



## Conseil de sécurité

Distr.  
GÉNÉRALE

S/1994/1389  
1er décembre 1994  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PRÉSENTÉ EN APPLICATION DE LA  
RÉSOLUTION 959 (1994) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

### I. INTRODUCTION

1. Au paragraphe 5 de sa résolution 959 (1994) du 19 novembre 1994, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de mettre à jour ses recommandations sur les modalités de mise en oeuvre du concept de zones de sécurité et d'encourager la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), en coopération avec les parties bosniaques, à poursuivre ses efforts visant à la conclusion d'accords sur le renforcement du régime des zones de sécurité en prenant en compte la situation spécifique dans chaque cas. Au paragraphe 7, le Conseil a prié le Secrétaire général de présenter un rapport sur la mise en oeuvre de la résolution avant le 1er décembre 1994. Le présent rapport a pour objet d'informer le Conseil du résultat du réexamen des recommandations faites dans des rapports antérieurs concernant les zones de sécurité (S/1994/291 et Corr.1 et Add.1, S/1994/300 et S/1994/555), opéré à la lumière de l'évolution récente de la situation, ainsi que de proposer de nouvelles mesures qui doivent être étudiées d'urgence. Il comporte également des recommandations concernant les mesures à prendre pour stabiliser la situation dans la zone de sécurité de Bihać et aux alentours, comme demandé dans la déclaration de la Présidente du Conseil de sécurité, en date du 13 novembre (S/PRST/1994/66).

2. Le Conseil se souviendra que, dans le rapport du 14 juin 1993 que je lui ai présenté en application de sa résolution 836 (1993) du 4 juin 1993 (S/25939), j'avais indiqué que la FORPRONU devrait compter sur environ 34 000 hommes supplémentaires pour prévenir effectivement des attaques contre les zones de sécurité. Il a, malgré cela, décidé, dans sa résolution 844 (1993) du 18 juin 1993 de retenir l'"option légère", c'est-à-dire de n'autoriser que 7 600 hommes supplémentaires, dont les derniers ne sont arrivés sur le théâtre des opérations qu'un an plus tard. Les membres du Conseil voudront bien garder cela à l'esprit lorsqu'ils examineront le présent rapport.

### II. ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION DANS LES ZONES DE SÉCURITÉ

#### Zepa, Srebrenica et Gorazde

3. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport du 9 mai 1994 sur les zones de sécurité (S/1994/555), le concept de zone de sécurité a été appliqué à Zepa et à

Srebrenica avec plus de succès que dans les autres zones. Dans ces deux zones, les parties au conflit se sont mises d'accord sur un cessez-le-feu, le déploiement de troupes de la FORPRONU, et des mesures ad hoc de démilitarisation et autres, notamment la nette délimitation de la zone de sécurité. Bien que ces accords soient loin d'avoir été pleinement appliqués, la situation militaire à Srebrenica et à Zepa et autour de ces deux localités a été, au cours des sept derniers mois, généralement beaucoup plus stable que dans les autres zones de sécurité. On a toutefois assisté à une escalade de la tension à Srebrenica, née des explosions et échanges de tirs sporadiques, des difficultés fréquemment rencontrées pour acheminer l'aide humanitaire, et du redoublement des craintes de la population qui, en raison de l'évolution du contexte politique et militaire plus général, se sent plus vulnérable à une attaque serbe.

4. À Gorazde, la situation est demeurée tendue, bien que le cessez-le-feu dans la zone d'exclusion totale de trois kilomètres et dans la zone d'exclusion des armes lourdes de 20 kilomètres ait en général été respecté. Les deux parties ont souvent entravé la liberté de mouvement à Gorazde, et l'une comme l'autre ont pris pour cible le personnel de la FORPRONU. En vue de relâcher la tension et de réduire le nombre des violations du cessez-le-feu, des initiatives ont été prises pour permettre les récoltes, mettre un terme à l'activité des tireurs embusqués dans la zone d'exclusion totale et le long de la grand-route à l'extrémité méridionale de la poche, et aider la libération des prisonniers de guerre et des détenus. Ces mesures ont contribué à rendre les deux parties un peu plus coopératives – ce qui, à son tour, a entraîné quelques petites améliorations des conditions de vie dans la zone de sécurité.

5. Les Serbes de Bosnie ont, à plusieurs reprises, bloqué l'accès à Zepa, Srebrenica et Gorazde. Les difficultés rencontrées pour l'approvisionnement en carburant nécessaire à la FORPRONU ont considérablement gêné les patrouilles. L'acheminement de l'aide humanitaire, et en particulier d'articles d'une importance vitale pour survivre à l'hiver, a également été entravé, 70 % du tonnage requis atteignant les enclaves en octobre et 50 % seulement en novembre.

#### Tuzla

6. Tuzla a subi le contrecoup des opérations militaires menées dans les collines de Majeвица au nord-est de la localité. Des obus ont été sporadiquement tirés sur le centre ville et les zones adjacentes; le nombre d'incidents de ce genre a considérablement augmenté en novembre alors que les forces gouvernementales accentuaient leur pression en vue de déloger les forces serbes de la zone du mont Stolice. La situation humanitaire à Tuzla s'est encore détériorée avec l'arrivée de plus de 6 000 personnes déplacées, expulsées des zones de Bijeljina et de Janja, tenues par les Serbes, en particulier en septembre. En revanche, l'accès à Tuzla par la route s'est nettement amélioré grâce à l'accord de cessez-le-feu entre les Bosniaques et les Croates de Bosnie. Bien que l'accès à Tuzla soit tributaire de routes secondaires (qui devraient se détériorer considérablement avec l'hiver), aucun obstacle majeur n'a été rencontré au cours des sept derniers mois, même si les négociations engagées par la FORPRONU en vue d'obtenir l'ouverture de l'aéroport pour les vols transportant l'aide humanitaire n'ont pas abouti. Contrairement aux autres zones de sécurité, Tuzla n'est pas encerclée par les forces serbes de Bosnie.

Sarajevo

7. Les conditions matérielles de la vie à Sarajevo se sont très nettement améliorées dans les quatre mois qui ont suivi l'accord du 9 février 1994 sur le retrait ou la mise sous contrôle de la FORPRONU de l'armement lourd, accompagné de l'accord du 17 mars 1994 sur la liberté de circulation. À Sarajevo et dans les environs, les services publics de distribution ont nettement mieux fonctionné pendant cette période, amélioration à laquelle le bureau du Coordonnateur spécial pour Sarajevo et la FORPRONU n'est pas étranger. Il faut cependant regretter que la fermeture des routes qui traversent l'aérodrome de Sarajevo par les Serbes de Bosnie le 26 juillet 1994 ait une fois de plus restreint l'accès aux produits commerciaux. Depuis cette date, ces routes sont périodiquement fermées, ce qui s'accompagne d'une recrudescence générale de la tension, occasion pour les deux parties d'engager des combats dans la zone d'exclusion de Sarajevo et à proximité.

8. Après que la FORPRONU eut repéré et fait avorter un certain nombre de tentatives de détournement d'armes lourdes des sites de rassemblement, les Serbes de Bosnie ont soustrait cinq pièces lourdes de celui d'Ilidza le 5 août 1994. La FORPRONU a demandé l'intervention aérienne de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) contre un véhicule blindé serbe à l'intérieur de la zone d'exclusion de Sarajevo; en conséquence, les Serbes ont rendu les armes qui avaient été prises. Depuis, aucune arme n'a quitté les sites de rassemblement. Il y a eu cependant, de ces sites mêmes, des tirs d'armes lourdes des deux côtés. Malgré les ressources et les efforts considérables qu'elle a consacrés à l'opération, la FORPRONU a eu du mal à surveiller les sites, qui sont isolés et très éparpillés, surtout quand les Serbes avaient recours aux armes lourdes sous l'effet des pressions militaires exercées à l'intérieur de la zone ou alentour.

9. Le 14 août, la FORPRONU a réussi à négocier à Sarajevo un accord sur les tireurs isolés. Cela a permis de remettre les tramways en service et d'améliorer la sécurité en ville. Après une période initiale de strict respect, l'accord est depuis quelques semaines de plus en plus fréquemment violé.

10. Depuis le mois de septembre, l'intensification des combats dans la zone d'exclusion de Sarajevo et alentour a fragilisé la situation dans la ville. Parmi les incidents particulièrement graves, il y a eu les tirs à l'arme lourde des Serbes de Bosnie sur la route du mont Igman, l'incursion des forces gouvernementales dans la zone démilitarisée du mont Igman, et il y a les combats en cours près de Visoko et de Cemerska Planina, au nord et au nord-est, ainsi qu'aux abords de Trnovo au sud.

11. Pendant la deuxième quinzaine de septembre, les conditions matérielles de la vie de la population se sont sérieusement dégradées par suite d'une coupure des services publics de distribution qui a duré 12 jours. Après l'intervention aérienne du 22 septembre sur Sarajevo, il a fallu suspendre tous les vols à destination de cette ville en raison des menaces des forces des Serbes de Bosnie. L'interruption totale, pendant plus de 10 jours, des vols de la FORPRONU et des vols humanitaires et des convois terrestres a ralenti les activités de la Force et réduit à un niveau critique les fournitures humanitaires alimentant Sarajevo. Par la suite, les conditions d'accès à la

ville sont restées relativement stables, jusqu'aux nouvelles interruptions qui ont suivi les combats dans la région de Bihać. Les nouvelles règles imposées par les Serbes à la circulation entre la ville et l'aéroport ont créé des obstacles supplémentaires.

#### Bihać

12. Au mois d'août, la "Province autonome de Bosnie occidentale" autoproclamée à Bihać, avec Velika Kladusa pour place forte et M. Fikret Abdic pour chef, a été défaite par les forces gouvernementales. Cela a provoqué l'exode de quelque 25 000 réfugiés en direction de la Zone protégée des Nations Unies (ZPNU) du secteur nord de Croatie. Les conditions de sécurité à Velika Kladusa et les assurances données par le Gouvernement ont fait conclure au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) que les réfugiés pouvaient sans risques rentrer chez eux. La plupart d'entre eux sont quand même restés dans le secteur nord.

13. Ayant vaincu les forces d'Abdic, les forces gouvernementales ont pu concentrer leurs efforts sur le reste du front où elles étaient en contact avec les forces des Serbes de Bosnie. Elles ont pénétré les lignes serbes sur le plateau de Grabez et réussi la plus importante de leurs prises territoriales depuis le début de la guerre.

14. La contre-offensive des Serbes de Bosnie a permis à ceux-ci de recouvrer le territoire perdu, d'avancer au-delà du front d'origine et de faire mouvement sur Bihać. Cette contre-offensive au sud et à l'est de l'enclave de Bihać bénéficiait de l'appui de l'artillerie et de l'aviation des soi-disant forces des Serbes de la Krajina, qui ont également soutenu les forces d'Abdic, qui avançaient sur Velika Kladusa du nord et de l'ouest.

15. Malgré les fermes mises en garde de la FORPRONU, les forces des Serbes de la Krajina sont à plusieurs reprises intervenues dans les combats, lançant missiles et attaques aériennes. Du napalm et des bombes en grappe ont été employés au cours du raid aérien du 18 novembre contre le quartier général du Ve corps, dans la zone de sécurité. Le jour suivant, pendant une tentative d'attaque, un avion s'est abattu sur une usine à Cazin, allant s'écraser sur un immeuble d'habitation et faisant des victimes parmi les civils. À la suite de ces attaques, le Conseil de sécurité a décidé dans sa résolution 958 (1994) du 19 novembre d'étendre à la République de Croatie l'autorisation donnée dans sa résolution 836 (1993) de recourir à la force aérienne dans les zones de sécurité et alentour. Le 21 novembre, l'aérodrome d'Udbina, qui avait servi aux attaques, a subi une frappe aérienne lancée par l'OTAN en vertu de cette résolution.

16. Par la suite, mon Représentant spécial a obtenu des autorités de Knin, au cours de leur rencontre du 23 novembre à Belgrade, l'assurance qu'elles mettraient fin à toute intervention militaire de leurs forces en Bosnie-Herzégovine et laisseraient les convois de la FORPRONU et du HCR se rendre dans l'enclave de Bihać. Des assurances ont également été données quant à la sécurité du personnel de la FORPRONU en position dans les ZPNU. Apparemment pourtant, les forces des Serbes de la Krajina ont continué d'intervenir militairement, tandis que rien du côté des forces des Serbes de Bosnie

n'indiquait qu'elles ralentiraient leur avance sur la zone de sécurité de Bihać et la ville elle-même. Malgré les multiples tentatives de cessez-le-feu de la FORPRONU, les forces des Serbes de Bosnie ont poursuivi leur offensive sur la ville. Le Ve corps de l'armée gouvernementale a commencé à son tour à riposter au mortier à partir de la zone de sécurité de Bihać, où se trouvait son quartier général.

17. Pendant toute cette période, il a été extrêmement difficile pour la FORPRONU, et quasiment impossible pour les convois humanitaires, de se rendre dans l'enclave de Bihać. Certains approvisionnements destinés aux soldats de la FORPRONU dans l'enclave que les autorités de Knin empêchaient systématiquement de passer, ont finalement pu arriver à destination le 24 novembre, sous le couvert d'un accord conclu au cours de la réunion de la veille. Mais les contingents de la FORPRONU dans l'enclave de Bihać ont besoin de bien davantage pour maintenir leurs opérations à un niveau normal. Sur les 142 convois préparés par le HCR, une douzaine seulement a atteint l'enclave depuis la fin du mois de mai. Tous les magasins de fournitures humanitaires (vivres, médicaments, articles de première nécessité non alimentaires) sont maintenant vides, et il est impossible de procéder à des largages à cause des menaces qui pèsent sur la sécurité. Aucun accès humanitaire à l'enclave n'a été rétabli.

18. Dès les débuts des combats autour de Bihać, la FORPRONU s'est activement employée à calmer la situation, à l'occasion de ses fréquents contacts avec toutes les parties en cause. Elle a redoublé d'efforts après la déclaration du 13 novembre de la Présidente du Conseil de sécurité.

19. L'une des mesures immédiates a été la délimitation des zones de sécurité. La recommandation que j'avais faite à ce propos dans mon rapport sur les zones de sécurité du 9 mai 1994 (S/1994/555), n'avait pas encore été approuvée par le Conseil de sécurité quand ont été lancées l'offensive des forces gouvernementales et la contre-offensive des forces des Serbes de Bosnie. Pour éviter tout malentendu, les frontières délimitées par la FORPRONU en fonction de considérations tactiques, de la densité démographique et de ses propres disponibilités, ont été communiquées à chacune des parties au conflit. Les Serbes de Bosnie ont néanmoins violé ces frontières et poursuivi leur offensive dans la zone de sécurité, bien qu'elles n'aient pas encore pénétré dans la ville elle-même.

20. Comme je le disais plus haut, le 23 novembre, mon Représentant spécial a obtenu des autorités de Knin des engagements concernant notamment la cessation de leurs interventions militaires et le passage des convois de la FORPRONU et du HCR à destination de l'enclave de Bihać. Pour l'instant cependant, les activités des Serbes de la Krajina semblent se maintenir au même niveau.

21. À l'heure actuelle, la FORPRONU concentre ses efforts sur trois points : négociation avec les parties en vue d'une entente sur la cessation immédiate des hostilités et la démilitarisation de la zone de sécurité de Bihać; mesures de stabilisation de la situation sur le terrain, notamment préparatifs en vue de l'application de l'accord; recherche des moyens d'assurer l'acheminement des approvisionnements de la FORPRONU et des convois humanitaires.

22. J'ai moi-même fait un bref séjour à Sarajevo le 30 novembre. Mon intention était d'exprimer l'inquiétude que m'inspire la dégradation de la situation en Bosnie-Herzégovine, de me mettre au courant sur place auprès de mon Représentant spécial, du commandant de la Force et du commandant en Bosnie-Herzégovine et, sans entrer dans des pourparlers détaillés, de presser toutes les parties en cause de s'entendre sur un armistice à Bihać et, plus généralement, en Bosnie-Herzégovine et de conclure un certain nombre d'accords militaires connexes. Ma décision d'aller à Sarajevo a été inspirée par certaines conversations téléphoniques que j'avais tenues les jours précédents avec le Président Izetbegovic et le Vice-Président Ganic de Bosnie-Herzégovine, et par une lettre que j'avais reçue de M. Karadzic, chef de la partie des Serbes de Bosnie. J'ai eu un long entretien avec le Président Izetbegovic, au cours duquel je lui ai fait savoir que le Conseil de sécurité souhaitait que l'on avance dans la résolution du conflit dans son pays, et j'ai examiné avec lui l'efficacité des opérations menées par les Nations Unies. Nous avons également parlé de ce que l'on pouvait faire dans l'immédiat pour convenir des mesures qui permettraient de maîtriser la situation militaire et d'instaurer les conditions dans lesquelles pourraient aboutir les pourparlers sur un règlement politique. J'avais invité M. Karadzic à me rencontrer à l'aéroport de Sarajevo, afin d'avoir avec lui un entretien du même ordre. C'est avec regret que je dois rapporter que M. Karadzic a décliné mon invitation et qu'il m'a donc été impossible de le rencontrer. Au moment de quitter Sarajevo, j'ai prié mon Représentant spécial de poursuivre activement les négociations de manière à stabiliser la situation militaire à Bihać et dans le reste de la Bosnie-Herzégovine.

23. Dans l'entre-temps, la FORPRONU a l'intention de prendre sur le terrain des mesures supplémentaires. Pour l'instant, son effectif dans la zone de sécurité de Bihać est celui d'une compagnie. Il est prévu d'y déployer une compagnie supplémentaire déjà en position dans l'enclave pour renforcer la présence de la FORPRONU dans la zone. On envisage également la mise en place d'une autre compagnie venant de l'extérieur. Ces forces s'interposeront aux points névralgiques dès qu'un accord sera conclu sur la cessation des hostilités et la démilitarisation de la zone de sécurité. La FORPRONU étudie également les moyens de renforcer son dispositif le long de la frontière internationale entre la Croatie et l'enclave de Bihać pour surveiller plus efficacement la manière dont les forces des Serbes de la Krajina honorent leur engagement de cesser toute intervention militaire.

24. La FORPRONU continuera aussi à tout faire pour assurer l'accès à l'enclave de Bihać des convois de réapprovisionnement des contingents et des convois humanitaires, en particulier en cherchant à conclure des accords avec les Serbes de la Krajina et avec les Serbes de Bosnie sur l'ouverture de couloirs humanitaires.

### III. ANALYSE DES ENSEIGNEMENTS DE LA PRÉSENCE DE LA FORPRONU DANS LES ZONES DE SÉCURITÉ

25. Dans mon rapport sur les zones de sécurité (S/1994/555), je mettais en évidence plusieurs problèmes que posait l'échec du concept de zone de sécurité, dont l'application ne protégeait pas la population civile de Gorazde. Je concluais "qu'en résumé, la FORPRONU s'était trouvée dans une situation où de

nombreuses zones de sécurité n'étaient pas sûres, où leur existence semblait faire obstacle uniquement à une seule armée participant au conflit, nuisant ainsi à l'impartialité de la Force, et où le rôle de celle-ci devait être mieux défini, d'une manière compatible avec le reste de son mandat" (ibid., par. 15).

26. La leçon des événements récents à Bihać démontre une fois de plus et de façon plus frappante encore les graves défauts inhérents au concept de zone de sécurité telle qu'il est appliqué actuellement, au détriment de la population civile qui se trouve dans une situation pitoyable.

#### Limite de la capacité de dissuasion et conséquences de l'emploi de la force aérienne

27. Dans sa résolution 844 (1993), le Conseil de sécurité a opté initialement pour une "option légère", comportant un renforcement minimal des contingents de 7 600 hommes, pour soutenir la FORPRONU dans l'accomplissement de son mandat dans les zones de sécurité. Cette option devait avoir des objectifs limités, c'est-à-dire offrir un niveau élémentaire de dissuasion supposant le consentement et la coopération de toutes les parties. La leçon des événements à Gorazde et à Bihać montre brutalement qu'en l'absence de consentement et de coopération, l'"option légère" choisie initialement et soutenue uniquement par le recours à la force aérienne n'est pas un moyen efficace de protéger les zones de sécurité. La présence de huit observateurs militaires n'a pas suffi à dissuader les Serbes d'attaquer Gorazde. La présence d'une unité de la taille d'une compagnie n'a pu enrayer la progression des Serbes vers la ville de Bihać.

28. La menace de frappe aérienne avait pour objet de décourager toute attaque contre les zones de sécurité avec une présence limitée de la FORPRONU. Cependant, les leçons tirées de l'emploi de la force aérienne, en particulier à Bihać, démontrent l'existence de plusieurs contraintes techniques qui en limitent l'efficacité. Pour assurer un appui aérien rapproché ou procéder à des frappes aériennes, il faut qu'il y ait des objectifs clairement identifiables. Dans le cas de Gorazde, ces objectifs étaient les armes lourdes qui tiraient sur le centre de l'agglomération et qui menaçaient la sécurité du personnel de la FORPRONU basé dans cette ville. Durant leurs incursions actuelles dans la zone de sécurité de Bihać, les forces des Serbes de Bosnie se sont appuyées surtout sur des combats d'infanterie au contact direct des forces gouvernementales, jusqu'aux confins sud de la ville. En dehors de l'aérodrome d'Udbina, situé dans le territoire tenu par les "Serbes de la Krajina" en Croatie et utilisé pour des attaques aériennes contre l'enclave de Bihać, il était très difficile d'identifier des objectifs se prêtant à une éventuelle action aérienne. Les armes lourdes tirant dans la zone de sécurité de Bihać étaient souvent d'une grande mobilité et donc difficiles à détecter. De plus, il existe une différence importante par rapport à la situation à Sarajevo en février ou à Gorazde en avril : la présence de sites de lancement de missiles serbes sol-air à proximité. Cela a rendu tous les vols vulnérables, entravant ainsi les opérations de reconnaissance aérienne ainsi que l'appui aérien rapproché ou les frappes aériennes. De plus, la liberté de mouvement du personnel militaire de la FORPRONU au sol, essentielle pour une identification précise des objectifs avant et pendant une action aérienne, était extrêmement limitée. Dans ces circonstances, la force aérienne n'a pu être employée efficacement. Elle est également limitée par d'autres contraintes, notamment la nécessité de disposer

librement d'une combinaison d'appareils et d'armes répondant à la nature et à l'ampleur de la mission, ainsi que les conditions météorologiques. Durant les opérations menées autour de Bihać, des difficultés considérables se sont présentées à cet égard.

29. En raison en partie de ces contraintes techniques et du fait que les belligérants en prennent de plus en plus conscience, l'efficacité limitée de la force aérienne s'est progressivement imposée à l'esprit de ceux qui se préparaient à attaquer des zones de sécurité. À Sarajevo, grâce aussi à d'autres facteurs jouant dans le même sens, la menace de la force aérienne de l'OTAN a été suffisante pour rendre possible la négociation d'un accord entre le Gouvernement bosniaque et les forces des Serbes de Bosnie et pour assurer, à un niveau acceptable, le respect de cet accord. À Gorazde, l'emploi d'un appui aérien rapproché a suscité une vive réaction des Serbes de Bosnie, qui s'est traduite notamment par la capture d'un grand nombre de membres des forces des Nations Unies, retenus contre leur gré. Néanmoins, après de vigoureux efforts de la part de la FORPRONU, associés à la menace de nouvelles frappes aériennes de l'OTAN à la demande du Secrétaire général, un accord a fini par être conclu entre la FORPRONU et les autorités serbes de Bosnie. Dans le cas de Bihać, par contre, la menace d'une action aérienne n'a pas empêché les forces des Serbes de Bosnie d'entrer dans la zone de sécurité. Les autorités de Knin, en outre, n'ont pas honoré leur engagement de cesser leur intervention militaire après la frappe aérienne contre l'aérodrome d'Udbina. Cette frappe aérienne et l'emploi de la force aérienne par l'OTAN, le 23 novembre, pour se défendre contre trois sites de lancement de missiles sol-air, n'ont pas non plus modifié le comportement des forces des Serbes de Bosnie.

30. Pour être crédible, la dissuasion doit être possible pratiquement sur le terrain et être politiquement acceptable. Comme je l'indiquais dans mon dernier rapport sur les zones de sécurité (S/1994/555, par. 10), "le recours à l'aviation a des incidences psychologiques et politiques qui risquent de modifier les relations avec les parties et la conduite des négociations en cours". Cette proposition reste valable, mais le niveau de la force aérienne nécessaire pour modifier l'attitude des parties a manifestement beaucoup augmenté, de même que les risques que court la FORPRONU. D'abord, pour amortir une attaque résolue contre une zone de sécurité, il faudrait des engagements aériens répétés qui devront commencer à une distance considérable de la zone de sécurité en question. L'intervention militaire – c'est-à-dire l'opposé d'opérations décidées d'un commun accord – l'emportera alors sur une zone plus vaste, et les chances d'une négociation disparaîtront plus rapidement. Le problème est aggravé encore par la nécessité d'éliminer les systèmes de défense anti-aérienne qui constitueraient une menace pour les appareils de l'OTAN. Deuxièmement, la FORPRONU reste une force légèrement armée et très dispersée, qui ne peut ni être déployée tactiquement, ni assurer ses propres lignes de communication. Cette vulnérabilité extrême et inévitable des contingents de la FORPRONU, qui les expose à être pris en otages et à subir d'autres formes de harcèlement, associée aux contraintes de nature politique qui limitent les possibilités d'un élargissement de l'action aérienne, réduit beaucoup l'effet de dissuasion exercé sur un belligérant résolu par la menace d'emploi de la force aérienne.

31. L'utilisation de la force aérienne ou la menace de cette utilisation a également d'importantes implications pour le déroulement des opérations de la FORPRONU et donc pour les activités d'assistance humanitaire conduites par le HCR. Après la première utilisation de la force aérienne à Gorazde, les Serbes de Bosnie ont considéré la FORPRONU comme étant intervenue pour le compte de la partie adverse. Cela les a amenés à faire obstruction à l'acheminement de l'assistance humanitaire dans l'ensemble des zones se trouvant sous leur contrôle. Une réaction similaire a été observée quand la force aérienne a été utilisée pour seconder le personnel de la FORPRONU à Sarajevo le 22 septembre et que cela a entraîné la fermeture complète de l'aéroport de Sarajevo et l'interruption de l'acheminement par la route des convois d'aide humanitaire pendant plus de 10 jours, perturbant ainsi les préparatifs des organismes humanitaires à l'approche de l'hiver.

32. Si la frappe aérienne contre l'aérodrome d'Udbina n'a pas suscité la même réaction hostile à l'encontre de la FORPRONU dans les ZPNU qu'en Bosnie-Herzégovine, elle a accru la tension dans la région. De graves restrictions mises à la liberté de mouvement ont déjà presque entièrement paralysé les activités de la FORPRONU dans cette région depuis le 21 novembre. En Bosnie-Herzégovine également, divers incidents et une tension accrue ont complètement perturbé une grande partie des activités de la FORPRONU. Les forces des Serbes de Bosnie ont également gravement limité la liberté de mouvement de la FORPRONU dans tous les territoires sous leur contrôle et plusieurs centaines de personnes se sont trouvées retenues contre leur gré.

33. Une proportion très importante des activités de la FORPRONU est exécutée par son personnel militaire et civil sur le terrain, qui est en contact quotidien avec les autorités locales. Après l'attaque aérienne contre l'aérodrome d'Udbina, des policiers civils des ZPNU ont dû quitter leur poste et se reloger aux quartiers militaires en raison de craintes pour leur sécurité. Ils ont dû être absents pendant plus d'une semaine, ce qui a eu un effet négatif sur la coopération avec les autorités locales. En raison de l'interruption de ses activités normales, la FORPRONU n'a pu utiliser tous ses contacts et faire jouer toute son influence au niveau local pour dissiper la tension causée par les frappes aériennes.

#### Utilisation des zones de sécurité à des fins militaires

34. L'utilisation des zones de sécurité par l'armée du Gouvernement de Bosnie-Herzégovine et ses conséquences ont été décrites dans mes rapports antérieurs (S/1994/291, par. 17, S/1994/300, par. 30, et S/1994/555, par. 13 et 14). Dans son esprit, le concept de zone de sécurité a pour but de protéger les populations civiles et d'assurer la libre circulation de l'assistance humanitaire. Pour les raisons expliquées ci-après, cela n'est pas compatible avec l'utilisation des zones de sécurité pour des activités militaires.

35. L'acuité de ce problème s'est encore accrue avec l'offensive récente de l'armée gouvernementale à partir de l'enclave de Bihać, qui à son tour a déclenché une contre-offensive majeure des forces des Serbes de Bosnie et l'engagement des forces de la Krajina dans le conflit. La plupart des activités offensives entreprises par les forces gouvernementales à partir de l'enclave de Bihać n'ont pas été lancées depuis la zone de sécurité telle que définie par la

/...

FORPRONU. Cependant, le fait que cette offensive de grande ampleur a été conduite à partir du quartier général du Ve corps installé dans la ville de Bihać a contribué à déclencher, de l'avis de la FORPRONU, l'attaque des Serbes de Bosnie contre la ville.

36. Des installations militaires d'une importance majeure sont également situées dans d'autres zones de sécurité : le quartier général du IIe corps de l'armée gouvernementale se trouve dans la ville de Tuzla; des usines ayant la capacité de produire des munitions, des produits chimiques et autres articles à usage militaire sont également situées à Tuzla et à Gorazde; à Sarajevo, se trouve le commandement général de l'armée gouvernementale ainsi que le commandement conjoint de l'armée gouvernementale et des forces croates de Bosnie, en cours de formation.

37. Quand une zone de sécurité a une importance stratégique dans la poursuite des opérations militaires lancées ou provoquées par les forces qui la défendent, il serait irréaliste de s'attendre à ce que l'autre partie s'abstienne de l'attaquer, même en connaissant pleinement les conséquences probables de la violation des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Dans ces circonstances, les efforts que déploie la FORPRONU pour défendre la zone de sécurité l'obligent à s'opposer à l'un seulement des belligérants, qui considère lui-même qu'il se borne à répondre à l'offensive lancée par l'autre. Dans ces circonstances, il devient difficile pour la FORPRONU de préserver son impartialité et la Force risque d'être perçue comme partie au conflit.

#### Démarcation des zones de sécurité

38. Dans mon rapport sur les zones de sécurité (S/1994/555, par. 18), j'ai indiqué qu'il fallait que les zones de sécurité, c'est-à-dire les six villes désignées par la résolution 824 (1993) du 6 mai 1993, soient clairement délimitées compte dûment tenu de la densité de la population. Je proposais que le Conseil de sécurité confie à la FORPRONU la tâche de déterminer, en coordination avec les parties, et au besoin de son propre chef, les limites opérationnelles des zones que la FORPRONU aurait pour mandat de protéger.

39. Le Conseil de sécurité n'a pas donné suite à ce rapport. La zone de sécurité de Bihać n'avait par conséquent pas été délimitée quand l'offensive de l'armée du Gouvernement bosniaque et la contre-offensive ultérieure des forces des Serbes de Bosnie ont commencé. L'absence de limites bien définies semble avoir entraîné une certaine confusion quant à la taille et à la configuration de la zone de sécurité de Bihać et a créé de fausses attentes de la part du Gouvernement de Bosnie-Herzégovine quant à l'étendue des attributions de la FORPRONU. L'absence de réaction du Conseil de sécurité aux questions soulevées dans mes rapports antérieurs, et en particulier dans celui du 16 mars 1994 (S/1994/300) concernant l'absence d'un mandat de repousser des attaques contre la zone de sécurité de Bihać par des forces extérieures à la République de Bosnie-Herzégovine et/ou par des belligérants internes, a également compliqué les difficultés rencontrées par la FORPRONU face à l'intervention rapide des forces des Serbes de la Krajina.

## IV. EXAMEN DU CONCEPT DE ZONE DE SÉCURITÉ

40. Les leçons tirées de ce qui précède amènent nécessairement à reconsidérer le concept de zone de sécurité qui devait initialement n'être qu'une mesure temporaire prise en attendant de parvenir à une solution politique d'ensemble du conflit en Bosnie-Herzégovine. De toute évidence, la désignation de zones de sécurité pour faire face à une situation humanitaire d'urgence ne saurait se substituer à une solution d'ensemble du conflit. En outre, comme on l'a indiqué précédemment, l'emploi de la force et, en particulier, de la force aérienne, pour protéger les zones de sécurité ne peut être efficace s'il devient un facteur de déstabilisation et entrave la principale mission de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, qui est sa mission humanitaire et sa mission en Croatie.

41. L'application efficace du concept de zone de sécurité dépend de l'assentiment des parties au conflit. Comme le montre l'expérience récapitulée précédemment, l'emploi ou la menace de la force aérienne n'a, tout au mieux, qu'une utilité très limitée pour contraindre les Serbes de Bosnie à respecter les zones de sécurité. L'emploi de la force au-delà d'un certain point aggraverait la situation de la population dans les zones de sécurité, tout en exposant le personnel de la FORPRONU à des risques accrus, en empêchant l'acheminement de l'aide humanitaire et en intensifiant le conflit sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine. J'estime donc que l'objectif doit être d'amener les parties à accepter les conditions fixées par le Conseil de sécurité pour les zones de sécurité en y apportant les modifications recommandées ci-après.

42. Il importe, néanmoins, que la communauté internationale demeure acquise au concept de zone de sécurité, même en l'absence de l'assentiment des parties, et continue à exiger le respect des décisions pertinentes du Conseil de sécurité. La FORPRONU admet que la protection des populations des zones de sécurité ne saurait dépendre exclusivement de l'assentiment des parties. Il importe également de reconnaître que la capacité d'une force de maintien de la paix, comme la FORPRONU, à faire respecter les zones de sécurité par des parties réticentes est extrêmement limitée, à moins qu'elle puisse disposer de troupes supplémentaires et des armes et du matériel nécessaires.

Principes et régime actuel des zones de sécurité

43. Dans mon rapport précédent sur les zones de sécurité (S/1994/555, par. 24), j'ai indiqué que l'application efficace du concept de zone de sécurité supposait l'acceptation de trois principes primordiaux :

a) La raison d'être des zones de sécurité est essentiellement de protéger la population et non de défendre le territoire, et la protection qu'assure la FORPRONU dans ces zones ne vise pas à en faire une partie au conflit;

b) La manière dont la FORPRONU s'acquitte de cette tâche ne doit pas, si possible, la détourner de ses mandats initiaux, à savoir appuyer les opérations d'aide humanitaire et contribuer au succès du processus de paix en veillant au respect des accords de cessez-le-feu et de désengagement, mais plutôt en favoriser l'exécution;

c) Le mandat doit tenir compte des ressources limitées de la FORPRONU et des priorités antagonistes qui découlent inévitablement de l'évolution de la situation.

44. Le régime qui a été établi par le Conseil de sécurité dans ses résolutions 819 (1993), 824 (1993), 836 (1993), 913 (1994) et 959 (1994) comprend les éléments de base ci-après :

- Absence d'attaque armée et d'autres actes d'hostilité;
- Retrait des unités militaires ou paramilitaires des Serbes de Bosnie et de toutes autres unités, à l'exception de celles du Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine;
- Retenue maximum de la part de toutes les parties et de tous les intéressés et cessation de tous actes de provocation et d'hostilité dans les zones de sécurité et aux alentours;
- Occupation de positions clefs par les forces de la FORPRONU et activités de surveillance par la FORPRONU dans les zones de sécurité;
- Garantie à la FORPRONU et aux organismes humanitaires internationaux d'un accès libre et sans entraves aux zones de sécurité et respect scrupuleux de leur sécurité;
- Participation de la FORPRONU à l'acheminement des secours humanitaires destinés à la population des zones de sécurité.

45. Je pense qu'afin de réaliser l'objectif primordial du régime de zone de sécurité, à savoir protéger la population civile et l'acheminement de l'assistance humanitaire, il convient de modifier le régime actuel de façon qu'il comprenne les éléments ci-après :

- Démarcation des zones de sécurité;
- Démilitarisation des zones de sécurité et cessation des actes d'hostilité et de provocation dans ces zones et aux alentours;
- Mesures intérimaires en vue d'une démilitarisation totale;
- Liberté totale de mouvement.

Ces conditions sont examinées plus en détail ci-après.

#### Démarcation des zones de sécurité

46. Les limites des zones de sécurité doivent être clairement définies. Cette démarcation sera nécessaire, que les parties aient accepté ou non la démilitarisation des zones. Chaque fois que possible, il faudrait créer une zone de séparation entre les parties en présence, ce qui contribuerait à réduire la tension et les risques de provocation.

47. Dans mon rapport précédent sur les zones de sécurité (S/1994/555), j'avais proposé que la FORPRONU soit chargée de préciser les frontières opérationnelles des zones de sécurité. Les événements survenus récemment à Bihać l'ont amenée à le faire pour cette zone, mais les frontières des autres zones de sécurité ne sont toujours pas définies. La FORPRONU reste prête à indiquer le tracé des limites des zones, si elle y est autorisée par le Conseil de sécurité.

Démilitarisation des zones de sécurité et cessation des actes d'hostilité et de provocation dans ces zones et aux alentours

48. L'objectif primordial de la création de zones de sécurité ne peut être atteint que si celles-ci sont entièrement démilitarisées par toutes les parties. L'expérience montre en effet que, si l'une des parties est en mesure de garder des forces, des armes et des installations militaires à l'intérieur d'une zone, cela crée une situation fondamentalement instable et suscite des attaques de la partie adverse. Lorsque la FORPRONU a recours à la force pour repousser ces attaques et défendre les zones de sécurité, elle est inévitablement considérée comme "prenant parti" dans le conflit, ce qui peut avoir un effet déstabilisateur dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine. De plus, elle n'est pas équipée pour repousser de telles attaques et les bombardements aériens ne conviennent souvent pas pour ce faire, compte tenu en particulier des événements récents décrits ci-dessus.

49. À cet égard, je voudrais souligner de nouveau que les points de rassemblement d'armes immobilisent des effectifs importants et n'excluent pas le risque que les armes soient reprises par la force en période de tension accrue.

50. La démilitarisation des zones de sécurité doit s'accompagner, comme l'a déjà déclaré le Conseil de sécurité, a) de la cessation des attaques, hostilités ou autres actes de provocation dirigés contre ces zones ou leur population, et b) de la cessation des actes de provocation provenant des zones de sécurité et dirigés contre des forces adverses se trouvant en dehors.

Mesures intérimaires en vue d'une démilitarisation totale

51. Tant qu'une démilitarisation totale des zones de sécurité ne sera pas réalisée, la partie qui contrôle une zone devra être tenue de s'abstenir de toutes attaques, hostilités et provocations lancées à partir de la zone contre des forces ou objectifs adverses se trouvant en dehors. En outre, elle devrait prendre des mesures pour éviter toutes activités dans la zone qui pourraient provoquer une attaque des forces adverses. Il doit être bien entendu en effet que, si de telles mesures ne sont pas prises, il sera impossible à la FORPRONU d'avoir recours à la force – comme son mandat l'y autorise – en cas d'attaque contre une zone, surtout si cette attaque est liée à la présence d'objectifs militaires à l'intérieur de la zone.

52. En ce qui concerne ces mesures, il est bon de rappeler les principes du droit international humanitaire, inscrits dans les Conventions de Genève du 12 août 1979, et dans les protocoles additionnels de 1977<sup>1</sup>, qui sont universellement acceptés par la communauté internationale. Dans sa résolution

771 (1992) du 13 août 1992, le Conseil de sécurité a réaffirmé que toutes les parties au conflit sont tenues de s'y conformer. Conformément à ces principes, je recommande les mesures ci-après :

a) Aucune arme et aucun système d'armes, y compris blindés, artillerie, roquettes ou mortiers de plus de 81 millimètres de diamètre, ne doivent se trouver dans les zones de sécurité;

b) Aucun quartier général militaire et aucune installation analogue ne doivent se trouver dans les zones de sécurité;

c) Aucune usine produisant du matériel à usage militaire ne doit se trouver dans les zones de sécurité et aucun entrepôt dans ces zones ne doit être utilisé pour le stockage de fournitures militaires;

d) Les parties au conflit ne doivent pas utiliser les zones de sécurité comme refuges pour leurs forces ou en vue de l'entraînement ou de l'équipement de celles-ci.

#### Liberté totale de mouvement

53. Il convient de garantir à la population locale, ainsi qu'à la FORPRONU et aux organismes de secours humanitaires, une liberté totale de mouvement pour entrer dans les zones de sécurité, en sortir et y circuler. Le meilleur moyen de garantir cette liberté serait de créer des corridors d'accès sûrs pour l'acheminement de l'assistance humanitaire et les déplacements de la population civile.

#### V. OBSERVATIONS

54. Dans le rapport que j'avais présenté au Conseil de sécurité en application de sa résolution 836 (1993) (S/25939, par. 5), j'avais dit qu'il faudrait environ 34 000 hommes supplémentaires pour garantir une dissuasion par la force. Il aurait fallu que ces troupes supplémentaires reçoivent une instruction et une formation adéquates, soient équipées et soient prêtes à réagir avec la vigueur nécessaire en cas de violation du régime de zone de sécurité par l'une des parties. Malheureusement, le Conseil de sécurité n'a autorisé le déploiement que de 7 600 hommes supplémentaires, et il a fallu un an pour que ceux-ci arrivent et soient déployés dans les zones de sécurité. Deux des contingents les plus nombreux fournis par les États Membres avaient besoin d'un équipement très important, allant de véhicules blindés de transport de troupe à des vêtements d'hiver. L'ONU a dû se procurer cet équipement et il a fallu apprendre aux soldats à l'utiliser avant qu'ils ne puissent être déployés. Dans ces conditions, la FORPRONU s'est heurtée à des limitations opérationnelles considérables pour s'acquitter de son mandat concernant les zones de sécurité.

55. Ces événements récents prouvent plus nettement encore que jamais auparavant que seuls le consentement et la coopération des parties peuvent garantir la protection des zones de sécurité avec une présence minimale de la FORPRONU. Une telle présence permet d'exercer un certain degré de dissuasion, limité néanmoins, pour empêcher les violations de la zone. Si les conditions décrites ci-dessus, y compris la démilitarisation des zones de sécurité, étaient

/...

acceptées, cela donnerait des responsabilités accrues à la FORPRONU, notamment contrôler et superviser effectivement la démilitarisation; promouvoir la sécurité à l'intérieur de la zone démilitarisée; et veiller à ce que les parties respectent leur engagement de cesser les actes d'hostilité et de provocation. Afin que ce mandat puisse être exécuté, il faudrait une présence accrue de la FORPRONU dans les zones de sécurité et aux alentours, ses forces s'interposant entre les parties et des points d'observation étant mis en place. La FORPRONU ne serait pas en mesure d'assumer ces fonctions sans ressources supplémentaires.

56. Il serait essentiel aussi de maintenir en vigueur l'autorisation de recourir à la force aérienne comme ultime moyen de dissuasion contre les attaques ou les incursions dans les zones de sécurité et comme moyen d'aider la FORPRONU à s'acquitter de son mandat dans ces zones. Il conviendrait de prévoir, parallèlement, l'autorisation de recourir à la force pour empêcher que des attaques ou des actes d'hostilité ne soient lancés à partir des zones contre des forces ou objectifs adverses se trouvant en dehors, et pour supprimer toutes menaces s'opposant à l'utilisation des corridors mentionnés précédemment. Il convient de reconnaître cela dit que l'utilisation de la force aérienne a des faiblesses inhérentes et qu'elle ne doit être utilisée qu'en dernier recours, dans des situations très particulières, et uniquement en parallèle avec des efforts faits par la FORPRONU et d'autres éléments de la communauté internationale pour réduire la tension.

57. Si les parties n'acceptent pas le régime de zone de sécurité, il faut alors que le Conseil de sécurité décide dans quelle mesure la FORPRONU doit forcer les parties en guerre à respecter ce régime. Actuellement, le rôle de la FORPRONU consiste à servir de moyen de dissuasion pour empêcher les attaques contre les zones de sécurité par sa présence minimale ("l'option légère" qui a été retenue) et par la possibilité de frappes aériennes. Cela n'a pas empêché les attaques contre la zone de sécurité de Bihać. Néanmoins, je ne pense pas que la FORPRONU doive recevoir pour mandat d'imposer par la force le respect du régime de zone de sécurité. Le recours à la force qui serait nécessaire pour appliquer pareil mandat aurait pour effet, comme je l'ai déjà dit, d'empêcher la FORPRONU de s'acquitter de son mandat global dans l'ex-Yougoslavie, de la transformer en combattant et de déstabiliser plus encore la situation en Bosnie-Herzégovine. Bref, un tel mandat serait incompatible avec le rôle de force de maintien de la paix de la FORPRONU.

58. En particulier, le fait de déployer dans les zones de sécurité des forces accrues ayant pour mandat d'imposer le respect du régime de zone de sécurité aurait vraisemblablement les conséquences suivantes :

a) Les forces qui seraient déployées dans les zones de sécurité, ainsi que les unités logistiques d'appui, seraient soumises à des risques bien supérieurs à ceux que subissent des forces normales de maintien de la paix;

b) La nécessité d'une capacité logistique pour appuyer un tel déploiement exigerait un renforcement considérable des unités militaires et civiles d'appui, en plus des forces qui seraient déployées dans les zones de sécurité (or, il convient de rappeler que le déficit actuel par rapport aux effectifs autorisés provient de l'insuffisance du personnel logistique et du génie);

c) Les mesures que la FORPRONU serait appelée à prendre pour assurer la protection des zones de sécurité, y compris le recours accru à la force aérienne, feraient qu'il lui serait impossible d'appliquer dans le reste de la Bosnie-Herzégovine son mandat de force impartiale de maintien de la paix;

d) L'acheminement de l'assistance humanitaire deviendrait pratiquement impossible.

59. Dans ces conditions, je considère qu'en ce qui concerne le respect du régime de zone de sécurité, le rôle actuel de dissuasion de la FORPRONU ne devrait pas être transformé en un rôle de coercition. Lui donner un tel mandat susciterait de la part de la population des zones de sécurité et de la part de la communauté internationale tout entière des attentes auxquelles la FORPRONU ne pourrait pas répondre sans compromettre sa mission fondamentale et sans provoquer les conséquences désastreuses décrites plus haut.

60. Je recommande par conséquent que le Conseil de sécurité :

a) Redéfinisse le régime de zone de sécurité avec les modifications proposées au paragraphe 45 ci-dessus;

b) Exige que toutes les parties et les autres intéressés s'entendent sans tarder sur les mesures concrètes à prendre pour garantir le respect de ce régime modifié;

c) Exige que toutes les parties et les autres intéressés appliquent les mesures intérimaires en attendant la démilitarisation totale des zones de sécurité;

d) Donne pour mandat à la FORPRONU de définir les limites opérationnelles des zones de sécurité avec ou sans l'assentiment des parties.

61. Je voudrais souligner une fois encore que la création de zones de sécurité n'est pas un moyen de régler à long terme le conflit fondamental en Bosnie-Herzégovine, mais qu'il ne s'agit que d'une mesure temporaire permettant de soulager les souffrances des populations civiles vulnérables en attendant un règlement politique. La seule façon efficace d'assurer véritablement la sécurité de ces zones, ainsi que celle du reste de la Bosnie-Herzégovine, est de parvenir à une solution politique globale au moyen de négociations. J'appelle instamment les parties au conflit à engager de bonne foi des pourparlers en vue de parvenir rapidement à une telle solution. En attendant, je renouvelle l'appel que j'ai lancé pour qu'un cessez-le-feu soit appliqué immédiatement, de façon à épargner de nouvelles détresses pendant l'hiver qui commence aux populations déjà victimes de souffrances indicibles.

Note

<sup>1</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 75, Nos 970 à 973.