

Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies

Quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999¹

par
ANNE RYNIKER

LORSQUE le Conseil de sécurité décide de l'envoi de casques bleus afin de rétablir la paix et la sécurité internationales dans un pays, se pose la question du cadre juridique qui régira leur présence sur place. En particulier, il s'agit des points suivants : si ces unités utilisent la force, le droit international humanitaire sera-t-il applicable ? Les Nations Unies pourront-elles être considérées comme parties à un conflit armé ? Si tel est le cas, quel droit leur sera-t-il applicable : l'ensemble du droit international humanitaire ou les normes coutumières uniquement ? Les règles applicables aux conflits armés internationaux ou celles réglant les conflits internes ? Ou devrait-on plutôt qualifier la mission de pure opération de police internationale non couverte par le droit international humanitaire ? Par ailleurs, l'assentiment des parties au conflit à la présence des casques bleus joue-t-il un rôle ? Le cas échéant, peut-on parler d'occupa-

ANNE RYNIKER est conseillère juridique à la Division juridique du CICR.

¹ Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, Circulaire du Secrétaire général, 6 août 1999, UN doc.

ST/SGB/1999/13. — Texte reproduit en pages 806 et suivantes, en français et en anglais.

tion par les forces de l'ONU, d'autant plus si celles-ci assument certaines fonctions normalement dévolues à l'État? Enfin, peut-on accorder le statut de prisonnier de guerre à un membre des forces de l'ONU qui serait capturé par une des parties au conflit, et ce dernier peut-il dès lors bénéficier de la protection de la III^e Convention de Genève?

Toutes ces questions, discutées depuis plusieurs années, sont controversées aujourd'hui encore. Ni les Conventions de Genève, ni leurs Protocoles additionnels – les instruments principaux du droit international humanitaire – n'ont prévu l'activité de forces de maintien de la paix.

Traditionnellement, les forces de maintien de la paix avaient pour fonction de s'interposer entre plusieurs belligérants ou de surveiller un cessez-le-feu ou un accord d'armistice (citons, par exemple, l'ONUST² (Palestine) ou l'UNMOGIP³ (Inde/Pakistan). Ces actions étaient gouvernées par trois principes : le consentement des parties concernées, l'impartialité et le recours à la force à seule fin de légitime défense. Pendant plusieurs décennies, la question de l'applicabilité du droit international humanitaire n'a présenté qu'un intérêt académique, les opérations étant alors peu nombreuses, limitées en principe à leur mandat ; en outre, à l'exception du Congo, elles excluaient pratiquement l'usage de la force.

Les questions sur l'applicabilité du droit international humanitaire se sont faites plus pressantes dès les années 90, suite à l'évolution du mandat des forces de maintien de la paix, parfois dénommées opérations de la « seconde génération ». Au cours de ces dernières années, leurs fonctions se sont en effet élargies pour inclure le soutien au processus de réconciliation et à la reconstruction d'infrastructures sociales, économiques et administratives ; il s'agit notamment de la surveillance d'élections, de la démilitarisation des parties en présence, de la formation de forces de police et de l'acheminement de secours humanitaires. En outre, ces forces n'interviennent plus seulement entre deux États parties à un conflit et avec leur consentement, mais aussi dans des conflits internes, dans des contextes où les institutions gouvernementales se sont effondrées, et souvent sans avoir reçu l'accord de l'un ou de plusieurs des protagonistes. Entreprises dans le cadre d'un processus politique et intervenant dans des situations non

² ONUST : Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve.

³ UNMOGIP : Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan.

encore stabilisées, les forces de maintien de la paix ne se bornent pas à l'observation militaire d'un éventuel accord, mais doivent veiller à la création d'un environnement sûr, à la protection de certaines zones ou de convois humanitaires. Le recours à la force est devenu plus fréquent, et la distinction entre opérations de maintien de la paix et d'imposition de la paix s'est ainsi peu à peu estompée. Certaines opérations ont glissé du Chapitre VI au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ainsi, l'ONUSOM II⁴ (Somalie), créée comme opération traditionnelle, s'est vu octroyer le droit d'utiliser la force, afin de désarmer les factions somaliennes et de maintenir le droit et l'ordre.

Considérations historiques: le débat entre le CICR et l'ONU⁵

Dès la première opération de maintien de la paix (FUNU⁶ en 1956 pour le Sinaï et Gaza), le CICR a attiré l'attention du secrétaire général des Nations Unies sur la nécessité d'assurer l'application des Conventions de Genève par les « forces d'urgence mises à leur disposition ». En 1961, le CICR adressait un mémorandum aux États parties aux Conventions de Genève et membres de l'ONU, dans lequel il soulignait la responsabilité individuelle et collective des États (par l'article premier commun aux Conventions de Genève) quant au respect du droit international humanitaire par les contingents qu'ils fournissent aux Nations Unies. Adoptée lors de la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965), la résolution XXV, intitulée « Application des Conventions de Genève par les forces d'urgence des Nations Unies », recommande que « des accords appropriés soient conclus afin d'assurer que les forces armées mises à la disposition des Nations Unies observent les règles des Conventions de Genève et soient protégées par elles » et que « les Autorités responsables des contingents acceptent de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les infractions éventuelles aux dites Conventions »⁷. À l'occasion de la création de la Force intérimaire des

⁴ ONUSOM II : Opération des Nations Unies en Somalie.

⁵ Le débat n'a évidemment pas eu lieu qu'entre le CICR et l'ONU. Toutefois, il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de se référer

à toutes les opinions et propositions émises par d'autres institutions ou personnalités.

⁶ FUNU : Force d'urgence des Nations Unies.

⁷ Publiée dans *RICR*, n° 563, novembre 1965, p. 541.

Nations Unies au Liban (FINUL) en 1978, le président du CICR a également adressé une lettre au secrétaire général des Nations Unies, afin de lui rappeler la position du CICR. Ce type de démarches a été régulièrement renouvelé par la suite.

Pendant de nombreuses années, l'ONU a hésité à reconnaître l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix. Elle a fait valoir des impossibilités d'ordre juridique, politique ou pratique, afin de rejeter son application *per se*. En particulier, l'ONU a soutenu qu'elle n'est pas partie aux Conventions de Genève, et que celles-ci ne prévoient pas la ratification par des organisations internationales. Par ailleurs, l'ONU ne pourrait être assimilée à une partie au conflit ou à une puissance au sens des Conventions de Genève. Enfin, la mise en œuvre de certaines dispositions (sur la répression pénale des infractions, notamment) serait inconcevable.

Ainsi, les règlements des premières opérations de maintien de la paix (Proche-Orient, Congo et Chypre) ne contiennent qu'une clause sur l'observation et le respect des « principes et de l'esprit » des conventions applicables au personnel militaire. Référence est néanmoins faite aux Conventions de Genève de 1949, aux Protocoles additionnels de 1977 et à la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le modèle d'accord entre l'ONU et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix comprend la même clause⁸. Cette dernière n'impliquait toutefois aucune responsabilité directe des Nations Unies pour faire respecter le droit international humanitaire.

En 1992, cette clause sera d'ailleurs aussi introduite dans la plupart des accords sur le statut des forces de l'ONU, signés avec les États sur le territoire desquels celles-ci sont déployées⁹. Certains des accords conclus récemment disposent que l'ONU s'assure que la mission soit conduite de manière à respecter non seulement les « principes et l'esprit », mais les « principes et les règles » des conventions internationales relatives à la conduite du personnel militaire¹⁰.

⁸ Voir A/46/185 du 23 mai 1991.

⁹ En anglais, *Status-of-forces agreement* (SOFA).

¹⁰ Par exemple, dans les récents accords entre l'ONU et l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie (MINURSO), et l'accord avec la République centrafricaine (MINURCA), 1998.

Au vu de la multiplication alarmante du nombre d'attaques lancées contre le personnel onusien, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé a été adoptée par l'Assemblée générale en 1995¹¹. Dans son article 20, une clause de sauvegarde en faveur du droit international humanitaire est insérée et stipule qu'« aucune disposition de la présente Convention n'affecte (...) a) L'applicabilité du droit international humanitaire (...) ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit et lesdites normes ». L'application du droit international humanitaire aux forces onusiennes est ici explicite¹².

L'évolution de la position onusienne est donc notoire. Peu à peu, l'ONU a accepté d'endosser une part de responsabilité quant à l'obligation de faire respecter le droit humanitaire par les troupes qu'elle contrôle.

Suite à l'augmentation du nombre des missions de maintien de la paix et à leur ampleur croissante, et vu les incertitudes concernant l'application des Conventions de Genève au personnel y participant, le CICR a organisé, en 1994, un symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix¹³. Deux réunions d'experts ont suivi en 1995¹⁴. Leur objectif était de contribuer à mieux faire comprendre un phénomène complexe, de discuter l'interaction des aspects humanitaires et militaires des opérations de maintien de la paix et d'identifier les domaines qui exigeaient des recherches supplémentaires.

À l'issue de la réunion d'experts d'octobre 1995, un document destiné à la formation du personnel participant aux opérations de maintien de la paix a été rédigé. Il résume les règles du droit international humanitaire lui étant applicables¹⁵. Ont participé à l'élaboration de ces lignes directrices des militaires, des académiciens et des représentants de

¹¹ A/Res 45/59 du 17 février 1995 ; entrée en vigueur en janvier 1999.

¹² A noter que cette Convention a suscité de nombreuses critiques car son libellé est parfois ambigu. En particulier, les articles 1^{er}, 2 et 20 concernant respectivement la définition des opérations des Nations Unies, son champ d'application et la relation entre la Convention et le droit international humanitaire, semblent partiellement en contradiction les uns avec les autres.

¹³ *Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix*, rapport, CICR, Genève, 1995.

¹⁴ *Meeting of Experts on the Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Forces*, Geneva, 1995.

¹⁵ De son côté, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a aussi régulièrement exigé du secrétaire général des Nations Unies qu'un code de conduite soit élaboré à l'intention du personnel de maintien de la paix.

l'ONU. En mai 1996, le président du CICR a remis le projet de texte au secrétaire général de l'ONU. Plusieurs modifications y ont été apportées.

Les Nations Unies ont publié, le 6 août 1999, la Circulaire du secrétaire général intitulée «Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies» (ci-après «Circulaire»).

Le contenu de la Circulaire du secrétaire général

La Circulaire s'applique uniquement aux opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Si un État ou une coalition d'États sont autorisés par le Conseil de sécurité à entreprendre une opération sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les contingents nationaux des États participants sont soumis aux règles du droit international humanitaire qui lient leurs États respectifs dans leurs rapports avec les autres parties au conflit.

Selon son article premier, les règles et principes fondamentaux du droit international humanitaire s'appliquent aux forces onusiennes, lorsque celles-ci participent activement aux combats lors d'un conflit armé (international ou interne). Il peut s'agir d'une intervention de contrainte (*peace enforcement*) ou d'une opération de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense (*peace-keeping*).

La Circulaire rappelle ensuite qu'elle n'est pas exhaustive et ne contient donc pas toutes les règles qui s'appliquent au personnel militaire en cas d'affrontements armés (article 2). Les casques bleus restent donc tenus par leur législation nationale de respecter les instruments de droit international humanitaire par lesquels leurs pays d'origine respectifs sont liés.

En cas de violations du droit international humanitaire, la Circulaire prévoit que le personnel militaire sera poursuivi devant les tribunaux de son pays (article 4). Cet article ne devrait pas être considéré comme une restriction par rapport aux obligations générales qui envisagent des poursuites selon le principe de la juridiction pénale universelle (donc également par d'autres juridictions nationales) en cas d'infractions graves au droit international humanitaire. Par ailleurs, la Circulaire ne fait malheureusement pas mention des développements récents quant à l'établissement d'une juridiction internationale.

L'article 5 concerne la protection de la population et des biens civils et rappelle le principe fondamental de la distinction entre, d'une part,

les objectifs militaires et, d'autre part, les personnes et les biens civils. Les attaques sans discrimination et les représailles sont prohibées. Les forces des Nations Unies doivent prendre toutes les précautions possibles pour éviter ou réduire au minimum les pertes humaines ou les dommages aux biens civils qui pourraient être causés incidemment. Il est stipulé que les installations et le matériel militaires des opérations de maintien de la paix, en tant que tels, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires. Il semble que cette mention peut porter à confusion, dans la mesure où une force onusienne engagée dans des combats pourrait devenir objectif militaire, ainsi que les bâtiments, les moyens de transports et autres qui soutiennent son action coercitive. Dans le cas contraire, il y aurait inégalité de traitement entre combattants, ce qui ne serait pas dans l'esprit du droit international humanitaire.

Un autre principe coutumier et fondamental du droit humanitaire, qui prescrit que le choix des moyens et des méthodes de combat n'est pas illimité, est inclus dans l'article 6. En particulier, les forces de l'ONU ont l'interdiction d'utiliser des « gaz asphyxiants, toxiques ou assimilés¹⁶ et des méthodes de guerre biologiques, ainsi que des balles qui explosent¹⁷, se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain¹⁸ et certains projectiles explosifs¹⁹ ». Il faut saluer le fait que le texte reflète l'évolution récente du droit en la matière en interdisant l'emploi de certaines armes classiques, comme celles blessant par des éclats non localisables, les mines antipersonnel, les pièges et les armes incendiaires²⁰. Il est néanmoins

¹⁶ Le Protocole de Genève du 17 juin 1925 concerne la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou *similaires et de moyens bactériologiques*. Il est regrettable que l'ONU ait procédé à une traduction approximative et n'ait pas simplement repris le libellé du Protocole de 1925.

¹⁷ Allusion est faite à la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 qui interdit l'usage de certains projectiles en temps de guerre.

¹⁸ La Déclaration (IV, 3) de la Conférence internationale de la Paix de La Haye (1899) concerne l'interdiction d'employer des balles qui *s'épanouissent* ou s'aplatissent facilement dans le corps humain. À nouveau la traduction n'est pas correcte.

¹⁹ Vu que la notion de balles qui explosent (dans le sens de la Déclaration de Saint-

Petersbourg) est déjà reprise, nous ne comprenons pas le sens de la mention de projectiles explosifs.

²⁰ Ces interdictions se trouvent dans la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, du 10 octobre 1980, soit le Protocole I concernant les éclats non localisables, le Protocole II (révisé en 1996) sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs, et le Protocole III sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires. Voir également la Convention de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel et sur leur destruction, connue sous le nom de « traité d'Ottawa ».

regrettable que l'interdiction de l'emploi et du transfert des armes à laser aveuglantes n'ait pas été incluse dans cet article, vu que cette interdiction semble être généralement acceptée²¹.

Les méthodes de combat consistant à ordonner qu'il n'y ait pas de survivant, à attaquer des biens indispensables à la survie de la population civile, à endommager de façon étendue, durable et grave l'environnement, ainsi que les opérations dirigées contre des installations contenant des forces dangereuses, sont prohibées. Afin d'assurer la protection des biens culturels, il est recommandé aux forces de l'ONU de n'utiliser en aucun cas les biens culturels et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient les exposer à une destruction ou à une détérioration. Le droit de déroger aux obligations conventionnelles si la nécessité militaire l'oblige, tel que prévu dans la Convention de La Haye de 1954, n'a pas été retenu²².

L'obligation de traiter les civils et les personnes hors de combat avec humanité et sans discrimination est prévue à l'article 7. Il est rappelé que les femmes et les enfants font l'objet d'une attention particulière.

Quant aux personnes détenues, un traitement conforme aux dispositions de la III^e Convention de Genève leur est accordé *mutatis mutandis* (article 8). À noter que le mandat spécifique du CICR, ainsi que les tâches de son Agence centrale de recherches concernant la visite des détenus, sont reconnus. Le projet du CICR de mai 1996 contenait un article indiquant que les forces onusiennes ne détiendraient pas des civils qui ne prennent pas part aux hostilités, à moins d'un mandat spécifique du Conseil de sécurité. Le texte actuel indique que le traitement est accordé sans préjudice du statut juridique de ces personnes. Il n'est pas indifférent de faire référence à la III^e Convention de Genève ou à la IV^e Convention de Genève. En effet, les conditions pour l'internement ne sont pas les mêmes. Si un civil peut être interné pour des mesures de sécurité comme ceci est autorisé par la IV^e Convention de Genève, il aura droit au réexamen périodique de la décision. De plus, le civil interné devra être libéré dès que les causes qui ont motivé son internement auront disparu. Au contraire, un prisonnier de guerre peut être interné jusqu'à la fin des hostilités.

²¹ Il s'agit du Protocole IV à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, adopté en 1995.

²² Voir l'article 4 de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en

cas de conflit armé et, en général, le Deuxième Protocole relatif à cette Convention, adopté en mars 1999.

Un dernier long article (article 9) est consacré au respect des blessés, des malades et du personnel médical et de secours. Les blessés et les malades doivent être soignés avec humanité, sans distinction de caractère défavorable, l'ordre des soins étant dicté par l'urgence médicale. L'obligation de respecter l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge est spécifiée. Par ailleurs, il paraît judicieux que le droit des familles à connaître le sort de leurs membres soit rappelé et qu'à cet égard, le travail de l'Agence centrale de recherches du CICR soit mentionné.

Enfin, les organisations humanitaires apprécieront le fait que la Circulaire du secrétaire général demande aux forces des Nations Unies de faciliter les opérations de secours de nature humanitaire et impartiale.

Remarques finales

Si l'on peut se réjouir de la promulgation de cette circulaire, qui donne aux casques bleus un certain cadre juridique, il ne faut cependant pas oublier que plusieurs questions restent ouvertes. Par exemple, l'on peut se demander si une occupation, dite pacifique, est possible lorsqu'une opération est décidée par l'ONU sur la base du Chapitre VII de la Charte. Pourra-t-on parler d'une application *de jure* de la IV^e Convention de Genève, ou sinon, doit-on l'invoquer comme cadre de référence possible? Quelle importance doit-on donner au consentement de l'État hôte? Quoi qu'il en soit, les conclusions suivantes peuvent être tirées:

Les forces de maintien de la paix qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU sont considérées comme des organes subsidiaires, au sens des articles 22 et 29 de la Charte des Nations Unies. Comme il est généralement reconnu que l'ONU possède la personnalité juridique, l'organisation peut être tenue pour responsable des violations commises par le personnel placé sous son contrôle. De même, elle peut être tenue à réparation.

À notre avis, aussitôt qu'il y a affrontement armé entre les forces des Nations Unies et des groupes armés organisés, les dispositions pertinentes du droit international humanitaire s'appliquent. Elles doivent être respectées, indépendamment de la nature du conflit ou de la légalité du recours à la force, et bien que l'ONU ne soit pas formellement partie aux Conventions de Genève. Ainsi, l'ONU peut-elle devenir elle-même partie à un conflit armé. À cet égard, l'utilité du CICR comme organisation et intermédiaire neutres entre les parties à un conflit a été prouvée

dans plusieurs contextes. Par exemple, le CICR a pu visiter des membres de l'ONUSOM II (Somalie) ou de la FORPRONU²³ (ex-Yougoslavie), alors qu'ils étaient détenus par une des parties au conflit.

Juridiquement, la Circulaire du secrétaire général est un texte administratif que ce dernier a promulgué en sa capacité de plus haut fonctionnaire des Nations Unies²⁴. La Circulaire contient des recommandations et des instructions aux troupes engagées dans une opération sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Ces directives n'ont toutefois pas de force contraignante, et les règles et principes énoncés ne sont pas exhaustifs. Il est important que le personnel militaire engagé soit au courant de ses obligations et qu'il sache qu'il peut être individuellement poursuivi en cas de violations. Quant aux États parties aux Conventions de Genève, ils doivent prendre au sérieux leur obligation de faire cesser les violations et de juger les criminels de guerre.

En accord avec la position de l'ONU, nous ne pensons pas que toutes les dispositions du droit international humanitaire soient pertinentes pour les opérations déployées par les forces des Nations Unies (les règles concernant la répression pénale, par exemple). Les dispositions contenues dans la Circulaire du secrétaire général sont destinées à clarifier le minimum de règles qui leur sont applicables. Il s'agit d'un très bon outil de formation. Rappelons qu'à ce jour, le CICR a participé à plusieurs cours de formation pour les contingents nationaux destinés à accomplir une mission de maintien de la paix, soit dans leur pays d'origine (comme le Népal ou les États-Unis), soit sur leur lieu d'affectation (par exemple, l'ex-République yougoslave de Macédoine). Le CICR souhaite poursuivre, voire intensifier, sa collaboration en matière de diffusion, tant avec l'ONU qu'avec les États fournissant des contingents.

La Circulaire concerne les missions placées sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Les développements récents (Haïti, « Opération turquoise » au Rwanda, Timor oriental) ont cependant montré que l'ONU a tendance à déléguer la création d'une force multinationale à un État ou à une organisation régionale de sécurité. Même si les missions ainsi autorisées par l'ONU sont placées sous un commandement régional

²³ FORPRONU : Force de protection des Nations Unies.

²⁴ Voir à ce sujet UN Doc. ST/SGB/1997/1 du 28 mai 1997.

ou national, l'organisation conserve une part de responsabilité, ceci en vertu du mandat qui lui a été confié par la Charte des Nations Unies et de la nature coutumière de l'article premier commun aux Conventions de Genève. L'ONU devrait s'assurer que les forces engagées connaissent et respectent les règles et les coutumes du droit international humanitaire.

À cet égard, il faut rappeler et souligner les recommandations faites par le secrétaire général dans son Rapport sur la protection des civils en temps de conflit armé²⁵. Les États y sont invités à donner des instructions à tout personnel militaire participant à des opérations de maintien de la paix.

Abstract

Observance by United Nations forces of international humanitarian law: comments on the Secretary General's Bulletin of 6 August 1999

by ANNE RYNIKER

Ever since the Security Council decided for the first time to send armed forces into a troubled area, the question has remained open as to whether such peace-keeping or peace-enforcement contingents were required to comply with international humanitarian law when they had to use force. The ICRC has always argued in favour of the applicability of that body of law, in particular the 1949 Geneva Conventions, to operations conducted under the control of the United Nations. Under the title « Observance by United Nations forces of international humanitarian law » the United Nations Secretary-General has now issued a set of fundamental principles and rules of international humanitarian law applicable to forces conducting operations under United Nations command and control. The text is given below.

²⁵ Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période

de conflit armé, S/1999/957 du 8 septembre 1999.