

# Maintien de la paix

## I. Origines

La Charte des Nations unies fait du maintien de la paix et de la sécurité internationales le premier but de l'ONU (art. 1.1). Elle en confie la responsabilité principale au Conseil de sécurité (art. 24). En cas d'échec du règlement pacifique des différends (chap. VI), la Charte de l'ONU prévoit dans son chapitre VII (action en cas de menace contre la paix, rupture de la paix et acte d'agression) un mécanisme de sécurité collective juridiquement habilité à mener des opérations de coercition. Le Conseil de sécurité peut entreprendre une action militaire (art. 42). En théorie, il dispose pour ce faire d'une force armée permanente (art. 43) dont il confie le commandement stratégique à un Comité d'état-major (art. 46 et 47). La guerre froide a cependant paralysé toute tentative de mettre en place un tel système. Dans les situations de conflits ouverts, le système de règlement pacifique des différends prévu par le chapitre VI de la Charte de l'ONU était inadéquat. L'application du chapitre VII, conçu expressément pour ces situations, était quant à elle bloquée par le jeu des vetos.

L'ONU a donc inventé en 1956, à l'occasion de la crise de Suez, les opérations de maintien de la paix (OMP), plus connues sous le nom de « Casques bleus ». Il s'agit d'une réponse *ad hoc* à une situation non prévue par la Charte et d'un palliatif à l'usage de la force. L'absence d'assise juridique explicite a conduit à parler d'un mythique « chapitre VI et demi » comme fondement de ces opérations.

## II. Organisation et fonctionnement

C'est une résolution du Conseil de sécurité qui décide en principe de la création d'une opération de maintien de la paix et en fixe le mandat. Les OMP sont donc placées sous l'autorité du Conseil de sécurité. Le secrétaire général est responsable devant ce dernier de l'organisation et de la conduite de l'intervention. Il reçoit à cet égard l'appui des diverses composantes de son secrétariat, en particulier du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). C'est le secrétaire général qui se charge de la mise en place de la force : il sollicite les États membres pour mobiliser des troupes et sélectionne, en consultation avec le Conseil de sécurité, la nationalité des contingents. Un accord est ensuite passé entre chaque pays fournisseur de troupes et l'ONU.

Le secrétaire général a conclu des arrangements avec les États membres pour mettre en place un système de forces en attente, afin de faciliter le lancement d'opérations de maintien de la paix. En 1999, 81 États membres avaient accepté de mettre 104 000 hommes à disposition de l'ONU. Parmi ces États, 22 avaient officialisé leur participation à ces arrangements en signant un mémorandum d'accord avec les Nations unies.

Dans la plupart des cas, une opération de maintien de la paix ne peut se faire qu'avec l'accord du pays sur le territoire duquel elle est déployée et avec l'accord de toute autre partie concernée.

Ce consentement s'exprime dans un accord écrit conclu avec l'ONU qui couvre toutes les questions (administratives, juridiques, logistiques, etc.) liées au déroulement de l'opération.

### 1. *Le fonctionnement des forces de maintien de la paix*

Le secrétaire général nomme, avec l'accord du Conseil de sécurité, le commandant en chef auquel s'ajoute, pour les opérations de grande ampleur ayant des composantes civiles, un représentant spécial. C'est à eux qu'il délègue le commandement opérationnel (militaire et politique) sur le terrain. Leur statut international leur assure en principe une totale indépendance à l'égard des États contributeurs. Le commandant en chef désigne lui-même les membres de son état-major parmi les officiers des contingents nationaux mis à sa disposition.

Les forces déployées sont internationales et placées sous l'autorité directe de l'ONU. Les commandants des contingents nationaux doivent donc exercer leur autorité en conformité avec les ordres donnés par le commandant en chef de la force. Ils demeurent soumis en outre à leurs règlements nationaux.

Le commandant en chef a la responsabilité générale de l'ordre et de la discipline. Un bureau de la police militaire est mis en place par ses soins. C'est lui qui le dirige et qui en nomme les effectifs. Cette police militaire a le droit de mettre en état d'arrestation les membres militaires de la force et le commandant peut décider de certaines affectations ou mutations qui tiennent lieu de sanctions. Il peut également demander aux États le rappel de tout militaire. Toutefois, le pouvoir disciplinaire relève strictement de la compétence de l'État fournisseur de troupes. Ce dernier nomme à cet effet parmi le contingent un officier qui joue donc le rôle du chef national de la police militaire. Les mesures disciplinaires sont communiquées au commandant en chef qui peut consulter le commandant du contingent national et même les autorités de l'État contributeur s'il estime que les mesures sont insuffisantes.

## 2. *Étendue et coût des opérations*

Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU a été extrêmement sollicitée pour lancer ce type d'interventions : elle a déployé en cinq ans trois fois plus d'opérations que pendant les quarante années précédentes. Le plus fort de cette activité s'est situé fin 1995, avec le déploiement de 17 opérations et la mobilisation de plus de 70 000 hommes. On comptait en 2006, 15 opérations de maintien de la paix pour lesquelles environ 88 000 soldats de 108 nations étaient déployés.

Cette multiplication des opérations a des implications financières : le budget spécial des OMP s'est envolé, pour atteindre 3,6 milliards de dollars en 1995. Il se monte en 2006 à 5 milliards de dollars (sans le Kosovo). Ce budget est alimenté sur la base d'un barème spécial dégressif qui établit quatre catégories de contributeurs : membres permanents, pays industrialisés, pays en développement et pays les moins avancés. En réalité, il est financé presque uniquement par les pays industrialisés. Or ces derniers versent leurs contributions avec de plus en plus de retard : ainsi, en août 1999, le solde non acquitté des opérations de maintien de la paix s'élevait à 1,55 milliards de dollars. De ce fait, l'ONU a différé de trois à quatre ans ses remboursements aux gouvernements qui fournissent des contingents. La création d'un fonds de réserve pour le maintien de la paix de 150 milliards de dollars par l'Assemblée générale en 1992 n'a pas permis de mettre un terme à cette pénurie budgétaire qui finit par peser sur l'accomplissement des mandats sur le terrain.

## III. Les différents types d'opérations

Cette évolution quantitative s'est doublée d'une évolution qualitative. Dans l'Agenda pour la paix (A/47/277-S/24111, du 17 juin 1992), l'ancien secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, avait tenté de rationaliser les interventions en faveur de la paix : les diverses missions y étaient distinguées avec pour chacune une définition précise. En 1995, dans le Supplément de l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1 du 3 janvier 1995), il notait que la gamme des instruments des Nations unies pour contrôler et résoudre les conflits entre et dans les États se composait de diplomatie préventive, de maintien de la paix, de rétablissement de la paix, de restauration de la paix, de désarmement, de sanctions, d'imposition de la paix, ce qui reprend les différents types d'OMP. Aujourd'hui, le maintien de la paix est toujours une appellation générique qui désigne en fait divers types d'opérations.

### 1. *Les opérations de maintien de la paix classiques ou de première génération*

Trente OMP ont eu lieu de 1949 à 1988. Elles s'inscrivent dans des limites étroites tant dans leurs principes que dans leurs actions. Trois grands principes gouvernent ces interventions :

- le consentement des parties : c'est-à-dire que le déploiement d'une force ne peut se faire qu'avec l'accord de l'État sur le territoire duquel elle va s'installer ;
- l'impartialité : cela signifie que l'opération de maintien de la paix ne préjuge en rien des droits, des prétentions ou de la position des parties en conflit. Elle n'a donc pas pour but de désigner l'agresseur et la victime ;
- le non-usage de la force : les Casques bleus ne sont pas autorisés à utiliser la force, sauf en cas de légitime défense.

Quant aux actions de ces opérations, elles sont de deux ordres : l'interposition entre les parties au conflit et l'observation du respect du cessez-le-feu. Ces missions très simples, menées dans le cas de conflits interétatiques, correspondent en fait à la faible marge de manœuvre de l'ONU pendant la guerre froide.

### 2. *Les opérations de seconde génération*

Vers la fin des années 1980, le maintien de la paix se veut plus ambitieux : il ne s'agit plus seulement de stabiliser une situation, mais de participer à la mise en œuvre de règlements politiques globaux, incluant des tâches très variées : l'organisation et le contrôle du déroulement d'élections, des activités de réconciliation nationale avec la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants, le contrôle et la formation aux droits de l'homme, le déminage, etc. Le groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition en Namibie (UNTAG, 1989 à 1990), les missions préparatoires et de transition gouvernementale des Nations unies au Cambodge (UNAMIC et UNTAC de 1991 à 1993) et la mission d'observation de l'ONU au Salvador (ONUSAL de 1991 à 1995) illustrent ce type d'interventions. Les opérations deviennent donc multifonctionnelles et se déroulent désormais à l'intérieur même des États. Les trois principes de base continuent toutefois à être strictement respectés. C'est la deuxième génération du maintien de la paix.

### 3. *Les opérations de troisième génération*

Avec l'offensive sur le « droit d'ingérence », c'est l'ensemble du paysage du maintien de la paix qui a été bouleversé. Trois nouveautés se sont produites :

- d'une part, l'élargissement du mandat humanitaire de l'ONU, moyennant l'extension de la qualification de la menace à la paix et à la sécurité internationales aux « crises humanitaires » et par l'invocation du chapitre VII pour recourir à la force à des fins humanitaires ;
- d'autre part, l'apparition d'une dimension coercitive des opérations entreprises dans le cadre du chapitre VII qui n'utilisaient auparavant la force que dans le cadre de la légitime défense ;

– enfin, la délégation par l'ONU de l'usage de la force à des contingents nationaux au sein d'une coalition *ad hoc* ou dans le cadre d'une organisation régionale. Ces opérations ne sont pas sous le commandement direct de l'ONU. Le Conseil de sécurité est cependant théoriquement responsable de leurs actions car la Charte de l'ONU lui attribue la responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24).

De là le développement d'opérations militaro-humanitaires, d'une nature nouvelle, qui ont également été déployées pendant les conflits internes ou les situations de crise. Certains ont parlé aussi d'une troisième génération de maintien de la paix, d'autres distinguent, à côté des opérations de maintien de la paix, celles de rétablissement ou de restauration de la paix.

Dans les deux cas, elles ne sont pas expressément prévues par la Charte, même si le chapitre VII est invoqué comme fondement du recours à la force.

- Les opérations sous commandement ONU : elles se veulent au départ non coercitives, mais l'usage de la force est ensuite autorisé par des mandats supplémentaires (protection des convois humanitaires et/ou des populations civiles). Les troupes déployées sont soit des Casques bleus uniquement (FORPRONU au début du conflit en Bosnie, ONUSOM II en Somalie), soit des Casques bleus ayant le soutien au sol ou dans les airs de contingents sous uniforme national (Force de réaction rapide en Bosnie) ou provenant d'une organisation militaire régionale (OTAN en Bosnie). C'est dans ce cadre précis que l'*Agenda pour la paix* proposait de remplacer les Casques bleus par des forces d'imposition de la paix.

- Les opérations habilitées : elles ne sont pas sous le commandement direct de l'ONU, mais elles bénéficient d'une délégation d'usage de la force de la part du Conseil de sécurité. Elles sont donc toujours coercitives. Les troupes déployées ne contiennent pas de Casques bleus mais uniquement des contingents nationaux, au sein d'une coalition internationale *ad hoc* (« Rendre l'espoir » en Somalie sous commandement américain et « Turquoise » au Rwanda sous commandement français) ou d'une coalition internationale dans le cadre d'une organisation régionale (IFOR et SFOR en Bosnie, KFOR au Kosovo sous contrôle de l'OTAN et FMPA en Albanie sous contrôle de l'OSCE, INTERFET au Timor-Oriental sous commandement australien).

#### **Légitime défense – Zones protégées.**

---

## **Opérations de maintien de la paix**

- Elles ne sont pas expressément prévues par la Charte. Elles sont apparues comme un mécanisme *ad hoc* créé par le Conseil de sécurité pour répondre aux situations pour lesquelles les méthodes pacifiques de règlement des différends ont échoué sans qu'il soit possible de faire intervenir le chapitre VII avec l'usage de la force. Théoriquement, ces opérations doivent respecter trois principes :
  - elles doivent obtenir le consentement des parties au conflit ;
  - elles doivent être impartiales ;
  - elles ne doivent pas faire usage de la force sauf en cas de légitime défense.

- Beaucoup d'opérations de maintien de la paix menées ces dix dernières années (trois fois plus que pendant la guerre froide) ont modifié la notion de « maintien de la paix ». Elles ressemblent davantage à des opérations de rétablissement ou de restauration de la paix. Leur mandat semble s'éloigner des trois principes de base énoncés ci-dessus :
  - l'élargissement du mandat des opérations pour y inclure la protection et le respect des opérations humanitaires tente de passer outre le consentement des États ou des autres parties au conflit ;
  - l'autorisation d'utiliser la force dans des situations autres que des cas de légitime défense, notamment pour protéger les populations civiles et les convois humanitaires, contredit parfois la volonté de rester impartial et va à l'encontre du principe du non-usage de la force.

- Toutefois, l'absence d'autorisation claire pour recourir à la force et le sous-effectif permanent de ces forces ont conduit à l'impuissance des missions de l'ONU face aux massacres de populations civiles en ex-Yougoslavie ou au génocide au Rwanda.

#### **Sécurité collective – Ingérence – Zones de sécurité – ONU – Conseil de sécurité – Légitime défense.**

---

## **IV. Applicabilité du droit international humanitaire et recours en cas de violations du droit humanitaire**

Le caractère plus « musclé » des opérations de maintien de la paix pose de façon plus criante la question de l'application du droit international humanitaire et celle de la responsabilité des membres de ces forces en cas de « dérapages » sur le terrain.

L'article 2.2 de la convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1994 (A/rés./49/59) et entrée en vigueur le 15 janvier 1999, a récemment confirmé que le droit humanitaire s'applique à ce type d'interventions.

Dans le cas d'opérations habilitées, la responsabilité des membres de la force est plus claire que dans celles placées sous commandement des Nations unies.

### 1. *Opérations sous-traitées par l'ONU*

La responsabilité des troupes appartenant à des contingents nationaux ou régionaux, auxquels l'ONU a sous-traité des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, est relativement claire. Il s'agit de forces coercitives. Le Conseil de sécurité ne fait que les autoriser par résolution et elles demeurent donc sous l'autorité nationale des États participants. Ces derniers deviennent par conséquent parties au conflit et sont tenus de respecter le droit international humanitaire. Les actions menées par leurs forces armées engagent donc la responsabilité de ces États, à laquelle peut s'ajouter, dans le cas de violations graves du droit humanitaire, la responsabilité pénale et individuelle de leurs auteurs.

### 2. *Opérations sous commandement de l'ONU (« Casques bleus »)*

Pour les opérations sous commandement ONU, les problèmes de l'applicabilité du droit humanitaire ainsi que celui des responsabilités engagées méritent d'être particulièrement développés.

Les Nations unies ont longtemps refusé d'appliquer le droit humanitaire, en expliquant qu'elles n'étaient pas signataires des différentes conventions et en mettant surtout en avant le caractère non coercitif des forces de maintien de la paix. Dès lors que ces dernières ont été autorisées à utiliser la force, cette position a été plus difficile à maintenir.

L'organisation mondiale jouit de la personnalité juridique internationale, c'est-à-dire qu'elle est titulaire de droits et de devoirs internationaux. Elle est donc titulaire des droits et devoirs prévus par le droit humanitaire quand elle intervient en situation de conflit. L'ONU en tant que telle n'est pas partie aux textes de droit humanitaire. Elle y demeure opposée pour des raisons techniques : l'impossibilité de mettre en œuvre certaines dispositions, notamment celles relatives aux prisonniers de guerre ou à la répression pénale des infractions graves.

Toutefois, le droit humanitaire reste applicable à l'ONU *mutatis mutandis*, c'est-à-dire en tenant compte des spécificités propres de l'organisation. Elle est donc liée par les règles générales du droit humanitaire, notamment les règles coutumières et impératives. Le personnel de l'ONU, fonctionnaires et experts, dont le secrétaire général, a ainsi l'obligation de respecter le droit humanitaire.

L'opération sous commandement ONU est un organe subsidiaire qui est dépourvu de la personnalité juridique internationale. Ses actes engagent donc l'ONU et ces opérations sont dès lors tenues de respecter les obligations des Nations unies, notamment celles qui découlent du droit humanitaire. L'application du droit humanitaire a désormais été entérinée dans la pratique. Les différents accords passés au moment de la création de la force (avec les États fournisseurs de troupes et l'État hôte) contiennent en effet la mention suivante : « L'opération de maintien de la paix des Nations unies observe et respecte les principes et l'esprit des conventions internationales applicables à la conduite du personnel militaire. Il s'agit en l'occurrence des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977, ainsi que la convention de l'Unesco du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. »

L'obligation de respecter le droit humanitaire incombe donc à l'ensemble du personnel des forces, en particulier au commandant en chef qui donne les ordres.

#### **Respect du droit international humanitaire – Devoirs des commandants.**

- Malgré certaines ambiguïtés, le droit humanitaire s'applique aux opérations de maintien de la paix dès lors qu'elles sont déployées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies.
- Quand l'ONU délègue la conduite de l'opération à un ou plusieurs États membres, les forces restent sous commandement national. Elles sont alors une partie au conflit et doivent respecter le droit international humanitaire.
- Quand les contingents sont sous commandement de l'ONU, l'application du droit humanitaire est plus complexe. Les membres des Nations unies ont l'obligation de respecter les devoirs découlant du droit humanitaire. Les différents accords signés quand les OMP sont mises en place (entre l'ONU, les États fournissant des troupes et le pays d'accueil) le réaffirment en énonçant que ces forces doivent observer et respecter les principes et l'esprit du droit humanitaire.
- Cependant, en cas de violations du droit humanitaire, il est difficile de mettre en cause la responsabilité de l'ONU elle-même du fait des nombreuses immunités dont elle bénéficie. Par extension, les Casques bleus en tant qu'individus bénéficient également de ces immunités. Cependant, suivant les termes de l'accord signé au moment de la création de ces forces et suivant la gravité du crime commis, il peut être possible de mettre en cause leur responsabilité. Certains crimes graves ne peuvent être protégés par aucune forme d'immunité. Il est toujours possible de demander au secrétaire général d'utiliser son pouvoir de lever l'immunité du personnel des Nations unies (sections 20 et 23 de la Convention de 1946 sur les immunités du personnel des Nations unies).

#### **Immunité – Sanction pénale du droit humanitaire – Sanctions – Compétence universelle.**

### 3. *Les recours*

Il faut bien garder à l'esprit que les recours contre l'ONU elle-même ou contre le personnel de ses forces sont rarissimes et aléatoires. Rarissimes car les Nations unies ne souhaitent pas favoriser des procédures qui pourraient la contraindre à révéler certaines informations concernant des aspects du déroulement de ses opérations. Les polémiques autour de tragédies comme le génocide rwandais ou la chute de Srebrenica (quand la majorité de la population civile a été

massacrée par l'armée serbe de Bosnie lors de la prise de la ville en juillet 1995) montrent que les États fournisseurs de troupes s'accommodent mal de la mise en cause de leurs responsabilités qui bute sur les immunités dont jouissent l'ONU et les membres des forces de maintien de la paix.

**a) Les recours contre l'ONU**

La responsabilité des Nations unies est directement engagée par tous les actes du commandement de la force, c'est-à-dire du commandant en chef et des membres de son état-major. Les actes des autres membres de la force engagent la responsabilité de l'ONU s'ils ont été accomplis dans le cadre des fonctions officielles de leur auteur. Cette responsabilité est engagée que ces actes correspondent ou non à un ordre donné, car ils ont été commis alors que leur auteur était sous l'autorité de l'ONU. Si les actes ont été accomplis en dehors des fonctions de leur auteur, la responsabilité de l'ONU est en principe écartée car ils ont été commis en dehors de son autorité. En revanche, ils engagent la responsabilité de l'État national de leur auteur. L'accord passé entre l'ONU et les États fournisseurs prévoit d'ailleurs que ces derniers veillent à ce que les membres de leur contingent national affecté à l'opération connaissent parfaitement les principes et l'esprit du droit humanitaire. Dans la pratique toutefois, il est arrivé que la responsabilité de l'ONU joue pour des violations du droit humanitaire commises par des membres de la force en dehors de leurs fonctions officielles.

Dans tous les cas, la responsabilité de l'ONU n'exclut pas celle de l'État car, sous l'autorité de l'ONU ou non, les membres des contingents nationaux restent assujettis à leur règlement national. Dans le cas du droit humanitaire, ils sont donc tenus par ces obligations à double titre : en vertu du règlement de la force et en vertu de leur droit national, surtout si leurs États sont parties aux Conventions de Genève et aux Protocoles additionnels.

La responsabilité de l'ONU est toutefois très difficile à mettre en œuvre.

Au niveau international, les recours ne sont prévus que dans le cas où les victimes du préjudice sont des États ou des organisations internationales. Il n'existe donc aucun recours pour un individu ou une personne morale (une ONG par exemple) en cas de dommages causés par une organisation internationale, sauf si le système institutionnel de l'organisation en prévoit la possibilité.

– Au niveau national : habituellement, il est toujours possible à la victime d'un préjudice de recourir aux juridictions nationales, soit celles du lieu du dommage, soit celles de l'État dont elle est ressortissante. Cette voie de recours est impossible à l'égard de l'ONU car elle bénéficie de l'immunité de juridiction (art. 104 de la Charte ; art. 2 de la convention sur les privilèges et immunités de l'ONU de 1946). Les tribunaux nationaux sont donc privés du pouvoir de juger.

Les différents mécanismes de recours contre l'ONU sont les suivants :

- *Tribunal administratif des Nations unies* : pour les individus et les ONG sous contrat avec l'ONU.

Le tribunal administratif des Nations unies (TANU) est réservé aux fonctionnaires de l'organisation mais aussi à « toute [autre] personne qui peut justifier de droits résultant d'un contrat d'engagement ou de conditions d'emploi » (art. 2.2 du statut du tribunal). C'est sur cette base que les ONG sous contrat avec l'ONU pourraient théoriquement saisir le TANU. D'autant qu'elles peuvent se prévaloir aussi de la définition d'« agent international » donnée par la Cour internationale de justice (avis de 1949) : « Quiconque, fonctionnaire ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci. Bref, toute personne par qui l'Organisation agit. »

- *Commission des réclamations* : quant aux individus, ils ne disposent donc d'aucun recours judiciaire devant l'ONU. Cette dernière est toutefois tenue de prévoir des modes de règlement appropriés pour les différends de droit privé dans lesquels elle serait partie et pour « les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le secrétaire général » (convention sur les privilèges et immunités des Nations unies de 1946, article 8).

C'est pourquoi, pour chaque opération de maintien de la paix, elle a mis en place un système non judiciaire *ad hoc* : les commissions des réclamations. C'est le seul recours dont dispose un individu contre les Nations unies. Il est ouvert également aux personnes morales, donc aux ONG. L'accord passé entre l'ONU et l'État hôte prévoit ainsi que tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel l'opération des Nations unies est partie est soumis à cette commission. Elle est composée de trois membres : deux sont désignés respectivement par le secrétaire général de l'ONU et le gouvernement de l'État hôte ; le troisième est nommé d'un commun accord entre eux, ou à défaut par le président de la Cour internationale de justice. La commission des réclamations définit ses règles de procédure. Ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire. Ses procédures ne sont pas publiques et le requérant n'a pas accès au dossier de l'ONU, puisque ses archives bénéficient de l'immunité. À l'issue de la procédure, la victime se voit verser une indemnité.

- *Protection diplomatique* : les individus et les ONG peuvent enfin disposer d'un autre recours, si leur État accepte de mettre en œuvre la procédure de la protection diplomatique. C'est-à-dire que l'État va endosser la cause de la victime. L'affaire se règle alors entre l'ONU et l'État par la négociation ou l'arbitrage. Le litige ONU/individu ou ONU/ONG est en effet irrecevable devant la Cour internationale de justice, même *via* la protection diplomatique, car la compétence contentieuse de la Cour n'est ouverte qu'aux États. Les organisations internationales ne peuvent donc être ni demandeur ni défendeur devant la CIJ.

La procédure de protection diplomatique reste toutefois un dispositif exceptionnel, mis en œuvre par l'État de la victime de façon discrétionnaire. Le montant des indemnités est négocié entre l'État et l'ONU et elles sont versées à l'État qui les répartit de façon discrétionnaire.

**b) Les recours contre des membres des forces de maintien de la paix**

En cas d'infraction pénale (délits ou crimes), les membres de la force relèvent de la juridiction exclusive de l'État dont ils sont ressortissants. C'est ce que prévoit l'accord passé entre l'ONU et le pays hôte et ceux passés entre l'ONU et les États fournisseurs. En cas de violations graves du droit humanitaire, cette disposition pose problème car elle entre en contradiction avec le principe de la compétence universelle qui régit la répression de ces infractions. Le droit humanitaire prévoit en effet une obligation de recherche et de poursuite des auteurs de ces violations qui s'impose à tous les États. En vertu de la hiérarchie des normes, cette obligation prévaut en principe sur celle contenue dans les différents accords signés lors du déploiement de la force. En pratique, on imagine mal un État accepter que l'un des membres de ses forces armées soit jugé par une juridiction étrangère.

L'accord passé entre l'ONU et le pays hôte prévoit en outre que le gouvernement de ce pays peut informer le commandant en chef de la force et lui présenter tout élément de preuve en sa possession, s'il estime qu'un membre de l'opération a commis une infraction pénale. Le secrétaire général doit obtenir l'assurance des pays participants qu'ils sont disposés à exercer leur juridiction à l'égard des crimes et délits que pourraient commettre les membres de leur contingent.

La mise en œuvre de la responsabilité pénale des membres des forces de maintien de la paix se heurte donc à l'immunité de juridiction. En tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, la force jouit en effet des privilèges et immunités prévus par la convention de 1946. Cette garantie est mentionnée dans les différents accords passés lors de la création de la force. Les membres de l'opération bénéficient de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et même lorsqu'ils ne sont plus membres de l'opération. Cette immunité n'est certes pas absolue : la convention de 1946 (sections 20 et 23) prévoit en effet que le secrétaire général peut et doit lever l'immunité dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. La levée de l'immunité relève du pouvoir discrétionnaire du secrétaire général.

Les parlements belge et français ont ouvert des enquêtes sur la responsabilité de leurs pays lors de l'opération de maintien de la paix au Rwanda en 1994. À la suite de ces enquêtes nationales et sur la base de leurs recommandations, le secrétaire général de l'ONU a accepté à son tour d'ouvrir une enquête sur la réponse de l'ONU face au génocide au Rwanda.

Le droit international prévoit l'impossibilité de se prévaloir d'immunités ou d'un statut officiel pour échapper à la justice pour les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Cette disposition est prévue par :

- la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 (art. 4) ;
- la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 (art.1) ;
- le droit humanitaire (GI art. 49 ; GII art. 50 ; GIII art. 129 ; GIV art. 146) ;
- le statut du tribunal de Nuremberg (art. 7) ;
- le statut des TPI (TPIY art. 7.2 ; TPIR art. 6.2) ;
- le statut de la CPI (art. 27).

**Consulter aussi**

---

**Sécurité collective – Ingérence – Légitime défense – Devoirs des commandants – ONU – Conseil de sécurité des Nations unies – Secrétariat des Nations unies – Sanctions pénales du droit humanitaire – Sanctions diplomatiques, économiques et militaires – Ordre public – Compétence universelle – Protection – Immunité – Respect du droit international humanitaire – Tribunaux pénaux internationaux – Cour pénale internationale – Responsabilité.**

**Pour en savoir plus**

- 
- ANNAN K. A., « Maintien de la paix, intervention militaire et souveraineté nationale dans les conflits armés internes », in MOORE J. (éd.), *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'action humanitaire*, Gallimard, 1998, 459 p., p. 105-124.
- COT J. (dir.), *Opérations des Nations unies. Leçons de terrains, Symposium « Enseignements des expériences de l'ONU »*, FED, Paris, 1995.
- DALLAIRE R. A., « La fin de l'innocence : Rwanda 1994 », in MOORE J. éd, *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'action humanitaire*, Gallimard, 1998, 459 p., p. 125-144.
- EMANUELLI C., *Les Actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Wilson et Lafleur Ltd, Ottawa, 1995.
- LAGRANGE E., BASTID BURDEAU G., EISMANN P.M., COMBACAU J., *Les Opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Montchrétien, 1999, 181 p.
- PALWANKAR U., « Applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations unies pour le maintien de la paix », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, mai-juin 1993, p. 245-259.
- Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, 21 août 2000, A/55/305 ; S/2000/809. Disponible sur le site des Nations unies [www.un.org/french/peace/peace/reports.htm]
- Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda, S/1999/1257, 16 décembre 1999 Disponible sur le site des Nations unies [www.un.org/french/peace/peace/reports.htm]
- Rapport présenté par le secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale : La chute de Srebrenica A/54/549, 15 novembre 1999. Disponible sur le site des Nations-Unies [www.un.org/french/peace/peace/reports.htm]

- RUFIN J.C., « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : échec ou espoir ? », in MOORE J. éd, *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'action humanitaire*, Gallimard, 1998, 459 p., p. 389-424.
- SAHNOUN M., « Les interventions de type mixte en Somalie et dans la région des Grands Lacs », in MOORE J. (éd.), *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'action humanitaire*, Gallimard, Paris, 1998, 459p., p. 147-158.
- WEISSMAN F., (dir), *À l'ombre des guerres justes*, Flammarion, Paris, 2003, 375 p.