

# L'OBLIGATION DE RESPECTER ET DE FAIRE RESPECTER LE DROIT HUMANITAIRE LORS DES OPÉRATIONS MILITAIRES MENÉES OU AUTORISÉES PAR L'ONU

par

**Gilles CASALTA**

*Commissaire commandant, commissaire du 2<sup>ème</sup> régiment de chasseurs*

Aux termes des Conventions de Genève, l'obligation générale de respecter et de faire respecter le droit humanitaire n'est liée à aucune condition de réciprocité. Les représailles sont interdites. Chacune des deux branches de l'obligation présente un double aspect.

L'obligation de respecter les règles du droit international humanitaire est une double obligation interne de comportement, à la fois collective et individuelle :

- De manière collective, elle est mise à la charge des autorités civiles et militaires, des forces armées et des populations relevant d'une partie à un conflit armé, qu'il s'agisse d'un État ou d'une entité infraétatique ;
- De manière individuelle, elle s'adresse aussi bien aux personnes investies de responsabilités de commandement qu'aux simples exécutants.

L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire est une double obligation, à la fois interne et externe, qui est uniquement mise à la charge des États, et plus largement de toute partie à un conflit armé :

- Au plan interne, elle consiste pour la partie belligérante à faire respecter les Conventions par les autorités civiles et militaires, les forces armées et les populations au sens large, y compris dans les territoires occupés. Cette obligation se traduit notamment par l'existence et la mise en oeuvre internes d'un régime

approprié de sanctions pénales, à l'intention des individus, nationaux ou non, qui se seraient rendus coupables "d'infractions graves" ;

- Au plan des relations interétatiques, elle implique seulement, d'après l'interprétation qui prévaut à ce jour, l'obligation de "faire effort" afin de ramener toute partie belligérante ayant commis des manquements internes à une attitude de respect pour les Conventions.

L'obligation générale de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire a une portée limitée par la nature et par l'objet des opérations militaires menées ou autorisées par les Nations Unies (I). Afin que les trois obligations internes définies précédemment puissent être appliquées dans leur intégralité, la pratique a retenu le critère de l'effectivité du commandement et du contrôle politiques des opérations (II). En définitive, l'obligation externe de faire respecter les règles du droit humanitaire repose sur l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité d'autorité mandataire (III).

## I. LA PORTÉE LIMITÉE DE L'OBLIGATION

Concrètement, l'obligation collective interne de respecter les règles du droit humanitaire est la seule qui puisse s'appliquer de manière autonome et *mutatis mutandis* aux opérations mandatées par les Nations Unies (1.1.). En effet, l'obligation individuelle interne de

respecter et l'obligation étatique interne de faire respecter le droit humanitaire ne peuvent être appliquées que sous l'autorité des États fournisseurs de troupes ; elles doivent donc être évoquées de manière conventionnelle pour chaque opération (1.2.). En tout état de cause, les deux obligations internes, collective et individuelle, de respecter les règles du droit humanitaire sont rappelées par les règles d'engagement des Forces établies par le Commandement militaire, qui sont diffusées et commentées jusqu'au plus petit niveau d'exécution (1.3.).

### **1.1. Les ajustements nécessaires**

Selon le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les troupes agissant sur mandat des Nations Unies sont liées par les règles du droit international humanitaire, quelle que soit leur mission. Cependant, dans la plupart des cas, il ne convient pas d'assimiler une Force de maintien de la paix à une partie belligérante au sens des Conventions de Genève.

#### 1.1.1. L'application par analogie des principes de Genève

D'après l'argument majeur avancé par le CICR, les principes du droit humanitaire, reconnus comme faisant partie du droit international général et dont la valeur coutumière universelle n'est pas contestée, lient tous les États et toutes les forces armées "présentes" dans des situations de conflits. Par analogie, ces principes doivent également être considérés comme liant les organisations instituées par les États, quoique avec les ajustements nécessaires.

Ainsi, la règle de droit international régissant le traitement des prisonniers de guerre et les sanctions pénales internes qui s'y rapportent peuvent ne pas s'appliquer, puisque sans objet dans le cadre d'une opération de maintien de la paix classique, tandis que les règles régissant les méthodes et les moyens de combat, les catégories de personnes protégées et le respect des emblèmes seront pleinement applicables.

#### 1.1.2. La non-applicabilité du statut de parties belligérantes

Tout en souscrivant à l'application du droit international humanitaire par les Forces de maintien de la paix, les Nations Unies ont mis en exergue le fait que, dans l'accomplissement de leur mandat, ces Forces agissent au nom de la communauté internationale dans son ensemble, et donc qu'elles ne peuvent pas être considérées comme une partie belligérante, ni d'ailleurs comme une Puissance au sens des Conventions de Genève. Hormis le cas de guerre (Corée et Golfe), les Forces mandatées par les Nations Unies doivent être considérées comme impartiales, objectives et neutres, même si leur mission comporte certains aspects coercitifs. En effet, leur seul intérêt au conflit est fondé sur la restauration et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Par conséquent, la "présence" d'une Force sur un théâtre de guerre, dans le cadre d'une mission de négociation, d'interposition ou à caractère humanitaire, n'impliquerait pas nécessairement que les règles du droit international humanitaire lui soient applicables, sauf dans le cas d'une action de combat. D'ailleurs, les accords sur le statut des Forces conclus avec les États de stationnement prévoient toujours l'octroi de privilèges et immunités au personnel militaire mis à disposition de l'ONU. L'application à ce dernier du statut d'expert en mission prévu à l'article VI de la Convention du 13 février 1946, relative aux privilèges et immunités des Nations Unies, semble en effet exclure très nettement la référence au statut de partie belligérante ou de partie au conflit, tel qu'il est défini à l'article 43 du Protocole I de Genève.

### **1.2. Les accords sur le statut des Forces**

Tout en maintenant leur position, les Nations Unies ont constamment cherché à renforcer l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de maintien de la paix dirigées par le Secrétaire général de l'ONU, en affirmant le principe de sa mise en oeuvre sous la responsabilité première des États fournisseurs de troupes. A ces fins, les règlements des Forces disposent depuis 1957 que les contingents placés sous le

commandement de l'Organisation sont tenus d'observer les principes et l'esprit des conventions générales pertinentes en matière de comportement du personnel militaire.

En 1991, une clause type a été insérée dans le modèle d'accord avec un État participant à une opération de maintien de la paix. La Force, en sa qualité d'organe subsidiaire de l'ONU, s'engage à observer et à respecter les principes et l'esprit des conventions générales applicables au comportement et au traitement du personnel militaire, et l'État participant s'engage à s'assurer que les membres de son contingent national connaissent parfaitement les principes et l'esprit desdites conventions. Afin d'établir de manière explicite sa responsabilité directe vis à vis des États tiers, l'ONU a accepté d'inclure la même clause type dans le modèle d'accord sur le statut des Forces (SOFA) conclu entre l'Organisation et l'État hôte.

Il convient de regretter que l'établissement de Forces des Nations Unies au Cambodge, en Somalie et en ex-Yougoslavie n'ait pas été précédé d'accords officiels avec l'ONU évoquant l'applicabilité du droit international humanitaire, alors que telle avait toujours été la règle lors de la mise sur pied des opérations antérieures. De telles dispositions conventionnelles auraient en effet permis de rappeler de manière solennelle aux parties belligérantes étatiques et infra-étatiques concernées l'étendue de leurs responsabilités envers les Forces.

Certes, d'un point de vue purement légaliste, la mise en place d'une opération fondée sur le Chapitre VII dispense de l'obtention préalable du consentement et d'une promesse de coopération des parties belligérantes, et donc décharge l'Organisation de la nécessité de conclure un accord sur le statut des Forces. En revanche, l'État hôte demeure tenu d'assurer le respect des privilèges et immunités dont bénéficie l'ONU sur le fondement de la Convention du 13 février 1946, et plus généralement sur celui de l'article 105 de la Charte des Nations Unies, dans le cas où les intervenants considérés ne sont pas parties à la Convention.

Il est également significatif de constater que l'accord multilatéral créant la Force de mise en oeuvre (IFOR) en Bosnie-Herzégovine établit clairement le caractère coercitif éventuel de l'opération, tout en reconnaissant l'existence de privilèges et immunités au bénéfice du personnel militaire déployé par l'OTAN. Une référence explicite est faite à l'application de la Convention relative aux privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle l'OTAN n'est pas partie et que les États-Unis n'ont par ailleurs jamais ratifiée.

A la différence des accords sur le statut des Forces conclus directement par les Nations Unies, aucune mention n'est faite du respect des règles du droit international humanitaire par les troupes placées sous le commandement de l'OTAN. Il convient cependant de relever que le personnel de l'IFOR, qui demeure régi par son statut national, doit respecter les lois de l'État de stationnement et "*s'abstenir de toute activité non compatible avec la nature de l'opération*".

De plus, tous les États membres de l'OTAN sont signataires des Conventions de Genève. Toutefois, il importe de noter la présence au sein de l'IFOR de contingents fournis par certains États, membres et non membres de l'OTAN, notoirement peu respectueux des normes du droit humanitaire. Les critères de formation, de discipline, d'entraînement, et la pratique habituelle de ces États quant à l'emploi de la force armée ne semblent pas suffisants pour garantir au Commandant de l'IFOR l'assurance d'un comportement collectif approprié sur le terrain.

### **1.3. Les règles d'engagement des Forces**

Les règles d'engagement, établies sous l'autorité du Commandement militaire de l'opération et le contrôle de l'autorité politique de rattachement, sont toujours fondées sur le principe de la retenue dans l'usage de la force armée. Dans le cadre d'actions de combat, l'accent est mis sur la nécessité d'éviter les dommages collatéraux, en pleine conformité avec les deux obligations de respecter les règles du droit humanitaire posées par les Conventions de Genève.

En revanche, l'obligation interne de les faire respecter n'est généralement pas évoquée, puisque la notion de "territoire occupé" au sens de Genève n'est pas pertinente. En effet, l'État hôte conserve ses pouvoirs de souveraineté dans la zone de déploiement. Il n'y a donc pas de droit à l'assistance au bénéfice des populations locales.

Les détachements prévôtiaux à la suite des Forces (MILPOL) ne disposent de pouvoirs de juridiction qu'à l'égard du personnel de leur propre contingent national et d'éventuels prisonniers de guerre. Encore faut-il, pour ce qui concerne ces derniers, que l'état de guerre ou le statut d'action de maintien de l'ordre ait été juridiquement constaté par le droit national du contingent dont il s'agit, afin que la compétence judiciaire des prévôts soit établie.

Les unités internationales de police civile (CIVPOL), dont l'emploi s'est développé dans toutes les opérations menées depuis 1992, n'ont pas davantage de pouvoir. Elles remplissent seulement un mandat d'assistance technique au profit des États hôtes. Dans ce cadre, le contrôle (monitoring) qu'elles exercent sur l'action des polices locales ne peut donner lieu qu'à des comptes-rendus, destinés à l'autorité politique mandataire.

A ce jour, l'opération en Somalie est la seule à avoir été dotée d'un pouvoir de police externe, fondé sur la nécessité de maintenir l'ordre alors que les structures administratives du pays s'étaient totalement effondrées. Dans le contexte particulier de la Somalie, qui présente des analogies certaines avec la notion de "territoire occupé" au sens de Genève, il faut cependant constater que les règles d'engagement ne développent pas le concept d'assistance automatique aux populations victimes d'exactions.

Dans la plupart des cas, les Forces mandatées par les Nations Unies ont la possibilité matérielle de constater les violations des Conventions commises par les parties au conflit, mais aucun pouvoir de police afin de les réprimer. L'obligation interne de faire respecter le droit humanitaire continue d'incomber exclusivement à l'État hôte, sauf bien

entendu pour ce qui concerne le personnel de l'opération menée ou autorisée par l'ONU

## **II. L'EFFECTIVITÉ DU COMMANDEMENT ET DU CONTRÔLE DE L'OPÉRATION**

Toute violation des règles du droit international humanitaire entraîne l'obligation de verser une compensation pécuniaire (*liability*). En ce qui concerne l'obligation collective de respecter et l'obligation interne de faire respecter le droit humanitaire, trois possibilités peuvent être envisagées, selon que le commandement et le contrôle de l'opération sont assurés directement par les Nations Unies (2.1.) ; par une organisation régionale ou par un ou plusieurs États membres (2.2.) ; ou encore par une conjonction des deux (2.3.).

### **2.1. Les Forces internationales des Nations Unies**

L'ONU a toujours reconnu l'existence de sa responsabilité pécuniaire de substitution en matière de préjudices causés par des membres des Forces de maintien de la paix dans l'accomplissement de leur service officiel. Elle dispose d'un budget affecté au règlement des litiges en matière contractuelle ou autres contentieux relevant du droit privé (le système légal anglo-saxon ne fait pas la différence entre le droit civil et le droit administratif). Cependant, dans le cadre d'une action coercitive, l'Organisation n'accepte le principe de l'indemnisation qu'en cas de dommages collatéraux visiblement disproportionnés par rapport aux nécessités du combat. Par ailleurs, l'article 51 du Protocole I de Genève (non ratifié par la France) donne une définition extrêmement contraignante des attaques menées sans discrimination.

De leur côté, les États mettant des troupes à disposition se réservent en toute plénitude l'exercice du pouvoir disciplinaire ainsi que des pouvoirs de juridiction (administratif, civil, pénal) sur leur personnel civil et militaire, affecté ou non au sein d'une unité nationale. Le Commandant du contingent national est seul habilité à traiter ces questions. Il est

responsable devant l'Organisation des Nations Unies, au nom de son pays, du comportement collectif et individuel du personnel national en toutes circonstances. Il a l'obligation d'informer le Commandant militaire de la Force de toute mesure prise.

Il n'en demeure pas moins que, dans le cas de fautes liées ou non dépourvues de tout lien avec le service qui seraient commises par le personnel d'un contingent national, la responsabilité pécuniaire de l'Organisation des Nations Unies est engagée *ipso facto*. Rien n'interdirait toutefois à l'ONU d'intenter une action récursoire contre l'État en cause devant une juridiction nationale. La responsabilité pécuniaire d'un État mettant des troupes à disposition pourrait également être invoquée devant la Cour internationale de justice par un État tiers à l'accord entre l'Organisation et le pays fournisseur de troupes (État hôte, État limitrophe de l'État hôte, etc.).

## **2.2. Les Forces multinationales mandatées par les Nations Unies**

Dans les actions à caractère coercitif menées par des organisations régionales ou par des États membres avec l'autorisation de l'ONU, le critère du commandement et du contrôle effectifs s'applique aux organisations ou aux États conduisant l'opération en matière de responsabilité réparatoire. L'obligation interne de faire respecter le droit humanitaire repose sur les États, qui demeurent seuls responsables du comportement collectif et individuel de leurs troupes.

Dans le cas du conflit en Corée, où le commandement et le contrôle directs de l'opération ont été assurés par les États-Unis, des réclamations internationales pour violations des lois de la guerre ont été adressées directement aux États-Unis par d'autres États. En ce qui concerne la Somalie, pays dépourvu de toute structure gouvernementale à cette époque, des plaintes pour les dommages causés par les troupes américaines ont été directement soumises par les individus concernés au service compétent du ministère de la Défense des États-Unis. Ces contentieux ont été traités sur le fondement de la loi américaine, aux termes de laquelle les

dommages résultant d'activités liées au combat se sont vus refuser compensation.

Une disposition identique a été prévue pour l'opération menée par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine. Elle stipule que "*l'IFOR et son personnel ne seront en aucune manière responsables de tous les dommages occasionnés aux biens privés ou publics, par toutes les activités de combat ou annexes au combat*". La rédaction de cette clause appelle trois remarques :

- L'IFOR n'étant dotée que de la personnalité juridique *minimum* aux fins de pouvoir contracter (fournitures et services) sur le territoire de l'État hôte et des États de transit, c'est apparemment à tort que sa responsabilité propre est évoquée *a contrario* en matière de dommages causés aux biens, les dommages aux personnes étant passés sous silence ;
- Par ailleurs, les accords sur le statut de l'IFOR conclus avec les États concernés prévoient explicitement que tout contentieux réparatoire en matière de dommages aux personnes et aux biens sera soumis à l'OTAN par la voie diplomatique ;
- En tout état de cause, cette disposition n'enlève rien à l'obligation coutumière interne de faire respecter le droit humanitaire qui pèse sur les États contribuant à l'IFOR, notamment par la mise en oeuvre de sanctions juridictionnelles, s'il s'avère que la responsabilité pénale d'un membre de leur contingent est engagée.

## **2.3. Les opérations multinationales en appui des Forces de l'ONU**

Sur le fondement du seul Chapitre VII ou dans un cadre hybride, certaines organisations et certains États ont fourni des contingents en appui des Forces des Nations Unies en Somalie et en ex-Yougoslavie, sans que ces troupes soient placées nécessairement sous l'autorité exclusive des Commandants militaires désignés par l'ONU.

Selon la teneur des accords diplomatiques créant ces entités et leurs modalités de coopération avec les Forces des Nations Unies, la responsabilité en matière de respect collectif des règles du droit humanitaire repose sur l'organisme qui assume le commandement et le contrôle opérationnel des troupes ainsi fournies. En l'absence d'arrangement formel entre l'ONU et les États fournisseurs de troupes, cette responsabilité est déterminée au cas par cas, suivant le degré de contrôle exercé par les différents intervenants dans la conduite de l'opération.

Tandis que l'obligation collective de respecter les règles du droit international humanitaire repose sur l'organisation ou sur l'État qui dirige l'action à caractère coercitif, et que l'obligation interne de faire respecter le droit humanitaire appartient aux États fournisseurs de troupes, l'obligation externe de le faire respecter demeure à la charge des Nations Unies, qui ont autorisé l'opération.

### III. L'EXERCICE D'UN POUVOIR DE CONTRÔLE PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

L'obligation externe de faire respecter le droit international humanitaire s'applique à l'Organisation des Nations Unies. D'une part, l'ONU s'est engagée à mettre en pratique et à promouvoir les principes et l'esprit des Conventions de Genève. D'autre part, il serait inconcevable qu'une obligation incombant à tout gouvernement dans le cadre de ses relations interétatiques, même s'il n'a pas de lien direct avec le conflit armé en cause, ne repose pas également sur l'ONU dans ses rapports avec les organisations régionales et les États qu'elle a autorisé à entreprendre une opération militaire. Les moyens par lesquels cette obligation est mise en oeuvre peuvent varier.

Le Secrétaire général des Nations Unies a attiré à de nombreuses reprises l'attention du Conseil de sécurité, quant aux moyens de traduire dans les faits "l'intérêt légitime" de ce dernier à la bonne marche de l'opération, en sa qualité d'autorité mandataire. Il a énuméré les diverses formules envisageables, qui peuvent comprendre un mandat clairement défini,

sa limitation dans le temps, une obligation de compte-rendu à intervalles réguliers.

Le Conseil a ainsi la possibilité, sur le fondement des rapports qui lui sont adressés, de réviser le mandat attribué à l'opération. L'insertion dans la résolution d'habilitation d'une clause stipulant l'obligation de mener l'opération dans le respect des règles applicables du droit humanitaire et l'établissement d'une Commission *ad hoc* chargée d'inspecter la Force sur le terrain sont les autres modalités préconisées par le Secrétaire général.

L'obligation de rendre compte à intervalles réguliers a été la seule mesure retenue pour les opérations du Golfe et pour celles qui ont suivi depuis 1992. Ce faisant, la pratique du Conseil de sécurité ne diffère pas de la conception classique de la mise en oeuvre de l'obligation externe de faire respecter le droit humanitaire. Pratiquement toutes les résolutions prises depuis 1992, fondées ou non sur le Chapitre VII, rappellent aux parties belligérantes concernées leur obligation de respect des Conventions de Genève.

Certes, le Conseil a créé deux Tribunaux pénaux internationaux, chargés de juger les violations commises en ex-Yougoslavie depuis 1991 et au Rwanda en 1994. En revanche, il n'a pris aucune mesure coercitive impliquant l'emploi de la force armée à l'encontre des parties ayant commis des violations graves du droit humanitaire.

D'ailleurs, la doctrine dominante, exprimée notamment par le CICR, refuserait certainement d'admettre la licéité d'une telle action militaire : *"Il convient de souligner (...) que même sur la base des résolutions de L'ONU, l'utilisation de la force armée (...) ne saurait trouver son fondement dans le droit international humanitaire, l'obligation (externe) de faire respecter (...) excluant (...) l'usage de la force"*.

Les tenants de l'ingérence s'élèvent contre cette conception ancienne, au nom du droit à l'assistance humanitaire dont doivent bénéficier les victimes : *"Le neutralisme idéologique pousse ses avocats à des contradictions préoccupantes. Il se*

*satisfait du caractère obligatoire du droit humanitaire et lui dénie tout recours à des mesures exécutoires contraignantes, tout en affirmant que les États sont tenus de respecter et de faire respecter les règles qu'il énonce. (...) Une telle affirmation, conforme à la majorité des commentaires, (...) n'est pas dépourvue d'angélisme. Elle revient à attendre on ne sait quelle intervention de la Providence qui serait finalement seule capable d'imposer aux hommes ce que leur force publique légale se verrait interdire" <sup>1</sup>.*

Empruntée à la même école de pensée, la constatation selon laquelle l'Organisation des Nations Unies demeure le lieu du "choc des souverainetés" ne permet pas de développer la notion de force publique internationale, du moins en l'état actuel de la pratique. Il est cependant possible d'affirmer que toutes les opérations militaires menées ou autorisées par l'ONU présentent un caractère international, qu'elles soient ou non sous son commandement direct. En effet, c'est bien la volonté politique de la communauté des États qui fonde une telle opération, en lui conférant sa légitimité internationale et par là même ses règles spécifiques.

G.C.

---

<sup>1</sup> Mario Bettati, *Le droit d'ingérence - mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 171.