

*Laura Pineschi* (\*)

L'EMPLOI DE LA FORCE DANS LES OPERATIONS DE  
MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES « ROBUSTES » :  
CONDITIONS ET LIMITES JURIDIQUES

SOMMAIRE : 1. Introduction. – 2. Légitimité des OMP dotées d'un mandat « ferme ». – 2.1. L'ambiguïté de la pratique des Nations Unies dans l'application du principe de l'interdiction de l'emploi de la force. – 2.2. Le *Rapport Brahimi* et ses effets sur la pratique du Conseil de sécurité. – 2.3. La légitimité des OMP « robustes » et ses contours. – 3. Conditions pour l'emploi de la force. – 3.1 La situation dans les opérations traditionnelles. – 3.2. La situation dans les opérations « robustes ». – 3.3. Emploi de toutes les mesures nécessaires et protection des civils en danger. – 4. Les limites dans l'emploi de la force. – 4.1. Les limites imposées par le droit. – 4.2. De vieux problèmes à résoudre. – 4.3. Les nouveaux problèmes à considérer. – 5. Conclusions.

1. *Introduction*

Dans la tractation du sujet de la sécurité collective entre légalité et défis à la légalité, les opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations Unies offrent plusieurs raisons de réflexion. Tout d'abord, même si la Charte ne les prévoit pas explicitement, les OMP sont généralement reconnues comme un instrument essentiel du maintien de la paix et de la sécurité internationale et, par conséquent, du système de sécurité collective. Néanmoins, dès leurs origines, les OMP ont été marquées par un haut degré d'empirisme qui a été l'objet d'un vaste débat, sur le plan juridique, jamais assoupi. Ensuite, il est généralement reconnu que la légitimité des OMP se fonde sur le respect de trois principes fondamentaux : consentement des parties, impartialité et non-usage de la force, sauf en cas de légitime défense. Toutefois, une codification de ces principes directeurs et de

---

(\*) Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Parme.

leur contenu n'a jamais été achevée (1) et, parmi les trois principes, le dernier reste le plus problématique et ambigu dans son contenu et dans sa mise en oeuvre. Enfin, la principale qualité des OMP, à savoir leur souplesse et faculté d'adaptation aux situations de terrain, a conduit, parfois, à des évolutions discutables sur les plans juridique et opérationnel. À cet égard, le débat sur l'emploi excessif de la force dans certains OMP est bien connu.

Au cours des dernières années, plusieurs développements, comme l'administration de territoires par des OMP (2) ou l'établissement d'opérations « hybrides » (3), ont alimenté beaucoup de discussions. Mais c'est notamment une nouvelle métamorphose qui pose des questions pas mal embrouillées au niveau juridique et opérationnel. Spécialement après l'an 2000, la plupart des OMP ont été établies par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, après l'accord préalable de l'Etat territorial et des principales parties concernées, et ont été autorisées à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de leur mandat ou d'une partie de leur mandat. De cette pratique découle la qualification d'OMP « robustes » ou dotées d'un mandat « ferme ». Plusieurs OMP, comme la MINUSIL (*Mission des Nations Unies en Sierra Leone*, élargissement du mandat de l'an 2000) (4), la MONUC (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*) (5), la MANUTO (*Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental*) (6), l'ONUCI (*Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire*) (7), la FINUL (*Force intérimaire des Nations Unies au Liban*, élargissement du mandat du 2006) (8), la MINUAD (*Opération hybride UA/ONU au Darfour*) (9) et la MINURCAT (*Mission des Nations Unies*

---

(1) Le problème a été abordé sans succès par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, qui en 1977 a rédigé un projet de lignes directrices, mais plusieurs points sont restés entre crochets. Voir *Draft Formulae for Articles of Agreed Guidelines for United Nations Peace-Keeping Operations. Report of the Special Committee on Peace-Keeping Operations, Eleventh Report of the Working Group*, UN UN doc. A/32/394, Annex II, Appendix I, du 2 décembre 1977, in SIEKMANN, *Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces*, 2<sup>nd</sup> Enlarged Edition, Dordrecht, Boston, London, 1989, p. 263 s.

(2) Pour une évaluation d'ensemble de certains problèmes associés à ce phénomène voir la contribution de FERRARO, dans cet ouvrage.

(3) Pour une définition d'opérations « hybrides » et une discussion sur les problèmes posés par ces opérations, voir JONES, CHERIF, *Evolving Models of Peacekeeping. Policy Implications and Responses*, New York, 2004, Part 2.

(4) Résolution 1289 (2000) du 7 février 2000.

(5) Résolution 1291 (2000) du 24 février 2000.

(6) Résolution 1410 (2002) du 17 mai 2002.

(7) Résolution 1528 (2004) du 27 février 2004.

(8) Résolution 1701 (2006) du 11 août 2006.

(9) Résolution 1769 (2007) du 31 juillet 2007.

en République Centrafricaine et au Tchad) (10) témoignent de l'ampleur du phénomène.

Compte tenu de l'importance de ces développements, cette contribution vise à fournir une brève analyse des principales conséquences, sur le plan juridique et opérationnel, de l'attribution à des OMP des mandats « étoffés ». Pour ce faire, dans notre analyse on examinera, principalement, les conditions pour considérer légitime l'emploi de la force armée par les militaires engagés dans les OMP « robustes » (section 3) et les limites qu'un tel emploi de la force doit observer (section 4). Cependant, avant d'aborder ces deux points, il y a une question préalable qu'on devra traiter : celle d'établir si les OMP auxquelles un mandat « ferme » a été confié peuvent être considérées légitimes à la lumière des limites juridiques prévues par la Charte des Nations Unies et par le droit international général (section 2).

Il convient de préciser, quand même, que, pour simplifier l'analyse, on considérera seulement les OMP qui ont été établies, ou ont été dotées d'un mandat « ferme », après l'an 2000, année d'adoption du *Rapport Brahimi*, c'est-à-dire le rapport rédigé par un « groupe de haut niveau », présidé par Lakhdar Brahimi, chargé par le Secrétaire général d'évaluer les insuffisances du système actuel et de faire des recommandations franches, précises et réalistes sur les moyens d'améliorer l'aptitude des Nations Unies à mener des OMP efficaces (11). En plus, de l'exposé seront exclues les opérations de nature différente des OMP *stricto sensu*, comme les opérations multinationales instituées d'après une autorisation du Conseil de sécurité et les opérations, composées exclusivement de personnel civil et de policiers civils, qui s'appuient à des coalitions d'Etats ou à des organisations régionales pour l'exercice de fonctions à caractère militaire, comme, par exemple, la MINUK (*Mission des Nations Unies au Kosovo*) (12).

(10) Résolution 1778 (2007) du 25 septembre 2007.

(11) *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, UN doc. A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000. Sur le *Rapport Brahimi* voir : FRÖLICH, *Keeping Track of UN Peace-Keeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, p. 185 s. ; GRAY, *Peacekeeping after the Brahimi Report ; Is There a Crisis of Credibility for the UN ?*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2001, p. 267 s. ; WHITE, *Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2001, p. 127 s. ; DURCH, EARLE, HOLT, SHANAHAN, *The Brahimi Report at Thirty (Months) : Reviewing the UN's Record of Implementation*, in *International Peacekeeping*, 2002, p. 1 s. ; DURCH, HOLT, EARLE, SHANAHAN, *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, Washington, 2003 ; TARDY, *The Brahimi Report : Four Years On. Proceedings of a Workshop Held at the Geneva Centre for Security Policy*, Geneva, 2004 ; WILLIAMS, BELLAMY, *Contemporary Peace Operations : Four Challenger for the Brahimi Paradigm*, in *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations*, 2007, p. 1 s.

(12) Résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999.

## 2. *Légitimité des OMP dotées d'un mandat « ferme »*

L'emploi de la force militaire dans la pratique des OMP est diffusément illustré et commenté, sur les plans théorique et opérationnel, dans plusieurs études (13). Par conséquent, nous nous limiterons à présenter seulement quelques remarques préliminaires sur certaines ambiguïtés de cette pratique et sur les évolutions les plus récentes, pour concentrer l'attention, ensuite, sur le problème spécifique de la légitimité des opérations « robustes ».

### 2.1. *L'ambiguïté de la pratique des Nations Unies dans l'application du principe de l'interdiction de l'emploi de la force*

La prohibition de ne pas recourir à la force que par mesure de légitime défense a toujours été considérée dans les documents des Nations Unies comme « un principe généralement reconnu » (14), inhérent aux OMP (15).

---

(13) Voir, par exemple : BOTHE, *Peacekeeping and the Use of Force – Back to the Charter or Political Accident ?*, in *International Peacekeeping*, January-February 1994, p. 2 s. ; BROWN, *The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring : What Are the Norms*, in *Revue Belge de Droit International*, 1994, p. 559 s. ; MEIJER, *UN Peace-Keeping Forces : The Conditions of Change*, in *Leiden Journal of International Law*, 1994, p. 79 s. ; GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT (ed.), *The United Nations at Age Fifty : A Legal Perspective*, The Hague, London, Boston, 1995, p. 39 s. ; MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets : Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot, 1996, p. 69 s. ; COX, *Beyond Self-Defense : United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 1998-1999, p. 239 s. ; FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 347 s. ; MURPHY, *United Nations Peacekeeping in Lebanon and Somalia, and the Use of Force*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2003, p. 71 s. ; FINDLAY, *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford, 2002 ; RAINAUD, *Réflexion sur l'usage de la force, le droit et les opérations de maintien de la paix*, *Perspectives internationales et Européennes*, Perspectives N° 1, 2003, disponible sur <http://revei.unice.fr/pie/document.html?id=41> (consulté le 3 janvier 2008), p. 7 ; STEPHENS, *The Lawful Use of Force by Peacekeeping Forces : The Tactical Imperative*, in *International Peacekeeping*, 2005, p. 157 s. ; SLOAN, *The Use of Offensive Force in U.N. Peacekeeping : A Cycle of Boom and Bust ?*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2006-2007, p. 385 s. ; TSAGOURIAS, *Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, p. 465 s. ; McLAUGHLIN, *The Legal Regime Applicable to Use of Lethal Force When Operating under a United Nations Security Council Chapter VII Mandate Authorising 'All Necessary Means'*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2008, p. 389 s. ; SLOAN, *UN Peacekeeping under Kofi Annan : Recourse to Force*, in LANGHOLTZ, KONDOCH, WELLS (eds.), *International Peacekeeping : The Yearbook of Peace Operations*, 2008, p. 51 s.

(14) Voir *Etude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la force*, *Rapport du Secrétaire général*, UN doc. A/3943 du 9 octobre 1958, par. 179.

(15) Voir *Note du Président du Conseil de sécurité*, UN doc. S/25859 du 28 mai 1993, par. 3 (« Le Conseil de sécurité (...) estime que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies devraient être conduites selon les principes opérationnels suivants, conformément

Les documents pertinents des Nations Unies ne précisent pas le fondement juridique du principe en question. L'accent est plutôt mis sur des considérations de caractère opérationnel : le personnel militaire doit être en mesure de se protéger, même s'il ne dispose que d'armes légères. D'ailleurs, les argumentations juridiques qui pourraient être invoquées pour appréhender la base juridique de ce principe sont nombreuses. En premier lieu, le droit de légitime défense *stricto sensu*, principe général de droit reconnu par les nations civilisées, revient au militaire comme à n'importe quel individu qui risque de subir un préjudice grave à sa personne. En deuxième lieu, de l'obligation des Etats membres de coopérer avec les Nations Unies dans ces actions et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité (articles. 2, par. 5, et 25 de la Charte des Nations Unies) découle l'évidente nécessité de consentir aux militaires engagés dans une OMP d'utiliser la force strictement nécessaire pour éviter que l'opération soit paralysée. En troisième lieu, l'interdiction de l'emploi de la force, sauf en cas de légitime défense, par les militaires engagés dans des OMP n'a jamais été contesté par les Etats membres des Nations Unies et la raison est facilement compréhensible. D'un côté, l'Etat hôte ne donnerait pas son consentement au déploiement des forces des Nations Unies sur son territoire au cas où il craigne que ces opérations puissent utiliser la force au-delà des limites de la légitime défense et, donc, contre l'Etat même. De l'autre côté, il est fort improbable que les Etats fournisseurs de contingents s'engagent dans une OMP des Nations Unies sans avoir la garantie minimale de la reconnaissance explicite du droit de légitime défense par leurs militaires (16).

---

aux dispositions de la Charte des Nations Unies : (...) droit du Conseil de sécurité d'autoriser tous les moyens nécessaires pour que les forces des Nations Unies accomplissent leur mandat et droit inhérent des forces des Nations Unies de prendre les mesures nécessaires pour assurer leur défense») et le mémorandum du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies du 19 juillet 1993, *Annuaire Juridique des Nations Unies*, 1999, par. 6 (« l'emploi de la force en légitime défense est un droit inhérent aux forces de l'Organisation des Nations Unies, qui s'exerce pour assurer une protection collective et individuelle »). En cohérence avec ce principe, l'Organisation peut invoquer l'exercice de la légitime défense par ses OMP comme circonstance qui exclut sa responsabilité pour fait internationalement illicite : GAJA, *Quatrième rapport sur la responsabilité des organisations internationales*, UN doc. A/CN.4/564 du 28 février 2006, par. 17.

(16) Par contre, on exclut que l'exception de l'interdiction de recourir à la force par les OMP constitue une application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies car cette norme ne s'applique qu'aux Etats. Voir LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, pp. 298-299 et TSAGOURIAS, *Consent*, *op. cit.*, p. 473 : « Article 51 on self-defence cannot apply, because it concerns a state's right to self-defence. A PKO as a UN operation does not benefit from such a right unless someone invokes the right to collective self-defence in the sense that any attack on a participating state's staff or material gives rise to collective self-defence exercised via the peacekeeping force. Even in this instance, such attacks will rarely reach the threshold of armed attack for Article 51 purposes

En revanche, il y a des questions bien plus problématiques qui se posent dans ce contexte et sur lesquelles notre attention doit se concentrer. Plus précisément, il faut établir le contenu exact du principe de l'interdiction de l'emploi de la force, sauf en légitime défense, surtout si on tient compte que la pratique des Nations Unies dans l'énonciation et l'application de ce principe ne manque pas de soulever des perplexités à cause de son ambiguïté.

D'une part, les documents des Nations Unies utilisent l'expression « non-usage de la force, sauf en cas de légitime défense », même si l'expression « légitime défense » est de plus en plus inappropriée. En effet, la notion de légitime défense a été très tôt [entendue par les Nations Unies, dans leur pratique, *latu sensu* (17), jusqu'à inclure, implicitement ou explicitement, des actions en « défense du mandat » (18) et le Conseil de sécurité n'a jamais fourni des indications pour préciser ou mieux comprendre cette expression. Donc, paradoxalement, la notion de légitime défense qui, en tant que dérogation à une norme de droit devrait être interprétée d'une manière restrictive, dans la pratique des Nations Unies concernant les OMP a été employée pour couvrir des cas allant bien au delà du sens ordinaire du terme ; en plus, les organes principaux des Nations Unies se sont abstenus d'édicter des critères communs pour diriger le comportement de différents contingents militaires engagés dans des OMP.

D'autre part, les conséquences de cette ambiguïté sont tout à fait évidentes sur le plan opérationnel, surtout par rapport aux OMP qui ont été autorisées à employer « tous les moyens nécessaires » dans l'exercice de la

---

as interpreted by international jurisprudence ». Voir, *contra*, SEYERSTED F., *United Nations Forces, op. cit.*, pp. 406-407, « United Nations, like States, partakes of this inherent right of individual or collective self-defence. This means that the Organization has not merely the capacity, but also the right to resist aggression against itself or any Member or non-member State by a Force under its own command or under national command, even if no provision of the Charter authorizes it to do so ». Néanmoins, ce droit ne découlerait pas de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, mais du droit international général.

(17) Voir *Aide-mémoire concernant certaines questions relatives au rôle et au fonctionnement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre*, UN doc. S/5653 du 11 avril 1964, par. 16 et 18, reproduits *infra*, section 3. Voir aussi *The Right of Self-Defence of United Nations Peacekeeping Forces and the Exercise of that Right – Article 51 of the Charter of the United Nations, Memorandum of the Senior Political Adviser to the Secretary-General*, 19 July 1993, in *United Nations Juridical Yearbook*, 1993, pp. 371-372.

(18) « La légitime défense comprendrait la résistance à toute tentative de l'empêcher par la force de s'acquitter de ses fonctions conformément au mandat du Conseil de sécurité », *Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité*, UN doc. S/11052/Rev.1 du 27 octobre 1973, par. 4 (d). On pourrait donc interpréter la notion des actions en « défense du mandat » même dans le sens que la force peut être employée pour achever n'importe quel but, pourvu qu'il soit conforme aux objectifs du mandat.

légitime défense. À cet égard, la résolution 836 (1993), que le Conseil de sécurité adopta le 4 juin 1993 pour élargir le mandat de la FORPRONU (*Force de protection des Nations Unies*), en est l'exemple le plus remarquable :

«Le Conseil de sécurité (...) autorise la FORPRONU (...) dans l'accomplissement du mandat (...) *pour se défendre* [« *acting in self-defence* », dans le texte anglais], *à prendre les mesures nécessaires, y compris en recourant à la force*, en riposte à des bombardements par toutes parties contre les zones de sécurité, à des incursions armées ou si des obstacles délibérés étaient mis à l'intérieur de ces zones ou dans leurs environs à la liberté de circulation de la FORPRONU ou de convois humanitaires protégés » (19).

Vraisemblablement, une formulation fortement ambiguë était nécessaire sur le plan politique pour faciliter le consensus entre les membres du Conseil de sécurité au moment de l'adoption du texte de la résolution. Mais, comme quelque commentateur l'a efficacement souligné, si la résolution 836 (1993) peut bien représenter « a masterpiece of diplomatic drafting », indispensable pour réunir l'accord des membres du Conseil de sécurité dans des circonstances fort difficiles, cela a été obtenu au prix d'établir un mandat pour la FORPRONU qui était « confusing, contradictory and unimplementable » (20).

Enfin, on ne peut pas oublier que, surtout dans les années 1990, la pratique des Nations Unies en matière d'emploi de la force n'a pas été homogène et, pour des raisons opposées, fortement critiquée. Dans certains cas, comme par exemple en Somalie, les Forces des Nations Unies ont été accusées d'avoir utilisé la force militaire d'une manière excessive, tandis que, dans d'autres cas, la force armée n'a pas été employée en dépit de l'urgence et de la nécessité de la situation de terrain. À cet égard, on ne ferait qu'évoquer la passivité du bataillon hollandais de la FORPRONU devant les atrocités perpétrées par les forces armées serbes à Srebrenica en juillet 1995 (21) ou l'impuissance de la MINUAR (*Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda*) pendant la crise humanitaire au Rwanda de 1994-1995 (22).

(19) Résolution 836 (1993) du 4 juin 1993, par. 9.

(20) SLOAN, *The Use of Offensive Force*, *op. cit.*, p. 420.

(21) Voir *Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale. La chute de Srebrenica*, UN doc. A/54/549 du 15 novembre 1999.

(22) Voir *Rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*, UN doc. S/1999/1257 du 16 décembre 1999 et Organisation de l'Unité Africaine, *Rapport sur le génocide au Rwanda*, Mai 2000, disponible sur [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/reports/OUA-Rapport%20sur%20le%20genocide%20au%20Rwanda.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/reports/OUA-Rapport%20sur%20le%20genocide%20au%20Rwanda.pdf) (consulté le 27 janvier 2008).

Il s'agit donc d'une ambiguïté, sur le plan juridique et opérationnel, qui n'est pas constructive, mais destructive, même pour les Nations Unies, qui risquent par là de perdre leur crédibilité.

## 2.2. *Le Rapport Brahimi et ses effets sur la pratique du Conseil de sécurité*

Dans le scénario qu'on vient de décrire, l'adoption du *Rapport Brahimi* représente un développement remarquable. D'une part, l'exigence de rendre plus efficaces les opérations des Nations Unies est poursuivie dans le respect des trois principes directeurs des OMP. D'autre part, ces principes ne sont pas seulement confirmés, mais ils se trouvent renforcés et considérés dans toutes leurs interconnexions.

Plus précisément, en ce qui concerne le *consentement*, l'accord des parties locales doit être solide. On ne peut pas accepter que leur assentiment soit manipulé ou utilisé comme un instrument pour gagner du temps dans la réorganisation des forces des parties concernées quitte à se rétracter lorsque l'OMP ne sert plus leurs intérêts (23). Ensuite, la notion d'*impartialité* n'implique pas le même traitement à toutes les parties, abstraction faite du respect effectif des engagements pris par les accords de paix :

« (...) l'impartialité doit (...) signifier l'adhésion aux principes de la Charte : lorsqu'une partie à un accord de paix en viole les clauses de façon claire et irréfutable, le fait pour l'ONU de continuer à accorder le même traitement à toutes les parties risque, au mieux, de compromettre l'efficacité de l'Organisation, et, au pire, de la rendre complice du crime » (24).

Enfin, pour ce qui est de l'*emploi de la force*, si les Nations Unies veulent être crédibles, les tâches doivent être accomplies (25). Il faut donc que les OMP soient autorisées à employer la force au delà de l'exercice de la légitime défense et, également, qu'elles disposent des moyens nécessaires pour achever les buts découlant du mandat d'une manière efficace :

« Cela veut dire que les mandats devraient préciser qu'une opération donnée est autorisée à employer la force. Cela veut dire des forces plus nombreuses, mieux équipées et plus coûteuses, mais aussi capables d'avoir un effet plus dissuasif que

(23) *Rapport Brahimi, op. cit.*, par. 48.

(24) *Ibid.*, par. 48.

(25) « Une fois qu'une mission a été mise en place, les soldats de la paix des Nations Unies doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et remplir leur mission, ce qui signifie que les unités militaires de l'ONU doivent être en mesure de se défendre, de défendre d'autres composantes de la mission et d'assurer l'exécution du mandat de celle-ci », *ibid.*, par. 49.

la présence symbolique et non menaçante qui caractérise les opérations de maintien de la paix classiques » (26).

On ne peut pas affirmer, d'ailleurs, que l'octroi d'un mandat « ferme » change la nature consensuelle des OMP. Comme le Secrétaire général des Nations Unies le précise dans son rapport sur la mise en œuvre du *Rapport Brahimi* :

« Les recommandations du Groupe d'étude concernant l'usage de la force ne s'appliquent qu'aux opérations pour lesquelles des agents armés du maintien de la paix des Nations Unies ont été déployés avec l'assentiment des parties concernées. Je n'interprète par conséquent aucune partie du rapport du Groupe d'étude comme une recommandation visant à faire de l'Organisation des Nations Unies une machine de guerre ou à modifier de manière fondamentale les principes en fonction desquels les agents du maintien de la paix recourent à la force » (27).

Après l'adoption du *Rapport Brahimi*, le Conseil de sécurité accueille les indications du Groupe d'étude et autorise, dans plus d'un cas, l'établissement d'OMP dotées d'un mandat « ferme ». Il y a, toutefois, deux nouveautés remarquables. Tout d'abord, en ce qui concerne le recours à la force militaire, le Conseil autorise l'emploi de « tous les moyens nécessaires », mais dans ses résolutions il ne mentionne plus le principe de la légitime défense. Autrement dit, on assiste au dépassement des ambiguïtés néfastes de la résolution 836 (1993), avec laquelle le Conseil avait confié à la FORPRONU un mandat qui cherchait à concilier l'inconciliable. Ensuite, l'autorisation du Conseil de sécurité est soutenue par le consentement préalable des parties concernées. De cette façon, les circonstances qui avaient été à l'origine de la faillite de l'ONUSOM II (*Deuxième Opération des Nations Unies en Somalie*), à savoir les incidents violents et les agressions contre des militaires des Nations Unies provoqués par l'opposition manifeste de certaines factions locales, ne devraient plus se renouveler.

### 2.3. La légitimité des OMP « robustes » et ses contours

Les considérations qui précèdent nous permettent de mieux comprendre les raisons qui sont à l'origine de l'autorisation d'OMP « robustes » par le Conseil de sécurité. Mais quelles conclusions peut-on tirer par rapport à la légitimité de ces opérations ?

---

(26) *Ibid.*, par. 51.

(27) *Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, UN doc. A/55/502 du 21 octobre 2000, par. 7 (e).

Tout d'abord, on peut affirmer que, agissant aux termes du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité peut légitimement autoriser l'institution d'OMP avec des composants coercitifs, pourvu que, évidemment, l'autorisation ne soit pas octroyée en violation des obligations découlant des articles de la Charte des Nations Unies (à cet égard, on pourrait mentionner, par exemple, l'omission de l'évaluation préalable de l'existence des conditions prévues par l'article 39 de la Charte) ou de normes de droit international général, comme les obligations qui relèvent de la protection des droits de l'homme fondamentaux (28). Il faut, cependant, que l'autorisation à l'emploi de la force ou « de tous les moyens nécessaires » soit explicite, parce qu'il ne s'agit plus de l'exercice d'un droit naturel, comme dans le cas de la légitime défense, mais d'un droit qui a son fondement juridique dans une autorisation du Conseil de sécurité.

Ensuite, si les OMP sont autorisées à « utiliser tous les moyens nécessaires » pour l'achèvement de certains buts, ce fait ne transforme pas automatiquement les opérations de maintien de la paix en opérations d'imposition de la paix, car la nature coercitive d'une opération n'est pas déterminée par l'autorisation à l'emploi de la force, mais par le fait d'agir en faisant abstraction du consentement de l'Etat hôte. Afin que la nature juridique des OMP continue à être respectée, il faut donc que le mandat s'appuie sur le consentement des parties intéressées (en effet, un accord de paix ou un accord entre les parties ou avec chaque partie concernée ont précédé toutes les opérations dotées d'un mandat « robuste ») et cette base consensuelle doit être solide afin que les parties intéressées soient prêtes à coopérer de bonne foi avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du mandat (sans consentement il n'y a pas coopération). Évidemment, ce consentement n'attribue pas de nouveaux pouvoirs au Conseil de sécurité, mais, sans doute, il limite les prérogatives de cet organe, dans le sens que le Conseil pourra autoriser seulement ce qui a été convenu avec les parties concernées au préalable. Autrement dit : s'il n'y a pas l'autorisation explicite du Conseil de sécurité, l'opération doit être considérée comme une opération « traditionnelle » (où, par cette expression on entend les OMP qui n'ont pas été autorisées à utiliser « tous les moyens nécessaires ») et l'emploi de la force devra être interprété d'une manière restrictive.

Il va de soi, enfin, que l'autorisation est utile, sur les plans politique et opérationnel, puisqu'elle implique l'existence d'une convergence de consentements à l'intérieur du Conseil de sécurité et garantit une transparence majeure et une confusion mineure sur le plan opérationnel. Pour ce

---

(28) Cette hypothèse est toute à fait improbable ; on ne peut toutefois pas exclure *a priori* cette éventualité. Sur les limites découlant des normes sur la protection de l'homme dans l'emploi de la force militaire par les OMP, voir aussi *infra*, section 4.1.

qui touche au premier point, on notera que jusqu'à présent tous les mandats d'OMP « fermes » ont été adoptés à l'unanimité. En ce qui concerne la deuxième question, on ne manquera pas de relever qu'à partir du moment où toutes les parties, y compris les Nations Unies, sont obligées d'éclaircir leur position, en définissant les buts et les moyens, les marges d'ambiguïté se réduisent sensiblement.

En conclusion, la nouvelle pratique du Conseil de sécurité en matière d'autorisation d'OMP « robustes » est tout à fait compatible avec les vastes compétences de l'organe qui, dans les Nations Unies, détient la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et ne soulève pas de problèmes de légitimité, pourvu que les limites qu'on a mis brièvement en exergue soient respectées. Mais si l'ampleur des compétences du Conseil de sécurité permet à cet organe d'adapter son action aux exigences variables du maintien de la paix, il reste néanmoins à vérifier quelles sont les conséquences de cette stratégie sur le terrain ; à cette fin, il est utile de considérer de plus près les conditions et les limites auxquelles l'emploi de la force par les OMP devrait être assujéti.

### 3. *Conditions pour l'emploi de la force*

La définition des conditions et des critères limitant l'exercice de l'emploi de la force militaire par les OMP est une question problématique. Dans les opérations traditionnelles, la difficulté principale découle de l'absence d'une définition généralement acceptée de la notion de légitime défense ; plus en général, l'imprécision, ou l'absence tout court, de règles et de pratiques codifiées par l'Organisation sont à l'origine de soucis majeurs pour les juristes.

Dans cette perspective, force est de constater, hélas, qu'une certaine incohérence entre l'énonciation des principes et leur mise en œuvre continue à se manifester dans la pratique de l'Organisation.

#### 3.1. *La situation dans les opérations traditionnelles*

On a déjà remarqué que la notion de légitime défense a toujours été entendue *latu sensu* dans la pratique des Nations Unies. Dès lors, plusieurs conditions pour l'exercice de ce droit sont précisées dans certains documents de l'Organisation. Par exemple, il ressort de l'*Aide-mémoire* de l'UNIFICYP que :

« (...) L'expression 'légitime défense' comprend :

- a) La défense des postes, locaux et véhicules des Nations Unies soumis à une attaque armée ;
- b) L'appui à tout autre membre du personnel de la Force soumis à une attaque armée (...) » (29).

Etant bien entendu que la décision de l'emploi de la force appartient au Commandant local, l'*Aide-mémoire* fournit de cas où la force pourrait être autorisée :

- « (...) a) Les tentatives de contraindre par la force les troupes à se retirer d'une position qu'elles occupaient sur l'ordre de leurs commandants, ou de s'infiltrer dans des positions que leurs commandants jugent devoir être occupées par elles, et d'encercler ces positions, la sécurité des troupes se trouvant ainsi menacée ;
- b) Les tentatives de désarmer les troupes par la force ;
- c) Les tentatives d'empêcher, par la force, les troupes de s'acquitter des tâches que leur ont assignées leurs commandants ;
- d) La violation par la force de locaux de l'Organisation des Nations Unies et les tentatives d'arrêter ou d'enlever des membres du personnel civil ou militaire, de l'Organisation des Nations Unies » (30).

En principe, la limite fondamentale devrait découler de l'interdiction pour les militaires employés dans des Forces des Nations Unies de prendre toute initiative impliquant l'emploi de la force armée. À ce propos, après la conclusion de la FUNU I (*Première Force d'urgence des Nations Unies*), le Secrétaire général des Nations Unies avait été très clair (« (...) men engaged in the operation may never take the initiative in the use of armed force ») (31) et il démontra de considérer cet aspect comme un élément constitutif de la notion de légitime défense (« The basic element involved is clearly the prohibition against any initiative in the use of armed force ») (32). En cas contraire, la nature de l'opération se serait transformée de défensive en offensive (33).

En revanche, il restait quand même des ambiguïtés. Par exemple, dans l'*Aide-mémoire* de l'UNIFICYP on lit que les contingents ne peuvent pas prendre l'initiative d'utiliser la force armée (34). Néanmoins, le même document semblait envisager la possibilité d'un droit de légitime défense « préventive » dans certaines circonstances :

---

(29) *Aide-mémoire, op. cit.*, par. 16.

(30) *Ibid.*, par. 18.

(31) *Etude sommaire, op. cit.*, par. 179.

(32) *Ibid.*

(33) *Ibid.*

(34) *Aide-mémoire, op. cit.*, par. 16.

« Aucune mesure ne devra être prise par les troupes de la Force qui soit susceptible de les mettre en conflit direct avec l'une ou l'autre des communautés chypriotes, sauf dans les circonstances suivantes :

- a) Si des membres de la Force sont contraints d'agir en état de légitime défense ;
- b) Si la sécurité de la Force ou de certains de ses membres est menacée ;
- c) Si des arrangements particuliers, acceptés par les deux communautés, ont été violés ou, de l'avis du Commandant local *sont sur le point d'être violés*, ce qui risque de provoquer une reprise des combats ou met en danger l'ordre public » (35).

On ne saurait nier, quand même, que d'autres doutes interprétatifs, alimentés d'ailleurs par le comportement ambigu des organes des Nations Unies, n'ont jamais été dissipés. A cet égard, on pourrait mentionner la question de l'emploi de la force armée par les militaires engagés dans des opérations de *peace-keeping* pour protéger des civils contre la menace imminente de violence physique. En principe, au niveau juridique, on pourrait affirmer que dans le cas extrême où les Forces des Nations Unies n'aient pas d'autres moyens pour sauver la vie de ces personnes, l'Organisation serait légitimé à invoquer la détresse comme circonstance excluant sa responsabilité internationale (36). Néanmoins, au niveau politique, il faut attendre le *Rapport Brahimi* pour trouver une directive claire à ce propos dans les documents des Nations Unies :

« (...) On pourrait présumer en effet que les soldats ou les policiers de la paix qui assistent à des exactions contre la population civile devraient être autorisés à y mettre fin, dans la mesure de leurs moyens, au nom des principes fondamentaux de l'ONU et, comme indiqué dans le rapport de la Commission d'enquête indépendante sur le Rwanda, en tenant compte du fait que 'la présence des Nations Unies dans une zone de conflit suscite chez les civils une attente de protection' » (37).

### 3.2. *La situation dans les opérations « robustes »*

(35) *Ibid.*, par. 17 (italiques ajoutés).

(36) Voir le premier paragraphe de l'article 21 (Détresse) du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission du droit international en matière de Responsabilité des organisations internationales : « L'illicéité du fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale de cette organisation internationale est exclue si l'auteur dudit fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen, dans une situation de détresse, de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger », *Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-huitième session 1er mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006. Assemblée générale. Documents officiels. Soixante et unième session. Supplément n° 10 (A/61/10)*, New York, 2006, p. 271. *Ibid.*, p. 282 s., le commentaire de la Commission.

(37) *Rapport Brahimi, op. cit.*, par. 62 (italiques ajoutés).

En principe, dans la plupart des résolutions « étoffées », le Conseil de sécurité prend le soin de circonscrire les hypothèses où l'emploi de tous les moyens nécessaires est autorisé. Par exemple, de la lecture de la résolution 1565 (2004) du 1<sup>er</sup> octobre 2004 découle que les militaires de la MONUC peuvent utiliser la force afin :

- a) De promouvoir le rétablissement de la confiance, et se déployer et maintenir une présence dans les principales zones susceptibles d'instabilité pour y dissuader la violence, notamment en empêchant que le recours à la force ne menace le processus politique, et pour permettre au personnel des Nations Unies d'y opérer librement, en particulier dans l'est de la République démocratique du Congo ;
- b) D'assurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, sous la menace imminente de violences physiques ;
- c) D'assurer la protection des personnels, dispositifs, installations et matériels des Nations Unies ;
- d) De veiller à la sécurité et à la liberté de mouvement de ses personnels ;
- e) D'établir les relations opérationnelles nécessaires avec l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB), et avec les Gouvernements de la République démocratique du Congo et du Burundi, afin de coordonner les efforts tendant à surveiller et à décourager les mouvements transfrontaliers de combattants entre les deux pays ;
- f) De surveiller le respect des mesures imposées par l'article 20 de la résolution 1493 du 28 juillet 2003, notamment sur les lacs, en coopération avec l'ONUB et, en tant que de besoin, avec les gouvernements concernés et avec le Groupe d'experts visé à l'article 10 de la résolution 1533 du 12 mars 2004, y compris en inspectant, autant qu'elle l'estime nécessaire et sans préavis, les cargaisons des aéronefs et de tout véhicule de transport utilisant les ports, aéroports, terrains d'aviation, bases militaires et postes frontières au Nord et au Sud-Kivu et en Ituri ;
- g) De saisir ou recueillir, comme il conviendra, les armes et tout matériel connexe dont la présence sur le territoire de la République démocratique du Congo interviendrait en violation des mesures imposées par l'article 20 de la résolution 1493, et disposer de ces armes et matériels d'une manière appropriée » (38).

Egalement, l'emploi de la force est autorisé pour l'accomplissement d'autres buts établis par le mandat, comme :

« (...) contribuer aux arrangements pris pour la sécurité des institutions et la protection des hautes personnalités de la Transition à Kinshasa jusqu'à ce que l'unité de police intégrée pour Kinshasa soit prête à assumer cette responsabilité, et d'aider les autorités congolaises à maintenir l'ordre dans d'autres zones stratégi-

---

(38) Résolution 1565 (2004) du 1<sup>er</sup> octobre 2004, par. 4.

ques, comme recommandé au paragraphe 103 c) du troisième rapport spécial du Secrétaire général ;

(...) contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité dans lesquelles est apportée l'aide humanitaire, et d'aider au retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées ;

(...) appuyer les opérations de désarmement de combattants étrangers conduites par les Forces armées de la République démocratique du Congo, y compris en mettant en œuvre les mesures inventoriées au paragraphe 75, alinéas b), c), d) et e) du troisième rapport spécial du Secrétaire général ;

(...) contribuer à la phase de désarmement du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des combattants congolais et des membres de leurs familles, en surveillant le processus et en assurant le cas échéant la sécurité dans certains secteurs sensibles ;

(...) contribuer au bon déroulement des opérations électorales prévues par l'Accord global et inclusif en aidant à l'établissement d'un environnement sûr et pacifique pour la tenue d'élections libres et transparentes » (39).

Par contre, le recours à tous les moyens nécessaires est exclu pour achever un autre but envisagé par le mandat, à savoir « la démobilisation et le rapatriement volontaires des combattants étrangers désarmés et des personnes à leur charge » (40).

Dans le cas de la MINUAD, le Conseil de sécurité, compte tenu d'une proposition explicite du Secrétaire général (41), a carrément autorisé carrément l'emploi de la force à titre préventif :

« Le Conseil de sécurité (...) *Décide* d'autoriser la MINUAD à prendre toutes les mesures requises, dans les secteurs où ses contingents seront déployés et dans la mesure où elle juge que ses capacités le lui permettent : (...) ii) Pour (...) *prévenir les attaques armées* » (42).

Cette dernière hypothèse contraste, évidemment, avec la prémisse basilaire caractérisant les OMP traditionnelles, selon laquelle les militaires ne peuvent jamais prendre l'initiative dans l'emploi de la force armée. Il est évident, en revanche, qu'au moment où le Conseil de sécurité agit au titre

(39) *Ibid.*, par. 5 (a), (b), (c), (e), (f).

(40) *Ibid.*, par. 5 (d).

(41) « Compte tenu de la situation sécuritaire, de l'ampleur et de la complexité des tâches à accomplir, il faudra prévoir une force plus étoffée que l'effectif actuel de la Mission de l'UA (...), la force devra être dotée (...) d'une composition aérienne solide (...) La force militaire de l'opération doit être capable de dissuader la violence, *y compris à titre préventif* », UN doc. S/2007/307 du 24 mai 2007, par. 70-71 et par. 78 (italiques ajoutés). Voir aussi par. 78 : « (...) Les besoins opérationnels essentiels ont été définis comme suit : (...) forte capacité militaire pour décourager la violence, *y compris à titre préventif* » (italiques ajoutés).

(42) Résolution 1769 (2007) du 31 juillet 2007, par. 15.

du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, cette autorisation est légitime et ne prive pas l'OMP de sa nature, étant donné que l'action coercitive n'est pas le but principal de la mission, mais un instrument pour achever certains objectifs de l'OMP, et que les parties concernées ont accepté ce mandat.

Par contre, l'étendue des hypothèses où l'emploi de la force militaire est admis est contrebalancée par la grande prudence que les Nations Unies montrent dans la pratique. D'une part, les requêtes d'actions plus incisives avancées par les gouvernements concernés ne sont pas accueillies par les Nations Unies si ces actions risquent de ne pas mener à des résultats satisfaisants. À cet égard, on pourrait mentionner la requête des Ministres du Burundi, de la République Démocratique du Congo, du Rwanda et de l'Ouganda qui, le 21 octobre 2005, dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, demandent que le mandat de la MONUC soit renforcé par rapport aux activités de désarmement des groupes armés présents dans les limites du territoire de la République démocratique du Congo. La requête n'a pas eu de suites. Comme le Secrétaire général l'a expliqué dans un rapport rédigé à la demande du Conseil de sécurité, compte tenu de l'imminence du procès électoral, la priorité de la MONUC était d'assister le Gouvernement transitoire dans le déroulement de ce procès. C'était plutôt aux parties intéressées qu'appartenait la responsabilité principale de résoudre cette question :

« (...) l'établissement d'un gouvernement national élu, plus cohérent, aidera à accélérer la solution du problème des groupes armés étrangers. Un tel gouvernement légitime sera sans doute également d'une plus grande cohésion et mieux à même de reconstituer progressivement son armée et d'améliorer ses relations bilatérales avec ses voisins. Ainsi, un règlement politique fondé sur la réconciliation nationale et régionale est la condition de la solution du problème des groupes armés étrangers. De ce fait, c'est bien aux gouvernements de la sous-région qu'il appartient de résoudre le problème, aussi bien maintenant qu'après l'installation du nouveau gouvernement congolais issu des urnes » (43).

D'autre part, on peut déduire du comportement des forces sur le terrain que le recours à l'emploi de la force militaire est considéré, en général, comme un cas d'*extrema ratio*. En effet, le dialogue et la collaboration avec les parties en conflit sont privilégiés. La nature « diplomatique » des OMP

---

(43) UN doc. S/2006/310 du 22 mai 2006, par. 10. De plus, le Secrétaire général précisait qu'on pourrait avoir des conséquences humanitaires négatives, car, dans certains cas, à des opérations de désarmement militaires avaient suivies des représailles à l'égard de civils (*ibid.*, par. 28 et 48-49) ; enfin, les opérations de la MONUC, quelles qu'elles soient, pourraient augmenter les tensions et l'insécurité dans la région du Kivu (*ibid.*, par. 50).

(« produit hybride des techniques diplomatiques et militaires de règlement des conflits ») (44), profondément différente de la nature « offensive » des opérations d'imposition de la paix, est donc exaltée. La situation est particulièrement évidente dans le cas de la FINUL. Par exemple, du rapport du Secrétaire général du 14 mars 2007 il découle que :

« Le mécanisme de liaison et de coordination de la FINUL tant avec les forces armées israéliennes que libanaises s'est révélé en général efficace dans le règlement de toutes les questions militaires et de sécurité. Le commandant de la FINUL tient régulièrement des réunions tripartites avec de hauts représentants des deux parties. (...) ce mécanisme contribue à résoudre les questions de sécurité critiques et représente maintenant un élément clef dans les efforts de la mission tendant à promouvoir la stabilité au Sud-Liban » (45).

Sur la base des observations qui précèdent, on pourrait donc conclure que, si on confronte les OMP « robustes » par rapport aux opérations traditionnelles, les marges d'ambiguïté se réduisent sensiblement au moment où un mandat « ferme » est établi par le Conseil de sécurité et ce mandat est soutenu par un consentement, également « ferme », des parties concernées.

D'ailleurs, on ne peut pas cacher que cela ne s'avère que rarement dans la pratique. Dans certains cas, l'interprétation du mandat du Conseil de sécurité n'est pas aisée. Par exemple, la résolution 1410 (2002) du 17 mai 2002 autorisait dans son par. 6 la MANUTO, aux termes du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, « à prendre les mesures nécessaires, pendant la durée de son mandat, afin de s'acquitter de celui-ci » (46). Il fallait, toutefois, lire quatre rapports du Secrétaire général des Nations Unies pour appréhender, à grandes lignes, les tâches confiées aux forces militaires (47).

Dans d'autres cas, le mandat imprécis et l'insuffisance de moyens, d'informations et de coordination ont causé des situations fâcheuses d'inertie ou d'impuissance qui, après les pénibles expériences des années '90 et les indications du *Rapport Brahimi*, n'auraient plus dû se répéter. Par exemple, en 2004, des forces dissidentes conquièrent Bukavu, à la frontière

---

(44) RAINAUD, *Réflexion*, *op. cit.*, p. 7.

(45) UN doc. S/2007/147 du 14 mars 2007, par. 17. Considérations similaires sont contenues dans le rapport du Secrétaire général du 28 juin 2007 (UN doc. S/2007/392).

(46) Résolution 1410 (2002) du 17 mai 2002, par. 6.

(47) UN doc. S/2001/719 du 21 juillet 2001, par. 52-60 ; UN doc. S/2001/983 du 18 octobre 2001, par. 62-65 ; UN doc. S/2002/80 du 17 janvier 2002, par. 86-89 et UN doc. S/2002/432 du 17 avril 2002, notamment par. 87-95.

entre la République Démocratique du Congo et le Rwanda. Au début, la MONUC

« (...) a utilisé tous les moyens politiques à sa disposition pour convaincre les forces dissidentes de mettre fin aux hostilités et de se placer sous son observation » (48).

Ensuite, la Mission des Nations Unies a essayé de bloquer l'avancée des éléments dissidents

« (...) notamment en créant une zone tampon au nord de Bukavu et autour de l'aéroport de Kavumu (...). Le contingent militaire de la MONUC à Bukavu restait toutefois insuffisant pour protéger trois sites principaux (l'aéroport, une base du génie de la MONUC située sur la route entre l'aéroport et la ville, et la ville de Bukavu proprement dite où se trouvaient environ 550 000 personnes) (...) » (49).

Quand les éléments dissidents entrèrent à Bukavu et se livrèrent à des actions de pillage généralisé, la MONUC réussit à protéger environ 4000 personnes déplacées et à évacuer des habitants en danger vers des lieux sûrs ; cela nonobstant, la Mission ne se soustrait aux critiques de ceux qui l'accusent de ne pas avoir utilisé les moyens que lui conférait son mandat en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour empêcher la prise de Bukavu.

En réalité, du rapport pertinent du Secrétaire général il découle que la MONUC disposait de moyens inadéquats par rapport à un acte d'insubordination et de mutinerie qui s'était rapidement transformé en un violent affrontement militaire, à connotation ethnique. En plus, l'absence de précision dans la définition des tâches confiées à la MONUC avait créé des attentes trop élevées :

« L'interprétation de la résolution 1493 (2003) du Conseil de sécurité a posé de graves difficultés à la MONUC (...). L'établissement du mandat de maintien de la paix de la MONUC, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a fait espérer que la Mission imposerait la paix dans l'ensemble du pays. *Il existe toutefois un écart important entre ces attentes et la capacité de la Mission d'y répondre. En même temps, le fait que la résolution 1493 (2003) ne définit pas de manière précise les tâches qui lui*

---

(48) *Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, UN doc. S/2004/650 du 16 août 2004, par. 34.

(49) *Ibid.*, par. 34-37.

*sont assignées ne contribue pas à une utilisation optimale des ressources mises à sa disposition* » (50).

Dans cette perspective, le Secrétaire général demande de disposer d'instructions claires sur les conditions où l'on peut avoir recours à la force, et de mise à disposition de moyens adéquats :

« (...) si le Conseil de sécurité charge la MONUC, au titre du Chapitre VII de la Charte, d'aider à instaurer la stabilité dans d'autres zones que l'Ituri, il faut que soient clairement définies les conditions dans lesquelles la MONUC devrait recourir à la force pour empêcher les éléments dissidents d'utiliser la violence pour faire échouer le processus politique. Dans ce contexte, le rôle principal de la MONUC, en ce qui concerne la prévention d'une opposition armée au processus de transition, consiste à offrir ses bons offices politiques afin de régler les différends par la médiation. Si ces efforts échouent, toutefois, le processus de transition ne peut pas être subordonné aux opérations d'opposants armés, comme cela a été le cas à Bukavu en mai/juin. Dans ces conditions, la MONUC devrait avoir la capacité militaire d'intervenir à l'appui du processus de transition et de prévenir ces défis, tout en assurant la protection des civils qui pourraient être menacés » (51).

Malheureusement, on voit bien que celles-là sont les mêmes conditions que le *Rapport Brahimi* avait indiqué, déjà en 2000, comme nécessaires pour éviter d'autres échecs des OMP :

« Tout en reconnaissant que les compromis politiques sont utiles dans bien des cas, le Groupe considère qu'en l'occurrence le Conseil a tout intérêt à être clair, surtout pour des opérations qui comportent de grands risques. Le Groupe d'étude est convaincu que le Conseil ferait mieux de s'abstenir plutôt que d'exposer les personnels des missions au danger en leur donnant des instructions qui manquent de clarté » (52).

Et encore :

« Lorsqu'il s'agit d'élaborer ou de modifier le mandat d'une mission, le Secrétariat doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre » (53).

Auparavant, le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Ghali, dans le *Supplément à l'Agenda pour la paix* du 1995 avait affirmé que :

---

(50) *Ibid.*, par. 58-59.

(51) *Ibid.*, par. 77-78.

(52) *Rapport Brahimi, op. cit.*, par. 56.

(53) *Ibid.*, par. 64 (d).

« (...) rien n'est plus dangereux pour une opération de maintien de la paix que de devoir user de la force lorsqu'elle n'est pas en mesure de le faire en raison même de sa composition, de son armement, de son soutien logistique et de son déploiement » (54).

### 3.3. *Emploi de toutes les mesures nécessaires et protection des civils en danger*

L'échec de la MONUC à Bukavu pendant la première phase de son mandat nous amène à considérer une dernière question, à savoir la protection des civils contre la menace imminente de violence physique.

En principe, les OMP « robustes » sont autorisées à recourir à la force militaire pour réagir à des formes de violence qui ne sont pas adressées contre le personnel des Nations Unies, mais contre des tiers et, plus précisément, des civils en danger. Par exemple, la résolution 1706 (2006) autorise la FINUL

« (...) à prendre toutes les mesures nécessaires dans les secteurs où ses forces sont déployées et, quand elle le juge possible dans les limites de ses capacités, à veiller à ce que son théâtre d'opérations ne soit pas utilisé pour des activités hostiles de quelque nature que ce soit, à résister aux tentatives visant à l'empêcher par la force de s'acquitter de ses obligations dans le cadre du mandat que lui a confié le Conseil de sécurité (...) et, sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement libanais, à *protéger les civils exposés à une menace imminente de violences physiques* » (55).

Une disposition similaire est contenue dans les résolutions concernant les mandats de la MINUSIL (56), de la MONUC (57), de l'UNOCI (58), de l'UNAMID (59) et de la MINURCAT (60).

(54) UN doc. A/50/60-S/1995/1 du 25 février 1995, par. 35.

(55) Par. 12 (italiques ajoutés).

(56) Résolution 1289 (2000), par. 10 : « les mesures nécessaires pour assurer (...), à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, *la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques*, en tenant compte de la responsabilité du Gouvernement sierra-léonais » ((italiques ajoutés).

(57) Résolution 1565 (2004), par. 4 (b) (reproduit *supra*, section 3.2).

(58) Par la résolution 1528 (2004), par. 6 (i), le Conseil de sécurité a autorisé l'ONUCI à utiliser tous les moyens nécessaires pour « Assurer la protection du personnel, des installations et du matériel des Nations Unies, assurer la sécurité et la liberté de circulation du personnel des Nations Unies et, sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement de réconciliation nationale, *protéger les civils en danger immédiat de violence physique*, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités » (italiques ajoutés).

(59) Par la résolution 1769 (2007), par. 15, le Conseil de sécurité « *Décide* d'autoriser la MINUAD à prendre toutes les mesures requises, dans les secteurs où ses contingents seront déployés et dans la mesure où elle juge que ses capacités le lui permettent : (...) ii) Pour

On pourrait donc se demander si la protection des civils en danger est une marque distinctive des OMP dotées d'un mandat robuste et, donc, une des conditions légitimant l'emploi de la force par ces opérations. Une pareille conclusion serait, d'ailleurs, conforme à une série de déclarations avec lesquelles les Nations Unies et, principalement, le Secrétaire général, ont manifesté leur intention de mettre en œuvre la doctrine de la « responsabilité de protéger », énoncée dans le célèbre Rapport rédigé par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats en 2001 (61). À cet égard, l'affirmation du Secrétaire général contenue dans son rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* du 2005 est significative :

« Bien que parfaitement conscient du caractère sensible de la question, j'approuve résolument cette démarche. Je suis convaincu que nous devons assumer la responsabilité de protéger et, lorsque c'est nécessaire, prendre les mesures qui s'imposent. Cette responsabilité incombe, avant tout, à chaque Etat en particulier, qui a pour principale 'raison d'être' et pour devoir premier de protéger sa population. Néanmoins, si les autorités nationales ne peuvent ou ne veulent pas pro-

---

faciliter la mise en œuvre rapide et effective de l'Accord de paix pour le Darfour, en empêcher toute perturbation, prévenir les attaques armées et *protéger les civils*, sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement soudanais » (italiques ajoutés).

(60) Par la résolution 1778 (2007), par. 6, le Conseil de sécurité a décidé que la MINURCAT « (...) sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine, pour s'acquitter des tâches suivantes, conformément à l'arrangement qui sera conclu entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, en liaison avec les Gouvernements tchadien et centrafricain : i) *Contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées* » (italiques ajoutés).

(61) Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, décembre 2001, disponible sur <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf> (consulté le 18 janvier 2008). Sur le Rapport et sa mise en oeuvre voir notamment : WILLS, *Military Interventions on behalf of Vulnerable Populations : The Legal Responsibilities of States and International Organizations Engaged in Peace Support Operations*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2004, p. 387 s. ; BOISSON DE CHAZOURNES, CONDORELLI, *De la « responsabilité de protéger », ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, p. 11 s. ; HAMILTON, *The Responsibility to Protect : From Document to Doctrine – But What of Implementation ?*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2006, p. 289 s. ; HOLT, BERKMAN, *The Impossible Mandate ? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, September 2006, disponible sur [http://www.stimson.org/fopo/pdf/Complete\\_Document-TheImpossible\\_Mandate-Holt\\_Berkman.pdf](http://www.stimson.org/fopo/pdf/Complete_Document-TheImpossible_Mandate-Holt_Berkman.pdf) (consulté le 6 janvier 2008) ; HOWLAND, *Evolving Practice in the Field: Informing the International Legal Obligation to « Protect »*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 2006, p. 89 s. ; BANDA, *The Responsibility to Protect: Moving the Agenda forward*, March 2007, disponible sur [http://www.unac.org/en/library/unacresearch/2007R2P\\_Banda\\_e.pdf](http://www.unac.org/en/library/unacresearch/2007R2P_Banda_e.pdf) (consulté le 18 janvier 2008) ; BREAU, *The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2007, p. 429 s.

téger leurs citoyens, il appartient alors à la communauté internationale d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires et autres pour aider à protéger les droits de l'homme et le bien-être des populations civiles. Lorsque ces méthodes s'avèrent insuffisantes, le Conseil de sécurité peut décider, par nécessité, de prendre des mesures en application de la Charte des Nations Unies, y compris, si besoin est, une action coercitive » (62).

Ce que l'on peut cependant observer, c'est qu'il est difficile de dégager des indications claires de la pratique du Conseil de sécurité. D'une part, au niveau général, le Conseil de sécurité n'a jamais donné suite à l'invitation que le Secrétaire général lui avait explicitement adressé dans le rapport qu'on vient de mentionner, à savoir l'adoption d'une résolution qui précisait les critères d'après lesquels le recours à la force armée aurait pu être autorisé dans l'exercice de la responsabilité de protéger :

« (...) lorsqu'ils envisagent d'autoriser ou d'approuver le recours à la force armée, les membres du Conseil devraient déterminer ensemble la manière de mesurer la gravité de la menace ; la légitimité du motif de l'intervention militaire proposée ; s'il est plausible qu'une solution autre que le recours à la force pourrait faire cesser la menace ; si l'intervention militaire envisagée est proportionnelle à la menace considérée ; et s'il existe des chances raisonnables que cette intervention réussisse (...) Je recommande donc au Conseil de sécurité d'adopter une résolution établissant ces principes et faisant part de son intention de s'en inspirer lorsqu'il décidera d'autoriser ou de demander le recours à la force » (63).

D'autre part, la pratique qui émerge des résolutions autorisant l'établissement des OMP « robustes » montre une grande prudence par le Conseil de sécurité dans la définition des circonstances où la force militaire peut être employée pour protéger des civils en danger. En principe, on peut parler de l'établissement de véritables clauses de limitation, parce que l'action des OMP est généralement subordonnée au respect de trois conditions : la force peut être utilisée seulement dans la mesure où les capacités de chaque OMP le permettent (64), dans les zones de déploiement de leurs

---

(62) UN doc. A/59/2005 du 24 mars 2005, par. 135.

(63) *Ibid.*, par. 126.

(64) « (...) dans les limites de leurs capacités », résolution 1701 (2006), par. 12 ; « (...) dans la mesure où elles jugent que leurs capacités le lui permettent », résolution 1769 (2007), par. 15.

unités (65) et sans préjudice de la responsabilité du gouvernement local (66).

Si la deuxième condition est justifiée par le respect de la souveraineté des Etats qui accueillent les OMP (mais pourquoi la répéter deux fois (67) dans certaines résolutions ?), les autres clauses sont motivées tant par des raisons opérationnelles que par des raisons politiques. D'un côté, on connaît bien les difficultés objectives que les Nations Unies rencontrent dans le rassemblement des ressources humaines et des moyens adéquats dans l'établissement de leurs Forces ; en tout état de cause, *ad impossibilia nemo tenetur*. D'un autre côté, la reconnaissance de la responsabilité principale de l'Etat hôte est confirmée par tous les instruments qui énoncent et développent la doctrine de la responsabilité de protéger.

Toutefois, on a du mal à concilier la pratique du Conseil de sécurité qu'on vient d'illustrer avec la ferme prise de position du *Rapport Brahimi*, d'après lequel les conduites passives à l'égard des civils qui sont victimes de violences ne peuvent plus être considérées compatibles avec la notion d'impartialité (68). En effet, si cette obligation de protection des civils peut être considérée implicite dans les OMP traditionnelles (69), à plus forte raison elle devrait être observée par les OMP au cas où ce mandat soit fait expressément à cet égard.

Il faut donc observer que l'insuffisance des moyens (70) et l'imprécision du mandat, qui peuvent avoir des conséquences très lourdes pour les civils, ne sont pas des éléments inévitables dans le processus d'établissement des OMP. Bien au contraire, le Conseil de sécurité a le devoir d'être clair et d'organiser des opérations dotées de ressources proportionnées aux buts poursuivis. À cet égard, le *Rapport Brahimi* est très net, tant sur le plan de la clarté du mandat :

« Tout en reconnaissant que les compromis politiques sont utiles dans bien des cas, le Groupe considère qu'en l'occurrence le Conseil a tout intérêt à être clair, surtout pour des opérations qui comportent de grands risques. Le Groupe

(65) « (...) dans les secteurs où ses contingents seront déployés », résolution 1701 (2006), par. 12 ; « (...) dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine », résolution 1778 (2007), par. 6.

(66) Résolution 1701 (2006), par. 12 ; résolution 1769 (2007), par. 15.

(67) Voir résolution 1528 (2004), par. 6 (i) et par. 8.

(68) Voir *supra*, section 2.2.

(69) Voir *supra*, section 3.1.

(70) « Civilian protection will remain a dilemma for any future operation that faces outbreaks of conflict with too little force to protect itself *and* the rest of the international community *and* the population at large », DURCH, HOLT, EARLE, SHANAHAN, *The Brahimi Report*, *op. cit.*, p. 25.

d'étude est convaincu que le Conseil ferait mieux de s'abstenir plutôt que d'exposer les personnels des missions au danger en leur donnant des instructions qui manquent de clarté » (71),

que par rapport à la disponibilité des ressources :

« Si une opération a pour mandat de protéger des civils, elle doit nécessairement être dotée des ressources dont elle a besoin pour s'acquitter de cette partie de sa mission » (72).

En effet, dans la pratique de la MONUC on peut constater, par exemple, que dans les régions orientales de la République démocratique du Congo la situation a changée depuis 2005, quand le Conseil de sécurité a renforcé le mandat de la Mission et a indiqué des tâches plus précises dans la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques, en soulignant que :

« (...) la MONUC peut, conformément à son mandat, utiliser des tactiques d'encerclement et de recherche pour prévenir des attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux qui continuent de faire usage de la violence dans ces régions [l'Est de la République démocratique du Congo] » (73).

Dernièrement (mars 2007), la situation s'est nettement détériorée dans le Nord-Kivu à cause de la multiplication des combats entre différents éléments armés (74), mais la MONUC a réussi à mettre en œuvre des actions positives pour la protection des civils :

« Pendant les combats qui ont suivi, la MONUC a cherché essentiellement à protéger les civils, notamment en déployant des bases opérationnelles mobiles et des patrouilles supplémentaires ; en fournissant une assistance logistique et médicale aux FARDC ; en bloquant l'accès des forces de Nkunda aux principales agglomérations, dont Goma et Sake ; et en protégeant les zones de regroupement des minorités et des personnes déplacées. Le 6 septembre, à la suite de la désintégration initiale de la 15ème Brigade intégrée des FARDC face aux troupes de Nkunda avançant sur Sake, l'intervention de la MONUC a permis d'empêcher les

---

(71) *Rapport Brabimi, op. cit.*, par. 56.

(72) *Ibid.*, par. 63.

(73) Résolution 1592 (2005) du 30 mars 2005, par. 7.

(74) Eléments armés loyaux à Laurent Nkunda, d'une part, et des membres des FARDC (Forces armées de la République démocratique du Congo), des groupes maï-maï et d'autres milices armées, dont les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), d'autre part.

dissidents de pénétrer dans la ville. La MONUC est ensuite intervenue pour obtenir la cessation des hostilités » (75).

On pourrait également ajouter que si les limitations qu'on a mentionnées auparavant (76) ne sont pas compensées par l'indication des tâches spécifiques, le Conseil de sécurité décharge, *de facto*, la responsabilité de ses décisions sur les Forces déployées sur le terrain, qui, par conséquent, disposent d'une vaste marge de discrétion dans la mise en oeuvre du mandat des Nations Unies. Il peut donc arriver que les différents contingents n'adoptent pas des stratégies uniformes. Évidemment, la responsabilité de protéger tous les êtres humains contre les violations les plus graves des droits de l'homme, « qui ne fait rien de plus (...) qu'assembler une série d'acquis juridiques dans un cadre unitaire » (77), s'impose à tous les Etats. Cependant, des actions incohérentes peuvent produire des effets encore plus négatifs que l'inaction.

Enfin, on ne manquera pas de relever que, dans certaines résolutions, la protection des civils en danger figure au nombre des tâches de l'opération, parmi les dernières hypothèses, après la protection du personnel, des installations et du matériel des Nations Unies. A cet égard, on sait bien que la frustration des attentes des populations locales ou l'impression des traitements discriminatoires à l'intention des membres des opérations

---

(75) *Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, UN doc. S/2007/67 du 14 novembre 2007, par. 12. La situation de la MONUC en 2002 et après 2005 est bien décrite par HOLT, BERKMAN, *The Impossible Mandate*, *op. cit.*, p. 168 (« From the start, the UN leadership had few illusion about MONUC's basic capabilities and its ability to protect civilians. Not only where there too few troops to offer comprehensive security in a large country like the DRC, the mission was hampered by slow deployments, inadequate funding, poor transportation, and insufficient supplies. Most mission forces came from developing states such as Uruguay, Tunisia, Senegal, Bolivia, Morocco, and Ghana. MONUC staff recognized that they lack sufficient training, equipment, and preparation to challenge abusive and determined armed groups »), p. 169 (« Thus, without a baseline of sufficient and capable troops and firepower, MONUC was initially expected to be a mostly static mission, focused on defending and protecting itself and, at best, reacting when civilians came under threat, rather than preventing such threats in the first place »), et pp. 172-174 (« Beginning in 2005, MONUC began to address this strategic deficit (...) MONUC worked with UN agencies, NGOs, and MONUC military, police and civilian sectors in 'joint protection working groups' at key fleshpoints in the DRC (such as North and South Kivu, Ituri, Katanga, Kindu and Kinsasha) (...) Rather than defend a limited group of civilians at a particular site (...) some MONUC contingents began to attempt to protect civilians from violence within broad geographic areas under their control »).

(76) Voir *supra*, p. 23.

(77) BOISSON DE CHAZOURNES, CONDORELLI, *De la « responsabilité de protéger »*, *op. cit.*, p. 13.

des Nations Unies peuvent avoir des répercussions très défavorables sur la réussite des OMP.

En conclusion, on a l'impression que le Conseil de sécurité, fortement conditionné dans la prise des décisions par les intérêts particuliers des Etats fournisseurs des contingents, des Etats qui accueillent des OMP et, surtout, des grandes puissances (78) ne s'acquitte pas toujours de ses responsabilités. D'ailleurs, ce qui fait défaut, ce ne sont pas les principes et les obligations juridiques (79) mais la volonté politique et les instruments opérationnels, qui sont encore trop souvent insuffisants et inadéquats.

#### 4. *Les limites dans l'emploi de la force*

En principe, dans les opérations traditionnelles, le recours à l'emploi de la force est sujet au respect de trois restrictions : *nécessité* (il ne doit y avoir de moyens alternatifs à l'emploi de la force, parce que tous les moyens de persuasion pacifiques ont échoué) (80), *proportionnalité* (l'emploi de la force doit être réduit au minimum, étroitement rapporté à la menace qu'on doit affronter et il ne doit se prolonger au-delà des limites strictement nécessaires pour atteindre l'objectif donné) (81) et *respect des obligations découlant des normes pour la protection des droits de l'homme*. À ces principes la *Circulaire du Secrétaire général sur le respect du droit international humanitaire par les for-*

---

(78) À cet égard, on peut rappeler la déclaration que le Général Daillaire, commandant de la MINUAR, prononça en 2000 devant le Groupe International d'Éminentes Personnalités nommé par l'Organisation de l'Unité Africaine pour mener une enquête sur le génocide au Rwanda, par rapport à l'incapacité de la communauté internationale d'empêcher cette tragédie : « (...) 'Les coupables sont principalement les puissances mondiales' (...) 'Dans leur propre intérêt, ils avaient déjà décidé que le Rwanda était sans importance. Dans les faits, il y a le Secrétariat des Nations Unies, le Secrétaire général et le Conseil de sécurité, mais dans mon esprit, il y a quelque chose au-dessus de tout cela. Il y a quelque chose au-dessus du Conseil de sécurité. Il y a une rencontre de puissances qui ont les mêmes opinions et qui prennent leurs décisions avant même que le Conseil de sécurité soit saisi d'une question. Ces pays avaient plus de sources d'information que moi sur le terrain et ils savaient exactement ce qui se passait au Rwanda », Organisation de l'Unité Africaine, *Rapport sur le génocide*, *op. cit.*, par. 15.33.

(79) Voir la longue liste des instruments internationaux (de la Charte des Nations Unies aux conventions internationales pour la protection des droits humains ou de droit international humanitaire) dont découlent les obligations qu'on peut invoquer comme fondement juridique de l'obligation de protéger dans HOWLAND, *Evolving Practice*, *op. cit.*, notes 89-90, pp. 113-114.

(80) Dans la notion de nécessité s'inscrit quand même l'obligation d'un avertissement préalable chaque fois que c'est possible. Voir *Aide-mémoire*, *op. cit.*, par. 19.

(81) « (...) le feu ne durera pas plus longtemps que cela est nécessaire pour atteindre le but immédiat », *Aide-mémoire*, *op. cit.*, par. 19.

ces des Nations Unies de 1999 (ensuite : *Circulaire du 1999*) ajoute le respect des principes du droit international humanitaire lorsque les Forces des Nations Unies « participent activement à des combats » :

« Les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire énoncés dans la présente circulaire sont applicables aux forces des Nations Unies lorsque, dans les situations de conflit armé, elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation. Ils s'appliquent donc dans les interventions de contrainte et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense » (82).

Dans la pratique récente, force est de constater que des situations où l'emploi de la force par des OMP « robustes » a été considéré excessif se sont déjà avérées (83). On notera par ailleurs que, dans certains cas, le recours à la force meurtrière par des OMP « robustes » a causé un nombre considérable de victimes. On pourrait mentionner, par exemple, la mort de 50 à 60 miliciens, pendant une opération menée par la MONUC autour de Loga, près de Bunia, en Ituri, le 2 mars 2005 dans un camp des milices du Front nationaliste intégrationniste (FNI). Les troupes des Nations Unies étaient attaquées alors qu'elles étaient en patrouille et conduisaient une opération, définie par les Nations Unies « de bouclage et de ratissage », visant à démanteler le quartier général des milices du FNI qui terrorisaient les populations de cette région depuis des mois (84).

On serait donc tenté de conclure que, dans la discussion des limites conditionnant l'emploi légitime de la force par les OMP, plusieurs questions restent controversées. Parmi ces problèmes, certains, qui s'étaient déjà manifestés dans les OMP traditionnelles, continuent à se poser dans le déroulement de certaines OMP « robustes » ; néanmoins, l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de ces OMP, a révélé des problématiques nouvelles qu'on ne peut pas négliger.

#### 4.1. *Les limites imposées par le droit*

(82) *Circulaire du Secrétaire général. Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies*, UN doc. ST/SGB/1999/13 du 6 août 1999, article premier (italiques ajoutés).

(83) Voir *infra*, sections 4.1 et 4.3.

(84) *Centre de Nouvelles ONU*, 3 mars 2005, disponible sur <http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAr.asp?NewsID=10035&Cr=RDC&Cr1=MONUC&Kw1=congo&Kw2=&Kw3=>, consulté le 2 avril 2008. Voir aussi *Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, UN doc. S/2005/167 du 15 mars 2005, par. 11-19.

Les résolutions « étoffées » du Conseil de sécurité ne définissent pas l'expression, très ample, « tous les moyens nécessaires » (85). D'ailleurs, cela ne signifie pas, évidemment, que l'emploi de la force peut être illimité (86). En plus, on l'a déjà rappelé, l'octroi d'un mandat « robuste » ne transforme pas automatiquement une opération de maintien de la paix en une opération de contrainte (87). Enfin, dans ces OMP, l'emploi de la force n'est en principe autorisé que pour l'achèvement de certains buts (88). Dans cette perspective, la violation des principes de nécessité, de proportionnalité et des obligations concernant la protection des droits de l'homme devrait conduire à la constatation que la force a été employée d'une manière excessive. En effet, des enquêtes des Nations Unies ont mené à une telle conclusion par rapport à la conduite que des militaires de la MONUC, appartenant au contingent du Bangladesh, avaient adoptée en 2005 à l'égard de certains détenus qui avaient tenté d'échapper à leur contrôle (89).

Egalement, les règles et les principes fondamentaux du droit international humanitaire énoncés dans la *Circulaire de 1999* du Secrétaire général s'appliquent aux OMP robustes lorsque celles-ci participent activement à des combats (90). Par conséquent, l'emploi de la force devra être raisonna-

(85) Sur la portée de cette expression voir notamment SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes*, in PICCHIO FORLATI, SICILIANOS (dir.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden/Boston, 2004, p. 27 : « (...) On sait que l'expression 'tous les moyens nécessaires' – devenue presque rituelle dans la pratique récente du Conseil – est destinée principalement à permettre l'emploi de la force militaire. Etant donné, cependant, le caractère englobant de la formule en question, rien n'empêche les Etats de prendre d'autres mesures (...) avant ou parallèlement au recours à la force. En effet, qui peut le plus peut également le moins. L'expression 'tous les moyens nécessaires' laisse aux Etats une marge d'appréciation, voir un pouvoir quasi discrétionnaire quant à la nature, au contenu et à l'étendue des mesures à prendre, et quant aux modalités et au moment du déclenchement de leur réaction ».

(86) À cet égard, voir notamment MCLAUGHLIN, *The Legal Regime*, *op. cit.*, p. 403 s., qui rappelle l'existence des normes impératives de droit international en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire restreignant la marge de discrétion du Conseil de sécurité dans l'autorisation de l'emploi de la force létale : « (...) any assertion that there exists a nascent third paradigm – permitting use of lethal force under an SC Chapter VII 'all necessary means' autorisation, *but outside* self-defence and *absent* an armed conflict – is unhelpful unless it details precisely what aspects of law governing the use of lethal force operate by force of law within that paradigm, and how it is that they can be said to be applicable as a matter of law », *ibid.*, p. 409.

(87) Voir *supra*, section 2.3.

(88) Voir *supra*, section 3.2.

(89) *UN Daily News*, 11 June 2007, p. 4.

(90) Cette situation est très bien expliquée dans le Manuel britannique de droit des conflits armés : « (...) It is the fact of being a party to an (...) armed conflict, not the nature of the original mandate or the provisions under which the force was established, which is

ble et adéquat, sur le plan quantitatif et qualitatif, par rapport à la réalisation de l'objectif visé. Entre plusieurs moyens également susceptibles de réaliser un but précis, il faut choisir celui qui est le moins préjudiciable pour le sujet affecté. L'emploi de certaines armes est interdit ; en aucun cas il est admis d'utiliser des armes ou des méthodes qui causent des maux superflus ou des souffrances inutiles et il est interdit de lancer des attaques contre certains biens et lieux. Le principe de distinction, entre civils et militaires, s'impose comme règle absolue.

Il convient de préciser, enfin, que la jurisprudence récente de la Cour internationale de Justice et de certains organes de contrôle des droits de l'homme a révélé une attention particulière pour la protection de la vie humaine, visant à limiter vigoureusement le recours à la force meurtrière par l'application de critères de nécessité et de proportionnalité très strictes (91). D'après cette jurisprudence, étant donné la valeur fondamentale du droit à la vie, le balancement équitable entre les buts militaires poursuivis et les moyens employés devrait toujours respecter les limites les plus sévères imposées par le système des règles pour la protection des droits de l'homme, même dans les situations où les normes de droit humanitaire pourraient trouver application. Dès lors, la perte en vies humaines ne saurait jamais être considérée en principe comme une conséquence tolérable ou inévitable des activités militaires (92).

---

determinative », UK MINISTRY OF DEFENCE, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford, 2005, p. 376.

(91) Voir notamment : Cour Internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, *CIJ Recueil*, 2004, p. 178, par. 106 ; Cour européenne des Droits de l'Homme, affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 septembre 1995, par. 211 ; affaire *Issaïeva, Youssouпова et Bazaiëva c. Russie*, arrêt du 24 février 2005, par. 178 s. et affaire *Issaïeva c. Russie*, arrêt du 24 février 2005, par. 180 s. Pour une analyse plus approfondie, voir ABRESCH, *A Human Rights Law of Internal Armed Conflict : The European Court of Human Rights in Chechnya*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 741 s. ; PISCIOTTA, *La tutela dei diritti umani in tempo di conflitti armati non internazionali : la giurisprudenza di due Corti a confronto*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2006, p. 736 s. et GUELLALI, Lex specialis, *Droit international humanitaire et droits de l'homme : leur interaction dans les nouveaux conflits armés*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2007, p. 539 s. ; ORAKHELASHVILI, *The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law : Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence ?*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 161 s.

(92) Voir Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Rome, 4 novembre 1950), article 2, par. 2 : « La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu *absolument nécessaire* » (italiques ajoutées). Sur la différente interprétation qu'il faut donner, dans le domaine des droits de l'homme et celui du droit humanitaire, à des termes tout à fait similaires (comme, par exemple, « proportionnalité » ou « précautions dans l'attaque »), voir GUELLALI, Lex specialis, *op. cit.*, p. 566.

Une prise en compte adéquate de la jurisprudence qu'on vient de mentionner s'impose à plus forte raison quand le recours à l'emploi de la force est engendré par la nécessité de protéger des contingents des Nations Unies. On comprend bien que, dans la conduite des OMP, la sécurité des militaires est un souci important des Etats fournisseurs des contingents et de la communauté internationale dans son ensemble. Les circonstances qui ont conduit à la négociation de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations et du personnel associé (New York, 9 décembre 1994) (93) sont bien connues et les inquiétudes auxquelles cet instrument cherche à remédier sont tout à fait bien motivées. Néanmoins, l'exigence de la protection des militaires engagés dans des OMP (quelle que soit la nature du mandat, « traditionnel » ou « robuste », de ces opérations) ne peut pas justifier *a priori* le sacrifice des vies humaines innocentes (94). Par conséquent, c'est tout à fait inadmissible que des circonstances exceptionnelles (telles que des situations soudaines de tension avec la population locale) puissent légitimer l'adoption des mesures plus « sévères » pour mieux protéger le personnel des OMP, comme certains manuels militaires sembleraient suggérer (95).

#### 4.2. *De vieux problèmes à résoudre*

(93) Pour le texte de la Convention voir UN doc. A/RES/49/59 du 17 février 1995.

(94) À cet égard, on ne manquera pas de relever qu'aucune disposition de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies « (...) ne peut être interprétée comme restreignant le droit de légitime défense » (article 21) ; néanmoins, l'application de la même Convention n'affecte pas « (...) [l']applicabilité du droit international humanitaire et des normes universellement reconnues en matière de droits de l'homme consacrés dans des instruments internationaux en ce qui concerne la protection des opérations des Nations Unies ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit et lesdites normes » (article 20, par. a)).

(95) Par conséquent, la phrase suivante, contenue dans le Manuel pour les opérations du maintien de la paix publié par l'Etat Major italien en 1995 (« Le regole d'ingaggio possono non essere idonee a far fronte a situazioni ambientali mutevoli e diversificate (il repentino scoppio di una tensione tra la Forza di mantenimento della pace e la popolazione locale può, ad esempio, imporre l'adozione di procedure più 'severe' al fine di salvaguardare l'incolumità del personale) », STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO, *Manuale per le operazioni di mantenimento della pace e interventi umanitari*, Roma, 1995, p. I/23) suscite bien des perplexités pour son ambiguïté. Voir aussi l'observation, peu rassurante, de VOELCKEL, *Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 76 : « (...) On ne peut que constater (...), une réticence qui semble aller grandissante, de la part de certains Etats - même ceux de grande tradition militaire - à risquer la vie de leurs soldats dans des opérations lointaines qui ne touchent pas à leur intérêt national (et le respect du droit international n'est pas nécessairement considéré comme relevant directement d'un tel intérêt) ».

Dans la pratique, le point du balancement équitable entre la réalisation des objectifs établis par le mandat des OMP « robustes » et le respect des restrictions mentionnées auparavant continue à être une question très délicate.

En premier lieu, compte tenu des hypothèses élargies d'emploi de la force, une certitude juridique majeure dans l'application des instruments qui, en principe, posent des restrictions à l'emploi de la force armée serait souhaitable. Malheureusement, ce but n'a pas été achevé. Les règles d'engagement issues par les Nations Unies, c'est-à-dire les directives qui définissent les circonstances, le degré et la manière où les forces militaires peuvent faire usage de la force dans le déroulement de leurs opérations sont vagues et flexibles. À cet égard, dans l'impossibilité de se référer aux règles d'engagement régissant les OMP en cours (96), on ne peut considérer que les règles d'engagement de quelque opération passée, et notamment celles de l'ONUSOM II (mai 1993). D'après le point 3 de ces règles (Critères pour l'emploi de la force) :

« When it becomes necessary to use force, the following principles may apply : (a) Action may be *reasonably* expected to cause *excessive* collateral damage is prohibited. (b) Reprisals are forbidden. (c) Minimum force is to be used at all times » (97).

Le point 4 précise que :

« a) UNOSOM Forces may use deadly force in response to a hostile act or when there is clear evidence of hostile intent » (98).

Le même document fournit les définitions suivantes :

« (b) HOSTILE ACT. The use of force against UNOSOM personnel or mission-essential property, or against personnel in an area under UNOSOM responsibility». (c) HOSTILE INTENT. The threat of imminent use of force against UNOSOM Forces or other persons in those areas under the control of UNO-

(96) Les règles d'engagement des OMP en cours (et pas seulement celles-ci) et le Modèle de règles d'engagement de mai 2002 (*Guidelines for the Development of Rules of Engagement for United Nations Peace-Keeping Operations*) sont confidentielles. Pour un aperçu de ce modèle, voir FINDLAY, *The Use of Force, op. cit.*, pp. 347-350.

(97) Les règles d'engagement de l'ONUSOM II qu'on vient de citer sont reproduites, en anglais, dans FINDLAY, *The Use of Force, op. cit.*, p. 423 s. et, en italien, dans STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO, *Manuale, op. cit.*, vol. II, Allegato F (italiques ajoutés).

(98) *Ibid.*

SOM. (d) MINIMUM FORCE. The minimum authorized degree of force which is *necessary, reasonable and lawful* in the circumstances » (99).

On peut affirmer, de même, que la nature juridique des règles d'engagement est incertaine (100). Mais qui plus est, des problèmes de coordination se posent entre les règles d'engagement des Nations Unies et les règles d'engagement nationales ou entre diverses interprétations des mêmes règles (101). Si les règles d'engagement se prêtent à des interprétations divergentes, au niveau des Nations Unies et à niveau national, on peut arriver à des solutions différentes, ou carrément opposées, par rapport au même cas (102). Encore une fois, l'ambiguïté pourrait mener à des résultats destructifs pour la crédibilité des Nations Unies.

En deuxième lieu, on ne peut pas négliger que le balancement équitable entre les objectifs établis par le mandat et le respect des restrictions posées par le droit est conditionné tant par la situation particulière, que par l'expérience et la formation professionnelle de ceux qui opèrent sur le ter-

(99) *Ibid.* (italiques ajoutés).

(100) Pour des réflexions plus approfondies sur la notion et la nature juridique des règles d'engagement, voir : PHILLIPS, *Rules of Engagement : A Primer*, in *The Army Lawyer*, 1993, p. 4 s. ; *Rules of Engagement*, in RAMSBOTHAM, WOODHOUSE (eds.), *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*, Santa Barbara/Denver/Oxford, 1999, pp. 206-207 ; RIVELLO, *Le operazioni militari all'estero e le fonti del diritto internazionale penale*, in PORRO (a cura di), *Studi di diritto internazionale umanitario*, Torino, 2004, p. 107 s. ; UBEDA-SAILLARD, *L'invocabilité en droit interne des règles d'engagement applicables aux opérations militaires multinationales*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2004, p. 149 s. ; STEPHENS, *The Lawful Use of Force*, *op. cit.*, p. 164 s. Pour une tractation du problème avec référence spécifique à certains ordres juridiques nationaux, voir WARBRICK, *The United Nations Rules of Engagement and the British Soldier in Bosnia*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, p. 946 s. ; BERGEAL, *Nouveau cadre juridique de l'emploi de la force en opérations extérieures*, in *Défense nationale et sécurité collective*, 2005, p. 91 s. ; ZEN-RUFFINEN, *Les règles d'engagement (ROE)*, in *Revue Militaire Suisse*, avril 2006, disponible sur <http://www.revuemilitairesuisse.ch/node/16> (consulté le 15 février 2008).

(101) Voir, par exemple, LORENZ, *Rules of Engagement in Somalia : Were They Effective ?*, in *Naval Law Review*, 1995, p. 62 s.

(102) À cet égard, on pourrait mentionner les observations du Général Major Jioji Konrorote, commandant de l'UNIFIL avant l'élargissement du mandat de cette opération en 2006 : « I was asked to address the issue of rules of engagement as well. This needs to be standardised within all units engaged in peace operations if credibility and cohesion is to be maintained at an acceptable level. Unfortunately, this did not occur with UNIFIL. As a Commander at all levels I found that this was one of UNIFIL's biggest problems. There were varying degrees of interpretation of UNIFIL's rules of engagement and, as to be expected, the results were not only disappointing but, more importantly, detrimental to UNIFIL's credibility and that of the UN as a whole », KONROROTE, *Use of Force on Peace Operations*, in HOWARD, OSVALD (eds.), *The Rule of Law on Peace Operations*, The Hague/London/New York, 2002, p. 87.

rain (103). À cet égard, on remarquera que, depuis longtemps, l'adoption par les Nations Unies d'un programme commun de formation et d'un entraînement visant à garantir le respect des mêmes *standards* dans l'évaluation de la proportionnalité et dans l'application des principes de la *Circulaire de 1999* (104) a été souhaité. Une *Division des politiques, de l'évaluation et de la formation* a été créée en juillet 2007. Elle comprend la *Section des meilleures pratiques de maintien de la paix* et le *Service intégré de formation*, ainsi que de nouvelles équipes restreintes chargées de l'évaluation et des partenariats (105). Dans sa dernière session, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix

---

(103) L'importance de la formation des militaires est bien illustrée par KELLY, *Responsibility for Public Security in Peace Operations*, in DURHAM, MCCORMACK (eds.), *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law*, The Hague/London/Boston, 1999, pp. 161-163, qui confronte la préparation du contingent canadien et celle du contingent australien, qualitativement supérieure par rapport à la complexité de l'opération en Somalie. En ce qui concerne la préparation du bataillon australien, il souligne, par exemple, que : « (...) While this unit was also trained for intense and aggressive combat, in the two years prior to the Somalia deployment it had been coming to grips with more complicated mission concepts. These revolved around low level conflict scenarios in Northern Australia and Services Protected Evacuations of Australian citizens in such circumstances as internal conflicts and the disintegration of law and order. In the course of this training the soldiers were trained to deal with varying levels of threat and the discriminating use of force. (...) In subsequent exercises the troops would be exposed to civilians, sometimes their own families, who had volunteered to participate. (...) This soldier level regime of standard response is called Orders For Opening Fire (OFOF) to distinguish it from higher level ROE reserved for commanders in control of significant weapon systems which focus more on the strategic implications of conflict. (...) The element emphasised and debated most extensively in the training is the issue of self-defence and proportionate or necessary force. Here, through demonstration and discussion, the soldier is made intimately familiar with concepts of this legal standard and the parameters set by the courts. The goal here is twofold. First, to reduce the hesitation of the soldier which might otherwise result in their death or the death of a person it is their duty to protect, secondly, to minimise the risk to innocent bystanders and, finally, to equip them with the means of explaining and accounting for their actions in any subsequent review ».

(104) Voir KELLY, *Responsibility*, *op. cit.*, p. 164 : « The UN should have a permanent training officer who can advise on the implementation of this training and monitor the standards attained. The advice of this officer could then be obtained as to whether a contingent being offered for a mission had achieved a satisfactory level of training in this respect, measured against the nature of the operation. Such a package could form the basis of a general standard to apply to all armed forces in the same manner as UN Rules relating to standards of criminal justice. Training should also be put into effect to prepare troops to operate in accord with the particular ROE for a given mission ».

(105) « Grâce aux fonctions qu'elle réunit, elle peut formuler et diffuser une doctrine et des politiques, recenser et promouvoir des pratiques optimales, concevoir des formations normalisées et les dispenser, évaluer la mise en œuvre des mandats confiés aux missions et, enfin, développer la coopération stratégique avec divers partenaires du maintien de la paix », *Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport du Secrétaire général*, UN doc. A/62/627 du 28 décembre 2007, par. 31.

a déclaré attacher une grande importance à la mise en œuvre d'une politique intégrée et systématique de formation à l'intention de l'ensemble du personnel engagé dans des OMP (106). Quoi qu'il en soit, il y a des problèmes objectifs. Comme le Secrétaire général observe :

« (...) L'un des principaux problèmes que rencontre le Service intégré de formation est un problème d'échelle : il ne peut assurer la formation des 100 000 agents et plus déployés sur le terrain. Aussi, le Service travaille-t-il [*sic*] en étroite collaboration avec les Etats Membres et d'autres partenaires qui contribuent eux aussi à la formation des forces de maintien de la paix des Nations Unies » (107).

Mais surtout, il est inquiétant de constater que :

« (...) le personnel, qu'il soit déployé sur le terrain ou affecté au Siège, manque encore de directives claires sur un certain nombre de questions critiques, telles que la protection des civils, la coordination entre civils et militaires, l'intégration des missions et la gestion des risques » (108).

En troisième lieu, la situation n'est guère plus simple en ce qui concerne les problèmes du contrôle du respect des limites de l'emploi de la force par les militaires qui agissent sur le terrain. Tout d'abord, quelle que soit l'étendue des pouvoirs que les Nations Unies peuvent exercer pour imposer le respect des règles d'engagement édictées par l'Organisation (109), on doit admettre qu'ils sont très limités.

Pour ce qui est des responsabilités individuelles en cas de violation des règles d'engagement, les militaires accusés d'usage excessif de la force seront évidemment jugés par les tribunaux nationaux respectifs de l'Etat d'envoi. Encore une fois, des discordances entre les règles d'engagements ou les législations nationales peuvent produire des traitements différenciés

---

(106) Voir *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son groupe de travail, Session de fond de 2007 (New York, 28 février-16 mars et 23 mai)*, UN doc. A/61/19 (Part II) du 5 juin 2007, par. 191 s.

(107) *Etude d'ensemble, op. cit.*, par. 44.

(108) *Ibid.*, par. 50.

(109) Voir STEPHENS, *The Lawful Use of Force, op. cit.*, p. 165 : « With respect to a UN review, if it is determined that a soldier did not act in accordance with the issued UN ROE [Rules of Engagement], there are a number of consequences which could follow, including : administrative admonishment by the force commander/SRSG [Special Representative of the Secretary-General] ; recommendations for national disciplinary action ; representation to home state diplomatic agents ; attribution/assignment of any financial liability incurred ; and ultimately a request for withdrawal of the soldier and/or the contingent from the mission area ».

par rapport à des situations comparables (110). L'inaction des tribunaux nationaux entraînerait des conséquences encore plus nuisibles, car les auteurs d'une infraction pénale, ne répondant pas de leurs actes, bénéficieraient d'une impunité de fait.

Enfin, il faut remarquer que la situation qu'on vient de décrire ne semblerait pas susceptible d'évoluer après l'adoption du projet de convention sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission de l'Organisation des Nations Unies (111) proposée par un Groupe d'experts juridiques établi *ad hoc* par le Secrétaire général des Nations Unies. *Ratione materiae*, le projet de convention couvre seulement les infractions graves résultantes d'une conduite intentionnelle (112). Mais, *ratione personae*, le projet de convention exclut de son champ d'application les militaires qui font partie des contingents nationaux, parce qu'ils « relèvent de la compétence exclusive du Pays qui les envoie » (113).

Seuls les actes qui se configurent comme des crimes internationaux (une hypothèse, on espère, tout à fait improbable) relèvent de la compétence des tribunaux pénaux internationaux. Néanmoins, la possibilité qu'un tribunal international existant, comme la Cour pénale internationale, puisse exercer sa compétence à l'égard des conduites tenues par des membres d'OMP est plus qu'improbable (114). L'institution d'un nouvel organe judiciaire *ad hoc* soulève des difficultés comparables (115).

En conclusion, l'incapacité du Conseil de sécurité d'édicter des règles claires sur les limites au recours à la force armée par les OMP des Nations Unies (116), ainsi que l'inaptitude des parlements nationaux de mettre fin aux ambiguïtés qui entourent les règles d'engagement sur le point de la

---

(110) Les contradictions et les conséquences sont particulièrement éclatantes dans la législation et la jurisprudence italiennes par rapport à certaines conduites des militaires engagés dans les opérations internationales de nature différente des OMP. Sur cette question voir RIVELLO, *Crimini di guerra e missioni all'estero vanno giudicati da tribunali specializzati*, in *Guida al diritto*, novembre 2007, p. 94 s.

(111) Le texte du projet de convention est reproduit dans : *Question de la responsabilité des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission ayant commis des infractions pénales dans le cadre d'opérations de maintien de la paix*, UN doc. A/60/980 du 16 août 2006, Annex III, p. 30 s.

(112) *Ibid.*, article 3.

(113) Voir *Responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission. Note du Secrétariat*, UN doc. A/62/329 du 11 septembre 2007, p. 5. A cet égard, le même document renvoie à l'article 47 (b) du *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, UN doc. A/45/594 du 9 octobre 1990.

(114) Voir les observations du Groupe d'experts juridiques, *Question de la responsabilité*, *op. cit.*, par. 69-71.

(115) *Ibid.*, par. 72 s.

(116) Sur ce point voir notamment STEPHENS, *The Lawful Use*, *op. cit.*, p. 169.

responsabilité pénale des militaires engagés dans ces opérations (117) persistent. Malheureusement, cette inaction pèse sur les militaires (118), sur la certitude du droit et du principe de l'égalité dans l'imposition des sanctions et peut avoir des conséquences très importantes sur la mise en œuvre efficace du mandat tant des OMP traditionnelles que des OMP « robustes ».

#### 4.3. *Les nouveaux problèmes à considérer*

L'expérience tirée du fonctionnement de certaines OMP « robustes » semble démontrer que si la modification de certaines composantes des OMP traditionnelles (on pourrait mentionner, par exemple, le fait que les contingents ne disposent plus seulement d'armes légères) n'est pas compensée par la prédisposition de moyens de dissuasion et stratégies alternatives à l'emploi de la force armée, le risque du dépassement des limites de nécessité, proportionnalité et du respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire s'accroît considérablement (119).

À cet égard, on pourrait mentionner les accidents de janvier 2006, par rapport auxquels le contingent du Bangladesh de l'ONUCI a été accusé d'emploi excessif de la force pour avoir fait feu contre un group de manifestants désarmés, en tuant 5 civils et en blessant environ 20 personnes. Dans le rapport du Secrétaire général on lit que les militaires de l'ONUCI, qui avaient été assiégés et attaqués à maintes reprises pendant plusieurs jours, ont été obligés d'appliquer les règles d'engagement pour assurer leur sécurité (120). L'organisation non-gouvernementale, *Amnesty International*, qui a ouvert une enquête, a obtenu des témoignages contradictoires. Néanmoins, il est sûr que :

« The peacekeeping forces did not possess non-lethal weapons that would have allowed them to respond in a proportionate way to any attack or demonstrations by unarmed civilians. This was clearly spelled out to Amnesty

---

(117) À cet égard voir RIVELLO, *Le operazioni militari all'estero*, op. cit., p. 65, qui met justement en exergue les conséquences pratiques de cette situation sur les sujets directement intéressés, à savoir les militaires, « (...) che si trovano spesso incerti, se non ignari, su quale regola seguire e su quale condotta sia legittima, ed al contempo consci, nella migliore delle ipotesi, delle gravi sanzioni penali previste a vari livelli in caso di ritenute violazioni ».

(118) *Ibid.*

(119) Voir aussi VOELCKEL, *Quelques aspects*, op. cit., p. 76 : « Pour accroître la sécurité [des militaires], la tentation peut être grande de substituer aux hommes, dans toute la mesure du possible, des armements et des équipements surabondants et sophistiqués mais, ainsi, de 'déshumaniser' les OMP ».

(120) *Huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire*, UN doc. S/2006/222 du 11 avril 2006, par. 5.

International by the UNOCI officer whom it met in April 2006 : ‘We should mention that the soldiers are not equipped with non-lethal equipment’» (121).

En plus, le déploiement des forces de police qui opèrent dans le domaine de l’ONUCI n’a pas été possible :

« The Special Representative (...) pointed out that at the time of the events in question, notwithstanding the fact that riot control and policing are the sole responsibility of the Ivorian authorities, UNOCI had three formed police units specialized in riot control but due to the extent of demonstrations throughout the country, their timely deployment to Guiglo was not possible » (122).

D’ailleurs, l’épisode qu’on vient d’illustrer pose, également, le problème du contrôle sur le respect des limites de l’emploi de la force. Dans le cas de l’ONUCI, les Nations Unies ont ouvert une enquête intérieure, mais, en principe, le contenu des rapports qui sont rédigés à conclusion d’une investigation reste confidentiel (123).

À ce propos, il semble même superflu de rappeler que des enquêtes impartiales et indépendantes, dont les résultats sont rendus publics, sont nécessaires non seulement pour garantir le respect des victimes (et de leur droit à une indemnisation équitable, dans le cas où ils ont effectivement subi un préjudice), mais aussi pour la crédibilité des Nations Unies et la sécurité de son personnel.

## 5. *Conclusions*

Dans la dernière étude d’ensemble que le Secrétaire général des Nations Unies a consacré à la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, quatre mots (souplesse, imagination, efficacité et adaptation) synthétisent les conditions nécessaires pour la réussite des OMP :

---

(121) AMNESTY INTERNATIONAL, *Côte d’Ivoire. Clashes between Peacekeeping Forces and Civilians : Lessons for the Future*, disponible sur : <http://web.amnesty.org/library/print/ENGAFR310052006> (consulté le 20 août 2007), p. 23.

(122) *Ibid.*, p. 24.

(123) Dans la liste des rapports rédigés par le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (United Nations Office of Internal Oversight Services), disponible sur : [http://www.un.org/depts/oios/report\\_v\\_list\\_by\\_date.asp](http://www.un.org/depts/oios/report_v_list_by_date.asp) (consulté le 26 mars 2008), résulte le Rapport n. 524/06 du 17 juillet 2006, ayant pour titre : *Investigation into the activities and behaviour of a battalion stationed at UNOCI*. Néanmoins, le texte du rapport est inaccessible.

« (...) il faut s'orienter vers des approches plus souples, plus imaginatives et plus efficaces que jamais, pour arriver à gérer et mener à bien les opérations de maintien de la paix. Le succès du mécanisme de maintien de la paix des Nations Unies dépend de sa capacité à apprendre et à évoluer » (124).

Les OMP « robustes », qui par elles-mêmes constituent une manifestation remarquable de capacités d'imagination, souplesse et adaptation, sont une contribution importante et efficace aux mécanismes de maintien de la paix des Nations Unies ; néanmoins, l'octroi d'un mandat « étoffé » ne garantit pas automatiquement la réussite d'une OMP. Le succès de ces opérations dépend, en premier lieu, de la prise en considération et du règlement préalable de certains problèmes politiques et juridiques.

Au niveau juridique, la légitimité des OMP « robustes » n'est pas mise en discussion. Le Conseil de sécurité, agissant aux termes du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peut doter les OMP d'un mandat « ferme », pourvu que l'autorisation à l'emploi de tous les moyens nécessaires soit explicite et les parties concernées aient donné leur consentement préalable. De plus, l'établissement d'opérations sur la base du Chapitre VII, sans aucune mention du principe de la légitime défense est un développement appréciable. Comme nous l'avons vu, cette correction remédie à une situation d'ambiguïté qui dans le passé a produit seulement des conséquences néfastes.

Il faut éviter, toutefois, des écarts trop marqués entre les atteintes créées par l'Organisation et ce que l'Organisation peut effectivement atteindre : les objectifs doivent être réalistes (le Conseil de sécurité ne devrait pas assigner des tâches qui pourraient être accomplies seulement par des opérations de contrainte) et les OMP doivent, par conséquent, être dotées de moyens adéquats. Des mandats faibles et confus ne sont pas acceptables tant pour des raisons politiques – parce que la crédibilité des Nations Unies risquerait d'en être compromise – que pour des raisons juridiques. Même si l'Organisation agit dans le respect formel de ses règles (donc, il n'y a pas d'abus de pouvoir) on peut avoir une perception d'illégitimité si les instruments employés pour atteindre les buts de l'Organisation ne sont pas supportés par des mesures suffisamment adéquates et efficaces. Une telle situation risque de s'avérer si les organes compétents n'établissent pas des règles claires, en laissant aux militaires la responsabilité, très lourde, d'interpréter des règles vagues et confuses ou si personne ne veille, effectivement et en considération du principe de transparence, au respect des normes de conduite et de responsabilité.

---

(124) UN doc. A/62/627, *op. cit.*, par. 74.

Au niveau politique, le nombre sensiblement accru de nouvelles OMP (125) (dont plusieurs sont menées dans des situations politiques et militaires très instables) et la prolifération de mandats complexes (126) entraînent une demande croissante de ressources adéquates sur les plans quantitatif et qualitatif (127) :

« (...) la conséquence la plus importante de ces niveaux élevés et soutenus de demande et du risque de faire passer la quantité avant la qualité, c'est que les missions et le personnel de maintien de la paix des Nations Unies ainsi que les populations qu'ils sont chargés de protéger se trouvent exposés à des risques accrus. Nous mettons en péril la sécurité et la sûreté de notre personnel et des populations d'accueil. Nous risquons de mal utiliser nos maigres ressources ou de les gaspiller. Nous risquons de voir les missions se prolonger ou, pire encore, se solder par un échec. On ne peut faire face à aucun de ces risques séparément ni en renvoyer l'examen à une date ultérieure. Si nous ne nous attaquons pas directement aux problèmes auxquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont actuellement confrontées, nous risquons de reproduire les erreurs passées » (128).

D'ailleurs, le soutien d'un pareil effort est entièrement remis à la volonté de la communauté internationale (129). À cet égard, on peut consta-

(125) Voir *Mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. Rapport du Secrétaire général*, UN doc. A/61/668 du 13 février 2007, par. 6-7.

(126) *Ibid.*, par. 8.

(127) À cet égard, certaines considérations contenues dans le *Rapport Brahimi* méritent d'être rappelées : « (...) les troupes qui finissent par débarquer sur le théâtre des opérations risquent d'être sous-équipées : il est arrivé que des pays fournissent des troupes sans fusils, ou équipées de fusils mais dépourvues de casques, ou munies de casques mais sans gilets pare-balles, et sans moyens de transport propres (c'est-à-dire sans camions ni véhicules de transport de troupes). Il arrive que les militaires concernés n'aient reçu aucune formation en maintien de la paix et, dans la plupart des cas, les différents contingents d'une opération donnée risquent fort de n'avoir jamais travaillé ensemble ou de ne s'être jamais entraînés ensemble auparavant. Certaines unités ne disposent d'aucun membre parlant la langue de l'opération. Et même là où la langue ne pose pas de problème, les différents contingents risquent d'avoir des modes de fonctionnement différents, des interprétations différentes de certains éléments essentiels du contrôle et du commandement, une perception différente des règles d'engagement de la mission, et des vues différentes sur les conditions régissant l'usage de la force dans le cadre de leur mandat. (...) Cet état de choses doit cesser (...) », *ibid.*, par. 108-109.

(128) UN doc. A/61/668, *op. cit.*, par. 15. Voir aussi UN doc. A/62/627, *op. cit.*, par. 78.

(129) « Ce qui est demandé au mécanisme du soutien de la paix de l'ONU constitue un test de la volonté de l'ensemble de la communauté internationale. En effet, l'efficacité de ce mécanisme dépend de la contribution concrète des Etats Membres sur le plan des effectifs du financement et du soutien politique. Un appui politique fort des Etats Membres est d'ailleurs la condition *sine qua non* du succès. Je [le Secrétaire général] demande donc à l'ensemble des Etats Membres de relever les défis de la paix et de la sécurité et, en particulier, d'être unis dans l'appui politique nécessaire à la pleine réalisation des mandats confiés

ter, d'une part, qu'un record sans précédent d'Etats fournisseurs a été relevé dans les dernières années (130). D'autre part, la contribution de certains Etats, et surtout des Membres permanents du Conseil de sécurité, reste tout à fait modeste (131) ; pour certaines OMP « robustes », comme la MINUAD, le nombre des militaires effectivement fournis par les Etats est largement inférieur par rapport à la requête du Secrétaire général des Nations Unies (132). Enfin, des difficultés de cohésion à tous les niveaux, à l'intérieur du Conseil de sécurité et des Nations Unies, sont encore évidentes tant au moment de la définition des mandats des OMP que dans leurs exécution (133).

En conclusion, s'il est vrai qu'un encadrement juridique très flou a permis aux OMP d'atteindre la flexibilité nécessaire pour s'adapter à des situations très différentes, il faut par contre constater que les OMP « robustes » nécessitent, en raison de leur nature et des risques supplémentaires auxquels elles sont exposées, d'un cadre juridique de référence très clair. Néanmoins, aucune réponse satisfaisante peut être apportée au niveau des

---

aux opérations de paix de l'ONU. En fin de compte, c'est là le facteur déterminant de leur succès », UN doc. A/62/627, *op. cit.*, par. 79.

(130) À ce propos, le Secrétaire général observe que : « (...) Le soutien apporté par les membres de l'Organisation à ces opérations de maintien de la paix ne cesse de s'amplifier. Rien qu'au cours des 12 derniers mois, six Etats Membres supplémentaires ont fourni des personnels militaires et de police aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, portant à 119, soit un record historique, le nombre des pays fournissant des contingents militaires et de police. Je souhaite exprimer ma reconnaissance au Burundi, à Chypre, à la Colombie, à l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Qatar et à la République démocratique du Congo pour leurs nouvelles contributions », *ibid.*, par. 2.

(131) Le Pakistan (10.622 éléments), le Bangladesh (9.455 éléments) et l'Inde (9.379 éléments) sont les trois premiers Etats contributeurs, sur un total de 118 Etats (90.690 éléments) ; donnés, ajournés au 28 février 2008, disponibles sur [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/feb08\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/feb08_2.pdf). En ce qui concerne les Membres permanents du Conseil de sécurité, la Chine figure à la 12ème place (1.962 éléments), la France à la 13ème (1.955 éléments), le Royaume Unis à la 40ème (363 éléments), les Etats-Unis à la 43ème (313 éléments) et la Fédération Russe à la 45ème (291 éléments).

(132) Fin mars 2008, l'effectif total de la MINUAD s'élevait à 9.212 éléments, dont 7.467 militaires, 1.605 policiers et 1.312 civils (ONU, *Communiqués de presse* du 4 avril 2008, disponible sur <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26210&Cr=darfur&Cr1=>). La résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité, autorisant l'établissement de la MINUAD, prévoit la dotation d'un effectif militaire de 19.555 éléments (par. 2).

(133) À cet égard, les avertissements du *Rapport Brahimi* sont toujours actuels : « (...) Les échecs de l'ONU ne peuvent être attribués au seul Secrétariat, pas plus qu'aux responsables militaires ni qu'aux dirigeants des missions sur le terrain. La plupart des échecs ont eu lieu parce que, après avoir élaboré des mandats ambigus, incohérents et insuffisamment financés, le Conseil de sécurité et les Etats Membres ont laissé faire, assistant à l'échec des missions qu'ils avaient soutenues et allant même parfois jusqu'à formuler publiquement des critiques alors que la crédibilité de l'ONU était mise à rude épreuve (...) », *ibid.*, par. 266.

règles de droit pertinentes si certaines questions politiques ne sont pas abordées et résolues au préalable.