger les cultures des pays.

La SDN assure également l'administration de la Sarre et du Territoire de Dantzig.

### L'action politique

L'action politique a été importante malgré l'échec du protocole présenté par la France et l'Angleterre, bâti autour du concept : arbitrage, sécurité désarmement. Ce protocole est sabordé par l'Angleterre après un changement de majorité aux Communes.

Un succès est enregistré, même s'il est conclu en dehors de la SDN, par l'accord de Locarno qui régularise les rapports des anciens ennemis de la grande guerre : France, Grande-Bretagne, Allemagne.

Malheureusement, la SDN ne peut faire face à la montée du fascisme. Dès 1933, Hitler, en Allemagne, veut effacer l'humiliation du traité de Versailles, (il se fait élire sur cette promesse), et met tout en œuvre pour revenir sur les acquis de la SDN. Seul un front commun des autres membres de la SDN pourrait contrer les ambitions de l'Allemagne. Mais des intérêts divergents secondaires, associés à l'indifférence des Etats-Unis, ne permettent pas d'aboutir.

La France, notamment, préfère une négociation bilatérale avec l'Union Soviétique, qui n'a aucun résultat.<sup>1</sup>

Un certain nombre de différends sont réglés avec succès par arbitrage et sans emploi de forces armées, notamment :

- le différend des Iles Atland, entre la Finlande et la Suède ;
- Vilna, entre la Pologne et la Lituanie ;
- la Haute Silésie, entre l'Allemagne et la Pologne ;
- Corfou, entre la Grèce, l'Albanie et l'Italie.

La SDN n'est pas sollicitée par les nations européennes avant le déclenchement de la guerre en 1939, seule est à signaler une intervention dans le conflit entre la Russie et la Finlande.

Il est intéressant de noter que, en 1939, sous la pression des Américains conscients de l'imminence de la guerre, il est envisagé de découpler l'action politique et l'action économique en renforçant ce dernier rôle pour permettre une continuité de fonctionnement, en lui attribuant d'autres objectifs. Cette réforme n'est pas adoptée. Mais ne contient-elle pas en germe le rôle et les pouvoirs importants attribués plus tard aux organismes de l'ONU ?

<sup>1</sup> Pour certains historiens « La France, qui avait gagné la guerre, a perdu la Paix ».

1991 (166) .....Estonie, Etats fédérés de Micronésie, Iles Marshall, Lettonie, Lituanie, République de Corée, République populaire démocratique de Corée

1992 (179) .....Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldavie, Saint-Marin, Slovénie, Tadjikistan, Turkménistan

1993 (184) .....Andorre, Erythrée, ex-République yougoslave de Macédoine, Monaco, République slovaque, République tchèque

1994 (185) .....Palaos

1999 (188) .....Kiribati, Nauru, Tonga

2000 (189) .....Tuvalu

2002 (191) .....Suisse, Timor Leste

## Budget

### Les ressources financières

Les activités de l'ONU sont financées par des cotisations obligatoires, d'une part, et des contributions facultatives, d'autre part.

### Les cotisations obligatoires.

Elles alimentent trois budgets (qui sont interdépendants) :

- *le budget ordinaire*, qui est fixé à environ 1,2 milliard de dollars annuels (ce qui représente moins de la moitié du budget de la ville de Zurich) ; ce budget stagne depuis le milieu des années 90. Il est financé par les Etats Membres en fonction de leur puissance économique. Leur contribution se situe actuellement entre 0,001 % et 22 % du budget de l'ONU. Ainsi le pourcentage des plus gros contributeurs au budget ordinaire de l'ONU (quote-part 2002) est le suivant : USA (22), Japon (19,669), Allemagne (9,845), France (6,516), Grande-Bretagne (5,579), Italie (5,104), Canada (2,579), Espagne (2,539), Brésil (2,093), République de Corée (1,800), Pays-Bas (1,751), Australie (1,840), Chine (1,545), Suisse (1,274)... ;
- *le budget des opérations de maintien de la paix*, qui varie fortement en fonction du nombre et de l'importance des missions en cours ; il a actuellement un ordre de grandeur de 2,5 à 3 milliards de dollars. La répartition du financement s'écarte un peu de celui du budget ordinaire

<sup>1</sup> Le total demeure le même puisque depuis le 21 janvier 1958 la Syrie et l'Egypte ont continué en tant qu'un seul Etat Membre (République arabe unie).

	Népal, Portugal, République démocratique populaire Laos, Roumanie, Sri Lanka
1956 (80).....	Japon, Maroc, Soudan, Tunisie
1957 (82).....	Ghana, Malaisie
1958 (82) <sup>1</sup> .....	Guinée
1960 (99).....	Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo
1961 (104).....	Mauritanie, Mongolie, République-Unie de Tanzanie, Sierra Léone
1962 (110).....	Algérie, Burundi, Jamaïque, Ouganda, Rwanda, Trinité-et-Tobago
1963 (112).....	Kenya, Koweït
1964 (115).....	Malawi, Malte, Zambie
1965 (117).....	Gambie, Maldives, Singapour
1966 (122).....	Barbade, Botswana, Guyana, Lesotho
1967 (123).....	Yémen démocratique
1968 (126).....	Guinée équatoriale, Maurice, Swaziland
1970 (127).....	Fidji
1971 (132).....	Bahreïn, Bhoutan, Emirats arabes unis, Oman, Qatar
1973 (135).....	Bahamas, République démocratique d'Allemagne, République fédérale d'Allemagne
1974 (138).....	Bangladesh, Grenade, Guinée-Bissau
1975 (144).....	Cap-Vert, Comores, Mozambique, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sao Tomé et Príncipe, Suriname
1976 (147).....	Angola, Samoa, Seychelles
1977 (149).....	Djibouti, Vietnam
1978 (151).....	Dominique, Iles Salomon
1979 (152).....	Sainte-Lucie
1980 (154).....	Saint-Vincent et les Grenadines, Zimbabwe
1981 (157).....	Antigua et Barbuda, Belize, Vanuatu
1983 (158).....	Saint Kitts et Nevis
1984 (159).....	Brunei Darussalam
1990 (159) <sup>1</sup> .....	Liechtenstein, Namibie

<sup>1</sup> Le total demeure le même puisque depuis le 21 janvier 1958 la Syrie et l'Egypte ont continué en tant qu'un seul Etat Membre (République arabe unie).

## L'œuvre technique

Contrairement à son action politique, l'action technique peut être considérée comme un succès. Nous pouvons inventorier sept grands domaines :

- recueil et diffusion des informations ;
- élaboration d'un droit international ;
- prise en charge des problèmes économiques et sociaux ;
- communications et transit ;
- hygiène ;
- intervention sociale et humanitaire ;
- coopération intellectuelle.

Toutes ces actions bénéficient de l'appui et de la collaboration de tous les pays membres. Elles nécessitent la création d'organisations rattachées à la SDN, mais possédant une réelle autonomie et pour quelques-unes un certain pouvoir (ingérence humanitaire notamment). Nous pouvons citer parmi ces créations :

- le Tribunal International de La Haye ;
- le Bureau International du Travail (BIT) ;
- le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) ;
- l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ;
- ...

L'antériorité de ces organisations à la création de l'ONU à New York explique leur présence à Genève dans les anciens locaux de la SDN.

Si la SDN n'est pas capable d'enrayer le processus qui conduit à la deuxième guerre mondiale (mais ses mandats en ont-ils réellement la volonté ?), son œuvre est très importante et marque encore aujourd'hui les actions internationales à travers l'ONU qui lui succède en 1945-1946.<sup>1</sup> L'ONU, on le verra dans l'analyse de cet organisme, ne tire malheureusement pas toutes les leçons de ses échecs et succès.

Une conséquence du mauvais fonctionnement politique de la SDN est la création de l'Union Européenne. La SDN est en fait constituée principalement par les pays européens et l'idée germe, notamment sous la pression d'Aristide Briand, de fonder une *fédération* de pays européens. L'Allemagne et ses alliés s'opposent à cette initiative. L'Europe n'est pas une idée neuve.

<sup>1</sup> Il est à noter que les deux institutions se chevauchent pendant un an, pour permettre de régler les problèmes de personnels et immobiliers, mais également pour qu'il n'y ait pas de « vide » dans le fonctionnement des institutions en place.

## L'organisation des Nations Unies

Dès le 14 Août 1941, à la conférence de San Francisco, Roosevelt et Churchill proclament leur attachement au droit des peuples à se gouverner eux-mêmes et à un « système étendu et permanent de sécurité générale » destiné à réformer la SDN, dont la Charte n'a jamais été acceptée par les Etats-Unis.

Cette volonté est formalisée à la conférence de Yalta, (4-11 Février 1945), en présence de Staline représentant l'URSS.

Les délégués de 51 Nations se réunissent à San Francisco le 25 Avril 1945 pour la rédaction finale de la Charte. Le 25 Juin, la Charte est approuvée et signée le lendemain.

Cette Charte reprend les grands principes édictés par les participants « défendre la vie, la liberté, l'indépendance et la liberté religieuse, aussi bien que préserver les droits humains et la justice ».

L'esprit des Nations Unies est largement inspiré par la pensée de Théodore Roosevelt qui pousse à la décolonisation, à la libre détermination de leur avenir par les différents peuples, l'ONU apportant la garantie que chaque Etat restera souverain. L'ONU n'est pas un super gouvernement du monde, mais, au contraire, elle veille à l'autorité et l'autonomie de chacun.

Pour affirmer cette volonté et assurer un fonctionnement efficace, la Charte prévoit la constitution d'un exécutif, le « Conseil de sécurité » et surtout, ce qui a manqué à la SDN, la possibilité de lever une armée internationale.

La Charte est négociée par des alliés ayant tous un ennemi commun : les pays de l'Axe. Mais entre Yalta et le 10 Janvier 1946, date à laquelle se réunit la première Assemblée générale regroupant 51 pays à Londres, les conditions internationales ont évolué.

Le 12 Mai 1945, Roosevelt meurt et est remplacé par Truman qui n'a pas la même vision à long terme et est beaucoup plus pragmatique. Mais surtout, la guerre est terminée par la démonstration de force de Etats-Unis qui lancent, le 6 Août 1945, une bombe atomique sur Hiroshima au Japon. L'élaboration de la Charte qui part d'un postulat : l'aptitude pour les communistes et les non communistes de s'entendre pour bâtir un monde libéré des tensions, et la possibilité d'une éthique commune est remise en question. Les arrières pensées ressurgissent au grand jour sur fond de compétition entre les deux grands.

Par exemple, l'idée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est mise à mal par la France et la Grande Bretagne qui veulent défendre leurs empires coloniaux. Les Etats-Unis les appuient au cas par cas pour éviter que des pays accédant à l'indépendance ne deviennent des alliés du bloc Soviétique (voir les exemples de Timor Leste et Chypre aux chapitres suivants).

Sigle	Institution	Type <sup>1</sup>
	l'environnement	
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	IS
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance	ORG
UNICRI	Institut interrégional de recherche sur la criminalité et la justice	ORG
UNIDIR	Institut pour la recherche sur le désarmement	ORG
UNIFEM	Fonds de développement pour la femme	ORG
UNITAR	Institut pour la promotion et la recherche	ORG
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets	ORG
UNRISD	Institut de recherche pour le développement social	ORG
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	ORG
UPU	Union postale universelle	IS

## Pays membres

Les pays membres de l'ONU sont présentés par l'ordre chronologique de leur rattachement ; pour chaque année est indiqué entre parenthèses le nombre de pays membres :

1945 (51) .....Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Belarus, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, Egypte, El Salvador, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Fédération de Russie, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Iran, Iraq, Liban, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, République arabe syrienne, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchécoslovaquie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie

1946 (55) .....Afghanistan, Islande, Suède, Thaïlande

1947 (57) .....Pakistan, Yémen

1948 (58) .....Birmanie

1949 (59) .....Israël

1950 (60) .....Indonésie

1955 (76) .....Albanie, Autriche, Bulgarie, Cambodge, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Jamahiriya arabe libyenne, Jordanie, Népal,



## Index des institutions internationales et organes des Nations unies

Sigle	Institution	Type <sup>1</sup>
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique	OA
Groupe de la Banque Mondiale		IS
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	ORG
CNUEH		ORG
CCI	Centre du commerce international	ORG
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	IS
FIDA	Fonds international de développement agricole	IS
FMI	Fonds monétaire international	IS
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population	ORG
HCDH	Haut Commissariat aux droits de l'homme	ORG
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés	ORG
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale	IS
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	OA
OIT	Organisation internationale du travail	IS
OMC	Organisation mondiale du commerce	OA
OMI	Organisation maritime internationale	IS
OMM	Organisation météorologique mondiale	IS
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	IS
OMS	Organisation mondiale de la santé	IS
OMT	Organisation mondiale du tourisme	OA
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	IS
PAM	Programme alimentaire mondial	ORG
PNUCID	Programme pour le contrôle international des drogues	ORG
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement	ORG
UIT	Union internationale des télécommunications	IS
UNEP	Programme des Nations Unies pour	ORG

<sup>1</sup> ORG : organe des Nations-Unies

IS : Institution Spécialisée qui travaille et coopère avec les Nations-Unies

OA : organe apparenté aux Nations-Unies

Les années 1946-1949/1950 ne font pas l'objet d'évènements marquants. L'ONU est d'ailleurs absente de la résolution de la crise de Berlin en 1949.

Mais en 1950, la Guerre de Corée dessine le visage et le fonctionnement de l'ONU pendant les années de guerre froide entre le bloc occidental et soviétique. A la chute du mur de Berlin en 1989, l'influence de l'Europe s'efface sur la scène internationale, contrairement à la période de l'entre-deux guerres où elle domine la SDN.

## Structure de l'ONU : les 6 organes principaux

### L'Assemblée générale

L'Assemblée générale est l'organe certainement le plus méconnu de la galaxie onusienne. Elle en est pourtant le centre, et la seule Assemblée où tous les pays adhérents sont représentés suivant le principe : un pays = une voix.

A la création de l'ONU, l'Assemblée générale compte 51 membres, tous alliés des Etats-Unis pendant la seconde guerre mondiale<sup>1</sup>. Après l'admission de la Suisse et du Timor Leste en septembre 2002, elle compte 191 membres.

Les admissions se font sur proposition du Conseil de sécurité ou du Secrétaire général à la majorité des membres. Dans un premier temps, sont admis les pays alliés de l'Axe en 1945 (notamment les pays de l'Europe de l'Est sous influence soviétique,) puis tous les pays issus de et créés par la décolonisation. La décolonisation voulue par les Etats-Unis au nom des grands principes, mais également pour briser le reste des empires coloniaux européens, fait naître deux catégories de pays :

- les pays étant déjà indépendants et possédant des frontières naturelles (Par exemple l'Ethiopie) ;
- des pays créés artificiellement (les pays du Moyen-Orient).

De ce fait, nous pouvons considérer que l'Assemblée générale de l'ONU, par son admission, officialise la création des nouveaux Etats d'où la grande importance de ses votes.<sup>2</sup>

Cette évolution quantitative ne va pas sans poser des problèmes aux initiateurs de l'ONU.

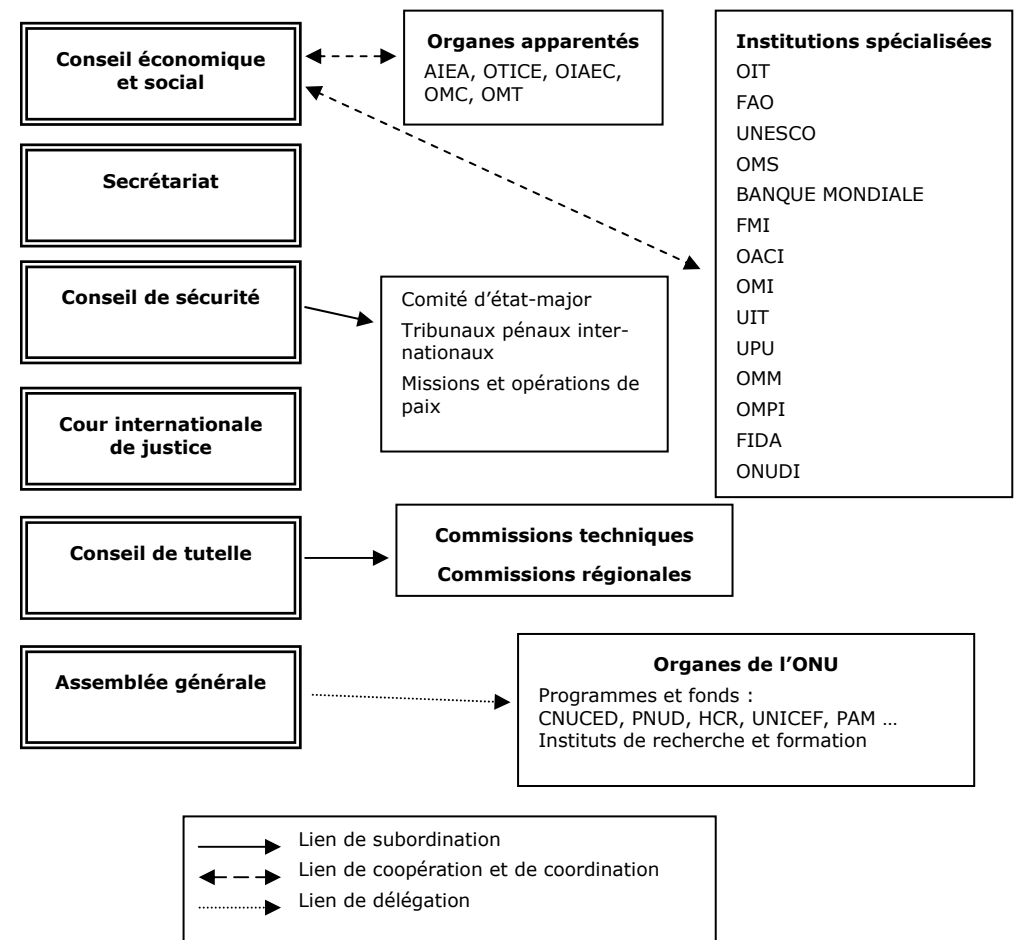
En effet les nouveaux Etats, dans leur grande majorité, sont issus de la décolonisation, et manifestent leur désir d'autonomie par une opposition aux décisions des pays siégeant en permanence au Conseil de sécurité, d'où des tensions qui amènent même les Etats-Unis à réduire, sinon stopper, leur participation financière.

Les nouveaux membres souhaitent d'ailleurs que le Conseil de sécurité respecte la même constitution proportionnelle par l'élection de ses membres par

<sup>1</sup> Il faut rappeler que les pays vainqueurs avec, à leur tête, d'une part les Etats-Unis, grand bénéficiaire économiquement du conflit, et d'autre part le bloc soviétique, ont chacun besoin de paix durable pour assurer leur domination sur leurs alliés. Il est à remarquer que cette stabilité assurée, les deux blocs se munissent chacun d'une organisation à vocation militaire (l'OTAN et le Pacte de Varsovie).

<sup>2</sup> Trois Etats indépendants ne sont pas membres de l'ONU : Vatican, Iles Cook, et Niue (île du Pacifique Sud).

## Organigramme simplifié



pect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

- a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

### Article 57

1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.

2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées".

### Article 63

1. Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

2. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.

### Article 96

1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.

l'Assemblée générale et la suppression ou du moins la diminution du rôle des membres permanents.

Suivant les sujets débattus, des blocs de composition opportuniste se constituent au sein de l'Assemblée générale, suivant des critères économiques, culturels, même ethniques ou religieux. Ces blocs d'intérêts éphémères rendent difficiles l'application de certaines décisions ou recommandations de l'Assemblée.

L'Assemblée générale exerce la tutelle plus ou moins effective sur les organismes dépendant de l'autorité de la galaxie ONU. En dehors des organismes hérités de la SDN, les autres organisations, quel que soit leur statut, (commissariat, organisation, conseils,...) naissent de besoins exprimés par l'Assemblée générale, ou sont acceptées par elle après proposition du Conseil de sécurité ou du Secrétaire général.

Le caractère plénier de l'Assemblée générale qui assure sa légitimité est d'ailleurs reproduit dans beaucoup d'organisations.

La vision d'une Assemblée générale souveraine doit quand même être tempérée. Il ne faut pas oublier que l'Assemblée générale, comme d'ailleurs pratiquement toutes les autres instances, est et demeure dans les mains des gouvernements et non des peuples ce qui limite son autorité morale.

Pour que l'Assemblée générale soit considérée comme le siège de la démocratie mondiale, il serait nécessaire que les représentants des pays soient élus au suffrage universel libre, proportionnellement à la population des Etats Membres (comme les institutions communautaires européennes).

## Assemblée générale : La charte

### Composition (article 9)<sup>1</sup>

L'Assemblée générale se compose de tous les membres des Nations Unies.

Chaque membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale.

### Fonctions et pouvoirs (articles 10-à 17)

L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la Charte, et, sous réserve des dispositions de l'article 12. Elle peut formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

<sup>1</sup> Il s'agit des articles de la Charte des nations unies, Voir en Annexe, p. 74)

## Maintien de la paix et de la sécurité

- l'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité ;
- l'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des nations membres, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation (sous réserve de l'article 12), faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.

Nous insistons sur le contenu de l'article 12 : tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.

Cette disposition paralyse en fait toute intervention de l'Assemblée générale sans l'accord du Conseil de sécurité et lui supprime toute autonomie (voir son application dans le chapitre sur la Guerre de Corée).

L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité ; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

## Maintien des libertés

L'Assemblée générale impulse des études et fait des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans :

1. le domaine politique et d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification ;

## Article 19

Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

## Article 33

1. Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

2. Le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens.

## Article 34

Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

## Article 35

1. Tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'article 34.

2. Un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte.

3. Les actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention en vertu du présent article sont soumis aux dispositions des articles 11 et 12.

## Article 55

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le res-

**Article 15**

1. L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de sécurité; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil de sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

2. L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Organisation.

**Article 16**

L'Assemblée générale remplit, en ce qui concerne le régime international de tutelle, les fonctions qui lui sont dévolues en vertu des Chapitres XII et XIII; entre autres, elle approuve les accords de tutelle relatifs aux zones non désignées comme zones stratégiques.

**Article 17**

1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

3. L'Assemblée générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées visées à l'article 57 et examine les budgets administratifs desdites institutions en vue de leur adresser des recommandations.

**Article 18 (vote)**

1. Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix.

2. Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérées comme questions importantes : les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, l'élection des membres du Conseil économique et social, l'élection des membres du Conseil de tutelle conformément au paragraphe 1, c, de l'article 86, l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation, la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres, les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires.

3. Les décisions sur d'autres questions, y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers, sont prises à la majorité des membres présents et votants.

2. les domaines économique, social, de la culture et de l'éducation, de la santé publique, et de faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Les autres fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, relativement aux questions économiques mentionnées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, sont assurés sous sa responsabilité par le Conseil économique et social.

**Recommandations**

Sous réserve des dispositions de l'article 12, l'Assemblée générale peut recommander des mesures adaptées à toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies.

**Contrôle des organisations annexes**

1. L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de sécurité ; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil de sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

2. L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Organisation.

**Contrôle des tutelles**

L'Assemblée générale remplit, en ce qui concerne le régime international de tutelle, les fonctions qui lui sont dévolues ; entre autres, elle approuve les accords de tutelle relatifs aux zones non désignées comme zones stratégiques par le Conseil de sécurité..

**Contrôle du budget**

1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

3. L'Assemblée générale examine et approuve tous accords financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées et examine les budgets administratifs des dites institutions en vue de leur adresser des recommandations.

**Vote (articles 18 et 19)**

1. Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix.
2. Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérées comme questions importantes : les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, l'élection des membres du Conseil économique et social, l'élection des membres du Conseil de tutelle, l'admission de nouveaux membres dans l'Organisation, la suspension des droits et privilèges de membres, l'exclusion de membres, les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires.
3. Les décisions sur d'autres questions sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Un membre des Nations Unies, en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation, ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

**Fonctionnement (articles 20 à 22)**

L'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des membres des Nations Unies.

L'Assemblée générale établit son règlement intérieur. Elle désigne son Président pour chaque session.

L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

La permanence de l'Assemblée générale est assurée par des commissions.

Ces commissions sont au nombre de six :

1. questions pratiques ;
2. questions économiques et financières ;
3. questions sociales, humanitaires et culturelles ;
4. questions de tutelle et territoires non autonomes ;
5. questions administratives et budgétaires ;

3. L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

4. Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent article ne limitent pas la portée générale de l'article 10.

**Article 12**

1. Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.

2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

**Article 13**

1. L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de :

- a. développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification;
- b. développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, relativement aux questions mentionnées au paragraphe 1, b, ci-dessus, sont énoncés aux Chapitres IX et X.

**Article 14**

Sous réserve des dispositions de l'article 12, l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies.

## Annexe

### Charte (articles cités)

L'intégralité de la Charte des Nations Unies est consultable sur le site de l'ONU : <http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm>

#### Article 9

1. L'Assemblée générale se compose de tous les Membres des Nations Unies.
2. Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale.

Fonctions et pouvoirs

#### Article 10

L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

#### Article 11

1. L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

2. L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 35, et, sous réserve de l'article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.

#### 6. questions juridiques.

Les commissions sont constituées et animées par des diplomates et des techniciens, ce qui donne aux travaux de l'Assemblée générale un caractère technocratique.

Comme nous l'avons dit, chaque Etat dispose d'une voix. L'Assemblée générale débat de toutes les questions, soit celles soumises par le Conseil de sécurité, soit celles dont elle se saisit.

Pour les questions importantes (sécurité internationale, admission d'un Etat, budget) la majorité des deux tiers est nécessaire. Sur les autres sujets la majorité simple suffit.

La session ordinaire commence chaque troisième mardi de septembre et se poursuit généralement jusqu'à la mi-décembre. Au début de chaque session ordinaire, l'Assemblée élit un président et 21 vice-présidents ainsi que les Présidents des six grandes commissions. Chaque année, le président est issu d'un groupe d'Etats particulier, afin d'assurer un roulement géographique.

L'Assemblée générale peut se réunir en session extraordinaire, convoquée par la majorité des Etats Membres, ou par un seul Etat appuyé par une majorité des autres.

Les décisions votées par l'Assemblée ne constituent aucune obligation juridique pour les gouvernements nationaux. Toutefois l'interdépendance croissante des Etats et des continents, la médiatisation des événements de toute nature donnent aux résolutions adoptées un poids moral qui n'échappe pas à l'opinion publique mondiale. De plus, l'œuvre entreprise durant l'année par l'Organisation découle, en grande partie, des décisions prises par l'Assemblée générale.

### Le Secrétariat

Les tâches du Secrétariat sont aussi diverses que les problèmes dont s'occupe l'Organisation. Elles vont de l'administration des opérations de maintien de la paix à la médiation dans les différends internationaux, de l'observation des tendances et des problèmes économiques et sociaux à la réalisation d'études sur les droits de l'homme et le développement durable. Le personnel du Secrétariat informe les médias des activités de l'ONU, interprète les discours et traduit les documents dans les langues officielles de l'Organisation.

En 1998, le Secrétariat se composait de plus de 8600 hommes et femmes, au titre du budget ordinaire, appartenant à 170 pays environ. Ces fonctionnaires internationaux, de même que le Secrétaire général, ne rendent compte de leur activité qu'à l'ONU et font le serment de ne solliciter ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure. Aux termes de la charte, chaque Etat Membre s'engage à respecter le caractère exclusivement

international des fonctionnaires du Secrétariat général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Le Secrétariat a son siège à New York mais il maintient une présence importante à Genève, Vienne et Nairobi. L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) est un centre de conférences diplomatiques et une instance pour le désarmement et les droits de l'homme. L'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV) est le siège de l'activité des Nations Unies dans les domaines de la lutte contre la drogue, la prévention du crime et la justice criminelle, les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique et le droit commercial international. L'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) est le siège des activités des Nations Unies dans les domaines de l'environnement et des problèmes démographiques. Il existe également des commissions économiques régionales à Addis-Abeba, Genève, Santiago, Bangkok et Beyrouth.

## Le Secrétaire général

Décrit dans la charte des Nations Unies comme « le plus haut fonctionnaire » de l'Organisation, le Secrétaire général est évidemment beaucoup plus que cela. A la fois diplomate et animateur, conciliateur et catalyseur, il est aux yeux de la communauté mondiale l'emblème même des Nations Unies. C'est une tâche qui exige beaucoup de fermeté, de sensibilité et d'imagination, ainsi qu'un optimisme tenace et la conviction que les idéaux exprimés dans la charte sont réalisables. L'actuel Secrétaire général des Nations Unies, est le Ghanéen Kofi Annan, qui a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et entame en 2002 son deuxième mandat.

A la fois secrétaire, en tant que directeur du Secrétariat responsable de l'administration, et Secrétaire général, en tant que porte-parole de l'ONU, le Secrétaire général doit parler et agir pour la paix mais il échouerait s'il ne tenait pas soigneusement compte des préoccupations des principales puissances et des groupes régionaux que composent les Etats Membres.

La Charte permet au Secrétaire général d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Elle lui demande également de remplir « toutes autres fonctions » dont il serait chargé par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et les autres organes principaux de l'ONU. Tout en limitant clairement les pouvoirs de la fonction, ces grandes lignes laissent au Secrétaire général une marge de manœuvre considérable.

Le travail du Secrétaire général consiste aussi à avoir des consultations ordinaires et quotidiennes avec les dirigeants mondiaux et d'autres personnalités, à assister aux sessions des divers organes de l'ONU et à voyager à travers le monde dans le cadre d'un effort général pour prendre connaissance de tous les problèmes internationaux étudiés par l'Organisation, des vues des 190 Etats Membres et des préoccupations des représentants de la société civile. Chaque

## Conclusion

Les cas étudiés dans ce document mettent en évidence, d'une part, le rôle manifeste de l'ONU dans le règlement de conflits internationaux, d'autre part, ses limites.

Ainsi l'Assemblée générale apparaît-elle comme un espace d'échanges, un forum ouvert à tous les Etats, même si, au final, les décisions sont prises dans le cadre beaucoup plus restreint du Conseil de Sécurité. Force d'interposition aux effets incontestables, elle en vient progressivement, dans certains cas, à s'interroger sur le droit d'ingérence, même si celui-ci est exclu par la Charte. Parallèlement, l'encouragement apporté à des populations opprimées favorise le développement des Droits de l'Homme et prépare l'accès de ces populations à la démocratie. L'idée d'un droit international s'affirme, jusqu'à l'émergence récente de la Cour Pénale Internationale.

Cependant, la preuve est aussi faite que trop souvent, devant les difficultés à trouver un consensus, celui-ci équivaut au plus petit dénominateur commun. Car il faut se rappeler que l'ONU n'est pas une entité en soi mais la juxtaposition des pays qui la composent et que son espace d'action est dépendant de la volonté de ces pays, en fonction du rapport de force du moment. Les Institutions financières internationales et l'OMC s'emploient davantage à consolider la domination des grandes puissances qu'à établir l'équilibre entre les peuples. Depuis Seattle et les rendez-vous qui ont suivi (Gênes, Barcelone, Florence...), elles sont de plus en plus remises en question. Quelques pistes de réformes ont déjà été proposées par le Conseil scientifique d'ATTAC.

Le mouvement social, tel qu'il s'organise depuis Porto-Alegre 2001, n'indique-t-il pas une nécessité de changement débordant le seul cadre des IFI ? De même, l'actualité de ce début d'année 2003 ne démontre-t-elle pas la fragilité de l'institution face à la détermination d'une super-puissance ?

Au-delà d'une seule présentation du fonctionnement de l'ONU, ce document voudrait initier une réflexion plus générale, vers une réelle démocratisation de l'ONU.

Nota bene : L'ONU ne se résume pas aux six organes présentés dans ce document. Elle est entourée d'un grand nombre de programmes et d'institutions spécialisées dont le rôle, bien que souvent limité par le manque de moyens, est loin d'être négligeable. Certains d'entre eux feront l'objet d'un prochain document.



- laisser traîner une situation de quasi génocide pendant vingt-cinq ans, faute de volonté de ses membres et de mobilisation de l'opinion internationale ;
- accepter l'accord Portugal-Indonésie en confiant à celle-ci le soin d'assurer, avec son armée et sa police, la « sécurité » de la population Est-Timoraise avant, pendant et après le référendum, tout en sachant probablement que l'armée indonésienne, farouchement opposée à l'indépendance, risque de laisser faire, voire d'encourager les violences des milices et de se livrer elle-même à des exactions. Mais le Secrétaire général ne bénéficie pas de l'appui des puissances internationales pour faire céder l'Indonésie, sauf après les massacres !
- laisser s'installer quantité d'organisations, gouvernementales ou non, arrivant avec leurs énormes moyens financiers et leur idéologie du développement à l'occidentale comme seul modèle, au risque de déstabiliser une société. Mais c'est là tout le problème des effets pervers de l'« Humanitaire » !

Par contre, dès que l'administration onusienne a les mains libres, elle sait faire preuve de démocratie, de compétence et d'efficacité, pour, avec des Est-Timorais aux dirigeants sages, parvenir à la création d'un Etat de droit viable et reconnu.

Il reste à souhaiter qu'elle ne se désengage pas trop vite ; en effet, son départ prématuré risquerait d'entraîner le retour des milices et de l'armée indonésienne qui, humiliées, pourraient vouloir prendre leur revanche.

## Les sigles :

UNAMET (MINUTO) : Mission des Nations Unies au Timor Oriental

INTERFET : Force d'interposition internationale pour le Timor Oriental

UNTAET (ATNUTO) : Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental

UNMISSET (MANUTO) : Mission d'Aide des Nations Unies au Timor oriental

année, le Secrétaire général publie un rapport sur les activités des Nations Unies dans lequel il évalue les travaux et esquisse les priorités futures.

L'un des rôles essentiels du Secrétaire général concerne l'usage de ses « bons offices » - profiter de sa position et de son impartialité - dans l'intérêt d'une « diplomatie préventive ». Ceci fait référence aux mesures prises par le Secrétaire général, en public ou en privé, pour empêcher l'apparition, l'aggravation ou l'extension des différends internationaux. Depuis qu'il est entré en fonctions, M. Koffi Annan a fait un usage dynamique de ses bons offices pour relancer le processus de paix dans un certain nombre de différends persistants, notamment en Afghanistan, en Angola, à Chypre, au Timor oriental, au Tadjikistan et au Sahara occidental.

Le Secrétariat se compose de neuf départements et autres bureaux. Le cabinet du Secrétaire général, qui comprend le Secrétaire général et ses principaux conseillers, dirige l'administration principale de l'Organisation.

En 1998, est créé le poste de vice-secrétaire général attribué à Louise Fréchette. Il est nommé par le Secrétaire général, après consultation des Etats Membres ; son mandat expire en même temps que celui du Secrétaire général.

## Bureaux et offices dépendants du Secrétariat général (chacun dirigé par un Secrétaire général adjoint) :

### Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI)

En 1994, l'ONU accorde au contrôle interne la place qui lui revient en créant le BSCI, service de contrôle indépendant dans l'Organisation.

Il intègre toutes les fonctions de contrôle (audit interne et conseils de gestion, investigation, contrôle de l'exécution des programmes, inspection et évaluation) concernant les ressources et le personnel de l'ONU.

Le BSCI s'efforce d'étendre ses activités. En janvier 1997, il a soumis au Secrétaire général un projet de rapport visant à renforcer le contrôle interne des fonds et programmes (qui ne font pas partie du Secrétariat).

### Bureau des affaires juridiques

Ce Bureau est le service juridique central de l'Organisation. Il offre des conseils au Secrétaire général et agit pour son compte dans le domaine juridique. Il conseille le Secrétariat et les organes des Nations Unies à propos des questions de droit international, national, public, privé et administratif.

## Département des affaires politiques

Ce département conseille et appuie le Secrétaire général dans l'exercice de ses responsabilités concernant la prévention, le contrôle et la solution des conflits. C'est l'élément moteur des Nations Unies pour l'instauration de la paix dans la période postérieure aux conflits :

- il fournit des conseils en matière d'assistance électorale, examine les demandes des Etats Membres dans ce domaine et y répond ;
- il joue pour cela le rôle de coordonnateur des Nations Unies ;
- il aide également le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires ainsi que le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien.

## Département des affaires de désarmement

Ce Département joue un rôle crucial dans la consolidation de la paix après les conflits, s'occupant par exemple de la collecte et de la destruction des armes et de la réinsertion des anciens combattants dans la société civile.

Il s'efforce également de lutter contre la dissémination incontrôlée des armes classiques, en particulier des mines terrestres et des armes de petits calibres, fréquemment utilisées dans les conflits régionaux et sous-régionaux.

Il s'intéresse surtout aux armes de destruction massive, armes nucléaires en particulier. La réduction systématique et progressive de ces arsenaux est une des tâches prioritaires du Département, le but ultime étant de parvenir à leur élimination totale.

## Département des opérations de maintien de la paix

Ce Département est créé en 1992 pour diriger et gérer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies partout dans le monde et leur fournir un appui logistique. Au 30 juin 1998, on compte environ 14 500 soldats et agents de police civile au sein de 17 opérations de maintien de la paix des Nations Unies, pour un coût estimé à un peu plus de un milliard de dollars. Le Département offre également un appui administratif et logistique aux missions humanitaires et politiques et coordonne toutes les activités des Nations Unies dans le combat contre les mines terrestres.

## Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Ce bureau a pour mandat de renforcer la coordination des organismes des Nations Unies qui fournissent des secours d'urgence.

Les fonctions essentielles du coordonnateur des secours d'urgence sont les suivantes :

1999, le Haut commissariat aux réfugiés (HCR) oeuvre pour permettre le rapatriement des volontaires, mais l'armée indonésienne limite l'accès aux camps, et les envoyés du HCR sont confrontés aux menaces et violences des milices : trois d'entre eux sont tués par les milices en septembre 2000. Les milices exercent chantage et violences sur « les réfugiés » pour qu'ils déclarent désirer rester en Indonésie. Les milices, non contrôlées par l'armée indonésienne, tentent de bloquer les « réfugiés » à la frontière, font régner un climat d'insécurité à l'ouest du territoire par des séries d'attaques contre les populations et les « casques bleus » dont un est tué. Plusieurs accords sont passés entre l'UNTAET et le gouvernement indonésien pour assurer la sécurité des zones frontalières ; ils sont peu respectés par Djakarta. En septembre 2000, le Conseil de sécurité demande au gouvernement indonésien :

- de désarmer et de dissoudre immédiatement les milices ;
- de restaurer la loi et l'ordre au Timor de l'Ouest ;
- d'assurer l'ordre et la sécurité des camps de réfugiés et de prévenir les incursions transfrontalières.

La situation s'est améliorée : selon le HCR il ne reste que 30 000 réfugiés dans les camps en novembre 2002.

Un accord définitif sur le tracé des frontières devrait être signé, en 2003, avec l'Indonésie.

La justice indonésienne condamne à des peines dérisoires les responsables des violences depuis le référendum et reste sourde aux véhémentes protestations de Kofi Annan et du Haut Délégué aux droits de l'Homme de l'ONU.

## Problème de la langue

Le choix du portugais comme langue officielle a une portée hautement symbolique face à un discours politique d'un gouvernement indonésien qui s'est toujours présenté en décolonisateur ; mais seulement 17% de la population déclarent pouvoir s'exprimer en portugais. En 2000, à l'université de Dili, à peine un quart des professeurs sont capables d'enseigner en portugais. L'enseignement dans le primaire et le secondaire est dispensé en « malais » langue proche de l'indonésien. Le Tetum pourrait constituer une alternative ; presque 90 % des Timorais de l'est déclarent le parler, mais ce n'est la langue maternelle que d'environ 40 % d'entre eux et, d'autre part, ce serait un frein pour l'enseignement supérieur et l'ouverture vers l'extérieur.

## Appréciation de l'action de l'ONU

Dans cette affaire du Timor oriental, on peut reprocher à l'ONU plusieurs choses :

## Une société duale

Dili, brutalement propulsée dans le monde contemporain, avec 20% de la population sur 2,5% du territoire, regroupe des expatriés au pouvoir d'achat très élevé, une diaspora aisée, parfois fortement déconnectée des réalités vécues par la population pendant l'occupation indonésienne et une jeunesse timoraise qui, après des années de privation, aspire à un mode de vie et de consommation de type occidental, sans forcément en percevoir les risques et les limites. Mais l'essentiel du territoire, très majoritairement rural, est souvent encore difficile d'accès par la route.

## Des richesses naturelles importantes

Apparaissant très pauvre, le Timor oriental n'est cependant pas sans ressources. La production agricole s'est redressée. La qualité de l'arabica timorais est appréciée par les Etats-Unis, il y aurait 13 000 petits producteurs de café au Timor oriental. D'autres cultures peuvent se développer comme l'hévéa, la vanille, la girofle, la noix d'arec, le kapok, car la moitié seulement des 600 000 hectares considérés comme adaptés aux activités agricoles est actuellement utilisée et du temps de l'empire portugais le nombre de têtes de bétail était supérieur à celui des habitants. Les ressources maritimes sont également potentiellement intéressantes dans une zone riche sur le plan halieutique. L'exploitation des réserves de gaz et de pétrole de la mer de Timor fait l'objet d'un accord entre le gouvernement australien et l'administration transitoire en juillet 2001 : le Timor oriental se verrait accorder 90% des revenus soit 7 milliards de dollars sur 17 ans à partir de 2004 ; les réserves sont importantes et les taxes sur les produits pétroliers devraient couvrir les dépenses gouvernementales à partir de 2006. D'autre part, le sous-sol renferme de l'or, du cuivre, du chrome, du marbre, des phosphates, du graphite...

## Une très grande pauvreté

Cependant, Kofi Annan note, le 10 octobre 2002, que l'amélioration des conditions socio-économiques des couches pauvres de la population représente le principal défi du pays ; que plus de 40% des Timorais vivent dans la pauvreté absolue, avec moins de 55 centimes par jour. Il souligne la pénurie aiguë de cadres qualifiés. Il lance un appel à la communauté internationale pour qu'elle soutienne les efforts de Timor-Leste pour avancer dans la voie de l'autosuffisance.

## L'insécurité, les milices et le rapatriement des réfugiés

Environ 250 000 Est-Timorais sont au Timor occidental et dans d'autres provinces indonésiennes, la plupart dans des camps gardés par les milices anti-indépendantistes, dans de mauvaises conditions sanitaires. Dès septembre

- définition et coordination des politiques, en veillant à ce que soient abordées toutes les questions humanitaires, notamment celles qui ne sont pas comprises dans les mandats actuels des institutions : la protection des personnes déplacées par exemple, et l'aide à leur apporter ;
- plaider en faveur des questions humanitaires, au sein des organes politiques, en particulier du Conseil de sécurité ;
- coordination des secours humanitaires d'urgence, en veillant à ce que soit établi un mécanisme approprié sur le terrain. Cette coordination se fait par les délibérations du Comité permanent inter-institutions spécialisées, qui est présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence : principaux organismes concernés, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM).

## Département des affaires économiques et sociales

Ce département divise ses activités en trois grands secteurs indépendants :

1. il compile, produit et analyse une vaste gamme de données et d'informations sociales, économiques et sur l'environnement ;
2. il facilite les négociations dans les nombreux organes intergouvernementaux qui étudient aux Nations Unies les questions économiques, sociales et d'environnement, et il apporte son soutien aux Etats Membres pour trouver des solutions communes ;
3. enfin, il conseille et aide les Etats qui le souhaitent sur l'application, dans leur pays, des programmes convenus lors des conférences mondiales consacrées aux secteurs économique, social et de l'environnement.

Le Département exerce ses activités dans plusieurs domaines, notamment : promotion du développement durable, questions sexo-spécifiques et promotion de la femme, l'Afrique et les pays les moins avancés, analyse des politiques de développement, population, statistiques, économies publiques et administration publique, politique sociale et développement. Le Département coopère étroitement avec les organisations non gouvernementales (ONG) et autres représentants de la société civile, compte tenu de leurs contributions de plus en plus importantes à la politique et aux aspects opérationnels du développement.

## Département des affaires de l'Assemblée générale et des services de conférence

C'est le service de la logistique.

## Département de l'information

Le département présente le système des Nations Unies dans son ensemble par un grand nombre de programmes de communication, notamment un site de l'ONU sur Internet, qu'il coordonne et maintient, des publications, communiqués de presse, émissions de radio et de télévision, documentaires vidéo, visites guidées et bibliothèques, avec l'aide de ses centres d'information du monde entier.

## Département de la gestion

Ce Département offre des conseils en matière de stratégie publique et un soutien en matière de gestion à toutes les composantes du Secrétariat dans les trois secteurs de gestion suivant : finances, ressources humaines et services d'appui. Ces secteurs relèvent respectivement des compétences du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Bureau des services centraux d'appui.

Ce Département est le principal responsable des politiques d'amélioration de gestion au Secrétariat des Nations Unies, de la gestion et de la formation du personnel du Secrétariat, de la planification des programmes et de la gestion des ressources budgétaires, financières et humaines, des innovations technologiques.

Kofi Annan a pour souci de faire de la réforme de l'Organisation, donc du fonctionnement de son secrétariat, la priorité de son mandat. En partant du postulat que l'amélioration de l'efficacité dépend essentiellement de la qualité du personnel, il a fait élaborer un programme ambitieux de changement de politique des ressources humaines.

Le recrutement rendrait plus de postes accessibles à des candidats de pays peu ou pas représentés, de toutes régions géographiques et permettrait une meilleure prise en compte de la parité hommes femmes.....

Conscient du coût que représente un tel programme, même s'il doit entraîner des économies par la suite, Monsieur Kofi Annan décide d'augmenter le budget de la politique de gestion du personnel ; malgré tout, cette réalisation doit s'étaler sur plusieurs années.

Le chef du Département, le Secrétaire général adjoint à la gestion, présente l'orientation des politiques, la coordination et la direction pour la préparation du plan à moyen terme et des budgets biennaux de l'Organisation.

Le 20 mai 2002, l'indépendance est proclamée, les cérémonies se déroulent en présence de la présidente indonésienne Megawati Sukarno.

L'INTAET est remplacée par l'UNMISSET – nouvelle mission d'aide de l'ONU au Timor oriental – qui devrait aider le pays à consolider les gains accomplis, fixer de nouveaux objectifs de développement et assurer sa sécurité. L'UNMISSET est composée de 1250 policiers civils et 5000 soldats, le volet civil comprend une centaine de personnes.

Le pays poursuit son intégration dans la communauté internationale, notamment en devenant membre du FMI et de la Banque mondiale, en adhérant à la CPLP (Communauté des pays de langue portugaise) à l'ASEAN (Association des nations du Sud-Est asiatique) et au Commonwealth.

Fin septembre, le Timor oriental, sur sa demande, est admis par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme 191<sup>ème</sup> membre. Il s'appelle désormais Timor-Leste.

## La situation socio-économique

Depuis 1999, des aides financières sont débloquées progressivement par la Banque mondiale et « le groupe des pays donateurs » (essentiellement Japon, Australie, Portugal et Nouvelle Zélande mais aussi Etats-Unis, Allemagne et Canada) pour la reconstruction, la mise en place d'une administration et la lutte contre la pauvreté.

## Une forte dépendance internationale

En 2001, une partie de l'économie fonctionne grâce au pouvoir d'achat des 25 000 étrangers des organisations internationales, des ONG, de la diaspora timoraise ou des entreprises cherchant à investir. Leurs revenus sont considérables (75 millions de dollars par mois) et au moins quinze fois supérieurs au budget du gouvernement timorais (60 millions de dollars par an) même si une majeure partie est rapatriée vers leur pays d'origine. De fait ces apports financiers suscitent un certain « dynamisme » sur le territoire où les projets sont nombreux. Toutefois les activités restent limitées pour une grande partie à l'hôtellerie restauration et à l'import-export avec de fortes marges bénéficiaires pour peu de transformation. En 2001, plus des deux tiers des importations privées sont le fait de compagnies indonésiennes et australiennes, contre 19% de sociétés timoraises, tandis que les deux tiers des achats des Nations Unies (30 millions de dollars) se font au profit de sociétés australiennes. Les Américains se sont assurés le contrôle de la filière café, une des plus prometteuses de l'île. Cette situation de dépendance se surajoute à un phénomène de sur-représentation de Dili où sont localisées, en mars 2001, 74% des sociétés nationales et étrangères : le clivage entre la capitale et le reste du pays s'accroît.

Progressivement se créent une administration Est-Timoraise, une justice, une diplomatie, une université, une police, une armée dont les anciens combattants du Fretilin constituent l'ossature.

## Instauration progressive aussi d'un pouvoir politique

Elle débute par la création d'une instance dirigeante en juillet 2000 comprenant quatre Est-Timorais et quatre représentants de l'UNTAET. C'est le premier pas vers un co-gouvernement proposé dès avril 2000 par l'UNTAET. Des Est-Timorais avaient déjà été nommés par l'UNTAET à des postes de direction de l'administration de Dili et des différentes provinces en avril 2000.

Elle se poursuit par la préparation de la première élection démocratique d'une Assemblée constituante. Le CNTR se dissout pour permettre aux partis politiques le composant de participer aux élections. Le 30 août 2001, 91% de la population participe au scrutin. Le Fretilin obtient 57,3% des voix à l'Assemblée constituante et douze des seize partis en lice sont représentés à l'issue de ces élections au scrutin proportionnel, 27% des élus sont des femmes, soit le taux le plus élevé de toutes les élections organisées sous les auspices de l'ONU.

Puis, le 20 septembre, un gouvernement de transition est désigné : la moitié de ses membres fait partie du Fretilin, le premier ministre est issu de la minorité musulmane. José Ramos-Horta conserve la charge des affaires étrangères qu'il assurait dans l'organe gouvernemental de transition. Un accord est conclu pour que la transmission de l'intégralité des pouvoirs au gouvernement timorais se fasse le 20 mai 2002.

Trois mois après les élections, le 30 novembre, l'ensemble du projet de constitution, préparé par des consultations aussi larges que possible, est adopté par l'Assemblée constituante. La constitution entrera en vigueur le jour de l'indépendance. Le régime est de type parlementaire ; le président est élu pour cinq ans, au suffrage universel, avec une limitation à deux mandats et il n'y a pas de religion officielle. L'Assemblée constituante vote sa transformation en Assemblée législative.

Xanana Gusmão, confronté aux dissensions politiques qui divisent son pays, hésite à se présenter à l'élection présidentielle ; il s'y résout et est élu le 17 avril 2002 avec 82,7 % des voix, face à un seul concurrent.

Le 1<sup>er</sup> mai, après deux années de consultation entre les associations de travailleurs, d'employeurs et l'OIT, les normes universelles du travail et l'interdiction du travail des enfants sont adoptées par le Timor oriental.

Le 5 mai, l'Assemblée générale des Nations Unies décide de radier le Timor oriental de la liste des territoires non autonomes sur laquelle il figurait depuis 1960.

## Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité

Son rôle est de protéger les personnels de l'ONU et les membres de leur famille.

## Les précédents secrétaires généraux

Les prédécesseurs de M. Annan au poste de Secrétaire général ont été :

- M. Boutros Boutros Gali (Egypte), en fonctions de janvier 1992 à décembre 1996 ;
- M. Javier Pérez de Cuéllar (Pérou), en fonctions de janvier 1982 à décembre 1991 ;
- M. Kurt Waldheim (Autriche), en fonctions de janvier 1972 à décembre 1981 ;
- M. U Thant (Birmanie, aujourd'hui Myanmar), en fonctions de novembre 1961, lorsqu'il fut nommé secrétaire général par intérim (il fut nommé officiellement secrétaire général en novembre 1962) à décembre 1971 ;
- M. Dag Hammarskjöld (Suède), en fonctions d'avril 1953 jusqu'à sa mort dans un accident d'avion en Afrique en septembre 1961 ;
- M. Trygve Lie (Norvège), en fonctions de février 1946 jusqu'à sa démission en novembre 1952.

## Le Conseil de sécurité

### Fonction et pouvoirs

C'est le 17 janvier 1946 que le Conseil de sécurité, réuni pour la première fois à Londres, adopte son règlement intérieur.

Régi par le chapitre V de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est l'organe responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tous les Etats Membres sont tenus d'exécuter ses décisions.

Le Conseil de sécurité intervient pour le règlement pacifique des différends et peut engager toute action en cas de menace sur la paix et d'actes d'agression d'un Etat sur un autre, comme le précise la Charte :

- maintenir la paix et la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes des Nations Unies ;
- enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ;

- recommander des moyens d'arranger un tel différend ou les termes d'un règlement ;
- élaborer des plans en vue d'établir un système de réglementation des armements ;
- constater l'existence d'une menace contre la paix ou d'un acte d'agression et recommander les mesures à prendre ;
- inviter les Membres à appliquer des sanctions économiques et d'autres mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée pour prévenir une agression ou y mettre fin ;
- prendre des mesures d'ordre militaire contre un agresseur ;
- recommander l'admission de nouveaux membres et les conditions dans lesquelles les Etats peuvent devenir parties au Statut de la Cour internationale de Justice ;
- exercer les fonctions de tutelle de l'ONU dans les « zones stratégiques » ;
- recommander à l'Assemblée générale la nomination du Secrétaire général et élire, avec l'Assemblée générale, les membres de la Cour internationale de Justice.

## Composition

Le Conseil de sécurité, organe restreint, se compose de cinq membres permanents qui sont les vainqueurs de la dernière guerre (la Chine, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et dix non permanents qui sont élus par l'Assemblée générale pour deux ans. Le renouvellement se fait par moitié chaque année.

## Fonctionnement

Le Conseil de sécurité est organisé de façon à pouvoir exercer ses fonctions à tout moment. Pour cela, chaque membre doit avoir en permanence un représentant au sein de l'organisation.

Tout Etat Membre de l'ONU qui n'est pas membre du Conseil de sécurité peut participer, sans droit de vote, aux débats du Conseil quand celui-ci estime que les intérêts de l'Etat en question sont concernés. Les Etats parties à un différend examiné par le Conseil, qu'ils soient ou non membres de l'Organisation, sont invités à prendre part, sans droit de vote, aux débats du Conseil. Le Conseil de sécurité détermine les conditions de participation d'un Etat qui n'est pas membre de l'Organisation. Le Conseil de sécurité peut décider d'inviter toute personne témoin ou acteur dans une situation conflictuelle.

Un Etat Membre contre lequel le Conseil de sécurité a pris des mesures préventives ou des mesures exécutoires peut se voir provisoirement privé par l'As-

## L'ONU : du désastre à l'indépendance

Depuis sa création, c'est la plus importante responsabilité déléguée à l'ONU. Elle se voit confier tous les pouvoirs dans un pays ravagé, totalement à reconstruire, dont les élites sont tenues écartées de toutes les responsabilités de gestion. L'ONU doit faire face aux exactions des milices que l'armée indonésienne ne veut pas contrôler et à la mauvaise volonté ou l'impuissance du gouvernement indonésien pour maîtriser l'insécurité dans la région frontalière et dans les camps au Timor de l'Ouest où l'ONU doit assurer le retour de 250 000 réfugiés. L'administration transitoire, dotée de pouvoirs exécutifs et législatifs, possède les prérogatives d'un gouvernement. Sergio Vieira de Mello, Représentant spécial du Secrétaire général et Administrateur transitoire, prend ses fonctions le 17 novembre 1999. Il est Secrétaire général adjoint des Nations Unies chargé des affaires humanitaires. Diplomate et homme de terrain expérimenté, M. Vieira de Mello a fait l'essentiel de sa carrière au Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR). Il participe notamment, au début des années 90, à une opération des Nations Unies au Cambodge qui n'est pas sans rappeler celle du Timor-oriental. C'est aussi lui qui inaugure, en 1998, la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) avant de passer le relais à M. Bernard Kouchner.

La définition des objectifs prioritaires – humanitaire, sécurité, administration et relance économique – s'est faite, d'entrée de jeu, en étroite concertation avec les dirigeants timorais réunis au sein du CNTR, une coalition de partis indépendantistes qui a pour président M. Xanana Gusmão, le chef historique et charismatique du Fretilin, et pour vice-président M. José Ramos-Horta. Pour donner corps à cette collaboration se sont développés plusieurs mécanismes consultatifs associant les Timorais à la gestion du pays. Le plus important, créé le 2 décembre 1999, est le Conseil national consultatif (CNC), il comprend quinze membres : sept du CNTR, un représentant de l'église catholique, trois anciens partisans de l'autonomie au sein de l'Indonésie, et quatre représentants de l'UNTAET, dont M. Vieira de Mello. C'est un organisme clé au sein duquel sont pris par consensus les mesures et les décrets concernant le fonctionnement de l'Administration provisoire. Le 21 juin 2000 s'ajoutent au CNC treize représentants des différentes régions et huit représentants de la société civile : (des représentants des jeunes, des femmes, des organisations non gouvernementales, des différentes religions - catholique, protestante, musulmane -, des associations professionnelles et d'agriculteurs, du mouvement des travailleurs et du monde des affaires) soit 36 membres sous la présidence de Xanana Gusmão (c'est le début d'un gouvernement en commun avec l'UNTAET avant le total transfert des pouvoirs aux Est-Timorais). A cette époque M. Ramos-Horta déclare « une telle entente entre la population, ses dirigeants et l'ONU, c'est du jamais vu ».

A Dili, les trois quarts des bâtiments administratifs, écoles, archives, maisons en dur sont détruits. Il s'agit d'opérations systématiques, planifiées par l'armée indonésienne sur l'ensemble du territoire à l'aide de matières inflammables stockées plusieurs semaines auparavant. Ces destructions, suivies de viols et d'assassinats, provoquent la fuite, dans les montagnes, de plusieurs centaines de milliers de personnes. Les évaluations officielles envisagent un total d'au moins 2000 morts.

Selon un plan d'évacuation programmé des mois à l'avance, environ 250 000 Est-Timorais sont forcés de partir en camion pour le Timor occidental où ils deviennent otages de fait. Non seulement, la police indonésienne n'est pas intervenue, mais ses forces spéciales indonésiennes ont aidé les milices anti-indépendantistes. La loi martiale proclamée le 7 septembre par Djakarta laisse l'armée maîtresse du terrain.

La communauté internationale, bien qu'horriifiée, est très lente à réagir. Malgré le viol évident des Droits de l'Homme, personne ne tient à « entrer en guerre avec l'Indonésie » dont la stabilité, avec 210 millions d'habitants, est considérée comme un facteur clé de la sécurité dans la région. L'ONU est critiquée pour n'avoir pas prévu les conséquences du référendum.

Djakarta, incapable d'arrêter les violences, finit par réagir à la menace de la suspension de l'aide internationale, menace plus efficace que les pressions du Secrétaire général qui le 10 septembre déclare que si le gouvernement indonésien n'accepte pas immédiatement l'aide d'une force internationale, sa responsabilité sera engagée « pour ce que l'on peut considérer, selon les rapports qui nous sont parvenus, comme un crime contre l'humanité ».

Avec enfin l'accord de l'Indonésie, le Conseil de sécurité décide l'envoi d'une force internationale sous commandement australien (INTERFET) le 15 septembre 1999 qui remplit sa mission à la satisfaction générale ; lorsqu'elle cède cette responsabilité aux forces de l'ONU, fin février 2000, à l'exception des zones frontalières, le pays est pacifié.

Le Conseil de sécurité décide également la création, le 25 octobre 1999, d'une administration provisoire par les Nations Unies du Timor Oriental (UNTAET).

L'UNTAET, dont l'action est définie le 27 novembre par le Secrétaire général, comprend environ 400 spécialistes des problèmes de gouvernement, d'administration publique et d'assistance humanitaire, en plus de 9 150 militaires dont 200 observateurs.

L'UNTAET est entièrement responsable de l'administration du territoire durant la période de transition avant la proclamation de l'indépendance, elle doit assurer la sécurité et le maintien de la loi et de l'ordre, établir une administration et aider au développement de la société civile, assurer la coordination de l'aide humanitaire, aider à la création des structures d'un gouvernement autonome.

semblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, de l'exercice de ses droits et privilèges de membre. Tout Etat Membre qui persiste à violer les principes énoncés dans la Charte peut, sur recommandation du Conseil, être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale.

Chaque membre du Conseil dispose d'une voix. Les décisions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf au moins des quinze membres. Les décisions sur les questions de fond sont prises par un vote affirmatif de neuf membres également, parmi lesquels doivent figurer les cinq membres permanents. C'est la règle de l'« unanimité » des grandes puissances, souvent appelée droit de « veto ». Si un membre permanent est opposé à une décision, il peut voter contre, ce qui revient à opposer son veto. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont tous exercé un jour ou l'autre leur droit de veto. En cas de blocage (par exemple, lorsque l'un des cinq membres permanents a utilisé son droit de veto<sup>1</sup>), l'Assemblée générale peut intervenir (vote à la majorité).

## Moyens d'actions du Conseil de sécurité

Le Conseil peut prendre des mesures pour faire appliquer ses décisions. Lorsqu'il est saisi d'une plainte concernant une situation qui menace la paix, le Conseil commence habituellement par recommander aux parties de chercher à se mettre d'accord par des moyens pacifiques. Dans certains cas, il enquête lui-même et apporte sa médiation. Il peut désigner des représentants spéciaux ou prier le Secrétaire général de le faire ou d'user de ses bons offices. Il peut aussi énoncer les principes d'un règlement pacifique.

Lorsqu'un différend aboutit à un conflit armé, le Conseil s'occupe avant tout d'y mettre fin le plus rapidement possible : il peut donner des directives de cessez-le-feu afin d'éviter l'extension des hostilités. Il envoie également des forces des Nations Unies chargées de maintenir la paix afin d'apaiser les tensions dans les zones perturbées, de séparer les adversaires et d'instaurer les conditions de calme dans lesquelles un règlement pacifique peut être recherché.

Il peut aussi décider :

- de sanctions économiques (telles que les blocus<sup>2</sup>, les embargos commerciaux ou les embargos sur les armes) ;
- d'une action militaire collective ;
- de l'interruption partielle ou complète des relations économiques et des communications ;
- de la rupture des relations diplomatiques ;

<sup>1</sup> Comme en février 1948, lorsque les communistes ont pris le pouvoir en Tchécoslovaquie : l'Union soviétique a utilisé son droit de veto et l'ONU n'a rien pu faire

<sup>2</sup> Exemple, de juin 1948 à mai 1949, le blocus de Berlin par l'URSS.

## Quelques exemples d'actions du Conseil de sécurité

La liste ci-après reprend quelques-uns des conflits ou événements concernant le droit international depuis 1945, dans lesquels l'ONU est, ou non, intervenue.

Février à avril 1946 : Liban contre Syrie. Premier veto soviétique.

1946 à 1954 : France contre Vietnam. Guerre d'Indochine. L'ONU n'est saisie du problème qu'en 1954 après une plainte de la Thaïlande (qui y voyait une menace pour la sécurité de son pays). Veto soviétique. Impuissance de l'ONU.

1947 à 1951 : Début du conflit Israélo-Palestinien. Création par l'ONU de l'Etat d'Israël le 13 septembre 1951.

1954 à 1962 : Algérie. Guerre d'Algérie. Le problème ne peut être abordé en Conseil de sécurité. L'Assemblée générale n'aboutit qu'à des résolutions très modestes. Cependant, l'ONU parvient à faire admettre le concept de décolonisation. « Situation classique où un membre permanent de Conseil de sécurité est impliqué ».<sup>1</sup>

1956 : Israël, Royaume Uni, France contre Egypte. Guerre de Suez. Première création par l'ONU d'une force de maintien de la paix.

1962 à 1973 : Etats-Unis contre Vietnam. Le Conseil de sécurité, non saisi de la question, n'intervient pas.

1968 : URSS contre Tchécoslovaquie. Les forces du Pacte de Varsovie envahissent la Tchécoslovaquie. Veto de l'URSS. Impuissance de l'ONU.

1980 à 1988 : Iran contre Irak. Plainte de l'Irak au Conseil de sécurité. L'ONU ne peut empêcher 8 ans de guerre.

1979 à 1988 : URSS contre Afghanistan. Idem.

1991 : Irak envahit le Koweït. Crise, puis guerre du Golfe.

## Bilan de l'action du Conseil de sécurité

Le bilan que l'on peut faire de l'action du Conseil de sécurité est plus que mitigé. Il existe un écart important entre les volontés affichées par l'ONU et affirmées jusque dans la Charte des Nations Unies (chapitre V) et les réalisations concrètes en matière de paix et de sécurité internationales. Deux raisons au moins expliquent cet état de fait.

Tout d'abord il faut souligner la composition quelque peu archaïque du Conseil de sécurité. En effet, ses membres permanents, ceux qui ont le privilège du droit de veto, ne sont autres que les vainqueurs de la dernière guerre mon-

janvier 1999, d'accorder l'indépendance au Timor oriental si « l'autonomie élargie » qu'il envisage est rejetée par le peuple Est-Timorais.

En avril 1999 le commandement militaire indonésien au Timor oriental annonce que 50 000 civils vont officiellement être entraînés comme gardes de sécurité, mais en réalité comme éléments contre les partisans de l'indépendance. Ces miliciens sont payés, armés et entraînés par l'armée.

A New York, à l'issue de négociations entre le Portugal (l'ONU considère toujours officiellement le Timor oriental comme un territoire sous administration portugaise) et l'Indonésie, sous l'égide de l'ONU, un accord est conclu le 5 mai : l'ONU est chargée d'organiser une consultation du peuple est-timorais. L'Indonésie se montre intransigeante sur deux points : le maintien de ses forces et le refus des casques bleus, ce qui lui permet de contrôler la situation avant, pendant et même après le vote des Timorais, l'armée s'engageant à assurer la sécurité. Le renversement du rapport de force n'interviendrait qu'après le vote en Indonésie de l'Assemblée consultative du peuple qui devrait ratifier celui des Timorais.

Le 11 juin 1999 le Conseil de sécurité décide la création de l'UNAMET (Mission des Nations Unies au Timor oriental). Il insiste, de nouveau, sur la responsabilité du gouvernement indonésien pour le maintien de la paix, la régularité du vote et la sécurité des observateurs internationaux. Le Secrétaire général propose une mission comprenant 280 policiers civils et 50 militaires pour le contact avec les forces armées indonésiennes.

La multiplication des exactions des milices contre les Timorais et même les représentants de l'ONU contraint le Secrétaire général à retarder d'abord l'enregistrement des électeurs puis le vote. Ce climat de terreur provoque la fuite dans les montagnes de plusieurs dizaines de milliers d'Est-Timorais.

Malgré cela, le 30 août, plus de 98% des 450 000 électeurs recensés par l'ONU viennent voter dès les premières heures du jour « une marée humaine, les hommes, les femmes, les vieillards, les bébés, ils étaient tous là, habillés comme pour aller à l'église, les yeux étincelants [...], ils étaient pressés de voter, ils étaient sûrs qu'en sortant ils allaient être tués, ils n'avaient pas peur de se faire tuer mais ils avaient très peur de se faire tuer avant d'avoir voté », a rapporté un observateur de l'ONU. (Le Monde, 31 octobre 1999).

## L'après référendum

Dès la publication des résultats, le 4 septembre (78,5 % de la population se prononcent pour l'indépendance) une violence inouïe se déchaîne. Les milices attaquent et exécutent les indépendantistes et menacent aussi les témoins : journalistes étrangers et membres de l'UNAMET. Le Secrétaire général décide l'évacuation de son personnel du territoire, ordre que refuse d'exécuter une partie de ce personnel.

<sup>1</sup> Maurice BERTRAND, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 1995, p. 36.



En 1993, cet ancien ministre devenu ensuite ambassadeur itinérant de la cause timoraise, présente aux Nations Unies le plan de paix de Xanana Gusmão.

Plan en trois étapes qui permettrait à l'Indonésie de sortir du guêpier du Timor sans perdre la face :

- phase initiale : l'Indonésie réduit sa présence militaire et allège son appareil administratif qui passe progressivement aux mains des Timorais ;
- seconde phase : le territoire accède à un statut d'autonomie interne, les partis politiques timorais sont légalisés et on procède à l'élection d'une assemblée représentative locale et d'un gouverneur ;
- troisième phase : organisation d'un référendum sur le statut politique définitif du territoire.

Le régime indonésien, par anticommunisme, oblige tout individu à avoir une religion. Traditionnellement animistes, les Timorais se convertissent en masse au catholicisme. Nommé administrateur apostolique de Dili en 1983 (et dépendant directement du Vatican) Mgr Carlos Felipe Belo est amené à dénoncer les violences militaires et à réclamer dès 1989, un référendum au Secrétaire général des Nations Unies.

En 1996 José Ramos-Horta et Mgr Belo se voient attribuer le prix Nobel de la paix à la grande fureur de Djakarta.

Dès la fin des années 1980, la jeunesse relaie le mouvement indépendantiste en manifestant pour alerter l'opinion internationale lors de la venue du Pape à Timor en 1989 ou en demandant asile à l'ambassade américaine de Djakarta pendant la visite du président Clinton en 1994. Ces jeunes trouvent protection auprès de l'Eglise.

En novembre 1994, des images télévisées du massacre, au cimetière de Santa Cruz, de centaines de jeunes manifestant après le meurtre d'un de leurs camarades, émeuvent l'opinion publique internationale.

## L'après Suharto jusqu'au référendum

L'armée de Suharto réussit à capturer Xanana Gusmão en novembre 1992. Sa peine, la réclusion à vie, est commuée en vingt ans de prison. Le monde a changé ! Le communisme s'effondre, et la corruption de Suharto et de sa famille commence à embarrasser ceux qui le soutiennent depuis 1965.

La situation évolue rapidement. La crise financière asiatique de 1997, l'effondrement de la rupiah indonésienne et la catastrophe économique et sociale qui en découle obligent Suharto à se retirer, le 21 mai 1998. Son successeur et ancien ministre, Jusuf Habibie, impopulaire et en position de faiblesse vis à vis de l'armée, se voit contraint à des réformes démocratiques. Il propose, le 27

diale. Revendiquant une composition plus conforme aux équilibres économiques et politiques actuels, l'Allemagne et le Japon ambitionnent de rallier le « club des cinq ». Mais on peut également s'étonner de l'absence au sein du club très fermé des Membres permanents de puissances du Tiers-monde comme le Brésil, ou l'Inde.

Cet archaïsme du Conseil de sécurité transparaît également dans une certaine incapacité à résoudre les crises modernes. Comme le souligne Héléne MAZERAN, « la Charte, conçue dans le contexte de 1945, n'est plus adaptée aux conflits internes qui se multiplient aujourd'hui. Cette constatation ne suffit pas à persuader les Etats Membres de manifester une réelle volonté de réformes qui permettrait à l'ONU de disposer des moyens financiers et techniques nécessaires à une action efficace. [...] Elle [l'ONU] n'intervient pas dans tous les conflits existants (Afghanistan, Géorgie, Sri Lanka, Pérou, Soudan, Tchétchénie...). »<sup>1</sup>

Une autre raison de l'inefficacité du Conseil de sécurité est la pratique de la « Realpolitik » qui, dès ses débuts, a limité les possibilités d'action de l'ONU. Analysant la période 1956-1965, Maurice BERTRAND rappelle que « le Conseil de sécurité a été paralysé dans tous les cas où l'un de ses membres permanents était impliqué dans un conflit [...] ou même lorsqu'il s'est agi d'un allié d'un membre permanent. Un secrétaire général ne peut s'opposer à la politique d'un Etat Membre permanent du Conseil, surtout lorsqu'il s'agit du plus puissant d'entre eux. »<sup>2</sup>

Souvent, l'ONU à travers le Conseil de sécurité, n'a fait que servir les intérêts des Etats Membres permanents du Conseil de sécurité sous couvert du respect du droit international. La crise, puis la Guerre du Golfe en est un exemple patent.

## Le Conseil économique et social (ECOSOC)

Le Conseil économique et social (ECOSOC) est l'un des six organes principaux de l'ONU. Il coordonne les activités économiques et sociales de ce que l'on appelle le « Système des Nations Unies » (qui comprend 44 Fonds, Agences, Programmes, et Institutions Spécialisées).

### Structure

L'ECOSOC fait l'objet du chapitre X de la Charte ; il est composé de 54 membres élus par l'Assemblée générale pour trois ans et renouvelés par tiers cha-

<sup>1</sup> Héléne MAZERAN, article « L'ONU et les crises contemporaines », *Encyclopædia Universalis*, édition sur CD Rom, 2001.

<sup>2</sup> Maurice BERTRAND, op. cit., p. 37-38.

que année. Pratiquement, les 5 membres permanents du Conseil de sécurité ont toujours été réélus jusqu'à présent, pour les autres on constate un équilibre entre régions. ECOSOC se réunit au rythme de deux sessions annuelles et prend ses décisions à la majorité simple, chaque membre disposant d'une voix. Il est un organe consultatif, tout au long de l'année, les travaux du Conseil se déroulent dans des organes subsidiaires - commissions et comités - qui se réunissent à intervalles réguliers et font un rapport au Conseil.

## Mission

Agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social est l'instance suprême pour l'examen des questions économiques et sociales internationales et la formulation des grandes orientations, il joue un rôle central en encourageant la coopération internationale pour le développement. Le Conseil tient par ailleurs des consultations avec les Organisations non gouvernementales (ONG) maintenant ainsi un lien avec la société civile.

Il veille à la cohérence et à la coordination de toutes les démarches d'aide et d'investissement des agences, fonds, et programmes de l'ONU, et des institutions spécialisées qui lui sont plus ou moins reliées.

## L'ECOSOC et l'aide au développement

Dans cette mission, le Conseil économique et social coordonne et harmonise l'action des institutions spécialisées, fonds, programmes, agences, et conférences de la famille onusienne.

Trois moyens sont employés : l'assistance technique, l'assistance financière, la coopération économique.

### L'assistance technique

Elle consiste en moyens d'action : missions d'experts, attributions de bourses à des ressortissants de pays en voie de développement, créations de centres de formation de cadres, aménagement de cycles d'études, envoi de fournitures et de matériels.

Ces moyens doivent donner les leviers d'un relèvement des niveaux de vie par le développement économique, dans les pays les plus pauvres. En 1965 l'Assemblée générale des Nations Unies a créé le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Chaque année le PNUD décide de financer des projets dont la réalisation est confiée aux Institutions Spécialisées ou à l'ONU elle-même.

nes dans lesquelles les Timorais sont au mieux cantonnés à des emplois subalternes. Pour la majorité de la population qui subsiste grâce à une agriculture vivrière, la terre est également un objet de chantage : en 1991 une loi agraire, interdisant la propriété foncière aux étrangers, tente d'obliger les Timorais de l'est à adopter la nationalité indonésienne. L'aménagement de rizières irriguées est pour l'essentiel réalisé pour des migrants non timorais, amenés dans le but de marginaliser les populations locales sur leur territoire.

## Impuissance de l'ONU

Il n'existe plus de majorité à l'Assemblée générale pour condamner l'Indonésie. En effet, les pays occidentaux ainsi que le bloc soviétique privilégient leurs relations économiques avec l'Indonésie au détriment du Timor oriental.

Au début du conflit, le FRETILIN optent pour une stratégie marxiste, mais l'URSS brejnévienne n'apporte pas le moindre soutien à la cause de l'indépendance timoraise. Comme il n'existe pas de base américaine en Indonésie, l'armée rouge peut espérer que l'Indonésie laisse transiter ses forces navales par les détroits de l'archipel. De plus, au début des années 1960, l'URSS apporte un important soutien économique au régime Sukarno, accumulant environ deux milliards de dollars de créance ; seules des relations normalisées lui permettent d'espérer un remboursement.

Sur le plan diplomatique, Djakarta ne proteste pas lors de l'invasion du Cambodge par les troupes de Hanoi, lors de l'intervention de l'armée rouge en Afghanistan, et ne s'oppose pas non plus au remplacement de la délégation khmère rouge par une représentation du régime pro-vietnamien. C'est sans doute cette bienveillance qui explique l'abstention d'une partie des démocraties populaires lors des votes sur la demande de condamnation de l'Indonésie par l'Assemblée générale ; de même, Pékin privilégie la normalisation de ses relations avec le régime de Suharto, laquelle débouche sur un accord économique et le rétablissement des relations diplomatiques.

En 1982, devant le risque de voir disparaître la majorité qui défend l'application de la charte de l'ONU au Timor oriental, l'Assemblée générale confie la question au Secrétaire général.

En 1989, l'Australie confirme sa reconnaissance officielle de l'annexion du territoire par l'Indonésie, afin de pouvoir lancer la prospection des ressources pétrolières off-shore en mer de Timor, bloquée par des incertitudes de délimitation maritime.

## Résistance du Timor oriental

Le Timor oriental a des avocats actifs : au Portugal, dans l'opinion australienne, et en la personne de José Ramos Horta.

évalué au minimum à 180 000 et plus vraisemblablement entre 250 000 et 300 000 soit 35 à 43% de la population.

L'armée indonésienne marque d'abord des points, notamment lorsqu'elle abat Nicolau Loboto, leader du Fretilin, en décembre 1978. Militairement exsangue, divisé, le Fretilin est presque brisé. Il retrouve pourtant un nouvel élan en 1979, sous l'impulsion de José Alexandre Gusmão, dit « Xanana ». Âgé d'une trentaine d'années, ancien séminariste chez les Jésuites, poète et homme de modération, il abandonne les attaques de front suicidaires pour la guérilla et, surtout, fait primer l'union nationale sur la doctrine révolutionnaire. En 1987, il forme le Conseil national de la résistance de Timor oriental (CNTR). A l'extérieur M. Ramos-Horta, ancien ministre des affaires étrangères, essaye inlassablement de sensibiliser les gouvernements étrangers aux drames qui ravagent son pays

## Aménagement intéressé, milices et résistance passive

Dans les années 1980, l'administration indonésienne a minimisé la gravité du conflit. La population étant censée avoir demandé spontanément son rattachement à l'archipel, le Timor oriental est proclamé vingt-septième province de l'Indonésie en 1976. Bien que d'ampleur plus réduite, les manœuvres ou actions de repréailles de l'armée d'occupation continuent dans les années 1980 – faisant, dans certains cas jusqu'à un millier de victimes civiles comme à Ossu en 1983 –, ainsi que des opérations de destruction systématique par le feu du couvert végétal naturel. Ces opérations meurtrières et une nouvelle famine achèvent de liquer contre l'armée tous les Timorais.

Parallèlement à un effectif d'une douzaine de milliers de militaires, l'armée développe, au cours de cette période, des milices timoraises dans le but de noyauter la résistance et de capturer son leader, Xanana Gusmão.

Simultanément, Djakarta alloue un budget important au développement du territoire. Dans le domaine routier, pour favoriser les opérations militaires, les voies asphaltées passent de quelques dizaines de kilomètres en 1975 à plus de 2 000 au milieu des années 1990. L'enseignement s'améliore, les centres de santé se multiplient ; mais ces progrès profite essentiellement aux immigrants musulmans qui affluent de Java ou des Célèbes et qui monopolisent les postes administratifs et le petit commerce ; de plus, les femmes timoraises évitent les hôpitaux où de nombreux cas de stérilisation forcée sont pratiqués. Les Timorais ont l'impression qu'ils sont des étrangers sur leur propre sol.

Les indicateurs économiques paraissent s'améliorer à partir de la fin des années 1980, mais la plupart des activités lucratives sont accaparées par les militaires ou des proches de la famille du général Suharto. L'exploitation du café, principale richesse de l'île, du teck, des cocotiers, des carrières de marbre, ainsi que la prospection minière sont monopolisées par des compagnies indonésiennes

## L'assistance financière

Elle a pour objet d'apporter aux pays insuffisamment développés les capitaux qui leur manquent pour permettre l'amorce de l'expansion économique. Ainsi ont été créés les fonds spéciaux de l'ONU qui sont gérés par le PNUD. Les capitaux apportés par les fonds du PNUD le sont sous forme de dons et de prêts à long terme, à très faible voire sans intérêt. Cinq institutions spécialisées interviennent également :

- la BIRD (Banque Internationale pour la reconstruction et pour le développement) ;
- l'AID (Association internationale de développement) ;
- la SFI (Société financière internationale) ;
- la FIDA (Fonds international pour le développement agricole) ;
- l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel).

## La coopération économique

En son article 55, la Charte prévoit que l'ONU favorise le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social.

Avec l'arrivée massive des pays en voie de développement, l'ONU a entrepris une stratégie de développement mise en œuvre par tranches de dix ans. Dans la résolution 2626 du 24 Octobre 1970, l'Assemblée générale a proposé une stratégie internationale du développement avec notamment pour objectif que les pays développés consacrent 0,7% de leur PNB à l'aide au développement. Croyant que le commerce international pouvait être un instrument du développement économique, l'ONU a institutionnalisé la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et pour le Développement) en 1995. Cette conférence avait été à l'origine chargée d'examiner le problème du commerce international des produits de base. La CNUCED, institutionnalisée, est devenue une véritable Institution Spécialisée de l'ONU placée sous son contrôle et comprenant une conférence périodique, un conseil siégeant deux fois par an et un secrétariat. Son principal succès est d'avoir fait admettre l'idée d'un traitement différentiel dans les rapports économiques entre pays industrialisés et pays en voie de développement (admission d'une discrimination compensatrice impliquant pour les pays développés des concessions aux PVD sans exiger d'eux la réciprocité et sans en faire bénéficier les pays développés) et la mise en place d'un système de préférence généralisée (SGP).

## ECOSOC et efficacité

Il faut noter à cet égard que sur la question cruciale de la famine dans le monde un article récent du Monde Diplomatique pointe les contradictions existant au sein du système ONU. En effet, la Conférence Mondiale des Droits de l'Homme à Vienne en 1993 a proclamé les droits économiques, sociaux et culturels dont le droit à l'alimentation, mais dans le même temps les Etats-Unis, l'OMC, le FMI, la Banque Mondiale et les principales sociétés transcontinentales privées opposent le Consensus de Washington qui ne permet pratiquement pas de satisfaire ces droits puisqu'il consiste en un ensemble de règles visant à supprimer graduellement les mesures régulatrices imposées aux marchés financiers par les Etats et à obtenir à terme la libéralisation totale de ces marchés. Cette recherche acharnée du fonctionnement le plus efficace possible du marché financier le plus libre possible récuse de fait le droit à l'alimentation et réduit constamment à néant les faibles avancées en matière de développement humain obtenues par l'UNICEF, la FAO, l'OMS et d'autres agences dans les pays du Sud.

## Les organismes reliés et les institutions spécialisées

Ce sont des organismes internationaux qui, sans faire partie de l'ONU, sont cependant rattachés à l'ECOSOC d'une certaine manière parce qu'il y a une correspondance entre leurs fonctions et celles de l'ECOSOC et de l'Assemblée générale. D'après la Charte (article 57), les Institutions Spécialisées sont des organismes créés par accords intergouvernementaux et pourvus aux termes de leurs statuts d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et d'autres domaines connexes. Ces organismes se consacrent donc à des activités techniques qui correspondent aux compétences de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

Les institutions spécialisées (IS) ont une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'ONU. Elles ont leur propre statut ou charte constitutive, leur propre siège (Washington pour la BIRD et le FMI, Paris pour l'UNESCO, Rome pour la FAO), un budget propre. Leurs membres ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de l'ONU.

Toutefois, ces institutions étant reliées au Conseil économique et social, pour coordonner leurs différentes activités, l'article 63 de la charte prévoit que des accords soient conclus entre elles et l'ONU. Ces liens se manifestent par des rapports adressés par les institutions au Conseil économique et social, par des représentants réciproques dans chaque organisme et un contrôle exercé par le Conseil qui leur adresse des recommandations.

Les institutions spécialisées sont :

- OIT : Organisation internationale du travail ;

Bien que, dans une ultime tentative pour éviter l'invasion, les Timorais se décident le 28 novembre 1975 à déclarer unilatéralement l'indépendance, l'armée indonésienne lance le 7 décembre ce qu'elle considère encore aujourd'hui comme sa plus grande opération militaire. Face aux difficultés de transport et à la fuite des populations effrayées par la violence du traitement réservé sans distinction à tous les Timorais, la situation s'enlise. Un an après le début de l'offensive, l'armée indonésienne ne contrôle guère que les villes à proximité des principaux axes de communication. Ses forces se montent à 32 000 hommes ce qui correspond à un homme en armes pour une vingtaine de Timorais.

## Tentative d'intervention de l'ONU

Dans sa résolution 3485, le 12 décembre 1975, l'Assemblée générale de l'ONU demande, à une forte majorité (72 pays), au gouvernement indonésien « cesser de violer l'intégrité territoriale du Timor portugais »; 10 pays seulement votent contre.

Dans sa résolution 384, le 22 décembre 1975, le Conseil de sécurité vote à l'unanimité une résolution « reconnaissant le droit inaliénable du peuple du Timor oriental à l'autodétermination et à l'indépendance, il demande aussi au gouvernement indonésien de retirer sans délai toutes ses forces du territoire ». Ces deux résolutions restent sans suite, ce qui permet à M. Daniel Patrick Moynihan, ambassadeur américain aux Nations Unies de déclarer dans ses mémoires parues en 1978, « les Etats-Unis souhaitaient que les choses se déroulent comme elles se sont déroulées et ils ont travaillé en ce sens [...]. Le Département d'Etat désirait que les Nations Unies se révèlent complètement inefficaces dans les mesures qu'elles prendraient. C'était une tâche qui m'a été assignée et que j'ai accomplie avec un succès non négligeable ».

Dans son rapport « ONU et le Timor oriental - une chronologie », l'ONU résume ainsi les événements de 1975 « après un conflit violent entre des groupes favorables à l'indépendance et d'autres favorables à l'intégration au sein de l'Indonésie, le Portugal se retire et l'Indonésie envahit le Timor oriental ».

## Poursuite de la « conquête »

60 000 Est-Timorais auraient trouvé la mort au cours de l'année ayant suivi l'invasion. Mais le tribut le plus lourd est payé au cours des années suivantes, dans le cadre d'opérations militaires facilitées par la fourniture de matériel étranger (notamment par les Etats-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni, la France, la RFA, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, l'Espagne, la Yougoslavie, la Corée du Sud) et d'une politique systématique de regroupement des populations dans des camps. De 1976 à 1986, 350 000 personnes seraient internées, empêchées de cultiver la terre pour se nourrir, ce qui provoque des famines particulièrement graves. Le nombre de victimes de l'occupation indonésienne peut être

## Contexte international

Un débat interne s'instaure semble-t-il en Indonésie face à l'évolution de la situation du Timor oriental :

- le 17 juin 1974, le ministre des affaires étrangères Adam Malik envoie un courrier officiel à José Ramos Horta de l'ASDT pour l'assurer que l'Indonésie adhère sans réserve à l'objectif de l'indépendance timoraise ;
- dans le cadre d'un vaste programme de déstabilisation nommé Komodo, des militaires indonésiens influents déclarent qu'ils n'accepteront jamais des communistes dans un éventuel gouvernement Est-Timorais.

C'est en fait l'Occident, par peur d'un « nouveau Cuba », qui encourage le régime indonésien du général Suharto à privilégier l'option de l'« intégration » du Timor Oriental à l'Indonésie et par voie de conséquence une offensive militaire.

Dès le 21 septembre 1974, les ministres des affaires étrangères portugais et indonésiens se rencontrent au siège des Nations Unies. Le ministre portugais de la Coordination internationale déclare à la presse que le rattachement de Timor-Est à l'Indonésie constitue une option "souhaitable" alors que l'indépendance lui semble « affreusement irréaliste ». Quelques jours plus tard, le puissant général indonésien Ali Murtopo rencontre à Lisbonne le chef du gouvernement et le ministre des affaires étrangères ; ce voyage est suivi de bien d'autres rencontres « secrètes ».

En septembre 1974 également, le premier ministre australien rencontre Suharto à Java et l'assure « qu'un Timor indépendant ne serait pas un Etat viable mais un danger potentiel pour la région » et qu'en conséquence Canberra comprendrait « l'intérêt » que pourrait attacher l'Indonésie au territoire.

Côté américain, le soutien à l'intégration est aussi évident. La guerre du Vietnam vient à peine de s'achever et les Etats-Unis sont soucieux d'éviter tout nouveau revers et de donner tous les moyens possibles à l'Indonésie qu'ils considèrent comme « un allié exemplaire ». Washington est alors le premier pourvoyeur de matériel militaire de l'Indonésie et ses livraisons sont multipliées par cinq entre 1974 et 1975, Djakarta peut compter sur des équipements adaptés, en particulier des avions anti-guérilla dont l'usage, semble-t-il, est facilité par la présence sur le terrain de conseillers spécialisés américains.

On peut ainsi penser que l'invasion du Timor oriental par l'Indonésie, le 7 décembre 1975, est décidée conjointement avec les Etats-Unis. La présence, le 6, du président américain Gerald Ford et de son secrétaire d'Etat Henri Kissinger à Djakarta tend en tout cas à montrer l'étendue de la compréhension américaine. Elle s'exprime très concrètement aux Nations Unies où Washington demande à son délégué de s'employer à atténuer l'impact de l'invasion sur l'Assemblée générale.

- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ;
- UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ;
- OMS : Organisation mondiale de la santé ;
- BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement ;
- FMI : Fond monétaire international ;
- OACI : Organisation de l'aviation civile internationale ;
- OMI : Organisation maritime internationale ;
- UIT : Union internationale des télécommunications ;
- UPU : Union postale universelle ;
- OMM : Organisation météorologique mondiale ;
- OMPI : Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ;
- FIDA : Fonds international de développement agricole ;
- ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ;
- AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique ;
- OMT : Organisation mondiale du tourisme.

## La Cour internationale de justice

La Charte des Nations Unies demande spécifiquement à l'ONU d'aider au règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques (article 33). Elle invite également l'ONU à encourager le « développement progressif du droit international et sa codification » (article 13).

Au fil des années, l'ONU a permis de conclure plus de 480 accords multilatéraux.

**Le travail juridique de l'ONU concerne des problèmes de dimension internationale**, par exemple : la création d'un cadre juridique à la protection de l'environnement, la garantie d'une utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique, la réglementation du travail des migrants, la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue, etc.

L'organe principal de l'ONU chargé du règlement des différends est : la **Cour internationale de justice (CIJ)**.

C'est en 1946 que La Cour internationale de justice a commencé à fonctionner. Elle a hérité du statut quelque peu remanié de la Cour permanente de justice internationale créée en 1922 par la Société des Nations et occupe les mêmes locaux, au Palais de la Paix de La Haye (Pays-Bas).

Tous les Etats Membres de l'ONU sont automatiquement membres de la Cour. Un particulier ne peut pas en être membre.

## Composition

La Cour se compose de quinze juges élus pour neuf ans et rééligibles. Elle est renouvelable par tiers tous les trois ans. Pour être élus, les juges doivent avoir la majorité absolue à la fois à l'Assemblée générale (où les petites puissances sont majoritaires) et au Conseil de sécurité (organe restreint). Magistrats indépendants, ils ne représentent pas leur gouvernement. Il ne peut pas y avoir plus d'un ressortissant d'un même Etat.

Choisis pour leur compétence, sans considération de leur nationalité, ils assurent « dans l'ensemble, la représentation des grandes formes de civilisations et des principaux systèmes juridiques du monde » (article 9 du Statut).

La Cour peut faire appel à des juges occasionnels, des juges *ad hoc*, spécialement désignés pour un litige déterminé et dont la mission prend fin au règlement de ce litige.

Actuellement, la Cour est composée de cinq Européens, deux Américains du Sud (Brésil, Venezuela), trois Africains (Egypte, Sierra-Leone, Madagascar), deux Asiatiques (Chine, Japon), un Nord-Américain (Etats-Unis), un Jordanien et un représentant de la Fédération de Russie.

## Juridiction

La juridiction de la Cour s'étend à toutes les questions qui lui sont soumises par les Etats et à tous les cas prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités ou conventions en vigueur.

Pour régler les différends qui lui sont soumis, la Cour, conformément à son statut, applique :

- les conventions internationales qui établissent des règles acceptées par les Etats en litige ;
- la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;
- les principes généraux de droit reconnus par les nations ;
- les décisions judiciaires et la doctrine des auteurs les plus qualifiés des différentes nations.

En cas de contestation, c'est la Cour qui décide si elle est compétente ou non. Cette compétence est double : consultative et contentieuse.

Le Timor oriental est constitué de la partie orientale de l'île soit 13 643 km<sup>2</sup>, d'une enclave de 815 km<sup>2</sup> dans la partie occidentale, de l'île d'Atauro au large de la capitale Dili et de l'îlot Jaco à la pointe de l'île.

## Préambule

Après l'occupation japonaise particulièrement meurtrière (13% de la population), le retour du colonisateur portugais est ressenti comme un soulagement. L'attachement symbolique au Portugal reste fort. Au point qu'après la révolution des Œillets en avril 1974, une partie des dirigeants de Lisbonne peut craindre que la population timoraise ne préfère opter pour le maintien dans le giron portugais plutôt que pour l'indépendance.

Deux formations politiques sont alors créées par la petite élite administrative indigène et métisse de Dili encouragée par le gouverneur portugais :

- l'UDT (Union démocratique de Timor) qui demande une large autonomie sous la tutelle de Lisbonne ;
- l'ASDT (Association sociale-démocrate de Timor), influencée par des étudiants de retour du Portugal où ils sont gagnés au maoïsme, est pour l'indépendance après une transition de cinq à dix ans devant permettre aux Timorais « d'acquérir les compétences nécessaires » à l'exercice de la souveraineté.

Ils se partagent à parts égales plus de 80% des suffrages lors d'un vote partiel en juillet 1975 qui marginalise les autres partis dont l'Apodéti (Association populaire et démocratique timoraise) et deux groupuscules, manipulés par Djakarta, qui demandent le rattachement à l'Indonésie.

Dans la nuit du 10 au 11 août 1975, poussée par les services spéciaux indonésiens (Bakin) qui lui font savoir que Djakarta ne tolérerait pas un gouvernement comprenant des marxistes, l'UDT, affaiblie et abandonnée par le Portugal, tente de prendre le pouvoir dans la colonie : la guerre civile dure trois semaines, cause la mort de 2 à 3 000 personnes et tourne à l'avantage de l'ASDT devenu le Fretilin (Front révolutionnaire pour l'indépendance de Timor est). Ce bref conflit fratricide sert trois mois plus tard, de prétexte aux autorités indonésiennes pour justifier l'invasion.

Début septembre 1975, le Fretilin prend le contrôle du territoire et en assure de fait l'administration avec l'accord de la grande majorité de la population. Dès cette époque, l'armée indonésienne organise des manœuvres de déstabilisation à la frontière, sans pour autant oser lancer ses 6 000 hommes dans une véritable offensive.

## Le Timor oriental

### Présentation géopolitique



Timor est une île située à la pointe orientale de l'archipel de la Sonde, à 500 km environ au nord des côtes Australiennes et à l'ouest de la Nouvelle-Guinée. Attirés par l'exploitation du bois de santal, les Portugais exploitent la partie orientale de l'île dès le début du XVI<sup>ème</sup> siècle. Mais l'instauration d'une véritable administration coloniale ne débute qu'à partir du dernier tiers du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle se fait au prix d'une série de guerres contre les puissances locales, dont certaines causent plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de morts. Dans ce pays montagneux, sans voies de communication, des « clans » patri-linéaires sont dirigés par des chefs locaux qui s'allient pour lutter contre le colonisateur. C'est également à cette époque que s'amorce la négociation avec les Pays-Bas pour la délimitation définitive de la frontière entre les colonies portugaise à l'est et néerlandaise à l'ouest ; ne parvenant pas à un accord, les deux parties demandent l'arbitrage de la Cour internationale de justice de La Haye qui rend un arrêt définitif en 1914, délimitant ainsi la frontière actuelle.

### Compétence consultative

Dans le cadre consultatif, la Cour ne peut être saisie que par des organisations internationales : Assemblée générale, Conseil de sécurité, mais aussi tout organe de l'ONU ou toute institution spécialisée autorisée (article 96 de la Charte).

L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité peuvent interroger la Cour sur « toute question juridique » mais les autres organes ne peuvent saisir la Cour que de « questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité ». Ainsi, le 8 juillet 1996, une demande d'avis consultatif de l'Organisation mondiale de la santé sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires a été rejetée par la Cour.

L'avis n'est pas un acte juridictionnel : c'est une opinion que la Cour transmet à l'organe qui la consulte afin de l'éclairer sur un point de droit international. Il ne possède donc pas la force obligatoire d'un arrêt ; toutefois, certains règlements peuvent prévoir que les avis consultatifs demandés à la Cour auront force obligatoire.

Depuis 1946, la Cour a rendu vingt-quatre avis consultatifs qui ont porté notamment sur l'admission d'Etats à l'ONU, la réparation de dommages subis au service des Nations Unies, les dépenses de certaines opérations des Nations Unies, la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, etc.

### Compétence contentieuse

La Cour ne peut être saisie que par des Etats qui ont accepté sa compétence de l'une des trois manières suivantes :

1. à l'occasion d'un litige particulier, les Etats concernés décident de saisir la Cour par un compromis, document dans lequel ils définissent l'objet du litige et les questions posées à la Cour ;
2. les Etats peuvent saisir la Cour en vertu d'une clause juridictionnelle : c'est le cas quand les Etats en litige ont signé un traité qui prévoit de soumettre à la Cour les différends concernant notamment l'interprétation ou l'application dudit traité ;
3. les Etats peuvent accepter à l'avance la juridiction obligatoire de la Cour par le mécanisme de *déclaration facultative de juridiction obligatoire*. Sur soixante-douze Etats ayant fait cette déclaration, douze ont cessé de l'accepter, soit du fait de l'expiration de la déclaration, soit du fait du non renouvellement ou de son retrait (Afrique du Sud, Bolivie, Brésil, Chine, Salvador, Etats-Unis, France, Guatemala, Iran, Israël, Thaïlande, Turquie). De plus, parmi les soixante-quatre déclarations actuellement en vigueur, certaines sont assorties de réserves qui excluent certaines catégories de différends.

## La procédure

Elle comporte une phase écrite (échange de pièces de procédure entre les parties) et une phase orale (plaidoiries en audience publique des agents et conseils). La Cour ayant deux langues officielles (français et anglais), tout ce qui est dit ou écrit dans l'une des deux langues est traduit dans l'autre. Après la phase orale, la Cour se réunit à huis clos pour délibérer, puis elle rend son arrêt en audience publique. Celui-ci est adopté à la majorité des juges présents ; en cas de partage des voix, celle du Président ou de celui qui le remplace est prépondérante.

L'arrêt est obligatoire et définitif. Si l'un des Etats en cause refuse de l'exécuter, l'Etat adverse peut recourir au Conseil de sécurité de l'ONU. L'arrêt n'oblige que les parties au litige. Les opinions séparées, annexées à l'arrêt, sont autorisées et manifestent le point de vue de juges qui expriment leur désaccord.

La Cour a rendu soixante-treize arrêts depuis 1946 sur des questions tantôt « classiques » (délimitation de frontières terrestres ou maritimes, par exemple), tantôt « délicates » d'un point de vue politique (prise d'otages, droit d'asile), tantôt capitales du point de vue de la consolidation des principes de droit international (non-recours à la force, non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats).

En parvenant à un règlement pacifique de différends internationaux, la Cour a contribué à éviter une escalade de ces différends.

## Quelques exemples

- 1980 : instance introduite par les Etats-Unis au sujet de la saisie de leur ambassade à Téhéran et la détention de leur personnel ; la Cour a conclu que l'Iran devait libérer les otages, restituer l'ambassade et verser des réparations ; l'affaire se conclut pas un règlement à « l'amiable » ;
- 1986 : résolution d'un différend frontalier entre le Mali et le Burkina-Faso ;
- 1989 : demande de réparations déposée par les Etats-Unis contre l'Italie pour la saisie d'une société italienne appartenant à des sociétés américaines : rejet par la Cour de la demande des Etats-Unis ;
- 1989 : plainte de l'Iran pour la destruction d'un avion de ligne par un navire de guerre américain : affaire close en 1996 à la suite d'un accord sur les indemnisations ;
- 1994 : la Cour est saisie par le Cameroun d'un recours en justice contre le Nigéria dans un litige de souveraineté relatif à la péninsule pétrolière de Bakassi : affaire en cours ... ;

entre autres de suivre la mise en place des institutions essentielles d'un Etat de droit, notamment d'un conseil constitutionnel et d'une administration neutre » (Chatomukh).

Raoul Jennar mentionne aussi que l'intervention de l'ONU a « marginalisé les Cambodgiens dans leur propre pays. La présence, dans un pays dont le revenu moyen ne dépasse pas 200 dollars par an, de plus de 20 000 personnes disposant d'une indemnité évoluant entre 80 et 150 US dollars par jour a des effets déstabilisateurs sur l'économie existante. C'est l'ONU qui, faute d'avoir pris les précautions élémentaires, provoque au Cambodge une des plus formidables inflations » (Cf. *Les Clés du Cambodge*).

## La question du jugement des Khmers Rouges

L'annonce de la mort de Pol Pot d'une crise cardiaque en 1998 est accueillie avec colère par la population car il n'a jamais été formellement jugé. Des désaccords entre le gouvernement du Cambodge et Kofi Annan pour l'organisation du procès des Khmers Rouges par les Nations Unies marquent le début de ce XXI<sup>ème</sup> siècle. Des discussions sont engagées en 1997 avec l'ONU à la demande du gouvernement royal du Cambodge. Elles aboutissent le 10 août 2001 à une loi promulguée par le roi Sihanouk privilégiant la formule d'un jugement des Khmers rouges par une cour spéciale nationale bénéficiant de l'assistance de magistrats, d'un co-procureur et d'un co-juge d'instruction étrangers. L'ONU, estimant cette loi insuffisante, souhaite que lui soit adjoint un protocole d'accord portant sur des points importants, qui n'a malheureusement pas abouti. Le gouvernement cambodgien souligne que le fait de demander l'aide de l'ONU « ne signifie pas que nous laissons les Nations Unies nous dicter ce que nous avons à faire ». C'est ainsi que l'ONU rompt les négociations avec le Cambodge sur ce sujet, déclarant que « l'indépendance et l'objectivité du tribunal ne peuvent pas être garanties » et que le gouvernement cambodgien « apparemment traîne les pieds pour traduire en justice des dirigeants des Khmers rouges vieillissants ». A l'heure de la mise en place de la Cour pénale internationale, le gouvernement de Phnom Penh persiste à vouloir organiser le procès, même sans la caution de la communauté internationale.

## Conclusion

La localisation géographique du Cambodge en fait un pays tampon soumis avec peu de répit aux plus sanglantes cruautés de l'Histoire du XX<sup>ème</sup> siècle. Aujourd'hui, malgré une sollicitude particulière de la communauté internationale, le pays continue à être miné par une pacification non achevée et l'impunité, la corruption et l'incompétence de ses dirigeants. Il constitue un abcès conflictuel au sein d'un environnement régional marqué par un dynamisme économique sans pareil.



tions politiques. Encore récemment, les élections de 2002 ont été marquées par une campagne électorale violente au cours de laquelle 15 candidats au scrutin ou militants politiques sont assassinés. Des observateurs de l'ONU notent que, dans certains cas, « des suspects échappent à l'arrestation grâce à l'armée ». Enfin, l'intervention de l'ONU dans les affaires du pays est perçue par une partie de la population et par ses dirigeants comme une nouvelle occupation du pays par des forces étrangères. Cette question de la souveraineté du Cambodge empoisonne aujourd'hui les discussions au sujet de l'organisation du procès des Khmers Rouges.

Certains observateurs dressent un bilan encore plus mordant des missions déclinées par les Accords de Paris :

- démilitarisation et retrait des forces étrangères : le cessez-le-feu imposé cesse d'être respecté moins de trois mois après la signature des Accords de Paris et le volume des activités militaires est revenu et resté à ce qu'il est depuis 1979. Sous le gouvernement de l'APRONUC, les Khmers rouges plus que double la superficie des territoires sous leur contrôle. Sur ces « zones inaccessibles » divisant le pays, la présence de soldats thaïlandais violant les Accords de Paris est constatée sans que l'on puisse y mettre fin. Ainsi, l'armée thaïlandaise déplace les bornes frontalières au détriment du Cambodge ;
- relèvement du pays : à peine 10% des travaux à effectuer sont entamés durant cette courte mission ;
- rapatriement des réfugiés : si le transfert des 372 000 réfugiés des camps Thaïlandais vers l'intérieur du pays est réalisé de manière satisfaisante par le HCR, la réinsertion des rapatriés par contre reste un échec. Les tâches du relèvement n'étant pas réalisées et les autorités en place ayant manifesté de la mauvaise volonté, la plupart des rapatriés ne peut pas réintégrer un travail et est réduit à la mendicité. La persistance de conflits armés sur le territoire contraint également des milliers de rapatriés à fuir une nouvelle fois ;
- justice et démocratie : si le CICR (Comité Internationale de la Croix-Rouge) obtient que soient libérés les prisonniers politiques détenus par le parti pro-vietnamien, il doit se contenter d'une déclaration du parti royaliste et de celui issu du régime de Lon Nol affirmant qu'ils n'ont pas de prisonniers, et s'incliner devant le refus des Khmers rouges de réaliser ce point des Accords de Paris. Quant aux élections, organisées selon un mode de scrutin imposé par l'APRONUC, elles demandent un vote pour un parti et non pour un candidat et engendrent ainsi un régime politique où les partis exercent un droit absolu sur les élus et sur le pouvoir judiciaire, défavorisant l'exercice de la démocratie. Ce dernier constat est fait par plusieurs observateurs ou acteurs de l'opération internationale au Cambodge qui témoignent que les autorités du Cambodge sont plus le parti communiste cambodgien que les premiers ministres. « Il faut un comité de sages internationaux chargé

- 1994 : litige entre la Lybie et le Tchad sur une bande territoriale frontalière : la Cour statue en s'appuyant sur un traité passé entre la France et la Lybie en 1955 : la Lybie s'exécute.

## La Cour pénale internationale

Longtemps considérée comme un rêve d'idéalistes, la Cour pénale internationale (CPI) est devenue réalité en juillet 2002. Dans le sillage des procès de Nuremberg et Tokyo, à l'exemple des Tribunaux « ad hoc » créés pour juger les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda (TPIY et TPIR), mais dotée d'une compétence universelle et sans limite dans le temps, elle pourra juger les criminels de guerre, les auteurs de génocide et de crimes contre l'humanité.

Le principe de cette cour avait été décidé à Rome, en juillet 1998, lors d'une conférence internationale ; ce « Statut de Rome » avait été signé par 139 pays mais la mise en place de l'institution ne pouvait être effective qu'après la soixantième ratification. Ce seuil a été franchi en avril 2002 et, selon les termes du Statut, la Cour a une existence officielle depuis le 1er juillet 2002. Elle devrait pouvoir commencer à fonctionner dans le courant 2003. Installée à La Haye, indépendante des Nations Unies, elle se distingue de la Cour internationale de justice qui ne s'occupe que des différends entre Etats ; à noter que des pays comme les Etats-Unis, la Russie, l'Israël, n'ont toujours pas ratifié le traité – quant à la Chine, elle ne l'a même pas signé...

## Compétences

Les crimes qui entrent dans la juridiction de la Cour pénale internationale sont : le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, tels que l'extermination de civils, la mise en esclavage, la torture, le viol, les persécutions pour motifs raciaux, ethniques ou religieux, la déportation, l'apartheid.

## Le Conseil de tutelle

Suite aux bouleversements politiques et économiques résultant de la seconde guerre mondiale, le Conseil de tutelle reprend, avec de sensibles modifications le mécanisme des mandats mis en place par la SDN. Les territoires attribués par cette dernière aux grandes puissances, avaient été divisés en trois catégories correspondant aux mandats A, B et C.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Mandat A** : pays appartenant à l'Empire ottoman, ayant atteint un degré de développement suffisant pour être reconnue comme nation indépendante (à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules).

**Mandat B** : Les termes sont identiques au mandat A auxquels s'ajoutent des restrictions militaires et le principe de l'égalité commerciale.

Lorsque la Charte de l'ONU est entrée en vigueur, les territoires relevant des mandats A de la SDN avaient déjà tous accédé à l'indépendance. Les collectivités relevant des mandats B et C, au nombre de onze, furent transformées en territoires sous tutelle.

Le Conseil de tutelle a un rôle de surveillance ; il discute les rapports qui lui sont remis par les autorités administratives sur les progrès réalisés dans les territoires au point de vue politique, économique et social. Il peut aussi envoyer des missions spéciales.

Le Conseil de tutelle, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, se compose des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, des membres chargés d'administrer les territoires sous tutelle et de membres élus pour trois ans, de sorte que le total des membres se partagent également entre ceux qui administrent et ceux qui n'administrent pas.

Actuellement, tous les territoires ont accédé à l'indépendance ou se sont unis à un Etat voisin (le dernier fut Palaos, en 1994) et le Conseil de tutelle est en sommeil. C'est le Conseil de sécurité qui exerce les fonctions de tutelle de l'ONU dans les « zones stratégiques ».

Reconstitué, il pourrait « devenir l'instance par l'intermédiaire de laquelle les Etats Membres exerceraient leur tutelle collective pour assurer l'intégrité de l'environnement mondial et d'éléments du patrimoine commun tels que les océans, l'atmosphère et l'espace, établir un lien entre les activités menées par l'ONU et la société civile dans les domaines d'intérêt planétaire qui exigent la contribution active des secteurs public, privé, associatif » (proposition de Kofi Annan, 14 juillet 1997).

---

**Mandat C** : Ces mandats s'appliquent au Sud-Ouest africain et aux îles du Pacifique peu peuplées qui étaient sous domination allemande. Ces zones sont administrées par une puissance mandataire, selon ses propres lois et son considérés comme partie intégrante de leur territoire.

bue de façon importante et positive à l'élaboration de la législation électorale que les autorités cambodgiennes se doivent d'adopter. Dès son installation, le Centre a pour principale activité l'assistance juridique au gouvernement cambodgien. A ce titre, il participe à l'élaboration de plusieurs projets de lois, dont ceux sur les élections et sur les partis politiques. Ses autres activités se déploient dans les domaines de l'information et de la formation en droits de l'Homme, ainsi que sur l'observation du respect de ces droits.

Cependant, à l'approche de ces élections, une crise politique éclate et la presse fait état de l'assassinat de 3 candidats aux élections communales. Les royalistes au pouvoir mettant en place des militaires et anciens Khmers Rouges pour gonfler leurs rangs, le parti de Hun Sen (provenant de l'ancien régime de tendance provietnamienne) aurait déclenché des violences pour les en déloger. Dans une lettre datée du 2 avril 1998, le Secrétaire général des Nations Unies attire l'attention des autorités cambodgiennes sur un certain nombre de préoccupations susceptibles d'altérer la transparence et la crédibilité des élections envisagées. Une référence directe est notamment faite à l'absence de poursuites engagées contre les auteurs de violations massives des droits de l'Homme, génératrice d'un climat d'impunité, et à l'absence d'un cessez le feu permanent, nécessaire pour assurer aux principales forces politiques des conditions équitables de campagne électorale. Le déploiement des 220 observateurs des Nations Unies, répartis en 110 équipes, s'effectue de façon à ce que toutes les régions du pays soient visitées et que toutes les circonscriptions électorales (23, provinces et municipalités confondues), soient observées le jour du scrutin (le 26 juillet 1998). Les élections elles-mêmes se déroulent dans le calme et installent un gouvernement de coalition du parti de Hun Sen et du parti de Sihanouk. Les récentes élections de 2002 réitérèrent la victoire du parti de Hun Sen et confirment la perte d'influence du parti royaliste.

## Les limites de l'intervention de l'ONU

L'opération des Nations Unies au Cambodge reste l'une des plus ambitieuses jamais mises en place par l'ONU, tant en termes de coût (quelque 2 milliards de dollars) que d'effectifs (plus de 22 000 hommes) ou encore de mandat (l'Autorité provisoire étant de fait une semi-tutelle). Elle est présentée comme un exemple de succès par les Nations Unies puisqu'elle a mené à l'arrêt de la guerre civile et la mise en place d'élections libres. Certains observateurs la qualifie de « demi-succès ». En effet, une stabilité relative est ramenée dans le pays qui reste cependant dans une logique de corruption et de violence de clans, d'intimidations et de luttes d'influence, de liens politico-militaires stériles. Les hommes de l'Etat comptent encore de nombreux militaires et anciens Khmers Rouges qui échappent toujours à la justice. Quant aux élections libres de 1993, plutôt qu'instaurer une réelle démocratie, elles mènent à la restauration du roi Sihanouk. Les élections de 1998 et 2002 semblent cependant montrer que cette restauration ne constitue qu'une transition vers la démocratie, même si aucune de ces deux élections n'est exempte de violences et intimidations.

ration ou la reconstruction des équipements et infrastructures dans des secteurs de base comme la santé, l'éducation, les communications.

L'action de l'APRONUC, notamment par la création d'une radio d'information déjouant la propagande de discrédit des élections par certains partis, favorise une certaine ouverture de la société cambodgienne et permet la constitution de 20 partis politiques et de 4 associations cambodgiennes de promotion et de défense des droits de l'Homme, ainsi que la naissance d'une presse indépendante et libre. Des centaines de travailleurs sociaux et administratifs (de l'ONU et des ONG) réalisent un travail remarquable d'éducation civique, de formation d'agents électoraux cambodgiens et d'enregistrement des électeurs, de structuration de la campagne électorale en organisant des milliers de réunions politiques publiques en dépit de menaces et pressions en tout genre. Malgré les intimidations et violences politiques nombreuses, près de 90 % des électeurs s'expriment en 1993. A l'issue de ce scrutin, le parti dirigé par le fils de Sihanouk est élu pour cinq ans et Sihanouk est rapidement à nouveau proclamé roi. Le Roi est Chef d'Etat à vie. Il « règne mais n'exerce pas le pouvoir ».

### Rôle d'observateur des Nations Unies lors des élections législatives qui ont suivi.

Les élections législatives de 1998 sont bien mises en place par le Gouvernement Royal du Cambodge qui, dès 1996, demande à l'ONU et au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de bénéficier de leur assistance technique et financière. A la suite de cette requête examinée conjointement par le département des affaires politiques de l'ONU et par les services compétents du PNUD, il est arrêté que l'intervention de l'ONU dans la préparation et le déroulement des élections se fait sous l'angle de la coordination et du soutien des activités d'observateurs internationaux de court terme et de long terme, envoyés par des gouvernements et organisations intergouvernementales pour l'observation de toutes les phases du processus électoral dans le cadre du Secrétariat de l'assistance électorale au Cambodge (UNEAS). L'ONU, en la personne du Représentant spécial du Secrétaire général au Cambodge (l'indien Lakhan Mehrotra), et le Comité électoral national (NEC), assurent conjointement la coordination des activités de ces observateurs internationaux. Le Représentant résident du PNUD au Cambodge entreprend, par ailleurs, dès octobre 1996, des contacts et rencontres avec les autorités politiques cambodgiennes, dont le Ministère de l'Intérieur responsable à cette époque de la préparation des élections, les organisations non gouvernementales nationales et internationales (comme le NDI (National Democratic Institute) installé au Cambodge depuis les élections de 1993), ainsi que les partenaires au développement du Cambodge. Des réunions mensuelles d'abord, puis hebdomadaires ensuite, permettent d'identifier les termes d'un partenariat, notamment dans les domaines de la législation, en l'absence de lois électorales, ainsi que du financement des futures élections. S'agissant de la législation, le Centre des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, présent au Cambodge depuis 1993, contri-

## La réalité de l'ONU : études de cas

### La guerre de Corée



### L'avant guerre

La conférence de Yalta (4-11 février 1945), qui réunit Roosevelt, Churchill et Staline pour organiser l'après guerre traite principalement des problèmes européens mais Roosevelt souhaite aussi l'aide de Staline pour terminer au plus vite la guerre contre le Japon. Il est notamment décidé qu'après l'évacuation des Japonais, la Corée serait occupée par l'URSS au nord du 38e Parallèle et par les Etats-Unis au sud.

De Yalta on annonce la conférence de San Francisco qui aura lieu les 25-26 juin et au cours de laquelle sera élaborée une Charte des Nations Unies.

Entre temps, Truman a succédé à Roosevelt, décédé le 12 avril 1945.

Le 6 août 1945, la bombe atomique est lancée sur Hiroshima. Le 15 août 1945, le Japon capitule et la Corée est occupée, comme prévu, par les Soviétiques et les Américains.

Le 24 octobre 1945, la Charte est signée par les 51 pays fondateurs : c'est la naissance officielle de l'ONU.

En Corée, le statu quo va durer jusqu'en 1949 malgré des accrochages entre Coréens du Nord et Coréens du Sud, les deux Chefs d'Etat mis en place par les deux puissances se prétendant chacun seul légitime et revendiquant l'unification à leur avantage.

En janvier 1949, l'URSS retire ses troupes de Corée du Nord, bientôt suivie par les Etats-Unis au Sud. S'ensuivent de fréquents accrochages à la frontière.

Le 1er octobre 1949, un régime communiste s'établit en Chine.

Le 12 janvier 1950, le secrétaire d'Etat américain déclare que la Corée du Sud ne fait pas partie du périmètre de sécurité des Etats-Unis. En effet, ce pays privilégie alors la république de Chine nationaliste (Formose devenue Taiwan) pour contrer le gouvernement de la Chine populaire continentale qui vient de prendre le pouvoir. L'URSS, quant à elle, ne siège plus au Conseil de sécurité de l'ONU pour revendiquer l'admission de la Chine communiste, à la place de la Chine nationaliste, comme membre de droit du Conseil de sécurité...

Les conditions de la guerre sont réunies.

## La guerre

Le 25 juin 1950, l'armée coréenne du Nord franchit le 38<sup>e</sup> Parallèle et envahit la Corée du Sud ; Le Conseil de sécurité des Nations Unies demande aussitôt un cessez-le-feu et le retrait des troupes nord-coréennes au Nord du 38<sup>e</sup> Parallèle ; deux jours plus tard, il adopte une résolution américaine qui, après le constat du refus de la Corée du Nord de respecter la résolution du 25 juin, demande aux membres de l'ONU de soutenir la Corée du Sud.

Le 28 juin, les Nord-Coréens s'emparent de Séoul.

Les Etats-Unis ne veulent pas laisser le Nord étendre son hégémonie sur le Sud avec l'accord sinon l'appui de l'URSS, et créer ainsi un précédent menaçant pour la présence américaine en Asie du Sud-Est. Le Président Truman décide d'envoyer les troupes américaines stationnées au Japon pour soutenir les coréens du sud. Mais, par prudence diplomatique et pour s'attribuer une légitimité, ils demandent l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU. L'intervention se fait donc sous « contrôle » de l'ONU par des troupes principalement américaines et des détachements britanniques, français, turcs, et néerlandais.

Dans un premier temps, les troupes des Nations Unies subissent de sérieux revers. De juillet à septembre, les Nord-Coréens lancent une offensive victo-

- création d'un environnement politique neutre par le contrôle de l'administration civile ;
- maintien de l'ordre et du droit (police) ;
- relèvement du pays.

Pendant la période précédant l'établissement et le déploiement de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), une Mission réparatrice des actions de l'ONU sur le territoire (MIPRENUC) est lancée.

### Nov 1991-mars 1992 : MIPRENUC

#### La force militaire de mission provisoire des Nations Unies au Cambodge

Cette mission provisoire placée sous les ordres de l'ambassadeur du Bangladesh, Ataul Karim, comprend une composante civile et une composante militaire regroupant 23 nationalités. Elle a pour premier objectif de ramener la stabilité dans le pays. Pour parvenir à l'arrêt de la guerre civile, les moyens mis en œuvre par la force militaire de l'ONU sont les suivants :

- maintenir le cessez-le-feu et favoriser le dialogue entre les quatre factions ;
- aider à la résolution d'incidents ;
- recenser les forces, l'armement et les munitions de chacune des factions, et engager le désarmement.

Cette mission provisoire comprend également la mise en place d'activités de formation de la population civile au danger des mines. Ce programme d'alerte est ensuite élargi par une formation de la population cambodgienne à la détection des mines et au déminage, en particulier sur les itinéraires utilisés pour le rapatriement, dans les centres d'accueil et dans les zones de réinstallation.

### Mars 1992-sept 1993 : APRONUC

#### Le gouvernement d'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge

Le gouvernement d'autorité provisoire constitué par les Nations Unies et sous son autorité mobilise sur le terrain plus de 22 000 militaires, policiers et experts civils de l'ONU recrutés sur le plan international ou local. Leur mission est d'assurer l'application des accords de Paris et principalement le maintien de l'ordre par les forces militaires et policières, et l'organisation d'élections libres et équitables par les experts civils (50 000 cambodgiens servent en qualité de personnel électoral et environ 900 observateurs internationaux sont détachés par les Etats). Le tissu économique du pays étant profondément perturbé par la dictature des Khmers Rouges qui perpète une véritable élimination des intellectuels et une désurbanisation abusive, l'APRONUC prévoit également la répa-

prendre la direction d'une coalition rassemblant toutes les forces s'opposant au régime pro-vietnamien, et précédant un désarmement de toutes les factions. Mais la conférence des Nations Unies sur le Cambodge à New York de juillet 1981, à laquelle Sihanouk ne participe pas, accepte la demande chinoise selon laquelle, après un cessez-le-feu et le retrait des forces vietnamiennes, les Khmers rouges ne devraient pas être désarmés. La reconstitution de l'armée de Pol Pot est même financée par les Etats-Unis qui versent, entre 1980 et 1986, 85 millions de Dollars par l'intermédiaire d'une organisation humanitaire établie à Bangkok sous le nom de « Kampuchean Emergency Group ». Dans le même temps un tribunal populaire cambodgien déclare Pol Pot et Ieng Sary coupables de crime de génocide et le centre de torture de Tuol Sleng est transformé en musée du génocide perpétré par les Khmers Rouges. La guerre civile entre ces factions et le gouvernement pro-vietnamien est ainsi entretenue et intensifiée pendant plus de 10 ans, chacune des parties se retrouvant instrumentalisée par les grandes puissances.

C'est la fin du système soviétique et donc de la guerre froide qui modifie le profil géopolitique de la région et le retrait unilatéral des forces vietnamiennes du Cambodge en 1989 permet d'aboutir à une relative stabilisation. Le nom du pays redevient officiellement Etat du Cambodge en 1989. Les accords de Paris de 1991 prévoient une réconciliation générale dans le cadre d'un retour à la monarchie du roi Sihanouk et marquent le début d'une semi-tutelle de l'ONU au Cambodge.

## Le rôle de l'ONU

La décision de créer une Autorité Provisoire des Nations Unies pour le Cambodge (APRONUC) est prise en novembre 1990. A la mi-novembre 1991, les Accords de paix, signés à Paris, établissent un Conseil national suprême dirigé par Sihanouk mais qui regroupe les quatre parties de la guerre civile : les royalistes, les khmers rouges, un front issu de la république du général Lon Nol, et le parti du peuple cambodgien issu du régime communiste pro-vietnamien. Ce Conseil national suprême est « l'organe légitime unique et source de l'autorité du Cambodge ; il incarne pendant la période de transition (avant des élections libres) la souveraineté, l'indépendance, et l'unité du Cambodge » mais il délègue à l'ONU « tous pouvoirs nécessaires » pour assurer l'application de l'accord.

Les accords de Paris définissent ainsi les objectifs et les moyens de l'intervention de l'ONU. Ils comprennent 8 volets :

- démilitarisation du pays ;
- rapatriement des réfugiés et personnes déplacées ;
- vérification du retrait des forces étrangères ;
- mise en application du respect des Droits de l'Homme ;
- organisation des élections libres ;

rieuse en Corée du Sud. Un réembarquement des troupes alliées et un abandon de la Corée du Sud sont évités de justesse. Devant ce désastre, des moyens supplémentaires sont envoyés en renfort ; le 15 septembre, les troupes des Nations Unies franchissent à leur tour le 38<sup>e</sup> Parallèle et on envisage même d'envahir entièrement le Nord.

Mais l'intervention des troupes chinoises massées en Mandchourie, à laquelle personne ne croyait, contraint au repli les armées des Nations Unies. Cette période de la guerre, en plein hiver, est particulièrement dure, avec des combats au corps à corps. Le Général Mac Arthur, qui veut employer l'arme atomique, est limogé et l'objectif n'est plus alors que de revenir au statu quo ante autour du 38<sup>e</sup> Parallèle.

Le 10 juillet 1951, commencent les premiers pourparlers en vue d'un cessez-le-feu. Les négociations sont interrompues d'août à octobre ; une dernière offensive des troupes nord-coréennes se produit à ce moment-là ; le conflit se transforme en guerre de tranchées.

Le 25 octobre la conférence d'amnistie s'installe à Pan-Mun-Jon. A partir du 12 novembre, les troupes des Nations Unies cessent toutes opérations et la guerre entre dans une période d'immobilisme.

Les négociations se poursuivent, non sans difficultés, en particulier concernant les prisonniers. Aux Etats-Unis, le Général Eisenhower est élu Président, le 4 novembre 1952, sur sa promesse de faire cesser la guerre et de rapatrier les GI's.

Staline meurt le 5 mars 1953.

Le 9 juin 1953, les conditions d'armistice sont rejetées par la Corée du Sud et on assiste à une nouvelle offensive communiste. La Corée du Sud libère et rend à la vie civile, sur son sol, 27 000 prisonniers nord-coréens. Le 11 juillet, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis annonce qu'il ne refusera pas systématiquement les conditions d'armistice. Les troupes communistes lancent une dernière et violente offensive contre les Sud-Coréens le 13 juillet et le 23 juillet le cessez-le-feu est signé à Pan-Mun-Jom.

Les négociations aboutissent à une reconnaissance respective des deux Corées par les Etats-Unis et l'URSS. Cet armistice est toujours en vigueur. La guerre de Corée fut très meurtrière : elle fit 2 415 600 victimes.

## Rôle des Nations Unies

Pour les Nations Unies, la guerre de Corée est le baptême du feu. Pour la première fois de sa jeune existence, l'ONU étrenne le pouvoir de constituer une force internationale pour maintenir la paix. Devant l'invasion d'un pays par un autre (la Corée du Sud par celle du Nord) et le refus d'un cessez-le-feu, elle

intervient, à la demande de certains de ses membres. Par décision du Conseil de Sécurité, une force constituée principalement de soldats des Etats-Unis déjà présents dans la région est mise en place, sous commandement américain. Pour la première fois, le 27 juin 1950, l'ONU utilise cette possibilité que lui donne la Charte de constituer une armée internationale en mesure d'empêcher le recours à la force comme moyen politique.

Au Conseil de Sécurité, le siège de membre permanent attribué à la Chine est occupé par la Chine nationaliste, repliée à Formose. Le gouvernement de la Chine populaire mis en place en 1949 par les communistes chinois venus récemment au pouvoir, qui n'a été pas été reconnu par les pays occidentaux à part l'Angleterre, ne compte pas parmi les membres du Conseil de Sécurité. Devant ce refus de reconnaissance, l'URSS pratique la politique de la chaise vide de janvier à août 1950.

Aussi, quand la décision d'intervenir aux côtés de la Corée du Sud est prise, le 27 juin 1950, c'est en l'absence de l'URSS. Encore aujourd'hui on ne comprend pas ce manque de réaction de l'URSS face à une situation grave qui impliquait concrètement un de ses satellites.

Les Etats-Unis, ayant pris l'ascendant militairement aussi bien sur leurs alliés que sur les Nations Unies, s'attribuent le droit de gérer la crise coréenne.

Quand l'URSS reprend sa place au Conseil de Sécurité, le 1er août 1950, elle demande le retrait des troupes de Corée arguant qu'il s'agit d'une « guerre civile ». Ne pouvant constituer une majorité au Conseil, elle fait jouer son droit de veto. Les Etats-Unis font alors voter, par l'Assemblée générale, une résolution qui lui permet, en modifiant l'article 12 de la Charte, de passer outre au droit de veto d'un membre du Conseil de Sécurité (les deux « grands », d'un accord tacite, se refuseront à utiliser cette résolution par la suite car elle aurait donné le pouvoir aux pays non alignés de censurer le Conseil de sécurité).

Le 7 octobre 1950, l'Assemblée générale autorise les forces des Nations Unies à franchir le 38e Parallèle.

Le 10 juillet 1951, débutent les pourparlers d'armistice entre les Nations Unies, représentées par un amiral américain, et les troupes communistes, représentées par un militaire nord-coréen. Les Nations Unies offrent un échange de prisonniers le 2 janvier 1952. Le 8 octobre 1952, devant le refus des communistes d'accepter certaines conditions, elles suspendent les pourparlers. Le 28 mars 1953, les communistes acceptent l'échange de prisonniers demandé par les Nations Unies.

On peut dire qu'à partir de 1951, le rôle de l'ONU en tant que tel est négligeable. De fait, pendant toute la guerre, le commandement américain en Corée prend et reçoit ses ordres directement du Président des Etats-Unis ou de son Etat-Major. Le Conseil de Sécurité et le Secrétaire général servent de chambres d'enregistrement. Quand certains militaires américains envisagent très sérieusement l'emploi de la bombe atomique, l'interdiction vient des hommes politi-

Pourtant, il faudra attendre vingt ans avant que l'ONU, ainsi que certains gouvernements occidentaux menés par celui des Etats-Unis, ne manifestent un intérêt pour traduire les Khmers rouges en justice. Après trois années d'exactions au cours desquelles un véritable « auto-génocide » de près de 2 millions de cambodgiens, soit presque un tiers de la population, est perpétré (en moyenne, 1150 personnes tuées par jour), c'est l'intervention des communistes vietnamiens qui déloge les Khmers Rouges en 1979. Partout au Cambodge, les soldats vietnamiens sont accueillis comme des libérateurs.

Sihanouk se présente alors au Conseil de sécurité comme le porte-parole du Kampuchéa Démocratique et condamne l'invasion vietnamienne. En réponse, le Conseil de sécurité déclare qu'il considère le gouvernement du Kampuchéa Démocratique comme le seul gouvernement légitime du Cambodge et exige le retrait des troupes étrangères. Par crainte de l'expansionnisme vietnamien et soviétique en Asie, la Chine, l'ASEAN<sup>1</sup> et les Etats-Unis choisissent de soutenir les combattants du Kampuchéa démocratique pour obliger le Vietnam à retirer ses forces d'occupation sans intervenir directement dans le conflit. Dominée par une coalition anti-vietnamienne rassemblée par ces Etats, l'Assemblée générale des Nations Unies confirme la position du Conseil de sécurité en 1979. Elle décrète un embargo du régime pro-vietnamien en limitant de fait toute aide aux besoins urgents du Cambodge. Refusant de prendre en considération le sort des populations vivant à l'intérieur du Cambodge, l'Assemblée générale répètera chaque année la même volonté d'isoler le pays. Le gouvernement en exil des Khmers rouges conserve ainsi le siège du Cambodge à l'ONU, seul ou en coalition avec d'autres factions de résistance, jusqu'en 1990. L'ONU devient ainsi l'instrument de la survie politique et militaire des Khmers rouges et, par conséquent, de leur impunité. Pendant dix ans, l'embargo prive le peuple cambodgien des droits les plus fondamentaux que sont le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit à l'enseignement, le droit au développement, droits pourtant reconnus et consacrés par des conventions internationales. L'UNICEF et le Comité international de la Croix-Rouge envoient des missions de reconnaissance et initient une mobilisation humanitaire internationale qui bénéficie davantage à la population des camps installés à la frontière thaïlandaise qu'à celle de l'intérieur du pays ; elle est massivement détournée par des officiers thaïlandais et des chefs de guerre cambodgiens ainsi que par des notables du régime.

Malgré ce désaveu de la communauté internationale, un régime communiste plus modéré pro-soviétique est installé dès 1979 au Cambodge sous la tutelle du parti communiste vietnamien. Le pays reste le sanctuaire des mouvements armés d'opposition réfugiés dans les montagnes orientales adossées à la frontière thaïlandaise et notamment la résistance royaliste sihanoukiste et les résistances khmers rouges derrière Pol Pot et Ieng Sary qui, en visite à Pékin, reçoit 5 millions de dollars pour poursuivre la lutte. Le roi Sihanouk se déclare prêt à

<sup>1</sup> Association des Nations d'Asie Sud-Est pour le développement économique, social et culturel.

Son neutralisme n'empêche pas le Cambodge de devenir un théâtre d'affrontement lors du conflit Etats-Unis – Vietnam. En 1965, suite à des incursions des troupes américaines et sud-vietnamiennes dans son territoire, le Cambodge rompt ses relations diplomatiques avec les Etats-Unis. Elles reprennent en 1969. Mais en 1970, les Etats-Unis bombardent des camps communistes suspects sur le territoire cambodgien, atteignant des milliers de civils et entraînant ainsi le pays à contrecœur dans la « Guerre du Vietnam ». Les troupes américaines et sud-vietnamiennes envahissent dans la foulée le Cambodge, accusé d'abriter les bases arrières du Viet-Minh. Le roi Sihanouk est destitué. Durant son exil qui dure 23 ans, il donne des conférences de presse et se présente à plusieurs reprises au Conseil de sécurité comme le porte-parole légitime du Cambodge, mais n'y est pas toujours considéré comme tel. Le régime militaire de Lon Nol, soutenu par les Etats-Unis, lui succède en 1970 jusqu'à la chute de Saïgon en 1975 qui marque la victoire du Vietnam. Entre 1970 et 1975, la guerre détruit les infrastructures et les équipements. Presque toutes les réalisations (routes, écoles, hôpitaux, dispensaires, appareil industriel) du protectorat français et des années de son indépendance (1953-1970) sont, en 1975, soit très gravement endommagées, soit anéanties.

Au sein des forces communistes du pays, c'est alors la tendance pro-chinoise qui l'emporte avec à sa tête Pol Pot soutenu par la Chine et qui parvient à instaurer dans la terreur le régime dictatorial des Khmers Rouges. En août 1975, ils proposent à Sihanouk le poste de chef d'Etat. Sihanouk accepte. Le Cambodge est alors renommé « Kampuchea Démocratique » et muni d'une constitution. Mais le gouvernement des Khmers Rouges soumet le pays à l'application d'un communisme intégral et totalitaire dirigé vers la désurbanisation (mobilisation forcée de toute la population des villes pour les travaux agricoles comprenant défrichage et mise en culture de terres jusque là incultes), la fermeture des écoles et la déportation vers des camps de rééducation des opposants et des intellectuels. Le Cambodge franchit ainsi une nouvelle étape de sa destruction. Ce sont les forces vives de la nation qui sont atteintes. Les ressources humaines du pays sont réduites à néant. Des professions entières disparaissent. En 1979, 90 % des Cambodgiens titulaires d'un certificat ou d'un diplôme supérieur à celui du niveau primaire sont morts ou en exil. Sur 55 magistrats, 4 sont encore en vie. Sur 450 médecins, 48 ont survécu. A cela s'ajoutent des revendications et des attaques territoriales sur le Sud du Vietnam qui marquent une politique ultra-nationaliste et xénophobe. En avril 1976, Sihanouk démissionne de son poste de chef de l'Etat. Malgré l'autarcie du Kampuchea démocratique, l'ampleur des atrocités commence à filtrer dès 1977. À Paris, des réfugiés et résidents cambodgiens en France adressent à l'ONU, à l'UNESCO, aux Ligues des Droits de l'Homme, à Amnesty International, une motion décrivant le régime des Khmers rouges sans provoquer de réaction significative. En 1978, la sous-commission des droits de l'homme de l'ONU entend à Genève de très nombreux témoignages sur le génocide en cours. Plusieurs gouvernements (Australie, Canada, Grande-Bretagne, Norvège, Etats-Unis) fournissent leurs propres témoignages. Le rapport de la sous-commission conclut au génocide.

ques et notamment du Président des Etats-Unis. A aucun moment les Nations Unies ne prennent part à la discussion et à la décision de ne pas utiliser cette arme.

L'ONU ne prend pas d'initiatives autonomes, sauf quand son Secrétaire général exige des libertés de choix de résidence pour les prisonniers. Ces revendications, qui vont au-delà des demandes des Etats-Unis, entraîne le blocage des négociations.

## Conclusion

### L'ONU

Si, sur le plan opérationnel et tactique, le rôle de l'ONU peut être considéré comme négligeable, son pouvoir ayant été en pratique délégué à la coalition des pays occidentaux, il ne faut pas pour autant conclure à son inutilité, bien au contraire.

Pour la première fois, l'organisation mobilisait une force armée, pouvoir qui avait manqué à la SDN pour jouer pleinement son rôle.

Les divers protagonistes étaient membres ou auraient dû être membres (Chine populaire) de l'ONU et à ce titre ils ont respecté un certain nombre de règles qu'ils avaient eux-mêmes édictées. En conséquence les Etats-Unis n'agissaient pas en leur nom, mais au nom des Nations Unies pour protéger un petit pays agressé. En face, l'URSS n'apparaissait pas en tant que telle, et même les soldats chinois étaient « volontaires ».

Qu'en aurait-il été de cette guerre si les belligérants ne s'étaient pas rencontrés régulièrement au sein des différentes instances des Nations Unies ? Ce conflit, au lieu d'opposer indirectement les deux grands, n'aurait pas gardé un caractère local, mais aurait certainement dégénéré en catastrophe.

Il est évident que ce dialogue permanent entre les membres de l'ONU se poursuit toujours; il est difficile, au-delà d'une analyse formelle des actes de l'ONU, d'en mesurer l'importance, mais il ne peut être que bénéfique.

### Une guerre pour la paix

La Guerre de Corée, premier conflit après la deuxième guerre mondiale, a été le premier et le dernier grand affrontement entre les deux grands et leurs alliés pour principalement deux raisons :

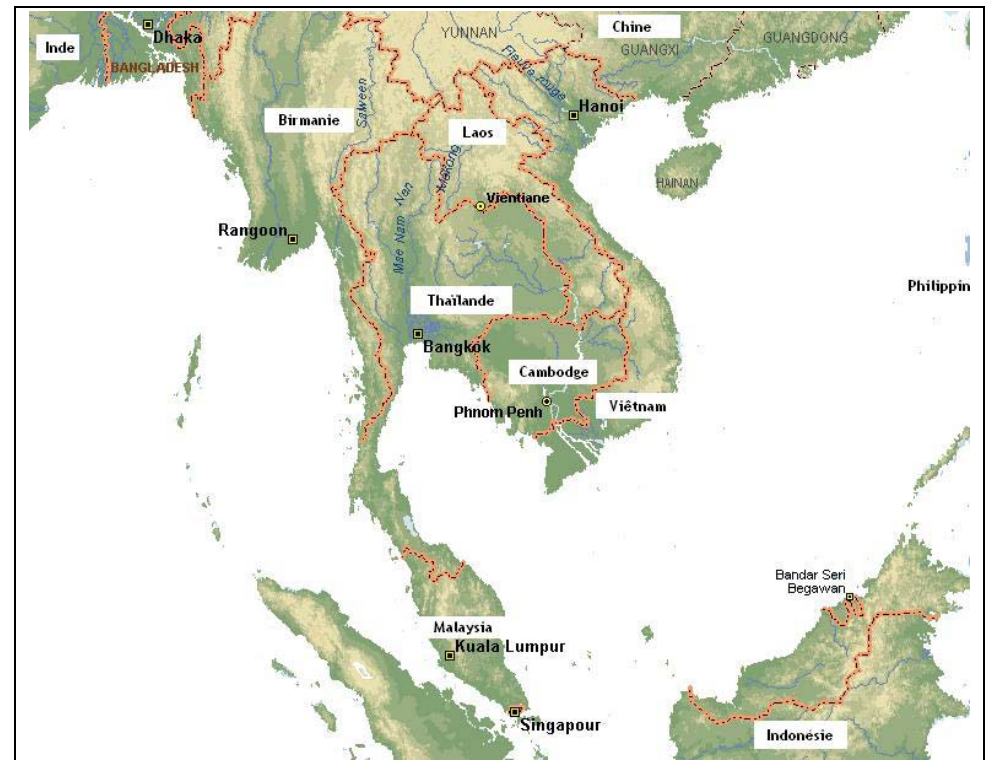


- la première : les généraux américains ont envisagé d'employer l'arme atomique mais les politiques<sup>1</sup> les en ont empêchés. Sans analyser les arguments employés, nous pouvons assurer qu'ils n'étaient pas conjoncturels et qu'ils avaient un caractère universel. Par la suite l'arme atomique est devenue une arme de dissuasion essentiellement politique ;
- la deuxième découle directement du rôle de l'ONU : ses règles de fonctionnement empêchant malgré tout un conflit direct de deux de ses membres, les affrontements deviennent indirects à travers des guérillas ou des guerres subversives restant localisées.

<sup>1</sup> Les hommes politiques américains, notamment le Président Truman, étaient les seuls à posséder cette arme.

## Le Cambodge

### Historique



Le Cambodge est au XIX<sup>ème</sup> siècle sur le point d'être absorbé par le Siam (Thaïlande) et l'Empire d'Annam (Vietnam) à l'instar du Laos. Il ne doit son salut qu'en se rangeant sous la protection de Napoléon III. Ainsi commence la colonisation française qui est marquée par de nombreux litiges territoriaux avec le Siam. A la fin de la seconde guerre mondiale, ces territoires sont restitués à l'Indochine française par le Siam - actuelle Thaïlande - allié du Japon et donc pays vaincu. Le Cambodge réussit tant bien que mal à se tenir en dehors de la guerre d'Indochine, oscillant entre le Viet-Minh et la France, guerre à l'issue de laquelle il recouvre son indépendance et devient une monarchie constitutionnelle dirigée par le roi Sihanouk en 1953. Il est admis à l'ONU en tant que pays neutre en 1955. C'est alors que le Cambodge, du fait des évolutions politiques de ses pays frontaliers, se retrouve au centre de la guerre froide, à l'intersection de deux zones d'influence : américaine avec la Thaïlande et soviétique avec le Vietnam, situation se compliquant encore de la présence tutélaire de la Chine.



A partir de 1964 l'URSS, de son côté, sans modifier sa position sur Chypre, commence à soutenir la Turquie qui s'éloigne de l'OTAN. Forte de ce soutien diplomatique, la Turquie est en position de force alors que la Grèce est mise au ban de la communauté internationale à partir de 1967. Dès lors, les Etats-Unis ne sont plus hostiles à une partition de l'île si elle permet une réconciliation gréco-turque, et la Turquie a les mains libres pour débarquer sur l'île en 1974.

Depuis la fin de la guerre froide et le dégel des relations gréco-turques, Chypre se trouve désormais dans la zone d'influence de l'Union Européenne. La Grèce adhère à la CEE en 1981, la Turquie est candidate ainsi que Chypre qui dépose officiellement sa candidature en 1990. L'adhésion est considérée comme une protection contre la Turquie par les Chypriotes grecs et une chance pour sortir du marasme économique pour les Chypriotes turcs. On peut donc penser que c'est dans ce cadre que se trouve naturellement une solution politique<sup>1</sup>.

## Conclusion

Le bilan du rôle de l'ONU à Chypre semble, après un demi-siècle de conflit, mitigé. Certes, elle soutient les Chypriotes dans leur volonté d'indépendance, évite à partir de 1974 la reprise des hostilités et apporte l'aide humanitaire nécessaire aux victimes civiles. Elle oeuvre pour une réconciliation des deux communautés, sans épargner ses efforts pour trouver une solution politique au conflit et susciter des négociations entre tous les protagonistes. Mais elle semble subir et prendre acte des actions militaires de tel ou tel sans vraiment avoir les moyens d'imposer les décisions du Conseil de sécurité. Elle ne dispose pas de moyens de pression suffisants, tant au niveau diplomatique que militaire, pour pousser les deux communautés à négocier avec conviction pour sortir du statu quo dans lequel elles se sont enfermées et dont elles se contentent. On a vu également comment les manœuvres diplomatiques de certains Etats qui ont des intérêts dans l'île (Royaume-Uni, USA, URSS, Turquie, Grèce) ne cessent d'interférer avec les positions de principe de l'ONU. Enfin, la médiation de l'ONU semble insuffisante car elle est dans l'impossibilité de proposer un cadre politique et économique qui transcende les clivages, au contraire d'une Union Européenne qui par sa politique d'intégration économique peut, comme pour la France et l'Allemagne après la seconde guerre mondiale, rétablir la confiance et la paix entre les communautés.

<sup>1</sup> En 2002, la candidature de Chypre a été retenue pour le prochain élargissement de l'Union Européenne.

## La question chypriote

### Historique d'une île à la dérive



### Les principales dates

- 16 août 1960 : Indépendance de l'île ;
- 21 décembre 1963 : début des violences inter-ethniques entre Chypriotes grecs et turcs ;
- 4 mars 1964 : vote à l'ONU de la résolution 186 par le Conseil de sécurité – création de la force d'interposition UNFICYP ;
- 15 juillet 1974 : Renversement de Mgr Makarios, chef du gouvernement chypriote, par des officiers grecs ;
- 20 juillet 1974 : La Turquie lance l'opération militaire Attila et occupe le nord de l'île.

## Les origines du conflit

Chypre, troisième île méditerranéenne en superficie, se situe depuis l'Antiquité à un carrefour de civilisations à l'Extrême-orient du monde grec et méditerranéen. Cette île a ainsi connu une longue histoire de dominations successives de la part des Grecs, des phéniciens, des romains, des ottomans puis des Britanniques. L'arrivée des ottomans au XVI<sup>ème</sup> siècle dans une île à population de culture hellénique constitue le point de départ de l'existence de deux communautés de culture et de religion différentes. Celles-ci, séparées par leur confession, c'est à dire le christianisme orthodoxe pour la communauté grecque et l'islam pour la communauté ottomane, vivent pendant plusieurs siècles de façon pacifique, grâce à la politique de respect ethnique et confessionnel pratiquée dans l'empire ottoman par le Sultan.

Cependant, le déclin de l'empire ottoman conduit à une cession progressive de l'île à l'Empire britannique à la fin du XIX<sup>ème</sup>. C'est alors que la séparation paisible des deux communautés prend un caractère nationaliste avec la majorité grecque qui revendique son rattachement à la Grèce (l'Enôsis), et la minorité turque (ex-ottomane) qui, pour être protégée de la majorité, s'allie aux Britanniques. Ces derniers mènent une politique coloniale ambiguë, favorisant l'une et l'autre des deux communautés sans jamais en satisfaire aucune. Cette politique du « diviser pour mieux régner » va accentuer de façon irrémédiable les rancœurs entre les deux communautés.

## De la lutte anti-coloniale à un partage de fait de l'île

### Le premier conflit et l'indépendance (1945-1960) :

Les Britanniques, pour des raisons géostratégiques (l'île est une base idéalement placée par rapport au Proche-Orient), refusent à Chypre, après 1945, une indépendance qu'ils accordent à leurs autres colonies. Une lutte intransigeante, inspirée et dirigée par l'Eglise orthodoxe chypriote, avec à sa tête à partir de 1950 le très charismatique Monseigneur Makarios et une droite ultranationaliste, va s'engager avec le colonisateur pour obtenir l'Enôsis, en refusant tout projet d'autonomie. A partir de 1955, cette lutte prend la forme d'actes terroristes que les Britanniques répriment violemment, aidés d'auxiliaires de la communauté turque. Le conflit d'abord colonial devient une lutte entre les nationalismes grec et turc. Alors que Makarios joue la carte de la décolonisation et de l'autodétermination en s'appuyant sur l'URSS, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis qui veulent garder l'île dans la sphère occidentale et éviter une guerre entre deux membres de l'OTAN privilégient un règlement du conflit à l'échelle régionale. C'est ainsi que la conférence de Londres tripartite Royaume-Uni, Grèce, Turquie (et excluant les Chypriotes) aboutit à la proclamation de la République de Chypre le 16 août 1960.

repandre les pourparlers afin de conclure un accord-cadre global n'ont pas encore permis de trouver une solution politique<sup>1</sup>.

## Les activités humanitaires

L'ONU mène des activités humanitaires de plusieurs sortes :

- elle apporte son aide, via le Haut Commissariat aux Réfugiés et l'UNFICYP, aux nombreuses personnes déplacées après les tragiques événements de 1974 ;
- elle facilite les contacts entre les deux communautés en mettant à leur disposition des points de rencontre et en organisant des manifestations bicommunautaires ;
- elle encourage l'activité agricole dans la zone tampon et le développement de projets intéressant les deux communautés grâce au PNUD ;
- elle s'occupe de la question des personnes disparues.

## L'ONU dépassée par des enjeux géostratégiques

Chypre, par sa position géographique, au carrefour de civilisations et de religions, a toujours été l'objet d'enjeux géostratégiques depuis sa colonisation par les Britanniques. A une échelle régionale, elle est au cœur du contentieux séculaire entre la Grèce et la Turquie. L'ONU, comme l'ex-puissance coloniale, a toujours placé le règlement du conflit à cette échelle. Mais Chypre a été aussi, à une échelle internationale, un enjeu Est-Ouest durant la guerre froide et le camp occidental a tout fait pour que l'île reste dans sa zone d'influence et même devienne un membre de l'OTAN comme la Grèce et la Turquie.

Les Etats-Unis, inquiets de cette instabilité du flanc sud de l'OTAN, prennent une part active dans le conflit chypriote. D'abord, ils soutiennent la volonté d'indépendance des Chypriotes grâce à des pressions croissantes via l'OTAN sur les Britanniques, indépendance vue comme seule parade pour éviter la guerre entre deux membres de l'OTAN. Comme médiateur, ils proposent différents plans, notamment le plan Acheson en 1964 favorable à l'Enôsis (réintégrant ainsi Chypre au sein de l'OTAN) et ils dissuadent la Turquie d'intervenir lors de la première crise de 64, crise qui risque d'entraîner une confrontation Est-Ouest dans la mesure où l'URSS soutenait Chypre. Enfin, agacés par la position de non-alignement du président chypriote dans lequel ils voient un obstacle à la résolution du conflit et un possible Castro, les Etats-Unis poussent la junte militaire grecque à le renverser.

<sup>1</sup> A la fin 2002, le dernier plan de paix du secrétaire général de l'ONU Kofi Annan propose aux dirigeants chypriotes une constitution de type helvétique : un Etat de Chypre indépendant prenant la forme d'un partenariat entre le gouvernement d'un Etat commun et deux Etats constituants, l'un grec chypriote et l'autre chypriote turc.

prennent des missions de bons offices et des rounds de négociations pour rapprocher les points de vue des deux communautés et dégager une formule agréant aussi bien aux Chypriotes grecs qu'aux Chypriotes turcs.

Un premier rapport du médiateur Galo Plaza est présenté en 1965. Celui-ci insiste sur l'impossibilité de séparer les deux communautés et la nécessité de renforcer l'Etat chypriote en remettant en cause la Constitution de 1960.

Les premières négociations intercommunautaires demandées par le Conseil de sécurité démarrent en 1968 entre Clerides et Denktash, respectivement représentants des communautés chypriotes grecques et turques. Mais elles aboutissent à une impasse et cessent en 1971. Les Nations Unies décident alors pour réactiver les négociations de nommer un représentant de l'ONU qui effectue un va-et-vient entre les deux parties et réussit à rapprocher leurs positions sur le fonctionnement d'un gouvernement central. L'accord est en vue lorsqu'en juillet 1974 a lieu la tentative de coup d'état contre Makarios qui met fin aux négociations.

Fin 1976, sous l'égide du Secrétaire général Kurt Waldheim, Makarios et Denktash se rencontrent à New-York, ils décident de reprendre les négociations et s'entendent sur la création d'une République fédérale, indépendante, non alignée et bicommunautaire avec un Gouvernement central assurant la cohésion et un territoire administré par chaque communauté. Ces négociations ont lieu à Vienne en avril 77 mais se concluent sans résultat tangible. Après une interruption de deux ans, des négociations reprennent durant une semaine en 1979, puis plusieurs mois en 1980, sous la pression de l'ONU et des Etats-Unis, mais sans volonté d'aboutir de la part des deux parties. Tous les pourparlers se heurtent à des conceptions de principe radicalement différentes sur la structure constitutionnelle de Chypre : la communauté turque est favorable à une constitution de type confédéral avec deux zones très autonomes et un pouvoir central réduit au minimum ; au contraire la communauté grecque soutient une vision de type fédéral avec un Etat central fort.

En 1983, le fait que la Grèce porte la question chypriote devant l'Assemblée générale de l'ONU entraîne une réponse violente de la communauté turque et l'interruption des négociations. Malgré la persévérance des efforts de paix du Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuellar qui propose en 1986 un nouveau plan préconisant une fédération avec deux Etats autonomes, l'impasse chypriote paraît complète. Le dégel des relations gréco-turques et l'élection à la présidence de la République de Chypre (réduite depuis 1974 à la communauté grecque) en 1988 d'un homme plus moderne, G. Vassiliou, permettent de reprendre les pourparlers et d'aboutir à des résultats positifs. Depuis, les efforts du Secrétariat général et les demandes répétées du Conseil de sécurité pour

## **Le second conflit (1963-1967) :**

Cet accord minimal conclu entre trois puissances étrangères et sans le désir des deux communautés de cohabiter est dès le départ voué à l'échec. La jeune République dotée d'une constitution inapplicable, car ne tenant pas compte de la dissymétrie démographique (majorité grecque), est rapidement paralysée par un véritable système d'apartheid. En décembre 1963, à la suite du refus du vice-président turc d'une réforme radicale de la constitution proposée par le président Makarios et visant à réduire les droits de la communauté turque, des actes terroristes sont perpétrés contre les Turcs suivant un plan visant à prendre le contrôle de l'île. Il s'ensuit un mouvement de panique chez les Turcs qui se réfugient dans des enclaves contrôlées par des milices turques, soutenues militairement et économiquement par la Turquie et soumises à un blocus par les Chypriotes grecs. Ces enclaves, administrées localement, échappent alors au contrôle du pouvoir central. Les Britanniques, après l'échec de leur médiation et le refus de leurs propositions, se résignent à porter le problème devant l'ONU qui envoie une force de paix s'interposer entre les deux communautés. Durant l'été 1964, ont lieu à nouveau des combats intercommunautaires qui provoquent l'intervention militaire de la Turquie via des bombardements mais les Etats-Unis empêchent le débarquement des forces turques. La séparation des deux communautés est alors chose acquise et la situation est bloquée par une domination des extrémistes.

## **Le renversement de Makarios et le débarquement turc en juillet-août 1974 :**

Après l'échec de six années de négociations intercommunautaires (1968-1974), Makarios est considéré par tous comme le principal obstacle au règlement du conflit. Devenu un leader tiers-mondiste charismatique, il prône l'indépendance et la souveraineté de Chypre, s'opposant ainsi aux Etats-Unis qui veulent la partition de l'île et à la junte militaire au pouvoir en Grèce depuis 1967 qui veut réaliser l'Enôsis. Un plan de déstabilisation de Makarios est alors orchestré par la junte et mené par la droite grecque ultra-nationaliste. Makarios qui tient bon est alors renversé par un coup d'état, organisé par la junte et soutenu par la CIA, et remplacé par un fanatique de l'Enôsis. La Turquie, qui craint le rattachement de l'île à la Grèce et qui est diplomatiquement en position de force, prend prétexte de ce coup d'état pour débarquer le 20 juillet 1974. La violence des combats, les nombreuses atrocités commises et les disparitions conduisent la quasi-totalité de la population grecque vivant au Nord à se réfugier au Sud. Un cessez-le-feu est obtenu le 22 juillet 1974 par le Conseil de sécurité de l'ONU après que les forces turques ont occupé une bonne partie du nord de l'île. Des négociations s'engagent mais échouent devant l'intransigeance des positions des deux parties. La Turquie reprend les combats pour parachever sa politique de nettoyage ethnique et occuper la totalité du nord de l'île soit 38% du territoire. Un second cessez-le-feu est signé le 16 août 1974. L'intervention

turque et le drame humain qui s'ensuit suscitent peu de réactions internationales.

### Un problème insoluble ?

Depuis 1974, malgré les nombreuses négociations sous l'égide de l'ONU, les parties campent sur leurs positions et Chypre s'est installée dans un statu quo avec au Nord les forces turques et au Sud les Chypriotes grecs qui s'affrontent régulièrement au niveau de la zone tampon démilitarisée et contrôlée par les casques bleus de l'ONU.

## Le rôle de l'ONU dans le conflit chypriote

### Une tribune et un tremplin diplomatique

Dès 1949, le Parti communiste chypriote grec demande à l'ONU dans un mémorandum, l'organisation d'un plébiscite en faveur de l'Enôsis. Les déclarations de l'ONU pour l'autodétermination des peuples colonisés permettent à la Grèce, parrain des Chypriotes grecs, de porter le débat devant l'ONU. Face aux refus des Britanniques d'entamer des discussions sur l'Enôsis, la Grèce demande en 1954 l'aide de l'ONU : un texte, certes vide de sens et sans conséquence, est adopté par l'Assemblée générale à l'automne 1954. L'ONU permet alors d'exercer des pressions diplomatiques sur la Grande-Bretagne.

Par la suite, Mgr Makarios, président de la jeune République de Chypre, cherche à internationaliser le conflit en le plaçant dans le cadre de l'ONU où il dispose du soutien des Non-Alignés et des Pays du Tiers-Monde à l'Assemblée générale. Cette position embarrasse les Etats-Unis qui veulent que Chypre réintègre l'OTAN et la Turquie qui se trouve en position de faiblesse diplomatique face à des Nations Unies hostiles à toute partition de l'île. L'ONU permet au leader des Chypriotes grecs de remporter des succès diplomatiques mais aussi de jouer un jeu dangereux en poursuivant le double objectif de l'édification d'une nation chypriote et du rattachement à la Grèce, empêchant peut-être ainsi de trouver une solution au conflit.

### Maintenir la paix

Le Conseil de sécurité prend en charge la question chypriote à la suite de la flambée de violence de décembre 1963 et à la demande de la Grande-Bretagne. Depuis, il reste saisi de la question et a voté plus de 100 résolutions concernant « la question de Chypre ».

La résolution 186 du 4 mars 1964, adoptée à l'unanimité, prévoit la mise en place d'une « force de paix » baptisée UNFICYP. Cette résolution reconnaît le gouvernement de Nicosie (capitale de Chypre) comme seule autorité légale et invite les Etats Membres à ne pas intervenir.

UNFICYP :

- effectifs : 1251 soldats, 35 policiers ;
- pertes : 170 personnes ;
- coût : 42 millions de dollars.

L'UNFICYP est une force d'interposition qui n'a pas pour objet de désarmer les milices ; c'est pourquoi, opérationnelle le 27 mars 1964, elle ne parvient pas à rétablir le calme et ne fait que prendre acte des positions des milices et de la formation des enclaves turques. Le mandat de la force de paix est depuis lors prorogé jusqu'à ce jour tous les trois mois par des résolutions du Conseil de sécurité.

Durant l'été 1964, l'ONU ne peut empêcher, ni l'arrivée sur l'île d'un contingent de 5000 hommes de l'armée grecque censée contrôler les milices mais ayant pour but de s'opposer à un débarquement de la Turquie, ni le bombardement de villages chypriotes grecs par l'aviation turque. En 1974, la force de paix et l'ONU ne font que prendre acte de l'occupation turque. Depuis lors, l'UNFICYP est chargée de faire respecter les lignes de cessez-le-feu séparées par une zone tampon. Cette zone devient un élément vital pour empêcher la reprise des hostilités ; cependant des centaines d'incidents ont lieu chaque année causant parfois la mort de soldats de la force de paix.

Certes, à chaque nouvel incident ou crise, le Conseil de sécurité demande aux protagonistes du conflit de respecter la souveraineté de Chypre, désapprouve formellement les actions militaires entreprises, demande le cessez-le-feu et exige la fin de l'intervention étrangère. Il demande également de cesser les constructions militaires aux abords de la zone tampon, de réduire les dépenses militaires afin « de rétablir la confiance entre les parties ». Cependant aucune de ces demandes plus ou moins pressantes n'est prise en compte ; et il n'y a pas de sanctions que ce soit pour la Grèce ou pour la Turquie. Cette dernière, responsable d'atrocités et de massacres durant son intervention en 1974 et qui mène une véritable politique de nettoyage ethnique, reste à ce jour impunie.

Depuis la crise de 1974, l'ONU réussit donc à maintenir un fragile *statu quo* militaire et un calme précaire entre les deux communautés. Mais comme le déclare lui-même le Conseil de sécurité, ce *statu quo* n'est pas une solution acceptable.

### La médiation

Dès sa résolution 186, le Conseil de sécurité demande au Secrétariat général des Nations Unies de nommer un médiateur qui a pour mission, conjointement avec les représentants des communautés et des gouvernements de Chypre, de la Grèce, du Royaume-Uni et de la Turquie, « de favoriser une solution pacifique et un règlement concerté du problème qui se pose à Chypre [...] ». Voilà donc près de 40 ans que les Secrétaires généraux successifs de l'ONU entre-