

ÉCOLE DOCTORALE 509

Centre de droit et de politique comparés Jean-Claude Escarras (CDPC)

UMR 7318 DICE -CNRS

THÈSE

présentée par :

Josué Mawunyo Kokou KANABO

soutenue publiquement le : **24 juin 2024**

pour obtenir le grade de Docteur en Sciences juridiques

Spécialité : Droit International Public

LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

THÈSE dirigée par :

M. Thierry GARCIA Professeur des Universités, Université de Toulon

Membres du Jury :

M. Louis BALMOND Professeur des Universités Émérite, Université de Toulon

M. Thierry GARCIA Professeur des Universités, Université de Toulon

M. Philippe LAGRANGE Professeur des Universités, Université de Poitiers,
Rapporteur

Mme. Catherine MAIA Professeure des Universités, Université lusophone de Porto,
Rapporteure

M. Jean-Christophe MARTIN Professeur des Universités, Université Nice Côte d'Azur

Mme. Kiara NERI Maître de conférences HDR, Université Lyon 3

ÉCOLE DOCTORALE 509

Centre de droit et de politique comparés Jean-Claude Escarras (CDPC)

UMR 7318 DICE -CNRS

THÈSE

présentée par :

Josué Mawunyo Kokou KANABO

soutenue publiquement le : **24 juin 2024**

pour obtenir le grade de Docteur en Sciences juridiques

Spécialité : Droit International Public

LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

THÈSE dirigée par :

M. Thierry GARCIA

Professeur des Universités, Université de Toulon

Membres du Jury :

M. Louis BALMOND

Professeur des Universités Émérite, Université de Toulon

M. Thierry GARCIA

Professeur des Universités, Université de Toulon

M. Philippe LAGRANGE

Professeur des Universités, Université de Poitiers,
Rapporteur

Mme. Catherine MAIA

Professeure des Universités, Université lusophone de Porto,
Rapporteuse

M. Jean-Christophe MARTIN

Professeur des Universités, Université Nice Côte d'Azur

Mme. Kiara NERI

Maître de conférences HDR, Université Lyon 3

*L'Université de Toulon n'entend ni approuver ni
désapprouver les opinions particulières émises par
l'auteur dans cette thèse.*

DÉDICACE

À ma mère ;

À mon épouse.

REMERCIEMENTS

Au terme de ce projet de vie, à la fois éprouvant et gratifiant, j'adresse mes sincères remerciements au Professeur Thierry GARCIA pour l'opportunité qu'il m'a offerte d'entreprendre cette thèse sous sa houlette, pour sa rigueur, ses conseils avisés, sa disponibilité, sa promptitude, sa grandeur d'âme et surtout pour sa patience, toutes ces années durant. Cher maître, votre disciple vous est infiniment reconnaissant.

Je tiens à remercier les Professeurs Louis BALMOND, Phillipe LAGRANGE, Catherine MAIA, Jean-Christophe MARTIN et la Maîtresse de conférences Kiara NERI, qui me font l'honneur de participer au jury de soutenance et dont les observations enrichiront sans doute cette thèse.

Sont également associés à ces remerciements, le personnel administratif de l'École doctorale sciences juridiques (EDSJ) et du Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE) de l'Université Grenoble Alpes (UGA) où j'ai débuté ma thèse, ainsi qu'à celui de l'École doctorale 509 et du CDPC de l'Université de Toulon où je l'ai soutenue.

Enfin, l'expression de ma profonde gratitude va à ma famille et à mes proches, notamment ceux qui m'ont montré le chemin de cette aventure, ceux qui l'ont tracé, ceux qui l'ont balisé, ceux qui l'ont éclairé, ceux qui ont cheminé avec moi et ceux qui ont impatiemment attendu que je parvienne à son terme. Je vous dois beaucoup !

PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFDI	Annuaire français de droit international
AFRI	Annuaire français de relations internationales
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
AJIL	American Journal of International Law
Ann. CDI	Annuaire de la Commission du droit international
A/PV	Procès-verbaux des séances de l'Assemblée générale des Nations Unies
A/RES	Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies
A4P(+)	Action for peace (plus)
BJSP	British Journal of Political Science
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CDI	Commission du droit international
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CICR	Comité international de la Croix-Rouge.
CIJ	Cour internationale de justice
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CPAS	Système intégré de planification et d'évaluation de la performance
CPI	Cour pénale internationale
CS ou CSNU	Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies
DAM	Département d'appui aux missions de l'ONU
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DDRR	Désarmement, démobilisation, réinsertion et réintégration
DIDH	Droit international des Droits de l'Homme
DIH	Droit international humanitaire
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU
DOP DPO	Département des opérations de paix de l'ONU Department of Peace Operations
EAS	Exploitation et abus sexuels
EJIL	European Journal of International Law
EPON	Effectiveness of Peace Operations Network
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FISNUA	Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei

HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<i>Ibid.</i>	Ibidem (au même endroit)
IPI	International Peace Institute
IPPAF	Integrated Peacekeeping Performance and Accountability Framework
JOCR	Journal of Conflict Resolution
JOCSL	Journal of Conflict and Security Law
JOPR	Journal of Peace Research
JOUP	Journal of International Peacekeeping
MINUAD	Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour
MINUJUSTH	Mission des Nations Unies pour l'appui à la Justice en Haïti
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MINUSCA	Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies en République centrafricaine
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MINUSTAH	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
NUPI	Norwegian Institute of International Affairs
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU
OMP	Opération de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
<i>Op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i> ou <i>opere citato</i> (oeuvre citée)
p.	Page

PCRS	Système de préparation des moyens de maintien de la paix des Nations Unies
PdC PoC	Protection des civils Protection of civilians
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international
RDLF	Revue des droits et libertés fondamentaux
RGDIP	Revue générale de droit international public
RICR	Revue internationale de la Croix-Rouge
RQDI	Revue québécoise de droit international
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU
R2P	Responsabilité de protéger
SFDI	Société française pour le droit international.
S/PRST	Déclaration du Président du Conseil de sécurité.
S/PV	Procès-verbaux des séances du Conseil de sécurité
S/RES	Résolution du Conseil de sécurité
SQDI	Société québécoise de droit international
SG	Secrétaire général
SIPRI	Stockholm international Peace Research Institute
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TSSL	Tribunal spécial pour la Sierra-Leone
UA	Union africaine
UE	Union européenne
Vol.	Volume

SOMMAIRE

Introduction générale	1
Partie I. L'effectivité déficiente de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.....	51
Titre I. Le cadre juridique ambigu de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies	55
Chapitre I. La protection des civils : un concept aux fondements juridiques multiples	59
Chapitre II. La protection des civils : un concept aux acceptions juridiques plurielles	123
Titre II. Le cadre opérationnel lacunaire de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies	169
Chapitre III. Des stratégies de protection inadaptées.....	171
Chapitre IV. Des moyens d'action insuffisants	209
Conclusion de la partie I.....	255
Partie II. L'efficacité nécessaire à la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.....	257
Titre I. L'amélioration de la protection des civils par le renforcement de l'engagement politique des acteurs.....	261
Chapitre I. La pleine participation du pays hôte comme préalable au succès de la PdC.....	263
Chapitre II. L'engagement politique des États comme gage d'efficacité des missions de protection des civils.....	307
Titre II. L'amélioration de la PdC par la responsabilisation des acteurs	373
Chapitre III. Le renforcement de la protection par la sanction de la violation du droit	377
Chapitre IV. La nécessaire mise en œuvre optimale des mécanismes d'obligations redditionnels ou de redevabilité	443
Conclusion de la Partie II	485
Conclusion générale.....	487
Annexes	493
Bibliographie	499
Index	541
Table des matières	545
Résumé et mots-clés – Abstract and keyword.....	554

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Plus de vingt années après le Rwanda et la Bosnie-Herzégovine, l'Organisation des Nations Unies (ci-après « l'ONU » ou « l'Organisation ») éprouve d'énormes difficultés à secourir ces milliers d'hommes, femmes et enfants corsetés dans un conflit armé et qui attendent d'elle ce que leurs États ne peuvent ou ne veulent leur assurer : la protection contre la violence armée. Qu'on soit en République démocratique du Congo, en République centrafricaine ou encore au Soudan du Sud — pour ne citer que ces cas emblématiques — les opérations de paix des Nations Unies brillent par leur incapacité quasi légendaire à protéger convenablement les civils.

Dans le cadre de cette thèse, il faut entendre par « opérations de paix des Nations Unies », les opérations de maintien de la paix autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, planifiées, déployées sous la direction du Secrétaire général des Nations Unies, soutenues par le Département des opérations de paix (DOP) et le Département de l'appui aux missions (DAM). Même si la terminologie officielle d'« opérations de maintien de la paix » survit, l'expression « opération de paix » est plus convenable¹ et plus usitée par la doctrine², puisqu'elle rend bien compte de la diversité des opérations entreprises par l'Organisation³. Ces dernières années, la

¹ Une telle suggestion était déjà faite dans le Rapport *Brahimi*, intitulé, à juste titre : « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, 84 p. [nous avons souligné]. Tel est également l'avis du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (High-Level Independent Panel on Peace Operations, ou HIPPO), lequel, dans son rapport A/70/95 S/2015/446 (§. 50), intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », « [...] estim[ait] que le Secrétaire général et les États membres devraient adopter le terme "opérations de paix des Nations Unies" pour désigner toute la diversité des missions et initiatives de paix et de sécurité ».

² WHITE (N.), « Opérations de paix », dans CHETAIL (V.), *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 365. TERCINET (J.), « Les défis pour les concepts de la sécurité dans un monde pluripolaire. L'expression "maintien de la paix" est-elle dépassée ? » dans TERCINET (J.), *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales : Recueil d'études de Josiane Tercinet*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 975 et suivantes. Voir aussi, GILL (T.), FLECK (D.), BOOTHBY (H. W.), VANHEUSDEN (A.), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, Bruxelles, Bruylant, mars 2021, p. 29.

³ C'est en ce sens que le Secrétaire général affirmait dans son rapport annuel : « [s]ans crainte d'exagérer, on peut dire qu'il existe actuellement autant de types d'opération de maintien de la paix que de types de conflit. », « [l]es 12 derniers mois ont démontré qu'il n'est pas possible de délimiter avec précision les différents aspects que revêtent de nos jours les opérations de paix. Chacun des cas évoqués ci-après fera ressortir un ou plusieurs des aspects des opérations de paix dans toute leur diversité ; dans certains d'entre eux, il faut mettre en œuvre pratiquement toutes les techniques disponibles et mener pratiquement tous les types d'activité ». A/48/1, 22 septembre 1993, §. 293 et 308.

typologie des différentes missions s'est considérablement amenuisée au bénéfice des missions multidimensionnelles intégrées et des missions politiques spéciales.

Une Mission multidimensionnelle est essentiellement chargée d'abord de « créer un milieu sûr et stable tout en renforçant la capacité de l'État d'assurer la sécurité dans le respect de l'état de droit et des droits de l'homme », ensuite de « faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces », enfin de « servir de cadre pour assurer que tous les acteurs relevant des Nations Unies et les autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée »⁴. Quant aux missions politiques spéciales, elles sont un outil de diplomatie préventive par lequel l'Organisation déploie ses bons offices afin de désamorcer des conflits ou négocier des accords de paix dans des régions instables. Il peut s'agir d'un envoyé spécial, d'envoyés spéciaux, d'équipes de surveillance ou encore d'un bureau régional⁵.

Les opérations de paix des Nations Unies et leur mandat font régulièrement l'objet d'études scientifiques. Néanmoins, peu sont consacrées au mandat spécifique de « protection des civils » (PdC). Cette carence est révélatrice, non seulement de la technicité du sujet, mais aussi de la conviction assez répandue que les Casques bleus ne peuvent mieux protéger les civils plus qu'ils ne le font déjà. Les virulentes et légitimes critiques formulées à l'égard des opérations de paix sur la PdC sont d'une telle ampleur qu'il urge d'examiner le sujet d'un point de vue académique, loin des arènes onusiennes où les débats se font au gré des rapports de forces et des intérêts étatiques.

Plus qu'un concept en constante évolution depuis deux décennies, aussi bien dans les discours que dans les pratiques de l'Organisation, la protection des civils, objet de

⁴ Nations Unies, « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations », 2008, p. 25.

⁵ La première mission politique spéciale fut le Médiateur des Nations Unies en Palestine, M. Folke BERNADOTTE, dont le mandat a été établi par l'Assemblée générale le 14 mai 1948. En ce sens, les missions politiques spéciales peuvent être considérées comme l'ancêtre des missions multidimensionnelles. Au 15 juillet 2023, l'ONU comptait 41 missions politiques spéciales (y compris les bureaux régionaux, les bureaux d'appui aux processus politiques, les équipes de surveillance et groupes d'experts des sanctions) en cours. Voir « Questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales », A/78/307, 14 août 2023.

notre étude, est devenue au fil des années le critère essentiel à l'aune duquel les populations locales apprécient l'utilité des opérations de paix onusiennes. Pour cette raison et bien d'autres, l'effectivité et l'efficacité de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies demeurent une préoccupation majeure de sécurité internationale qui interpelle le juriste internationaliste.

De quoi parlons-nous ? Pourquoi ? Comment allons-nous l'examiner ? Tel un *Concerto* à trois mouvements, notre chapitre introductif apporte une réponse à ces questions à travers la présentation de l'objet de l'étude (I), de la délimitation du cadre de l'étude (II) et de l'intérêt du sujet (III).

I. L'OBJET DE L'ÉTUDE

Préalable à tout travail de recherche, il est indispensable de définir les termes de l'étude. Or les termes de notre étude et les valeurs qu'ils transportent résultent de la formalisation de certaines pratiques qui ont évolué à travers les époques. Il va sans dire que ce n'est qu'en les présentant à travers le prisme de l'histoire et donc du temps (A) qu'on en saisit le véritable sens (B).

A. Précisions contextuelles

Il ne fait aucun doute que les crises⁶ politiques internes et les conflits⁷ armés contemporains, surtout ceux de l'après Guerre-froide, que certains auteurs ont pu qualifier de « guerres nouvelles »⁸, ont la particularité d'avoir lieu à l'intérieur des

⁶ Le terme de « crise » peut être défini comme « une situation d'anomie, [d'instabilité], provoquée par le changement [...] présentant des signes d'anomalie » que les organisations compétentes ont failli à restaurer en l'absence d'outils de régulation ou à cause de l'inadéquation de ces outils. Voir TARDY (Th.), *Gestion de crise, maintien de la paix : Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, De Boeck Université, 2009, p. 15.

⁷ Le terme de « conflit » sous-entend une « opposition entre individus, groupes ou États sur des idées, valeurs, biens matériels ou positions de pouvoir. » La crise est source de désordre ; le conflit suppose une confrontation ou une opposition. Les crises, lorsqu'elles sont mal gérées, conduisent à des conflits, lesquelles peuvent générer d'autres crises... TARDY (Th.), *Gestion de crise, maintien de la paix : Acteurs, activités, défis*, op. cit., p. 16.

⁸ MÜNKLER (H.), *Les guerres nouvelles*, Paris, Alvik, 2003, 256 p.

États avec le développement de nouvelles formes de violences, de stratégies, et de tactiques qui mettent à mal le principe de distinction, « principe cardinal »⁹ du droit international humanitaire.

Avec ces nouvelles configurations, les conflits armés contemporains aux acteurs multiples (mercenaires, rebelles, terroristes, criminels, miliciens...), dont les motivations éclectiques seraient identitaires, économiques et politiques, touchent de façon irréversible et funeste ceux qui combattent, mais encore plus ceux qui ne participent pas directement aux hostilités¹⁰. Ces derniers, désignés sous le vocable de « civils » ou de « populations civiles » en droit international humanitaire (DIH), font l'objet d'un traitement juridique particulier visant à les préserver des effets déshumanisants de la guerre.

La protection des civils dans les conflits armés initialement au cœur des préoccupations du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à travers la codification des lois et coutumes de la guerre (1) constitue désormais un défi majeur que l'Organisation des Nations Unies tente de relever, tant bien que mal, à travers ses opérations de paix (2).

1. Les « civils » dans les conflits armés

La protection juridique réservée aux civils dans un conflit armé, telle qu'elle est consacrée en droit international humanitaire contemporain, résulte de la formalisation de longues traditions antiques et de la codification de certaines lois et coutumes de

⁹ LEWKOWICZ (G.), « La protection des civils dans les nouvelles configurations conflictuelles : retour au droit des gens ou dépassement du droit international humanitaire ? », in SOREL (J-M.), POPESCU (C-L.) (dir), *La protection des personnes vulnérables en temps de conflit armé*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Magna Carta, 2010, p. 19-20. Dans son avis consultatif relatif à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour internationale de justice (CIJ) a déclaré que le principe de distinction entre combattants et non-combattants, destiné à protéger la population civile et ses biens, est le premier des « principes cardinaux » du droit international humanitaire ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996*, CIJ Recueil 1996, p. 257, §. 78.

¹⁰ Herfried MÜNKLER indiquait qu'alors qu'ils ne représentaient que 10 % des victimes des conflits armés au 20^e siècle, cette proportion s'élèverait à 80 % au 21^e siècle ; MÜNKLER (H.), *Les guerres nouvelles*, op. cit., p. 28.

guerre¹¹ qui ont très tôt identifié les civils dans un conflit armé comme une catégorie de personnes (a), dont la vulnérabilité nécessite un traitement particulier (b).

a. L'identification des civils

Le droit international humanitaire s'entend « des règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécifiquement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non, et restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit »¹². Constituant la *lex specialis* qui régit les conflits armés¹³, le DIH s'impose de manière égale aussi bien aux États qu'à tous les autres acteurs qui prennent part aux hostilités¹⁴.

La protection concrète accordée par le DIH à une personne dépend de la catégorie à laquelle elle appartient. Le « civil » est défini par défaut, ou encore par son opposition au « militaire » ; d'où l'obligation de toujours distinguer les civils et leurs biens des militaires et objectifs militaires¹⁵.

¹¹ À ce propos, le Tribunal de Nuremberg a relevé que « les règles de la guerre terrestre contenues dans la Convention [(IV) de La Haye relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907] réalisaient certes un progrès du Droit international. Mais il résulte de ses termes mêmes que ce fut une tentative pour réviser les lois générales et les coutumes de la guerre, dont l'existence était ainsi reconnue. En 1939, ces règles, contenues dans la Convention, étaient admises par tous les États civilisés et regardées par eux comme l'expression, codifiée, des lois et coutumes de la guerre... » Tribunal militaire international, *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945 – 1^{er} octobre 1946*, Nuremberg, 1947, Vol. I, p. 267. Cette constatation a été reprise par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif sur l'affaire de la *licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*.

¹² *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977*, CICR, Genève, 1986, p. XXVII.

¹³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996*, CIJ, Recueil 1996, p. 226, §. 25.

¹⁴ Dans ce sens, l'article 3 commun aux conventions de Genève de 1949 dispose qu'« En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire d'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes... ». Voir également, BUGNION (F.), « *Jus ad bellum, jus in bello* and non-international armed conflicts », *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. VI, 2003, p. 167-198.

¹⁵ Article 48 du Protocole additionnel I (PA I) aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

Dans un conflit armé international (CAI), « est considérée comme civil, toute personne n'appartenant pas à l'une des catégories visées à l'article 4 A, 1, 2, 3 et 6 de la troisième Convention de Genève et à l'article 43 du Protocole [I] »¹⁶, c'est-à-dire toute personne n'appartenant ni aux forces armées en conflit et à leurs corps de volontaires, ni aux milices ou aux mouvements de résistance organisés, ni à une population participant à une levée de masse¹⁷. En ce sens, le critère déterminant est l'aptitude légale de la personne de pouvoir faire le coup de feu au regard du droit de l'État dont elle relève¹⁸.

En revanche, le DIH conventionnel s'appliquant aux conflits armés non internationaux (CANI) ne définit pas expressément le concept de civil. En interprétant l'article 3 commun, de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du DIH¹⁹, la personne civile dans un conflit armé non international peut être définie comme étant celle qui « ne porte pas les armes »²⁰, « au nom d'une partie au conflit »²¹. Autrement dit, le civil ne fait partie ni des membres des forces armées de l'État ni des membres des groupes armés organisés et ne participe pas « directement » au conflit. Ainsi, s'il est aisé d'établir l'appartenance d'une personne aux forces armées de l'État, cela l'est moins quand il s'agit des membres d'un groupe armé non étatique. Dans ce cas, « le critère décisif

¹⁶ Article 50 du PA I du 8 juin 1977. Cette disposition constitue une norme de droit international humanitaire coutumier au regard de la pratique des États. Voir « Règle 5 » dans HENCKAERTS (J.-M.), DOSWALD-BECK (L.), *Droit international humanitaire coutumier, Vol I : Règles*, Bruxelles, CICR, Bruylant, 2006, p. 23.

¹⁷ Le terme de « levée de masse » en l'espèce correspond à la situation de « la population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de se constituer en forces armées régulières, si elle porte ouvertement les armes et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre. » Voir, Article 4 A, 6 de la Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre. En conséquence, s'ils sont capturés, ils doivent être traités comme des prisonniers de guerre.

¹⁸ DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 6^e éd., 2019, p. 327.

¹⁹ Article 31 al.1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

²⁰ PICTET (J.) (dir.), *Commentaire de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Genève, CICR, 1956, « L'article 3 a un champ d'application extrêmement large et vise aussi bien les membres des forces armées que les personnes qui ne prennent pas part aux hostilités. Cependant, dans le cas présent, il est bien entendu que c'est avant tout aux *personnes civiles*, c'est-à-dire *celles qui ne portent pas les armes*, que cet article s'applique. » [Nous avons souligné.]

²¹ MELZER (N.), *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, CICR, 2010, p. 30.

pour déterminer l'appartenance individuelle à un groupe armé organisé consiste à savoir si une personne assume, pour le groupe, une fonction continue de combat impliquant sa participation directe aux hostilités »²². La fonction continue de combat comprend la préparation, l'exécution ou la direction d'opérations militaires²³.

Pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), dans l'affaire *Blaškić* en 2000, les civils sont non seulement des personnes qui n'appartiennent pas, mais aussi celles qui n'appartiennent plus, aux forces armées²⁴. En l'espèce, la prise en compte des personnes « n'appartenant plus » aux forces armées, comme étant eux aussi des civils, répond à l'obligation faite aux forces armées par l'article 3 commun, de protéger « les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat »²⁵. Dans la même affaire, les juges ont estimé que « pouvaient être qualifiées de civiles, les personnes qui, bien qu'elles aient porté des armes, n'ont pas exercé à proprement parler d'activités militaires ». Cette position des juges a pour fondement le rapport de la Commission d'experts, constituée conformément à la résolution 780 du Conseil de sécurité (S/1994/674) d'après lequel, même si au regard du contexte de guerre dans l'ex-Yougoslavie, « il paraît évident que [l'article 5 du statut du Tribunal international] s'applique d'abord et avant tout aux civils, c'est-à-dire aux non-combattants, il ne faut cependant pas en tirer des conclusions hâtives en ce qui concerne des personnes qui, à un moment donné, ont en fait porté des armes. Le chef de famille qui, dans de telles conditions, essaie de protéger sa famille l'arme à la main ne perd pas pour autant son statut de civil. Tel peut être aussi le cas du policier unique ou du garde de défense locale qui agit ainsi, même s'ils s'associent pour essayer d'empêcher le cataclysme »²⁶. Le raisonnement des experts, replacé dans son contexte,

²² *Ibid.*, p. 35.

²³ *Ibid.*, p. 34.

²⁴ TPIY, *affaire Le Procureur c. Tihomir Blaškić*, n° IT-95-14-T, jugement du 3 mars 2000, §. 211-214.

²⁵ Voir en ce sens, MELZER (N.), *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 30.

²⁶ S/1994/674 (1992), « Rapport final de la Commission d'experts établie en vertu de la résolution 780 du Conseil de sécurité », §. 77, 78.

n'est pas révolutionnaire puisqu'il rejoint l'esprit de l'article 1 du Protocole additionnel II, lequel, en reprenant le distinguo « civils-forces armées » comme repère de définition, conçoit les forces armées ou groupes armés comme les seuls qui possèdent la fonction et la capacité de mener des opérations militaires continues et concertées²⁷.

Ainsi, à la condition principale de non-appartenance à une force armée ou groupe armé en conflit, s'ajoute celle de la non-participation directe aux hostilités pour que la protection accordée au civil par le DIH soit effective. Les éléments constitutifs de la participation directe aux hostilités sont le seuil de nuisance, le lien direct de causalité et le lien de belligérance²⁸. En conséquence, si les combattants peuvent être attaqués jusqu'à ce qu'ils se rendent ou soient mis hors de combat, les civils ne peuvent être visés que pour autant et pendant qu'ils participent directement aux hostilités²⁹. En d'autres termes, « les civils bénéficient de l'immunité contre les attaques directes, sauf s'ils participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation »³⁰.

Même si la distinction civil-combattant paraît théoriquement aisée, elle n'est pas pour autant absolue et acquise en pratique. La distinction sur le terrain peut être difficile à opérer d'autant plus que la conversion ou le passage à l'une ou l'autre des deux catégories est possible ; d'où l'obligation faite aux parties en conflit d'appliquer et de respecter les principes de distinction et de précaution dans la conduite des hostilités.

Somme toute, qu'il s'agisse d'un conflit armé international ou non international, la définition du concept de civil prend en compte le caractère inoffensif des personnes que l'on désire épargner et la situation dans laquelle elles se trouvent, peu importe leur

²⁷ MELZER (N.), *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, op. cit., p. 30.

²⁸ Voir la Recommandation II du *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, publié par le CICR en 2009.

²⁹ Articles 51 §. 3 du PA I et 13 §. 3 du PA II.

³⁰ Voir, « Règle 6 », HENCKAERTS (J-M.), DOSWALD-BECK (L.), *Droit international humanitaire coutumier, Vol I : Règles*, op. cit., p. 27. Voir également, MELZER (N.), *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, op. cit., p. 22.

nationalité³¹. Prises collectivement, les personnes civiles forment la « population civile »³². En cas de doute ou de présence au sein de la population civile, de personnes isolées ne répondant pas à la définition de personne civile, cette population conserve sa qualité et doit être considérée comme non-combattante³³. En raison de leur vulnérabilité singulière et en dépit du traitement qu'on leur doit en tant que civils, le DIH accorde une attention particulière aux enfants, aux femmes, aux réfugiés d'une part et aux journalistes, au personnel humanitaire compte tenu du risque auquel ils sont exposés dans l'exercice de leurs professions d'autre part³⁴.

Si la protection des populations civiles dans les conflits armés a fini par être consacrée et codifiée par des conventions internationales comme étant la conséquence de l'indérogeabilité de certains droits fondamentaux de l'homme même en temps de conflit armé, il est primordial de relever qu'elle est, à l'instar de toute production normative, consubstantielle à l'évolution de l'histoire.

b. Le traitement des civils

L'apparition des premières dispositions conventionnelles internationales relatives à la protection des populations civiles et de leurs biens dans les conflits armés renvoie au XIXe siècle, notamment aux Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre³⁵. Ces instruments juridiques qui réglementaient la conduite des hostilités avaient pour finalité de réduire les maux de la guerre en définissant les règles de conduite générale aux belligérants, dans leurs rapports entre

³¹ SANDOZ (Y.) et al. (Éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1987, p. 623.

³² Article 50 al.2 du PA I du 8 juin 1977.

³³ Article 50 §. 3 PA I. Voir également la Déclaration du Délégué russe Frederic Fromhold MARTENS à la Conférence de La Haye de 1899, dite « clause de Martens ».

³⁴ Voir les articles 76, 77, 79 du PA I.

³⁵ À titre d'exemple, le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907 interdit en son article 25 « d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus » et en son article 28 « de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut ».

eux et avec les populations³⁶. Avant la prise en compte du sort des civils par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, la première Convention de Genève du 22 août 1864 et la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 n'avaient pour objet que la protection des combattants.

Deux raisons essentielles peuvent justifier ce manque d'intérêt initial pour la protection des civils dans les conflits armés : le fait qu'ils étaient moins touchés qu'ils ne le sont de nos jours avec le progrès de l'artillerie d'une part et parce qu'ils n'étaient pas les principaux acteurs de la guerre d'autre part. Cependant, après les Conventions de La Haye de 1907, les atrocités contre l'espèce humaine lors des Première et Seconde guerres mondiales ont inéluctablement conduit à un sursaut de conscience collective, non seulement sur l'urgence de renforcer la législation internationale relative à la protection des populations civiles dans les conflits armés, mais aussi sur la nécessité d'adapter celle-ci au contexte changeant des conflits.

Ayant acquis un caractère coutumier, certaines dispositions de ces conventions de La Haye ont été reprises dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles de 1977, piédestal du droit international humanitaire. Plus spécifiquement, la quatrième Convention de Genève de 1949 a été consacrée à la protection des personnes civiles en temps de guerre ; l'article 3 commun aux quatre Conventions et le Protocole II sont relatifs à la protection des victimes dans les conflits armés non internationaux.

La plupart des dispositions des Conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles de 1977 — relatives au sort des civils dans les conflits armés internationaux ou nationaux — relèvent de nos jours du droit international humanitaire coutumier, soit parce qu'elles ont codifié des règles coutumières préexistantes, soit que ces dispositions, purement conventionnelles et contractuelles au moment de leur adoption, ont acquis le statut de règles coutumières au titre de la pratique ultérieure des États. Parmi les règles identifiées comme étant du droit international coutumier et ayant trait à la protection des civils en période de conflit armé, nous pouvons citer : le principe de distinction ; l'interdiction des actes ou menaces de violence dont le but principal est

³⁶ Voir, la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 29 juillet 1899, préambule, §. 6.

de répandre la terreur parmi la population civile ; l'obligation de protéger les personnes civiles contre les attaques, tant qu'ils ne participent pas aux hostilités ; l'interdiction des attaques indiscriminées ; l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre contre les civils et l'interdiction d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage les biens indispensables à la survie de la population civile³⁷.

Afin d'assurer une application pleine et effective de ces dispositions conventionnelles, les parties aux Conventions de Genève se sont engagées à les respecter et en assurer le respect en toutes circonstances³⁸, sans aucune considération de réciprocité. Le seul cas qui admet la réciprocité comme condition d'application est celui relatif à l'application des Conventions entre les États parties et un État non-partie. Dans ce cas précis, toutes les parties au conflit, y compris celle non-partie aux Conventions de Genève, sont liées par les obligations du DIH que si « celle-ci [État non-partie aux CG] en accepte et en applique les dispositions »³⁹. De même qu'il n'y a pas, *a priori*, de réciprocité dans l'application des conventions, il ne saurait y avoir une réciprocité dans leur violation dans la mesure où la réciprocité ne peut servir de prétexte à des représailles contre les personnes protégées, encore moins un argument de dénonciation de ces traités⁴⁰. Et même s'il peut y avoir une dénonciation pour toute autre raison, le DIH rassure que « [...] la dénonciation notifiée alors que la Puissance dénonçante est impliquée dans un conflit ne produira aucun effet aussi longtemps que la paix n'aura pas été conclue

³⁷ Voir les articles 51 et 54 du PA I. Il convient de souligner qu'au 6 décembre 2019, lors de sa 9e séance plénière, l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale a adopté par Résolution ICC-ASP/18/Res.5, un amendement à l'article 8 visant à insérer un nouvel article 8-2-e) — xix) qualifiant de crime de guerre, le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours, dans les conflits armés non internationaux.

³⁸ Article premier commun aux CG., et art. 1, §. 1 du PA I.

³⁹ Article 2 commun aux CG. §. 3.

⁴⁰ L'article 60 §. 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 stipule : « Les paragraphes 1 à 3[relatifs à l'extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation] ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités ».

et, en tout cas, aussi longtemps que les opérations de libération et de rapatriement des personnes protégées par la présente Convention ne seront pas terminées »⁴¹.

Toujours dans la recherche d'une protection effective, il est interdit aux parties de conclure des accords *inter se* de renonciation aux obligations de protection qui sont à leur charge ou encore qui leur permettraient de réduire le niveau de protection au bénéfice des personnes protégées. C'est ce qu'énoncent les articles 6 CG I, 6 CG 2, 6 CG III et 7 CG IV : « [a]ucun accord spécial ne pourra porter préjudice à la situation [des personnes protégées], telle qu'elle est réglée par l[es] présente[s] Convention[s], ni restreindre les droits que celle[s]— ci leur accorde[nt] ». Cette interdiction s'applique aussi bien aux accords antérieurs et postérieurs au conflit dans la mesure où pour la sanction des violations constatées, « [a]ucune Partie contractante ne pourra s'exonérer elle-même ni exonérer une autre Partie contractante, des responsabilités encourues par elle-même ou par une autre Partie contractante en raison des infractions prévues »⁴². Mieux encore, les Conventions de Genève interdisent aux personnes protégées de renoncer elles-mêmes au bénéfice de la protection qui leur est due par les parties au conflit⁴³. Toutes ces interdictions tendent, sans aucun doute, à verrouiller les garanties et à les rendre absolues au bénéfice des victimes se trouvant dans une situation de vulnérabilité ou même d'occupation.

Par ailleurs, l'identification des dispositions protectrices comme ayant le caractère coutumier en droit international humanitaire s'avère important puisqu'elles s'imposent à tous les États, qu'ils aient ratifié ces textes conventionnels ou pas, ou encore, s'ils venaient à s'en retirer⁴⁴. Comme le confirmait la Cour internationale de justice (CIJ),

⁴¹ Voir le paragraphe 3 commun aux articles 63 CG I, 62 CG II, 142 CG III, 158 CG IV. À la différence des trois premières CG, le §. 3 de l'article 158 de la CG IV emploie les termes de « libération, de rapatriement et d'établissement ». L'esprit de ces dispositions transparaît également dans l'article 9, §. 1 du PA I et à l'article 25 du PA II.

⁴² Articles 51 CG I, 52 CG II, 131 CG III, 148 CG IV.

⁴³ Articles 7 CG I, 7 CG II, 7 CG III, 8 CG IV : « Les personnes protégées ne pourront en aucun cas renoncer partiellement ou totalement aux droits que leur assurent la présente Convention et, le cas échéant, les accords spéciaux visés à l'article précédent ».

⁴⁴ En règle générale, un traité ne lie que les États qui y sont partis (article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) tandis qu'une règle coutumière est d'application universelle, excepté à l'égard de l'État qui s'y est opposé avant sa cristallisation selon la *théorie de l'objecteur*

« ces règles fondamentales s'imposent d'ailleurs à tous les États qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier »⁴⁵.

La prise de conscience collective de la nécessité de protéger les civils a énormément contribué à l'évolution du droit international humanitaire ces dernières années en ce qu'elle a généré des normes de protection des civils qui non seulement interdisent certains armes⁴⁶ et comportements, mais cherchent également à punir les auteurs de crimes ou de massacres à travers le droit pénal international et les juridictions pénales internationales. C'est à cette dernière nécessité que répond, plus précisément, le *Statut de Rome* de 1998 portant création de la Cour pénale internationale (CPI)⁴⁷. En outre, cet éveil de conscience a fait émerger des concepts et pratiques humanitaires à l'instar de ceux de la protection des civils (PdC), d'ingérence humanitaire, de responsabilité de protéger (R2P), et bien d'autres qui ont soulevé de nombreuses controverses en droit international.

Absente des préoccupations originelles de l'Organisation des Nations Unies et face à l'incapacité de certains de ses États membres, la protection des civils dans les conflits

persistant : voir *Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, arrêt du 18 décembre 1951, *CII, Rec. 1951*, p. 131. En se basant sur cette règle générale, la reconnaissance du caractère coutumier de ces règles revêt une importance encore plus grande dans la mesure où cela concerne aussi certaines dispositions des deux protocoles de 1977 qui, contrairement aux quatre Conventions, ne sont pas universellement ratifiées par tous les États membres de l'ONU : en février 2018, 174 États parties pour le Protocole I et 168 États parties pour le Protocole II.

⁴⁵ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996, CII, Recueil 1996, op. cit., p. 257, §. 79.*

⁴⁶ Nous pouvons citer, entre autres, la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination du 10 octobre 1980 et ses 5 protocoles ; la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'usage des armes chimiques et sur leur destruction du 13 janvier 1993 ; la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction du 18 septembre 1997 ; le Traité d'interdiction des armes nucléaires du 7 juillet 2017. Tous ces traités ont pour objectif d'éviter les attaques indiscriminées et de masse des populations civiles.

⁴⁷ Contrairement aux juridictions pénales internationales *ad hoc* qui l'ont précédée, la CPI est une juridiction permanente. À l'exception du crime d'agression, les trois autres infractions — crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre — qui fondent la compétence de la cour sont relatives à la violation des dispositions du droit humanitaire destinées à protéger les civils. La création de la CPI vient donc compléter le cadre normatif existant en sanctionnant sa violation.

armés est rapidement apparue comme une tâche urgente à laquelle celle-ci ne peut se soustraire.

2. La prise en charge des civils dans les conflits armés par l'ONU

La prise en compte du sort des civils dans un conflit armé par l'ONU est récente⁴⁸, plus qu'elle ne l'a été par le CICR à travers la codification du DIH. Deux raisons essentielles peuvent l'expliquer : le rapport particulier de l'ONU à la guerre d'une part (a) et l'émergence du concept de sécurité humaine dans les pratiques de l'Organisation d'autre part (b).

a. Une pratique difficilement assumée

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, alors que les atrocités contre le genre humain étaient encore vives et hantaient les esprits, la Société des Nations (SDN) s'éclipsa pour laisser sa place à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Résolue à « préserver les générations futures du fléau de la guerre »⁴⁹, la Charte interdit aux États de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans leur relation sauf en cas de légitime défense⁵⁰, encourage le règlement pacifique des différends et érige à son chapitre VII le Conseil de sécurité en organe de police essentiellement chargé de maintenir la paix et la sécurité internationales⁵¹.

Pour cette raison, l'ONU a pendant longtemps manifesté une réticence à l'égard du DIH puisque sa Charte interdit le recours à la force (*jus ad bellum*) alors que le CICR promeut le droit dans la guerre (*jus in bello*) par le DIH ; deux positions *a priori* inconciliables. Quant au CICR, il était prudent dans ses liens avec l'Organisation des

⁴⁸ La première décision officielle de l'ONU sur *le respect des droits de l'homme en période de conflit armé* remonte à la résolution 2444 (XXIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1968. Elle fait suite à la Conférence internationale sur les droits de l'homme du 12 mai 1968 à Téhéran, mais aussi, au regard de son contenu, à la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge qui eut lieu à Vienne en 1965. Ces résolutions seront suivies de plusieurs rapports du Secrétaire général sur le *respect des droits de l'homme dans les conflits armés*.

⁴⁹ Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, préambule, §. 1.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 2, §. 4 et art. 51.

⁵¹ *Ibid.*, art 24.

Nations Unies en raison du caractère éminemment politique de celle-ci⁵². Cet évitement mutuel explique d'ailleurs que l'élaboration des Conventions de 1949 ait eu lieu en dehors de l'enceinte onusienne⁵³. Une autre raison, plus technique, est relative au statut juridique de l'Organisation par rapport aux Conventions de Genève⁵⁴.

Cependant, face aux réalités conflictuelles évidentes des relations interétatiques⁵⁵, toutes ces considérations, sans doute trop idéalistes, se sont amenuisées sans pour autant disparaître complètement ; car la protection des civils par l'Organisation semble répondre davantage à une nécessité tendant à faire respecter le DIDH qui doit s'appliquer en tout temps, plutôt qu'à celle tendant à faire appliquer le DIH au respect duquel le Conseil de sécurité se montre tout de même soucieux. À ce propos, KEMFOUET KENGY ne croyait pas si bien dire, quand il affirmait que : « [m]ême les Nations Unies dont l'une des pierres fondamentales est l'interdiction du recours à la force en sont venues à prendre conscience de leur incapacité à bannir la folie des hommes qu'est la guerre et se sont résolues tout simplement à prendre le train de sa réglementation après moult hésitations »⁵⁶.

⁵² « L'amendement proposé par Woolton (Royaume-Uni) et adopté par la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Stockholm, 1948) [...] enjoint aux membres du CICR d'agir « avec le plus grand soin lorsqu'ils fixent leurs relations avec les organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales (...) étant donné le caractère apolitique des organes constitutifs de la Croix-Rouge internationale ». *Compte-rendu de la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Stockholm, 1948, p. 50, Cité dans : KOLB (R.), « Relations entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Aperçu de l'histoire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Conventions de Genève », *RICR*, 1998, n° 831, note 7 disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzfm2.htm>, consulté le 08/04/19.

⁵³ SANDOZ (Y.), « Rapport général », dans CONDORELLI (L.), LA ROSA (A.-M.), SCHERRER (S.) (dir.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire. Actes du Colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU (Genève, 19, 20 et 21 octobre 1995)*, Paris, Pedone, 1996, p. 57- 62.

⁵⁴ TURPIN (D.), « L'ONU et le Droit international humanitaire », *RQDI*, vol. 8, n° 1, 1993-1994, p. 78-87.

⁵⁵ Conscient que cette interdiction ne peut être absolue, le droit international prévoit des cas d'usage licite de la force que sont : le droit de légitime défense individuelle ou collective (art. 51 de la Charte des NU), le droit des Nations Unies de recourir à des mesures et actions armées (art. 42 et suivants de la Charte des NU ; A/RES/377 [V] du 3 novembre 1950), les guerres de libération nationale (A/RES/2625 [XXV], 5^e principe, al .5.).

⁵⁶ KEMFOUET KENGY (E. D.), « États et acteurs non étatiques en droit international humanitaire », *RQDI*, vol. 21, n° 2, 2008, p. 57-98.

Certes, dans la Charte, les États s'engageaient à « réaliser la coopération internationale [...] en développant et en encourageant le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »⁵⁷, mais cette référence aux droits fondamentaux de l'homme ne vient qu'après celle du premier objectif : la sécurité des États. Il s'agit, d'abord et avant tout, de prévenir la survenance d'une guerre entre États, dont les conséquences humanitaires pourraient dépasser celles des deux précédentes guerres mondiales : la protection « directe » des droits des personnes de surcroît pendant un conflit armé interne était difficilement envisageable à l'époque.

Conséquemment, c'est à raison que la sécurité humaine qui « revient à mettre l'individu, l'être humain, au centre des préoccupations, d'en faire l'objet premier et direct de l'intérêt des décideurs et de l'action parce qu'il est sujet de droit, et notamment sujet du droit humain »⁵⁸, apparaissait comme une préoccupation accessoire du Conseil de sécurité, à la différence de la sécurité collective, préoccupation principale relative à la sécurité entre les États.

Toutefois, de la même façon que la réalité de la guerre, surtout sous sa forme intraétatique, s'est imposée à l'Organisation, la sécurité humaine, préoccupation initialement accessoire, a fini aussi par s'imposer comme une préoccupation primordiale, voire incontournable, du Conseil de sécurité. L'évolution des mandats des opérations de paix des Nations Unies est révélatrice de ce constat.

Peu de temps après sa mise en place, l'application du système de sécurité collective a été paralysée par la polarisation du monde autour des blocs de l'Ouest et de l'Est. En effet, les intérêts divergents entre les deux blocs antagonistes pendant la Guerre froide ont conduit à l'utilisation abusive et intempestive du droit de veto. Devant l'inaction du Conseil de sécurité⁵⁹ face au conflit nord-coréen, l'Assemblée générale des Nations

⁵⁷ Art 1, §. 3 de la Charte des NU.

⁵⁸ TERCINET (J.), « Le Conseil de sécurité et la sécurité humaine », dans RIOUX (J-F.) (dir.), *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*, Montréal, Harmattan, 2001, p. 159-179.

⁵⁹ D'après les articles 39 et 42 de la Charte des Nations Unies, si le Conseil de sécurité « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », il peut décider toutes mesures qu'il jugerait nécessaires. Le pouvoir de constatation de ces trois situations lui appartenant trouve ses origines dans une légitimation collective qui lui a été donnée par les États dans l'article 24, paragraphe 1 de la Charte.

Unies, à travers la résolution « Acheson » du 3 novembre 1950⁶⁰ et sur la base de l'article 12 de la Charte, s'est reconnue une compétence subsidiaire en matière en matière de paix et de sécurité internationales, du moment où le Conseil est paralysé par un veto et qu'il ne peut plus remplir ses fonctions.

C'est donc dans ce contexte que naîtra véritablement, la première opération de maintien de la paix (OMP), la FUNU I, déployée en 1956 pour répondre à la crise de Suez⁶¹. Il s'agissait d'une mission composée d'observateurs militaires non armés et de soldats munis d'armes légères dont le rôle consistait essentiellement à surveiller la situation sur le terrain. L'objectif de l'ONU était avant tout de maintenir le cessez-le-feu et de stabiliser les situations sur le terrain en assurant un appui crucial aux efforts politiques de règlement des conflits par des moyens pacifiques (Chapitre VI de la Charte). Ce mécanisme apparu en marge de la Charte, mais fidèle à son esprit et justifié par sa nécessité, reposait initialement sur des principes clairs et bien définis : le consentement des parties, l'impartialité des Casques bleus et le non-recours à la force⁶².

Très vite, la sécurité humaine va s'imposer dans « le feu de l'action », accessoirement aux mandats sécuritaires initiaux des opérations de maintien de la paix, car même si la protection des populations civiles n'était pas le principal objectif des OMP traditionnelles, elle s'y trouvait implicitement.

⁶⁰ À l'initiative du Secrétaire d'État américain Dean ACHESON, elle est aussi connue sous le nom de la résolution 377 (V) « L'union pour le maintien de la Paix ».

⁶¹ Comme le souligne Alexandra NOVOSSELOFF, « [l]e Secrétariat des Nations Unies fait commencer le « maintien de la paix » en 1948, date des premières missions d'observation (UNMOGIP et ONUST). Il est cependant plus juste de dater le début réel de cette pratique au moment de l'invention de ce concept par le Secrétaire général, lors de la crise de Suez et de la mise sur pied de la Force d'urgence des Nations Unies en 1956 » ; NOVOSSELOFF (A), « Dix ans après le rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations unies quel bilan d'une décennie de réformes ? », *AFRI*, vol. XI, 2010, p 225-243 ; voir également DURCH (W.), BERCKMAN (T.), « Définition et délimitation des opérations de paix », dans COULON (J.) (dir.), *Guide du maintien de la paix*, Montréal, 2006, p. 17-47.

⁶² A/3302, 6 novembre 1956, §. 8—12 ; « Étude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la force » A/3943, 9 octobre 1958, §. 15. Ces principes, surtout le dernier, ont connu une interprétation extensive suivant la métamorphose des opérations de maintien de la paix. Ainsi, le non-recours à la force est assorti d'exceptions dans deux cas : en cas de légitime défense et pour la défense du mandat.

Cela a tout d'abord été le cas de l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) de juillet 1960 à juin 1964. En effet, alors que le mandat initial de l'opération consistait à aider le gouvernement congolais dans le maintien de l'ordre public grâce à une assistance technique⁶³, la Mission, une fois déployée, s'est mise à fournir des vivres et une assistance humanitaire de façon générale aux populations, outre l'exécution de sa tâche principale. Le mérite de cette initiative revenait au Secrétaire général de l'époque, pour qui la Mission avait pour objectif de contribuer au maintien de l'ordre public, mais aussi, « à la protection des vies humaines » ; « [...] face à la menace de disette qu'il a fallu conjurer »⁶⁴.

Une telle adaptation du mandat à la réalité du terrain a également été manifeste dans l'examen des actions de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). La Force était chargée de « faire tout ce qui est à son pouvoir, pour prévenir toute reprise des combats et, selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au retour à une situation normale »⁶⁵. Dans la mise en œuvre du mandat, elle a fini par jouer un important rôle humanitaire qui n'était pas expressément prévu par le mandat, mais indispensable pour atteindre l'ultime objectif, c'est-à-dire le « retour à une situation normale » comme le lui a demandé le Conseil de Sécurité. Ces actions humanitaires consistaient à sécuriser l'acheminement de denrées alimentaires, à collaborer avec la Croix-Rouge pour fournir une aide d'urgence aux personnes déplacées, mais également, à escorter des civils et agriculteurs pour accomplir les travaux champêtres⁶⁶.

Assurément, toutes les premières opérations de maintien de la paix ont connu cette évolution ; au point où, même si la dimension strictement militaire demeurerait le principal objet des mandats, elle est apparue « plus comme un mythe que comme une réalité »⁶⁷. Certes, le Conseil de sécurité encourageait et avalisait les initiatives

⁶³ S/4387, 14 juillet 1960.

⁶⁴ S/4389, p. 3 et 11.

⁶⁵ S/RES/186(1964) du 4 mars 1964, §. 5.

⁶⁶ TERCINET (J.), *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 936.

⁶⁷ *Ibid.*

humanitaires prises par les Casques bleus sur les théâtres de conflits, néanmoins, il faut attendre les mutations intervenues à la fin de la Guerre froide pour que la protection des civils ne soit plus une tâche accessoire des OMP, mais bien au contraire, la tâche principale.

b. Un concept pleinement consacré

« Les souffrances infligées à un grand nombre de civils dans les situations de conflit résultent de l'instabilité, à laquelle il arrive qu'elles ajoutent, et contribuent dans certains cas à la recrudescence des affrontements... Ayant à l'esprit la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales qui lui incombe, il [le Conseil de sécurité] affirme que la communauté internationale se doit d'aider et de protéger les populations civiles touchées par les conflits armés »⁶⁸. Cette déclaration du Président du Conseil de sécurité des Nations Unies, à la 3978e séance dudit organe tenue le 12 février 1999, portant sur la « protection des civils touchés par les conflits armés », illustre bien l'une des idées qui ont conduit l'Organisation des Nations Unies à ériger la PdC au rang de tâche principale des mandats des opérations de paix à partir de 1999. Bien évidemment, la mention expresse de la protection des civils dans les mandats des opérations de paix est consubstantielle à l'évolution de la scène internationale d'après-guerre froide.

La fin de la bipolarité qui annonçait « un nouvel ordre mondial », censé conduire à une société internationale moins menacée par la terreur, plus forte dans la recherche de la justice et plus sûre dans la quête de la paix⁶⁹, a rapidement laissé place à la désillusion puisqu'elle a levé le voile sur une réalité déconcertante et plus menaçante : de nombreux conflits intraétatiques aux acteurs multiples et parfois difficiles à identifier, avec pour point commun la violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. La terreur a donc migré vers l'intérieur des États ayant perdu la maîtrise de leur attribut souverain ou éprouvant des difficultés à les

⁶⁸ S/PRST/1999/6 (12 février 1999).

⁶⁹ Voir le discours de Discours du président américain George H. W. Bush au Congrès, le 11 septembre 1990.

exercer. Comme l'atteste la déclaration de l'ancien Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali en 1992 : « [l]e monde initial de l'ONU était celui de la paix et de la guerre entre les nations. Le monde qui est aujourd'hui le nôtre est celui de la paix et de la guerre à l'intérieur même des nations »⁷⁰. La principale caractéristique de ces conflits armés internes résidait dans le fait qu'ils touchent de façon exponentielle les civils sans que les Casques bleus soient capables de les protéger. Fort de ce constat, la sécurité collective a été repensée, avec la réadaptation des mandats des opérations de paix à la nature changeante des conflits.

La sécurité collective a connu une évolution conséquente au lendemain de la Guerre froide, en ayant désormais pour objet la sécurité des États, mais aussi celle des personnes à l'intérieur des frontières étatiques. La conception absolutiste de la souveraineté de l'État qui voudrait que ce dernier ait la compétence exclusive et pleine sur les questions relevant des droits de ses gouvernés s'est amenuisée. Ainsi, la question des droits de l'homme est extirpée du domaine réservé de l'État même s'il en garde la responsabilité première. Dorénavant, la souveraineté est principalement entendue comme responsabilité et le lien est établi entre la paix et l'ensemble des droits de l'homme⁷¹, considérés comme interdépendants et indivisibles⁷², en ce sens qu'une atteinte aux droits de l'homme peut constituer une menace pour la paix et fonder la compétence du Conseil de sécurité.

Les premières démarches du Conseil de sécurité dans ce sens ont été timides, à l'instar de la résolution 688 du 5 avril 1991 par laquelle le Conseil de sécurité déclarait être « profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq [...], laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés

⁷⁰ A/47/277-S/24111, « Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », 17 juin 1992.

⁷¹ Voir Commission des droits de l'homme, Résolution 5 (XXXII), 27 févr. 1976 : « La Commission conçoit le droit à la paix comme le droit de toute personne de vivre dans des conditions de paix et de sécurité internationales et de pleinement jouir des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que des droits civils et politiques ».

⁷² Dans la Déclaration finale du sommet de janvier 1992, les membres du CS affirmaient que « L'absence de guerre et de conflits armés entre États ne garantit pas à elle seule la paix et la sécurité internationales. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique. » ; voir *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité—Supplément 1989–1992*, p. 629.

vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontières, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région »⁷³. L'insécurité intérieure d'un État sur fond de violation des droits de l'homme peut ainsi déstabiliser les États voisins et mettre en péril la sécurité régionale, voire internationale.

L'évolution de la sécurité collective a entraîné, *de facto*, une métamorphose des opérations de paix qui sont devenues dans les années 1990, le principal champ d'action de l'ONU. Les opérations de maintien de la paix dites « traditionnelles », initialement conçues pour intervenir dans des conflits internationaux, ont affiché leurs limites face aux conflits internes post Guerre froide. Les États membres réunis en sommet, « invit[èrent] le Secrétaire général à élaborer une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité dans le cadre des dispositions de la Charte »⁷⁴. Les réflexions ainsi engagées ont accouché de *l'Agenda pour la paix*⁷⁵. Ce rapport du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, d'une part, rendit compte de la complexité des opérations de paix dont les missions se sont fortement diversifiées, entraînant ainsi leur catégorisation, et, d'autre part, posa les bases de ce qui apparaît finalement comme les prémices d'une réforme perpétuelle⁷⁶ des opérations de paix des Nations Unies.

Le rôle, le nombre et les tâches des opérations de paix se sont considérablement accrus, diversifiés et complexifiés au fil des années avec l'intégration d'un ensemble complexe d'éléments civils, militaires et policiers, œuvrant ensemble pour jeter les

⁷³ À la lecture de cette résolution, on constate clairement la difficulté pour le CS de qualifier directement « la répression des populations civiles » de menace à la paix et à la sécurité internationale. Il fallut qu'il la rattache à la violation des frontières des États qu'a occasionnée l'afflux des réfugiés ainsi réprimé.

⁷⁴ S/23500, 11 février 1992.

⁷⁵ A/47/277-S/24111, « Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », 17 juin 1992, *op. cit.* ; A/50/60/-S/1995/1 du 25 janvier 1995, « Supplément à *l'Agenda pour la paix* : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies ».

⁷⁶ NOVOSSELOFF (A.), « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, 2004, p. 535-544.

bases d'une paix durable⁷⁷. De la simple interposition physique entre les parties en conflit, les Casques bleus se sont vus confiés, de façon expresse, d'autres tâches supplémentaires qui, jadis, relevaient des compétences souveraines des États : la protection des populations, la promotion des droits de l'homme, le maintien de l'ordre public, le désarmement, la formation des forces de l'ordre, l'organisation et la supervision d'élections, des actions qui aboutissent à la reconstruction de l'État avec des institutions pérennes. En outre, ces opérations de paix onusiennes peuvent se faire aider dans leur mission par des opérations dites « habilitées »⁷⁸ et recourir à l'usage de la force, non seulement en cas de légitime défense, mais aussi pour la défense du mandat⁷⁹ ; ce qui altère leur homogénéité et les rapproche, dans certains de leur lien, des opérations habilitées⁸⁰.

En outre, « alors que l'*Agenda pour la paix* avait appréhendé le « maintien de la paix » comme un continuum (diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix et consolidation de la paix), le *Rapport Brahimi* le considère comme un tout, où la consolidation participe de la prévention, où les trois phases ne sont pas forcément strictement respectées, où les actions de consolidation de la paix sont concomitantes

⁷⁷ On distinguait trois générations d'OMP. La « première génération » fait référence aux opérations de maintien de la paix *stricto sensu*, dites traditionnelles ou classiques (Peacekeeping) autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU et qui visent à faire respecter un accord de cessez-le-feu préalablement signé entre les parties belligérantes. La « deuxième génération » d'OMP fait référence aux missions de rétablissement ou de restauration de la paix (peace making) qui visent la mise en œuvre de règlements politiques globaux à travers des tâches variées. La « troisième génération » d'OMP fait référence aux missions de consolidation de la paix (peace bulding) qui visent à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. Aujourd'hui, la distinction entre ces différentes étapes d'actions s'est amenuisée avec les missions multidimensionnelles qui sont à la fois des opérations « robustes » (Peace enforcement), de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix.

⁷⁸ Ce second mécanisme, dit « d'habilitation » ou « d'autorisation » des forces multinationales, nationales ou régionales, apparaît aussi comme un palliatif à l'absence d'une force armée au sens de l'article 43, mais avec un contrôle limité du CS. Comme l'écrivait le Professeur Philippe LAGRANGE, il permet au CS « d'habiliter ou d'autoriser certains États, lorsque les conditions politiques le permettaient, à utiliser la force pour [imposer la paix] à sa place et en son nom ». LAGRANGE (Ph.), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, p. 57.

⁷⁹ Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU et Département de l'appui aux missions (DOMP/DAM), *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, « Doctrine Capstone », New York, 2008, 108 p.

⁸⁰ LAGRANGE (Ph.), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition » *op. cit.*, p. 81.

avec celles du maintien de la paix »⁸¹. Comme l'écrivait le Professeur Rafâa BEN ACHOUR, « depuis 1989, la notion d'OMP a perdu son unité, son homogénéité et sa cohérence »⁸². C'est d'ailleurs à juste titre que le Secrétaire général a proposé en octobre 2017, la création d'un « Département des *opérations de paix* [DOP], qui regrouperait les fonctions stratégiques, politiques et opérationnelles du Département des opérations de maintien de la paix [DOMP] et du Département des affaires politiques [DAP] »⁸³.

La réforme perpétuelle des OMP qu'inaugurerait ainsi l'*Agenda pour la paix*, de même que l'accroissement du rôle et des actions des OMP, n'a pu éviter à l'Organisation d'autres échecs encore plus retentissants et accablants, notamment celui de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) lors du conflit au Rwanda et de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) au cours du conflit en Bosnie-Herzégovine. Les rapports du Secrétaire général sur *la chute de Srebrenica* ⁸⁴ et sur *le génocide au Rwanda* ⁸⁵ établirent qu'il faut dépasser la simple interposition entre belligérants et mener des actions concrètes de protection des civils. Ces échecs ont donc agi comme des facteurs déclencheurs d'éveil de conscience qui ont amené le Conseil de sécurité à prendre sérieusement en compte le sort des civils corsetés dans un conflit armé interne.

D'abord, en 1998, à travers deux rapports⁸⁶, le Secrétaire général pose la protection des civils comme étant un impératif, mieux, un devoir absolu de l'Organisation. Les

⁸¹ NOVOSELOFF (A.), « Dix ans après le rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations Unies, quel bilan d'une décennie de réformes ? », *op. cit.*, p. 227. Il faut tout de même préciser que déjà en 1992, soit une année après l'*Agenda pour la paix*, le SG affirmait dans son rapport annuel que : « Dans la pratique, les différentes étapes des opérations de paix sont imbriquées et il arrive qu'elles se déroulent simultanément et parallèlement. », A/48/1, 22 septembre 1993, *op. cit.*, §. 278.

⁸² BEN ACHOUR (R.), « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix », dans SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, *op. cit.*, p. 123-141.

⁸³ A/72/525, 13 octobre 2017, p. 8.

⁸⁴ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale : *la chute de Srebrenica*, A/54/59, 15 novembre 1999.

⁸⁵ S/1999/1257, 15 décembre 1999.

⁸⁶ A/52/871-S/1998/318, 13 avril 1998, p. 12, §. 49-50 ; S/1998/883, 22 septembre 1998.

discussions auxquelles ont donné lieu ces rapports permirent, peu après, l'adoption, à l'unanimité, de la résolution 1265 par laquelle le Conseil de sécurité énonçait sa volonté d'envisager des mesures adaptées en réaction aux situations de conflit armé où les civils sont ciblés ou encore où l'aide humanitaire aux civils est délibérément entravée et d'étudier les possibilités de modifier le cadre des opérations de paix pour faciliter la protection des civils en danger⁸⁷. Ce faisant, la même année, le concept de « protection des civils » a été spécifiquement et expressément introduit, dans le mandat de la Mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL) : « [Le CS], agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décide que dans l'accomplissement de son mandat, la MINUSIL pourra prendre 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 des responsabilités du Gouvernement sierra-léonais »⁸⁸.

Depuis lors, le concept de protection des civils (PdC) est devenu le leitmotiv du Conseil de sécurité qui, en vertu du chapitre VII de la Charte, mandate régulièrement les Casques bleus afin de protéger les populations civiles se trouvant dans les limites de leur zone de déploiement, sans préjudice de la responsabilité principale du gouvernement hôte⁸⁹. En 2006, le Conseil de sécurité érige la PdC en tâche prioritaire puisqu'il s'est engagé à « faire en sorte que i) que les mandats de ces missions précisent ce que ces dernières peuvent et doivent faire pour atteindre ces objectifs, ii) que la priorité soit accordée à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des capacités et des ressources disponibles, y compris les informations et renseignements voulus, pour l'exécution des mandats, et iii) que les mandats portant protection des civils soient exécutés »⁹⁰.

⁸⁷ S/RES/1265 (1999), 17 septembre 1999, §. 10.

⁸⁸ S/RES/1270 (1999), 22 octobre 1999, §. 14.

⁸⁹ Voir les résolutions : S/RES/1270 (1999) MINUSIL, S/RES/1291 (2000) MONUC, S/RES/1509 (2003) MINUL, S/RES/1528 (2004) ONUCI, S/RES/1542 (2004) MINUSTAH, S/RES/1545 (2004) ONUB, S/RES/1590 (2005) MINUS, S/RES/1701 (2006) FINUL, S/RES/1769 (2007) MINUAD, S/RES/1861 (2009) MINURCAT, S/RES/1996 (2011) MINUSS, S/RES/1990 (2011) FISNUA, S/RES/2100 (2013) MINUSMA, S/RES/2149 (2014) MINUSCA.

⁹⁰ S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006, §. 16.

Si ce contexte historique permet de parcourir la théorisation de la protection des civils en DIH et sa conceptualisation dans les pratiques de l'ONU, il éclaire moins sur le contenu exact de « la protection des civils » en tant que concept consacré à l'ONU.

B. Précisions conceptuelles

Le foisonnement de concepts voisins ou équivalents au sein de la doctrine de l'ONU et dans les travaux normatifs d'autres organisations internationales rend nécessaire la définition du concept de « protection des civils » tel qu'il est consacré dans les opérations de paix (1) et sa distinction d'autres concepts familiers que sont la responsabilité de protéger (R2P) et la sécurité humaine (2).

1. La « protection » des civils : un concept polysémique

S'il existe un quasi-consensus autour de la notion de « civil », tel n'est pas le cas de la notion de « protection » autour de laquelle gravitent plusieurs approches. En effet, le terme « protection » revêt plusieurs sens (a). Il ressort des directives du DPO (ex-DOMP) sur la protection des civils qu'elle peut être mise en œuvre sous diverses formes et par différents moyens (b).

a. La notion de « protection »

Selon le dictionnaire le *Littré*, le mot protection du latin *protectio*, traduit l'« action de protéger » une chose ou une personne. Emprunt au Latin classique *protectus* signifiant « couvert en avant », le verbe « protéger » recouvre plusieurs sens tous aussi pertinents les uns que les autres. Par exemple, protéger une personne peut revenir à « empêcher que la personne soit exposée à un danger », ou encore « défendre la personne contre un danger éventuel ou réel »⁹¹. Il peut également s'agir de favoriser l'existence d'un environnement qui éloigne le danger d'une personne. De ces définitions, on retient que

⁹¹ Voir la définition proposée par le dictionnaire le *Littré*.

le verbe protéger qui découle du mot protection est avant tout un verbe d'action. Par essence, la « protection » est active et dynamique.

Le sens qui lui est systématiquement reconnu induit une action directe de prévention en amont et une éventuelle action de défense en aval, l'ensemble en lien avec la sécurité d'une personne ou d'une chose. Selon le *Dictionnaire des relations internationales et stratégiques*, la protection est « [l'] ensemble de dispositions ou mesures mises en œuvre pour empêcher les erreurs, les accidents, les catastrophes, les agressions, sous quelque forme que ce soit, face aux menaces identifiées, ou d'en réduire les conséquences afin d'assurer la défense des populations, de prêter secours et de veiller à la sécurité générale »⁹². Pour simples que soient ces définitions, se pose toujours la question de ce qu'est « la protection » d'un point de vue juridique.

En effet, la « protection » n'est pas foncièrement un terme qui renvoie à un concept juridique bien défini. Employée seule, elle semble ne traduire aucune réalité juridique précise puisque n'ayant pas de teneur normative propre. Absente du *Lexique des termes juridiques*, elle est définie dans le *Vocabulaire juridique* de Gerard CORNU, comme étant la « précaution qui, répondant au besoin de celui ou de ce qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assure, consiste à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa sécurité, son intégrité, etc., par des moyens juridiques ou matériels »⁹³. Dans les textes juridiques et jurisprudences en lien avec les droits de l'homme, elle traduit l'idée de « garantie » ou « d'assurance » ou de « sécurité » qu'accorde le droit et garantie par celui-ci. On parle de mécanisme de protection ou de régime de protection⁹⁴.

Selon le *Dictionnaire de droit international public*, le terme « protection », au sens large, est « [l'] action de prendre soin des intérêts d'une personne ou d'une institution. Cette protection adopte des formes et revêt des aspects distincts selon la personne ou

⁹² DOBENIK (R. V.) (dir.), *Dictionnaire des relations internationales et stratégiques*, Paris, Ellipses, 2007, p. 183.

⁹³ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Dictionnaires Quadrige, 14^e éd., 2022, p. 827.

⁹⁴ À titre d'exemple, dans le *Dictionnaire juridique*, Cathérine PUIGELIER affine la définition de « protection » à celle des régimes de protection en droit de la sécurité sociale. PUIGELIER (C.), *Dictionnaire juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd. 2017, p. 837.

l'objet protégé ainsi que selon les modes de protection »⁹⁵. En droit international des droits de l'homme, la protection s'entend de « l'ensemble des mesures destinées à assurer le respect réel et effectif des droits de l'homme, par des garanties politiques ou juridiques, notamment en assurant des voies de recours efficaces en cas de violation, sur le plan interne comme sur le plan international »⁹⁶. Ainsi, les instruments conventionnels des droits de l'homme posent généralement deux obligations principales : celle d'abstention dite « négative » et celle d'action dite « positive »⁹⁷. L'obligation positive, à l'inverse de celle négative, fait appel à une protection de nature pratique ou opérationnelle. Elle ouvre donc la voie à des actions concrètes en vue de s'assurer que les individus jouissent réellement des garanties que leur reconnaissent les textes juridiques.

Les Conventions de Genève, non plus, ne définissent pas la « protection », « sans doute parce qu'il s'agit d'une notion courante et aisément compréhensible », reconnaissait le CICR⁹⁸. Cependant, il apparaît de façon évidente que la protection accordée aux civils dans un conflit armé est de prime abord juridique, normative et variée⁹⁹. Elle est la somme des garanties qu'accordent le droit international humanitaire et le droit

⁹⁵ SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 899.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 901-902.

⁹⁷ Cette approche binaire des obligations conventionnelles en matière de droits de l'homme est celle promue et amplement développée par la Cour EDH. Voir à ce sujet : SUDRE (F.) « Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1995, p. 363 et s. ; AKANDJI-KOMBE (J-F.), « Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Un guide pour la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme », Strasbourg, Conseil de l'Europe, Précis sur les droits de l'homme, n° 7, 2006, p. 5. Quant aux organes conventionnels de contrôle des droits de l'homme et à la doctrine, trois types d'obligations émergent : « l'obligation de respecter », « l'obligation de protéger » et « l'obligation de réaliser ou de mettre en œuvre ». Alors que la première se rapproche de l'obligation négative en ce qu'elles exigent des organes et agents de l'État de ne pas commettre eux-mêmes de violation, les obligations de « protéger » et « mettre en œuvre », elles, se rapprochent de celles dites positives en ce qu'elles obligent l'État à prendre des mesures concrètes afin de protéger les titulaires des droits, de réprimer les auteurs des atteintes par la mise en place de mécanismes répressifs et de donner plein effet au droit.

⁹⁸ CICR, « Le CICR, la Ligue et le rapport sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge (III). Protection et assistance en cas de conflits armés », *RICR*, n° 712, août 1978, p. 206.

⁹⁹ SANDOZ (Y.), « La notion de protection dans le droit international humanitaire et au sein du Mouvement de la Croix-Rouge », *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, La Haye, CICR, Nijhoff, 1984, p. 975-987.

international des droits de l'homme, dans le but de préserver et d'assurer le respect de la dignité humaine¹⁰⁰.

L'imprécision qui la caractérise dans ses formes, ses effets et dans les modalités de sa mise en œuvre fait qu'on arrive au constat que la « protection » fait partie de ces notions dont le sens semble aller de soi, mais qui demeurent vagues et donnent l'impression qu'elles se dérobent chaque fois qu'on croit les atteindre¹⁰¹. Il n'en faut pas plus à Christophe SWINARSKI, pour conclure que « la protection » est « un concept ambivalent et éclectique, sans valeur normative propre, même après l'intégration au droit international de la protection de la personne¹⁰².

b. La coexistence de différentes acceptions

Il est difficile de définir de façon précise ce qu'est une activité de protection de civils, d'autant plus qu'elle est généralement confondue avec une activité d'assistance aux civils. Cela découle, bien évidemment, de la diversité des activités qui entrent dans le champ de la protection, de leur complexité et de la multitude d'acteurs auxquels la mise en œuvre de ces activités incombe. Pour s'en rendre compte, il suffit de se référer à la définition proposée à l'article 61 du PA I.

¹⁰⁰ La dignité humaine est une notion floue, tout comme le concept de protection, qui ne bénéficie d'aucune définition claire, même si l'image qu'on se fait d'elle est commune à tous. C'est une valeur intrinsèque et inhérente à chaque être humain et qui ne peut être aliénée en aucune façon. Pour Patrick CAPPIS, la dignité humaine dans le cadre de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, est le « Common standard of achievement for all peoples and all nations to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, strive by teaching an education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction [...] Dignity, in this sense, is a universal principle of practical reasonableness, because the Declaration requires that it governs all practical action. The Declaration then sets out a number of familiar human rights which must be respected by those required to apply them to ensure that each human being has dignity », dans CAPPIS (P.), *Human Dignity and the Foundations of International Law*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2009, p. 106-107.

¹⁰¹ En référence à une formule similaire utilisée par Pierre HÉBRAUD, s'agissant de la notion d'exécution des jugements, dans HÉBRAUD (P.), « L'exécution des jugements civils », *RIDC*, 1957, p. 170.

¹⁰² SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *RCADI*, vol. 391, 2018, p. 228.

Selon les termes de cet article :

« [l']expression « protection civile » s'entend de l'accomplissement de toutes les tâches humanitaires, ou de plusieurs d'entre elles, mentionnées ci-après, destinées à protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes et à l'aider à surmonter leurs effets immédiats ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à sa survie. Ces tâches sont les suivantes i) service de l'alerte ; ii) évacuation ; iii) mise à disposition et organisation d'abris iv) mise en œuvre des mesures d'obscurcissement ; v) sauvetage ; vi) services sanitaires y compris premiers secours et assistance religieuse ; vii) lutte contre le feu ; viii) repérage et signalisation des zones dangereuses ; ix) décontamination et autres mesures de protection analogues ; x) hébergement et approvisionnements d'urgence ; xi) aide en cas d'urgence pour le rétablissement et le maintien de l'ordre dans les zones sinistrées ; xii) rétablissement d'urgence des services d'utilité publique indispensables ; xiii) services funéraires d'urgence ; xiv) aide à la sauvegarde des biens essentiels à la survie ; xv) activités complémentaires nécessaires à l'accomplissement de l'une quelconque des tâches mentionnées ci-dessus, comprenant la planification et l'organisation, mais ne s'y limitant pas ».

Partant de cette définition, trois conceptions ont été dégagées dans le milieu humanitaire :

« [f]or some, a protection activity was any activity aimed at implementing international law. This means that organizations have to move from a traditional view of victims and beneficiaries to one which views them as possessors of rights with legitimate claims under international law. For others, a protection activity is any activity in defence of human rights or which documents human rights abuses. In short, protection is human rights advocacy. Hence, not all humanitarian organizations are involved in it, as it is an activity with political overtones even though it may be based on purely apolitical concern. For a third category, a protection activity is any humanitarian activity, given that its ultimate goal is to protect people. According to this view, supplying food to starving people should be considered protection. In short, assistance is also protection »¹⁰³.

La protection prend donc la forme de deux modalités qui, bien que souvent données indistinctement, peuvent être distinguées : la protection au sens strict et l'assistance. La protection au sens strict consiste dans le soutien donné aux personnes dans le domaine juridique de défense de leurs droits, dans le dialogue avec les autorités locales pour améliorer leur situation, dans la coordination des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux tandis que l'assistance consiste dans

¹⁰³ CICR, « Strengthening protection in war. A search for professional standards: summary of discussions among human rights and humanitarian organizations », Workshops at the ICRC, 1996-2000, mai 2001, p. 19.

la fourniture des aides matérielles d'aliments, de vêtements, de logements, de soins médicaux, des réfugiés et des personnes déplacées¹⁰⁴.

Or, la protection des civils dans les opérations de paix va au-delà de la simple assistance humanitaire et ne s'apparente pas, non plus à une simple protection humanitaire. En effet, « alors que « protection » et « assistance » sont des notions distinctes, elles se rencontrent et se chevauchent fréquemment en pratique : le fait d'assister les personnes dans un conflit armé les protège aussi, et vice-versa »¹⁰⁵.

Le sens pratique donné à la notion de protection diffère selon qu'il s'agit des organismes humanitaires ou des institutions militaires. Tandis que les premiers développent « l'approche axée sur les droits » c'est-à-dire qu'ils pensent à la protection en termes d'assistance à la réalisation des droits de la personne et de normes juridiques, les seconds développent prioritairement « l'approche axée sur la sécurité physique » c'est-à-dire qu'ils tendent à voir la protection en termes restreints à la défense physique des civils et de leurs biens ou de l'instauration d'un environnement sécurisé¹⁰⁶. À ces deux approches, s'ajoute une troisième qui peut se fondre dans celle axée sur les droits, incluant de manière efficace la protection des civils dans un contexte plus vaste de bonne gouvernance et de développement économique et social.

Moins évident qu'il n'y paraît, le sens donné à la protection des civils, au sein même des Nations Unies, échappe à tout consensus. Le concept finit par intégrer toutes ces approches. Il s'agit d'une définition large des activités de protection qui vont au-delà de ce que peuvent faire les acteurs classiques de la protection. La PdC dans les opérations de paix est à la fois une tâche spécifique des Casques bleus et le résultat final auquel conduit l'accomplissement de toutes les autres tâches du mandat par tous les autres acteurs de la mission. Tant que la paix n'est pas consolidée, les auteurs de crimes sanctionnés et les bases d'un État de droit respectueux des libertés

¹⁰⁴ CASANOVAS (O.), « La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés », *RCADI*, Vol. 306, 2003, p. 38.

¹⁰⁵ CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2^e éd., 2016, §. 1 136.

¹⁰⁶ WILLIAMS (P. D.), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », *Papier de recherche du Centre d'études stratégiques de l'Afrique* N° 1, septembre 2010, p. 17.

fondamentales posées avec des institutions fortes, les civils demeurent exposés aux différents types de violences, y compris celles qui sont physiques sans que l'État en cours de reconstruction ne puisse les protéger convenablement.

Cette approche de la PdC rompt en définitive avec celles exclusivement axées sur la sécurité physique ou sur la simple assistance humanitaire, mais complète celle du Comité permanent interorganisation¹⁰⁷ selon laquelle le concept de protection en termes généraux « comprend toutes les activités qui tendent au plein respect des droits des individus, conformément à la lettre et à l'esprit des branches normatives pertinentes, notamment le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés »¹⁰⁸.

Somme toute, la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies, définie à travers un spectre plus large, s'entend :

« des activités intégrées et coordonnées menées par toutes les composantes civiles et en tenue d'une mission en vue de prévenir, dissuader et combattre, par tous les moyens nécessaires, y compris la force létale, les menaces de violence physique pesant sur les civils, dans la limite des capacités dont dispose la mission et dans ses zones de déploiement, sans préjudice de la responsabilité première qui incombe à cet égard à l'État hôte »¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Créé en 1991 par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, le Comité permanent interorganisation (IASC en anglais) regroupe les organismes des Nations Unies, la Banque mondiale, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et d'autres organisations humanitaires comme le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales qui s'emploient à fournir une assistance humanitaire aux personnes victimes de catastrophes naturelles, de situations d'urgence liées à un conflit, de crises alimentaires mondiales ou de pandémies. Cette définition retenue par le Comité permanent interorganisation a donc le mérite de prendre en compte les différentes acceptions du concept de protection mises en avant par les divers organismes humanitaires qui la composent, tout en restant distincte de celle du DOMP et du DAM.

¹⁰⁸ « all activities aimed at ensuring full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law, i.e. human rights law, international humanitarian law and refugee law » [traduction libre]. Voir, CICR, « Strengthening protection in war. A search for professional standards: summary of discussions among human rights and humanitarian organizations », Workshops at the ICRC, 1996-2000, mai 2001, p.19, IASC, « Politique du Comité permanent inter institutions sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire », 2016, p. 2.

¹⁰⁹ DOP/DAM, « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », Réf. 2019,17, novembre 2019, p. 6 §. 18 ; voir aussi DPO, « Policy on the protection of civilians in United Nations Peacekeeping », Ref. 2023.05, p. 5, §. 13.

Cette conception de la PdC paraît plus pertinente puisqu'elle permet d'examiner dans le cadre de cette étude les autres tâches complémentaires dans leur lien avec celle, principale de la PdC, c'est-à-dire la protection contre la violence physique, au moyen du processus politique, et à travers la mise en place d'un environnement protecteur, tel que proposé par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et celui de l'appui aux missions (DAM)¹¹⁰. Il apparaît donc qu'une telle conception différencie la PdC d'autres concepts connexes.

2. La nuance entre les concepts de protection des civils, de sécurité humaine, et de responsabilité de protéger

Les concepts de sécurité humaine, de protection des civils, et de responsabilité de protéger (R2P) entretiennent, les uns avec les autres, des liens réciproques et des similitudes qui pourraient facilement entraîner leur confusion. Si la PdC et la R2P procèdent et participent à l'affirmation de la sécurité humaine (a), elles diffèrent l'une de l'autre, eu égard à leur nature et à la manière dont elles sont mises en œuvre (b).

a. La sécurité humaine à l'origine de la PdC et de la R2P

La sécurité humaine est un concept large et général, arboré à partir des années 1990 par les acteurs du développement. L'émergence du concept est liée au contexte d'alors qui est celui des conflits interétatiques post Guerre froide : le sentiment d'insécurité ne vient plus de l'extérieur, mais des conditions de vie indignes que vivent quotidiennement les populations à l'intérieur des pays. La notion de sécurité a donc été « humanisée » sans être pour autant complètement « désétatisée ». Certes, l'attention est désormais portée sur l'individu, mais dans le seul but de maintenir la sécurité interétatique. Dès lors, le développement de l'être humain dans un environnement paisible a été véritablement intégré à l'architecture de sécurité collective, au point d'en constituer l'un des éléments centraux.

¹¹⁰ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », 2015, p. 5-8.

La notion de sécurité humaine apparaît pour la première fois dans l'*Agenda pour la paix* en 1992, avant d'être réellement conceptualisée dans le *Rapport sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) élaboré en 1994. Dans ce rapport du PNUD, la sécurité humaine a pour objectif de libérer les individus de la peur, mais aussi de les prémunir contre le besoin. Sa promotion inclut plusieurs dimensions parmi lesquelles la lutte contre la faim, les maladies, la pollution, la pauvreté, les crimes, etc¹¹¹... Toutefois, en l'absence d'une définition consensuelle, la notion a donné lieu à diverses interprétations et a servi d'argument politique pour certaines pratiques dont la légitimité frôlait l'illégalité.

Afin de lever toute forme d'ambiguïté à propos des liens qu'entretiennent ces différentes notions, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 10 septembre 2012, la résolution A/RES/66/290, consacrant la définition officielle de la sécurité humaine. Dans cette résolution, l'AG énonce que la notion de sécurité humaine repose sur le droit des êtres humains de vivre libres et dans la dignité, à l'abri de la pauvreté et du désespoir¹¹². Cette vision de la sécurité humaine a été celle de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États (CIISE), laquelle affirma lors de la conceptualisation de la R2P que « la sécurité humaine signifie la sécurité des gens – leur sûreté physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'êtres humains »¹¹³. Toutefois au paragraphe 3 de la résolution de l'AGNU sur la sécurité humaine, les États ont tenu à préciser que « la notion de sécurité humaine se distingue du principe de la responsabilité de protéger et de son application » d'une part, et qu'elle « n'est pas assurée par la menace ou l'emploi de la force ou de mesures de coercition » d'autre part¹¹⁴. En clair, contrairement à l'idée de coercition et de transfert de responsabilité qui sous-tend la mise en œuvre de la R2P, la notion de la sécurité humaine « ne saurait remplacer la sécurité que l'État doit garantir »¹¹⁵. Quant aux liens entre la sécurité

¹¹¹ PNUD, « Rapport mondial sur le développement humain 1994 », Paris, Economica, 1994, p. 23-30.

¹¹² A/RES/66/290, 10 septembre 2012, §. 3.a.

¹¹³ CIISE, « La Responsabilité de protéger », *op. cit.*, §. 2.21-2.22.

¹¹⁴ A/RES/66/290, *op. cit.* §. 3. d et e.

¹¹⁵ *Ibid.*

humaine et la PdC, il ne fait aucun doute qu'au-delà des fondements communs qui les sous-tendent, ils sont plus étroits dans la mesure où la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies intervient généralement avec le consentement de l'État hôte et en appui à ce dernier. Cette analyse permet, par la même occasion, d'établir la relation pouvant exister entre la PdC et la R2P.

b. La PdC et la R2P

Le concept de « Responsabilité de protéger » (R2P), héritier du « droit d'ingérence humanitaire », proposé par Bernard KOUCHNER alors Secrétaire d'État à l'action humanitaire et par le juriste Mario BETTATI dans les années 1990, est l'aboutissement des travaux de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États, mise en place à l'initiative du Gouvernement canadien et qui a rendu son rapport en septembre 2001¹¹⁶.

En évoquant explicitement pour une première fois, dans la résolution 1674 (2006) relative à la protection des civils dans les conflits armés, le concept de responsabilité de protéger tel qu'il avait été inséré aux paragraphes 138 et 139 du Document final du sommet mondial de 2005, le Conseil de sécurité a conduit la doctrine à s'interroger sur l'existence d'un lien entre ces deux notions, puisque chacune peut être vue comme la mise en œuvre de l'autre et leurs particularités peu apparentes : derrière le concept de protection des civils se cache l'idée d'exécution d'une responsabilité de protéger en tant qu'obligation, tout comme derrière le concept de responsabilité de protéger, se cache l'idée de la mise en œuvre d'une obligation de protection des civils.

La confusion est d'autant plus grande qu'une analyse comparée des mandats des opérations de paix d'avant 2005 et ceux dévolus aux opérations qui furent, à partir de 2005, associées par certains au concept de responsabilité de protéger montrent que tous ces mandats de protection sous le fondement de la PdC ou de la R2P restent sensiblement construits sur les mêmes modèles rédactionnels¹¹⁷.

¹¹⁶ Rapport de la CIISE, « La Responsabilité de protéger », Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001. Certaines des propositions du rapport ont été reprises par la Résolution A/RES/60/1 de l'AG des Nations Unies au sommet mondial de 2005.

¹¹⁷ HAJJAMI (N.), *La responsabilité de protéger*, Bruylant, 2013, p. 435.

Toutefois, même s'ils partagent le même fondement qui est celui de la sécurité humaine, il est important de relever que les deux concepts revêtent chacun, des aspects particuliers et importants dont on ne peut faire l'économie : « *they are sisters, but not twins* »¹¹⁸. La différence se manifeste à un double niveau, notamment, du point de vue de leur nature et du point de vue de leur champ d'application.

D'abord, pour ce qui est de leur nature, la PdC est un concept juridique qui découle du droit international des droits de l'homme et du droit international, tandis que la R2P est un concept éminemment politique qui procède de la volonté des États et consigné dans le Document final du sommet de 2005¹¹⁹. C'est d'ailleurs sa nature éminemment politique qui fait du concept de R2P, un concept controversé qui avait besoin, selon certains auteurs et États, d'une vraie théorie des obligations sur laquelle s'appuyer¹²⁰.

Ensuite, leur champ d'application n'est pas le même, car la PdC s'applique en réponse à toute sorte de violation du DIDH et du DIH en période de conflit ou violences armées alors que la R2P ne s'applique qu'aux violations qui constituent des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes de génocide ou de nettoyage ethnique, sans pour autant que ces violations aient lieu en période de conflit armé¹²¹.

Enfin, quant au *modus operandi* afférent aux deux concepts, les mandats de PdC sont toujours exécutés par les opérations de maintien de la paix sous contrôle de l'ONU alors que la mise en œuvre des mandats ayant pour fondement la R2P est généralement confiée et assurée par une coalition d'États habilités pour ce faire¹²².

Même si les deux concepts cherchent, *in fine*, à assurer la protection des populations civiles, une opération de paix ayant pour mandat la protection des civils tient nécessairement compte des trois principes cardinaux des OMP tandis qu'une opération

¹¹⁸ POPOVSKI (V.), « The Concepts of Responsibility to Protect and Protection of Civilians : "Sisters, but not Twins" », *Security Challenges*, vol. 7, 2011, p. 2.

¹¹⁹ A/RES/60/1, 16 déc. 2005, §. 138 et 139.

¹²⁰ MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI, op. cit.*, p. 185 ; BAIN (W.), « Responsibility and obligation in the « Responsibility to Protect », *Rev. Int'l Stud.*, vol. 36, n° 1, 2010, p. 25-46.

¹²¹ S/2012/376, 22 mai 2012, §. 21.

¹²² Il est important de préciser que la R2P, en tant que concept, ne saurait être invoquée pour justifier une intervention militaire, aussi légitime que multilatérale soit-elle, sans autorisation préalable du Conseil de Sécurité, conformément à la lettre et l'esprit de la Charte des Nations unies de 1945.

déployée sur la base de la R2P est généralement de nature interventionniste sans la prise en compte préalable desdits principes¹²³. Comme le résume si bien la politique sur la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies :

« De même que la protection des civils, la responsabilité de protéger consiste à intervenir en cas de violence physique et plus particulièrement, face aux atrocités criminelles (génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et nettoyage ethnique). Bien qu'elles partagent certains fondements juridiques et conceptuels et mobilisent parfois la même terminologie, la responsabilité de protéger et la protection des civils sont deux choses distinctes. En outre, et c'est là le point le plus important, la responsabilité de protéger peut être invoquée sans le consentement de l'État hôte, notamment lorsque celui-ci ne protège pas sa population. Au titre de la responsabilité de protéger, on peut ainsi envisager un répertoire d'action dépassant le cadre du maintien de la paix, qui nécessite le consentement de l'État hôte »¹²⁴.

L'inclusion de la protection des civils dans les mandats d'opérations de maintien de la paix dès 1999 a été un moyen pour les Nations Unies d'assumer leur responsabilité subsidiaire de protéger les civils, c'est-à-dire la responsabilité qui est la leur au regard de la Charte et du droit international, bien avant la cristallisation du concept opérationnel de la R2P. À l'inverse, la R2P est un des concepts opérationnels de mise en œuvre de l'objectif millénaire et plus général de protection des civils conformément au droit international.

Dans leur rapprochement, l'engagement des États, à assumer leur responsabilité subsidiaire de protéger les civils en cas de défaillance de l'État qui en a la responsabilité principale, a permis de rendre prioritaire la tâche de PdC sur les autres tâches d'une opération de paix mandatées par le Conseil de sécurité d'une part et permet d'envoyer un signal retentissant aux États défaillants qui ne veulent ou ne peuvent protéger leurs populations civiles, mais refusent toute assistance en la matière en s'arc-boutant sur leur souveraineté d'autre part.

Ces précisions utiles étant apportées, il est indispensable de délimiter l'objet de notre étude.

¹²³ À titre d'exemple, voir S/RES/1973 (2011), « La situation en Jamahiriya arabe libyenne », du 17 mars 2011 ; voir aussi HOLT (V.), BERKMAN (T.), *The Impossible Mandate ? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Centre Henry L. Stimson, 2006, p. 3.

¹²⁴ « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019,17, novembre 2019, p. 26.

II. LA DÉLIMITATION DU CADRE DE L'ÉTUDE

Par souci de clarté et de rigueur, il est indispensable de procéder à une délimitation matérielle (A), spatiale (B) et temporelle du sujet (C).

A. La délimitation matérielle

Bien qu'incontournable dans les opérations de paix des Nations Unies contemporaines, le concept de PdC n'est pas exclusif aux opérations de paix des Nations Unies. En effet, on le rencontre dans plusieurs autres politiques ou stratégies opérationnelles propres à certaines organisations internationales et à certains États¹²⁵, sans oublier que les organismes humanitaires, à l'instar du Comité international de la croix rouge (CICR), recourent au même concept.

Précisément, à part l'ONU, l'Union européenne (UE), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Union africaine (UA) disposent, elles aussi, d'une politique ou stratégie de protection des civils¹²⁶. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Organisation des États américains (OEA) et l'Organisation de la coopération islamique (OCI) n'en ont pas en propre.

Même si ces différentes politiques présentent des similitudes et peuvent conduire au même résultat, c'est-à-dire à la protection des civils, elles procèdent d'approches et de fondements très différents d'une part et n'ont pas les mêmes degrés de maturité d'autre

¹²⁵ Par exemple, la Suisse (2009) et le Royaume-Uni (2010) sont les premiers pays à disposer d'une politique ou stratégie nationale de protection des civils dans les conflits armés. Dans ses rapports S/2018/462, S/2019/373 et S/2020/366, le SGNU a appelé les États à mettre en place et à renforcer les cadres nationaux de protection des civils dans les conflits armés. Depuis lors, plusieurs États ont élaboré leurs propres stratégies ou politiques nationales de PdC. Voir CASEY-MASLEN (S.), VESTNER (T.), *International Law and Policy on the Protection of Civilians*, Cambridge University Press, 2022, p. 225-264.

¹²⁶ Pour l'OTAN : « [Politique OTAN de protection des civils \(2016\)](#) », NATO, « Protection of Civilians : ACO Handbook », 2021, 84 p. Pour l'UE : « Protection Of Civilians (Poc) In Eu-Led Military Operations Concept », CSDP/PSDC 114 (2015). Pour l'UA : « Draft Guidelines for the Protection of Civilians in African Union Peace Support Operations », 2012.

part¹²⁷. Dans cette étude, seul l'usage qui est fait du concept dans les opérations de paix des Nations Unies sera examiné.

Le terme d'opérations de paix des Nations Unies, comme nous l'avions dit, peut servir à désigner aussi bien les missions de paix sous commandement des Nations Unies, que les opérations habilitées ou autorisées par le Conseil de sécurité, mais conduites par des forces nationales multinationales ou régionales qui en assurent le commandement. Néanmoins, seules les missions multidimensionnelles autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, planifiées, déployées sous la direction du Secrétaire général des Nations Unies, soutenues par le Département des opérations de paix (DOP-ex-DOMP) et le Département de l'appui aux missions (DAM) retiendront notre attention. Bien que les missions politiques spéciales des Nations Unies puissent également « contribuer à la protection des civils par l'engagement des acteurs politiques et de la société civile, les bons offices, le dialogue, le renforcement des capacités et le plaidoyer »¹²⁸, elles ne sont pas souvent mandatées de protéger les civils au même titre que les missions multidimensionnelles. Sont donc exclues de cette étude, les opérations de paix menées par des coalitions d'États ou par des forces nationales d'un État avec ou sans autorisation du Conseil de sécurité dans le but de protéger les civils.

La protection des civils dans une opération de paix des Nations Unies suppose l'existence d'une situation conflictuelle qui met en péril la sécurité d'une population civile. Ces situations conflictuelles dépassent souvent les situations de tensions internes ou de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, justifiant ainsi l'application cumulative de

¹²⁷ Voir KOOPS (A. J.), PATZ (Ch.), « UN, EU, and NATO Approaches to the Protection of Civilians: Policies, Implementation, and Comparative Advantages », International Peace Institute, mars 2022, p. 5-20. LILLY (D.), « The changing nature of the Protection of Civilians in International Peace Operations », *International Peacekeeping*, vol. 19, n° 5, 2012, p. 628-639 ; BEADLE (A. W.), « Protection of civilians in theory – a comparison of UN and Nato approaches », *Norwegian Defence Research Establishment (FFI)*, FFI-rapport 2010/0245, décembre 2010, 47 p.

¹²⁸ S/2020/366, 6 mai 2020, p. 14, §. 49.

plusieurs instruments juridiques dont les principaux ressortissent du droit international des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire¹²⁹.

Par leur ampleur, les menaces auxquelles sont exposés les civils dépassent parfois le simple cadre de la sécurité nationale régie par le droit national, au point de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales. Par conséquent, la protection des civils dans les opérations de paix s'inscrit dans le cadre plus large du droit international public, puisque faisant intervenir une organisation d'États en vue d'appliquer toutes les règles relatives à la protection des droits de l'homme en temps de paix et de guerre sur un territoire donné. Il s'ensuit aussi que les fondements de la PdC et son opérationnalisation mobilisent des outils qui relèvent à la fois de l'ordre juridique international, de celui propre à l'ONU et de celui interne aux États hôtes dans lesquels sont déployées les missions de paix.

B. La délimitation spatiale

En 2017, neuf (9)¹³⁰ des quinze (15) opérations de paix onusiennes déployées ont un mandat de protection de civils et mobilisent, à elles seules, 95 % des soldats de la paix¹³¹. En 2024, elles sont cinq (5) sur onze (11) à avoir ce mandat à la suite de la clôture de quatre (4) missions¹³². À l'exception de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), les quatre (4) autres missions de paix ayant pour mandat la

¹²⁹ MOMTAZ (D.), « Les règles humanitaires minimales applicables en période de troubles et de tensions internes », *RICR*, vol. 80, n° 831, 1998, p. 487 - 495.

¹³⁰ Il s'agit de : la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) ; Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) ; la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) ; la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) ; la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) ; la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) ; la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et de la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH).

¹³¹ A/72/573, « Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix », 3 novembre 2017, §. 40.

¹³² La MINUL a été clôturée en mars 2018, la MINUJUSTH en octobre 2019, la MINUAD en décembre 2020 et la MINUSMA en décembre 2023.

PdC se trouvent sur le continent africain. Ce constat explique le choix de nous appesantir sur les missions de paix en cours sur le continent africain.

Par ailleurs, les études et analyses de cas portant sur la protection des civils dans une mission de paix spécifique ont à la fois l'avantage et l'inconvénient de la précision et de la particularité qui caractérisent chaque opération de paix. Avantage, car elles contribuent à la compréhension, à l'évolution et à une meilleure adaptation du cadre conceptuel et opérationnel de la PdC dans un pays bien déterminé. Inconvénient, car le champ d'application de ces études de cas réduit, par essence, l'exhaustivité nécessaire à l'examen des dynamiques qui influencent l'effectivité de la PdC au-delà du facteur géographique et qui peuvent être communes à toutes les opérations de paix. Tel est l'argument qui justifie le choix de l'examen de la protection des civils, non pas dans une mission de paix particulière, mais dans les opérations de paix des Nations Unies.

C. La délimitation temporelle

Comme nous l'avons relevé plus haut, la prise en compte des civils dans les conflits armés par les opérations de paix des Nations Unies remonte au début des années 1960, voire à l'origine même des opérations si tant est qu'on puisse considérer que l'objectif ultime des premières missions de maintien de la paix était de favoriser un environnement protecteur au sein des États.

Cependant, il a fallu attendre 1999 pour que la Mission des Nations Unies en Sierra Leone soit expressément mandatée afin de protéger les civils. Depuis lors, l'éréthisme institutionnel et politique autour de la souffrance des civils dans les conflits internes ont permis au Conseil de sécurité de confier l'exécution de mandats de PdC à au moins quinze opérations de paix¹³³, au point qu'il est désormais rare, voire inenvisageable qu'une mission n'en soit pas mandatée¹³⁴.

¹³³ MINUSIL, ONUCI, MINUS, MINUL, MINUAD, ONUB, FISNUA, MONUC, MONUSCO, MINURCAT, MINUSS, MINUSTAH, MINUJUSTH, MINUSCA, MINUSMA.

¹³⁴ A/70/357-S/2015/682 (2015), §. 17.

Toutes ces missions ne seront pas étudiées, mais le champ temporel de notre étude couvrira ces vingt-cinq années de théorisation et de pratique de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies.

À n'en point douter, l'objet de l'étude ainsi délimité augure bien de la richesse et de l'intérêt de notre thèse.

III. L'INTÉRÊT DE L'ÉTUDE

D'un point de vue scientifique, le sujet semble échapper aux chercheurs francophones, surtout aux juristes, parce que s'inscrivant dans un domaine - de la sécurité internationale - largement monopolisé par la doctrine anglo-saxonne. Les productions scientifiques sur le sujet sont généralement anglophones, centrées sur des aspects techniques, militaires et politiques, sans nécessairement mettre en exergue les aspects juridiques. D'ailleurs ne continue-t-on pas, à tort, à nier au sujet sa juridicité en ne le traitant qu'à la lumière des relations internationales ?

L'application du DIH et du DIDH par les Casques bleus, la responsabilité des Casques bleus, la responsabilité internationale de l'Organisation et des États, la sanction des violations des droits de l'homme sont autant de considérations juridiques en lien avec la protection des civils qui seront étudiées dans le cadre de cette thèse. Notre étude tente donc de combler cette lacune regrettable dans un domaine où la production scientifique francophone peine à suivre l'engagement politique remarquable des États francophones au service des opérations de paix.

Parce que la protection des civils représente plus que jamais un défi de taille pour l'Organisation des Nations Unies et qu'elle découle des obligations nées du DIH et du DIDH, il est du devoir du chercheur en droit international de questionner le concept, ses fondements juridiques, les modalités de sa mise en œuvre dans l'optique de contribuer à l'efficacité des moyens mis en œuvre pour son effectivité.

De toutes ces considérations, il ressort que l'intérêt de notre étude procède à la fois de la richesse des méthodes d'analyse du sujet (A) de la pertinence des questions traitées (B) et du plan retenu pour répondre à ces questions (C).

A. Les méthodes utilisées

L'une des originalités de ce travail tient à la variété des méthodes retenues pour traiter le sujet. C'est ce qui le différencie des articles de presse, des rapports d'experts et ceux du Secrétaire général sur la PdC qui restent généralement vagues et auxquels il manque la plupart du temps la méthode et la rigueur scientifique nécessaire. Parce que la méthode est indispensable pour développer et exposer un raisonnement juridique correct¹³⁵, il nous sied d'exposer celles qui devront guider notre étude.

À la confluence du droit international public et des relations internationales, notre thèse traite des questions qui relèvent d'une analyse des difficultés, risques et menaces pesant sur la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Elle est une étude interdisciplinaire qui examine la protection des civils, tant dans sa théorie que dans sa pratique. Pour cette raison, outre les méthodes juridiques qui seront mobilisées à titre principal, nous emprunterons à d'autres disciplines non juridiques comme les sciences politiques et la sociologie, certaines méthodes d'études à titre accessoire. C'est donc naturellement que le travail s'inscrit dans une approche croisée entre théorie et recherche empirique et devra, *in fine*, permettre d'alimenter et d'enrichir la réflexion des décideurs et de ceux qui exécutent les mandats de protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.

Notre première approche consistera à présenter la protection des civils dans les opérations de paix, en adoptant une méthode fondée sur la technique juridique. La technique juridique vise à déterminer le contenu d'une règle à partir de la prise en compte des sources formelles du droit international positif¹³⁶. Ainsi, dans une démarche à la fois analytique et descriptive, il nous reviendra de décortiquer ce concept juridique et opérationnel de protection des civils, en le présentant tel qu'il est à travers ses fondements et son contenu. De toute évidence, cette approche repose sur le droit positif. Par droit positif, nous entendons le droit international contemporain, dont fait

¹³⁵ CASTBERG (F.), « La méthodologie du droit international public », *RCADI*, 1933, tome 43, p.314 cité dans CORTEN (O.), *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, coll. UBlire, 2009, p. 12.

¹³⁶ CORTEN (O.), *Méthodologie du droit international public*, *op. cit.*, p. 12.

partie intégrante le droit de l'Organisation des Nations Unies. Aussi, cette méthode permet-elle de saisir le cadre théorique du concept de protection des civils dans sa globalité, indispensable pour toute évaluation ultérieure du cadre opérationnel. À ce titre, notre source de documentation principale sera constituée des conventions, décisions, des études et d'autres textes juridiques de l'Organisation susceptibles d'éclairer les contours du concept.

Grâce à une approche critique, mais aussi participative et fondée sur l'observation, nous évaluerons la pratique de la protection des civils. Cette approche critique en droit international est caractérisée par le souci de dépasser le formalisme juridique au profit d'une mise en relation du phénomène juridique avec la réalité sociale et en particulier, avec les contradictions qui la caractérisent ¹³⁷. Sera ainsi mis en exergue, le décalage qui peut exister entre les ambitions déclarées et le réel engagement d'une part, et certaines contradictions dans le discours des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un mandat de PdC d'autre part.

Aussi, mobiliserons-nous la sociologie du droit et des organisations internationales pour tenter de comprendre et d'expliquer le comportement des acteurs, certains principes et pratiques de l'Organisation qui gouvernent la mise en œuvre des mandats de PdC.

Au moyen d'une approche constructiviste qui justifie et encourage « toute entreprise de remise en question d'idées reçues dans la conduite des politiques et dans les choix stratégiques »¹³⁸, notre étude tentera de dépasser certaines contradictions ou impasses théoriques, doctrinales et opérationnelles par le pragmatisme et l'empirisme, au nom de l'efficacité de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies.

Par ailleurs, les opérations de paix des Nations Unies, comme tout organe subsidiaire, sont traversées par une dynamique institutionnelle et politique pouvant tantôt réduire, tantôt accroître leur efficacité. C'est la raison pour laquelle nous ne pourrions examiner

¹³⁷ « L'approche critique est une approche du droit international caractérisée par le souci de dépasser le formalisme juridique au profit d'une mise en relation du phénomène juridique avec la réalité sociale et, en particulier, avec les contradictions qui la caractérisent », SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 290.

¹³⁸ DAVID (Ch.- Ph.), *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2000, p. 45.

les mandats de protection des civils des opérations de paix onusiennes en négligeant les rapports de forces qui influencent leur planification et leur déploiement sur le théâtre d'opérations, là où le facteur politique a une incidence importante et parfois néfaste sur l'engagement des différents contingents composant les missions de paix.

Enfin, ce qui caractérise les opérations de paix onusiennes, c'est qu'elles diffèrent les unes des autres, même si elles obéissent quasiment aux mêmes principes : à chaque situation conflictuelle, correspond une mission adaptée et une priorisation spécifique des tâches mandatées. Même si les mandats de protection des civils sont généralement libellés de la même façon pour toutes les missions, ils ne sont pas appliqués de la même manière. Pour cette raison, l'approche comparatiste permettra l'examen de la mise en œuvre concrète de la PdC dans différents contextes de crises politiques et de conflits armés.

Toutes ces méthodes permettront, *in fine*, de traiter plusieurs questions inhérentes à la PdC, dans le but d'identifier les conditions d'amélioration de ce mandat confié aux opérations de paix.

B. La problématique retenue

Il n'y a rien de plus aisé que de constater l'insuffisante protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Cependant, ce qui l'est moins, c'est d'en saisir les principales causes dans leur ensemble tout en ayant à l'esprit les fondements et les principes qui gouvernent la PdC dans les missions de paix onusiennes.

En effet, s'il y a un domaine dans lequel l'Organisation des Nations Unies s'est le plus illustrée ces deux dernières décennies, c'est bien celui de la protection des civils par le biais de ses opérations de paix. La nécessité de protéger les civils a révolutionné la pratique du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Les opérations de paix onusiennes ont acquis une précieuse expérience et développé un savoir-faire important en la matière. Leur utilité et contribution à la sauvegarde de la vie et au respect de la dignité humaine des civils lors des conflits armés sont incontestables.

Néanmoins, la portée de cette évolution de la PdC dans les opérations de paix tant sur le plan normatif qu'opérationnel est à relativiser. Car, bien que réelle, elle reste insuffisante. Cela pose, bien évidemment, à titre principal, la question de l'effectivité et de l'efficacité de la protection des civils par les opérations de paix des Nations Unies.

Le substantif « effectivité », comme la « protection », est un terme dont ni l'origine étymologique ni l'usage commun ne semblent réellement en faciliter la compréhension¹³⁹. Il ne bénéficie d'aucune définition claire et arrêtée surtout dans ses relations avec d'autres notions comme celles de validité, d'efficience, d'efficacité, de garantie, de mise en œuvre, de « concrétisation », ou d'« effectuation »¹⁴⁰. Et, pourtant, le concept d'effectivité est fort apprécié par les juristes parce qu'il permet l'évaluation du fonctionnement d'un système juridique ou d'une règle juridique et celle de leurs liens avec le réel¹⁴¹. Dérivé du Latin « *effectivus* », l'effectivité, selon le *Larousse*, traduit le « caractère de ce qui est effectif »¹⁴², c'est-à-dire « dont la réalité est incontestable », mais aussi « ce qui produit un effet réel, tangible »¹⁴³. Notons que cet « effet réel » peut être celui escompté, un effet utile, positif ou à l'inverse un effet négatif et défavorable.

Le sens donné à l'effectivité en droit international diffère de celui retenu en droit interne. En effet, en droit international, l'effectivité est « un critère juridique conditionnant l'application du droit international »¹⁴⁴. Selon le *dictionnaire de droit*

¹³⁹ RICHARD (V.), *Le droit et l'effectivité. Contribution à l'étude d'une notion*, Thèse en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2003, p. 8.

¹⁴⁰ CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », *op. cit.*, p. 12.

¹⁴¹ BETAÏLE (J.), « Le concept d'effectivité-action », dans, MACHO (L. M.), CERREDA (M. A.) (dir.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro FernándezValmayor*, Andavira, vol. 2, 2017, p. 367-383.

¹⁴² Voir la définition de « effectivité » dans le *Larousse, Dictionnaire de la langue française en ligne*, consulté le 28/03/2024 à l'adresse : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/effectivité/27904> .

¹⁴³ « Effectif » dans le *Larousse, Dictionnaire de la langue française en ligne*, à l'adresse : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/effectif/27901> , consulté le 28/03/2024.

¹⁴⁴ PRIEUR (M.), *Les indicateurs juridiques, Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, IFDD, 2018, p. 8.

international public, l'effectivité traduit le « caractère de ce qui existe en fait », la « qualité d'une situation juridique qui correspond à la réalité, d'une compétence qui s'exerce réellement »¹⁴⁵. En droit interne, l'effectivité du droit interroge les « conditions d'application du droit »¹⁴⁶, ce qui « implique d'abord que la règle existe, qu'elle est juridiquement applicable, qu'elle est respectée, appliquée et contrôlée, et qu'elle est éventuellement sanctionnée par l'administration et par le juge »¹⁴⁷. C'est cette deuxième conception de l'effectivité que nous retiendrons dans cette thèse.

Quant à « l'efficacité », elle traduit, d'une manière générale, la capacité à produire un effet utile, le résultat attendu, « le maximum de résultats avec le minimum d'efforts »¹⁴⁸. En droit, elle peut traduire « l'observation fidèle d'une norme qui prescrit un comportement » ou encore « l'application de la norme de manière à ce que le but poursuivi par ses auteurs soit effectivement et complètement atteint »¹⁴⁹.

Ainsi définis, les substantifs « effectivité » et « efficacité » entretiennent, l'un avec l'autre, un lien certain, en ce sens que « l'efficacité » permet de caractériser davantage ce qui est « effectif ». Autrement dit, ce qui est « efficace » est avant tout « effectif », même si ce n'est pas tout ce qui est « effectif » qui est « efficace ».

Traiter la question de l'effectivité et de l'efficacité de la protection des civils revient donc à répondre à plusieurs interrogations. D'abord, comment les mandats de protection des civils sont-ils mis en œuvre ? La mise en œuvre de ces mandats est-elle en adéquation avec le cadre juridique, conceptuel et opérationnel régissant la protection des civils dans les conflits armés d'une manière générale et en particulier dans les opérations de paix des Nations Unies ? Ensuite, qu'est-ce qui explique les

¹⁴⁵ SALMON (J.) (dir.), « effectivité », dans *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 411.

¹⁴⁶ PRIEUR (M.), *Les indicateurs juridiques, Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, op. cit., p. 8.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴⁸ Voir, *Larousse, Dictionnaire de la langue française en ligne*, à l'adresse : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/efficacite/27928>, consulté le 28/03/2024.

¹⁴⁹ LAGRANGE (E.), « l'efficacité des normes internationales concernant la situation des personnes privées dans les ordres juridiques internes », *RCADI*, vol. 356, 2012, p. 277, cité par GARCIA (Th.), *Les entreprises militaires et de sécurité privées appréhendées par le droit*, Mare & Martin, 2017, p. 127.

résultats insatisfaisants de la mise en œuvre des mandats de PdC ? Enfin, comment remédier à l'insuffisante protection des civils dans les opérations de paix ? Est-il juridiquement possible de « sanctionner » le défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix des Nations Unies ?

Par ailleurs, même s'il est indéniable que la protection des civils à travers les opérations de paix des Nations Unies est souvent mue par des considérations de solidarité internationale, elle n'en reste pas moins une obligation juridique à la charge des États. À en croire Christophe SWINARSKI, c'est par la synergie entre le droit humanitaire et le droit des droits de l'homme que la protection s'est retrouvée projetée au centre de préoccupations de droit international, où, pendant longtemps, elle était considérée comme périphérique, à l'ornière du tissu normatif dans le discours sur le droit, plutôt que dans celui de droit¹⁵⁰. Il s'est alors dégagé, selon cet auteur, l'évidence du paradoxe de deux aspects de la protection : celui de protéger l'ordre juridique (« bouclier protecteur ») et celui de mécanisme apte à actionner le système normatif (« lance » de l'appareil normatif). Sans pour autant avoir apporté de solution à cette contradiction, ce paradoxe a mis en relief les carences du droit et les besoins d'y remédier¹⁵¹. Dès lors, on s'aperçoit qu'accessoirement, au-delà de la question relative à l'adéquation entre le discours et l'action de l'Organisation des Nations Unies face aux défis sécuritaires de ce siècle et de celui à venir, c'est également celle de l'effectivité du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits de l'homme (DIDH) qui est à nouveau posée¹⁵².

Parce que la protection des civils par l'ONU participe de la protection de plusieurs ordres juridiques, il peut être intéressant d'examiner comment le droit international dont fait partie intégrante le droit de l'Organisation peut être mobilisé au soutien de l'effectivité et de l'efficacité de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.

¹⁵⁰ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 334.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 335.

¹⁵² Voir en ce sens, SUR (S.), « Guerre et violence armée : droit en question, politique en échec », *Annuaire Français de Relations internationales*, vol. XVIII, 2017, p. 139 – 150.

C. Le plan de l'étude

Les opérations de paix sont un outil complexe à étudier. Évaluer leur action dans le cadre de la PdC n'en est pas moins aisé. Au regard de la complexité et de la technicité des questions inhérentes aux opérations de paix, aucun travail scientifique exhaustif et de haute qualité soit-il, ne peut prétendre les résorber de façon définitive. S'il ne nous revient donc pas de trouver aux opérations de paix des remèdes par la magie des sciences juridiques et politiques, encore faut-il que cela soit possible, nous tenterons en revanche, tout au long de notre travail, de trouver un juste milieu entre la nécessité de préserver d'une part les principes essentiels et idéaux que véhicule la protection des civils dans les opérations de paix, et d'autre part le pragmatisme indispensable pour une meilleure adéquation des ambitions avec les réalités du terrain.

Cette étude n'a pas pour objectif principal de dénoncer ou de discréditer le rôle, fort utile, que jouent les Casques bleus et le personnel civil des opérations de paix pour la protection des civils, quoiqu'insuffisant. Néanmoins, elle part du constat d'après lequel les opérations de paix ne protègent pas assez les civils, pour identifier les causes et les difficultés auxquelles elles sont confrontées dans l'exécution de ladite tâche, afin de procéder à des critiques constructives d'une éventuelle amélioration.

Parce que « l'effectivité est une condition nécessaire, mais non suffisante de l'efficacité »¹⁵³, notre étude tente d'examiner la situation actuelle, celle de l'effectivité déficiente de la PdC (première partie), dans le but d'identifier des éléments qui pourraient servir à l'efficacité de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies (deuxième partie).

Partie I : L'effectivité déficiente de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies

Partie II : L'efficacité nécessaire à la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies

¹⁵³ PRIEUR (M.), *Les indicateurs juridiques, Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, op. cit., p. 11.

PARTIE I.

L’EFFECTIVITÉ DÉFICIENTE DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

Le Professeur Michel PRIEUR nous apprend que l'effectivité, dans son acception juridique, pourrait être considérée comme « la rencontre du droit et du fait, qui conduit idéalement à leur unité »¹⁵⁴. Ainsi, pour que la protection des civils dans les opérations de paix soit effective, il faut qu'elle soit traduite dans les faits, dans la réalité.

Pour d'autres auteurs, étudier l'effectivité d'une règle de droit en sociologie juridique ne se résume pas à constater la simple application de cette règle de droit. Une telle démarche serait réductrice des « vertus » de ce concept dont la richesse et l'utilité résident dans la possibilité qu'elle offre non seulement de constater l'existence d'une règle de droit, mais aussi d'en mesurer les effets¹⁵⁵. De ce point de vue, l'effectivité est « l'instrument conceptuel d'évaluation [...], le moyen de mesurer des “écarts” entre pratique et droit »¹⁵⁶, de mesurer le « degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit »¹⁵⁷ ou le « taux d'observation ou d'inobservation d'une norme légale »¹⁵⁸. Elle est donc « susceptible de degrés »¹⁵⁹ et admet l'idée de variable¹⁶⁰. C'est précisément cette idée de graduation des niveaux d'effectivité à laquelle nous adhérons qui nous permet de traiter de « l'effectivité déficiente » ou de « l'ineffectivité relative » de la PdC.

Parce que la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies est consacrée et mise en œuvre, doit-on pour autant conclure que cette protection des civils est effective ? Les actions menées correspondent-elles à celles prescrites et souhaitées par le Conseil de sécurité ? Suivant quelles procédures les mandats de PdC sont-ils mis

¹⁵⁴ PRIEUR (M.), *Les indicateurs juridiques, Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁵⁵ C'est cette double fonction que Julien BETAILLE désigne par « effectivité-état » et « effectivité action ». BETAILLE (J.), « Le concept d'effectivité-action », *op. cit.*, p. 371.

¹⁵⁶ LASCOUMES (P.), SERVERIN (E.), « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 127.

¹⁵⁷ LASCOUMES (P.), « Effectivité » dans ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 1993, p. 217.

¹⁵⁸ MADER (L.), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, Payot, 1985, p. 57.

¹⁵⁹ CARBONNIER (J.), « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'année sociologique*, 1957-1958, p. 14.

¹⁶⁰ BETAILLE (J.), « Le concept d'effectivité-action », *op. cit.*, p. 376.

en œuvre ? Sans s'intéresser à leur utilité, ces actions produisent — elles des effets réels ?

Ces questions ne peuvent être résolues sans la prise en compte préalable des cadres juridique, conceptuel et opérationnel régissant la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Mais alors, comment se présentent-ils ?

L'objectif poursuivi dans cette première partie est de démontrer que l'insuffisante protection des civils est due en grande partie à une mise en œuvre difficile de ce concept (**Titre II**), dont le cadre juridique et conceptuel est ambigu plus qu'il ne paraît (**Titre I**) ; une démarche que conforte cette affirmation du Professeur Guy GOODWIN-GILL, lorsqu'il affirme que « trop souvent, les soldats de la paix n'ont pas protégé les personnes vulnérables, mais ont été obligés de fermer les yeux, ou l'ont fait, faute d'indications précises »¹⁶¹.

¹⁶¹ WILLS (S.), *Protecting Civilians : The obligations of Peacekeepers*, Oxford University Press, 2009, p. xii. [Traduction libre]

TITRE I. LE CADRE JURIDIQUE AMBIGU DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

La protection des civils par les Nations Unies soulève plusieurs questions, au premier rang desquelles celle du fondement juridique des mandats d'une part et celle de la portée de l'obligation qui en découle d'autre part. Ces questions sont importantes d'autant que nulle part dans la Charte, il n'est expressément mentionné les termes de « protection » et de « civils ». Dès lors, il faut recourir aux résolutions du Conseil de sécurité relatives à la protection des civils dans lesquelles se dessine, de façon édifiante, le cadre juridique qui fonde les décisions de cet organe, mais aussi celui auquel celui-ci entend en soumettre l'exécution.

Généralement, lorsque le Conseil de sécurité examine une situation devant aboutir à l'adoption d'un mandat de protection de civils, il suit une démarche en trois temps. D'abord, il examine la situation à l'aune du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, puis constate l'existence de multiples violations généralisées du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Ensuite, en référence à la Charte, il qualifie la situation de menace à la paix et à la sécurité internationales, justifiant *de jure* sa compétence. Ce n'est qu'à l'issue de ces deux étapes fondamentales et après avoir rappelé quelques principes fondamentaux du droit international et des opérations de paix, que le Conseil, selon le langage habituel consacré, « agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies... décide que [la mission de maintien de la paix] est autorisée à prendre les mesures requises [ou à “intervenir par tous les moyens nécessaires”], dans les secteurs où ses forces seront déployées et dans la mesure où elle jugera que ses capacités le lui permettent, et sans remettre en question la responsabilité du gouvernement/du pays hôte, pour protéger les civils menacés (de manière imminente) par des actes de violence physique »¹⁶². Cette démarche obéit donc à l'obligation de garantir aussi bien à la résolution — titre

¹⁶² DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », New York, réf. 2015.02, p. 3, note 1.

juridique direct autorisant l'action — qu'à l'opération déployée la légalité et la légitimité nécessaires à la réussite de l'opération. Sur cette base, plusieurs observations peuvent être faites.

D'une part, la « protection des civils » *lato sensu* a pour fondement une série d'instruments juridiques internationaux qui tend à garantir à l'être humain le respect de sa dignité dans un contexte bien précis, celui d'un conflit armé. Ces instruments juridiques relèvent du droit international public et sont parfois repris par les systèmes juridiques régionaux et nationaux. Nonobstant qu'ils poursuivent la même finalité — le respect de la dignité humaine —, ils ont généralement leurs sources, objets, et mécanismes de mise en œuvre propres. Tel est le cas du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, du droit international pénal et du droit international des réfugiés¹⁶³ qui régissent des situations différentes, mais peuvent nourrir le cadre normatif général de la protection des civils au cours d'un conflit armé non international.

D'autre part, l'ONU étant une organisation internationale, ses actions, notamment celles de protection des civils, doivent trouver leur justification dans les buts et fonctions énoncées dans la Charte au nom du principe de spécialité des organisations internationales. Le Conseil de sécurité, en qualifiant les situations en cause de menaces à la paix et à la sécurité internationales et en précisant qu'il agit sur la base du Chapitre VII, entend fonder par là même l'autorisation de protéger, non pas en vertu du DIH ou du DIDH, mais avant tout sur les dispositions de la Charte. La conséquence en est qu'il a fait émerger un cadre normatif et opérationnel « propre » relatif à la protection des civils par les opérations de paix des Nations Unies.

Seulement, la théorisation de la protection des civils, *stricto sensu*, dans le cadre des opérations de paix des Nations Unies s'incruste dans une doctrine plus large de maintien de la paix qui, elle-même, est « élaborée en ordre dispersé et n'est pas

¹⁶³ Il est indispensable de mentionner les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, adoptés par la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies en 1998. E/ CN.4/1998/53/Add.2, paru le 11 février 1998.

toujours clairement exposée, de sorte que la visibilité de l'Organisation est insuffisante et son action mal comprise »¹⁶⁴.

Cette affluence de normes et obligations du DIH, du DIDH, du droit international pénal, du droit des réfugiés, du droit de l'Organisation, du droit des pays contributeurs, du droit du pays hôte, qui doivent — et peuvent — s'appliquer de façon concurrente, cumulative ou alternative (**Chapitre I**) ont nécessairement contribué à l'absence de clarté nécessaire au cadre conceptuel de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies auquel participent plusieurs acteurs de nature et rôles différents (**Chapitre II**).

¹⁶⁴ TERCINET (J.), « Les opérations de paix », *PSEI*, n° 2, mis en ligne le 11 octobre 2015, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=508> , consulté le 12/02/2019, p. 57-58.

CHAPITRE I. LA PROTECTION DES CIVILS : UN CONCEPT AUX FONDEMENTS JURIDIQUES MULTIPLES

« [...] Le droit international évolue en fonction des événements, des possibilités et des idées. C'est ce qui explique sa fragmentation en un grand nombre de régimes de traités créés à telle ou telle occasion précise, traitant de problèmes spécifiques suscités par des événements concrets. Mais comme tout est lié, ces régimes se recoupent. On s'aperçoit alors que les règles ne sont pas toujours cohérentes, mais qu'elles peuvent aussi se renforcer mutuellement. La question se pose donc de savoir s'il y a conflit et tension, ou plutôt synergie, entre les divers régimes »¹⁶⁵.

Ainsi, le caractère diffus, épars ou hétérogène du cadre juridique sur lequel repose la PdC n'est nécessairement pas un obstacle à sa mise en œuvre effective aussi longtemps que les règles ne se contredisent pas. Cela peut être, au contraire, d'un intérêt considérable dans la mesure où chaque source normative participant à ce cadre juridique général s'avère complémentaire. En revanche, si tel n'est pas le cas, la diversité des sources peut être défavorable et conduire inexorablement à une multitude d'interprétations contradictoires et à des conflits de normes qui ne facilitent pas la mise en œuvre effective dudit concept.

L'analyse des résolutions du Conseil de sécurité portant sur la PdC dans les zones de conflits révèle qu'au-delà des dispositions de la Charte, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme constituent les principales matières juridiques de référence. C'est la raison pour laquelle, dans son *Rapport sur la protection des civils pendant les conflits armés* du 8 septembre 1999, le Secrétaire général des Nations Unies rappelait aux États la nécessité d'adhérer aux instruments du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du

¹⁶⁵ BOTHE (M.), « The Historical Evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Refugee Law and International Criminal Law », dans FISCHER (H.), *Crisis management and humanitarian protection*, BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 37 ; cité par DROEGE (C.), « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives ? », *RICR*, n° 871, septembre 2008, p. 501-548.

droit des réfugiés, lesquels constituent l'arsenal juridique essentiel pour la PdC¹⁶⁶. Si l'applicabilité du droit international humanitaire en période de conflit armé va de soi — le DIH étant le droit des conflits armés — tel n'était pas le cas du droit international des droits de l'homme, jadis considéré comme ne s'appliquant qu'en période de paix. Cette distinction qui tendait à réduire le champ d'application *rationne temporis* du DIDH n'a pas résisté à l'interprétation dynamique des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ont pour objectif principal d'accorder une protection optimale à l'individu même en temps de guerre. L'invocation de ces instruments par le Conseil de sécurité au soutien de ses résolutions sur la PdC nécessite qu'on s'appesantisse sur leur interaction (**Section I**).

Cependant, bien que le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme soit principalement mobilisés pour la protection des civils dans les conflits armés, ils ne constituent pas le titre juridique direct qui fonde le déploiement des opérations de paix par le Conseil de sécurité aux fins de protection des civils. Comme l'a affirmé la CIJ, « [à] l'effet de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence d'une organisation internationale, il convient de se reporter aux règles pertinentes de l'Organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif »¹⁶⁷. On en déduit que l'appréciation de la légalité des résolutions du Conseil de sécurité mandatant les opérations de paix des Nations Unies de protéger les civils ne peut être faite qu'au regard de ce que prévoit la Charte, notamment les dispositions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales (**Section II**). D'ailleurs, c'est conformément à la Charte des Nations Unies que les États se sont engagés à agir tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, en cas de violations graves des Conventions de Genève ou de ces Protocoles¹⁶⁸.

¹⁶⁶ S/1999/957, §. 36.

¹⁶⁷ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif*, CIJ, Rec. 1996, p. 12, §. 19.

¹⁶⁸ Article 89 PA. I.

SECTION I. LES FONDEMENTS DE LA PDC EXTERNES À LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Outre les dispositions de la Charte des Nations Unies qui servent de fondement à l'action de l'Organisation, la protection des civils est régie par un cadre juridique dans lequel interagissent principalement le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et accessoirement, le droit international pénal¹⁶⁹... Ces instruments, « [...] triade classique de protection internationale de la personne humaine »¹⁷⁰, sont des branches du droit international public et, par conséquent, en présentent tous les caractères.

S'il nous est acceptable de reconnaître que le droit international humanitaire a précédé le système conventionnel des droits de l'homme tel qu'il a été construit depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, il nous l'est moins quand il s'agit d'admettre que le DIH a précédé « les droits de l'homme » et que « le droit international humanitaire a donc mis l'accent sur l'importance de la personne humaine avant l'essor des droits de l'homme »¹⁷¹. Car, autant « les lois de la guerre sont aussi anciennes que la guerre

¹⁶⁹ Dans un article « Droit international pénal », Damien SCALIA décrivait la relation entre le DIH et le droit international pénal en ces termes : « [...] le droit humanitaire est largement-sans néanmoins être totalement-dépendant du droit international pénal en ce qui concerne sa mise en œuvre et son interprétation. Cela dit, constituant l'un des principaux mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire, le droit international pénal est naturellement conduit à puiser dans ce droit les éléments nécessaires à son application. Autrement dit, la dépendance du droit humanitaire par rapport au droit international pénal implique inévitablement une dépendance de ce dernier par rapport au droit humanitaire, qui tient au recours par les juridictions pénales internationales à ce droit pour les besoins de l'application du droit international pénal. », dans STEENBERGHE VAN (R.) (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 211. Cependant, la répression des infractions de guerre qu'organise le droit international pénal n'intervenant souvent qu'à la fin du conflit, sa réelle fonction protectrice a été interrogée. À ce titre, Christophe SWINARSKI observait : « Cette nouvelle normative matérielle participe indubitablement de la protection de l'être humain. Mais, cet ensemble de normes transpose et intègre au mécanisme de responsabilité internationale les concepts du droit pénal ; il s'agit des conséquences des violations et d'inobservances des règles plutôt que de la protection de la personne. », in « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *RCADI*, vol. 391, 2018, p. 202-203.

¹⁷⁰ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 203.

¹⁷¹ BUIRETTE (P.), *Le droit international humanitaire*, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2019, p. 33-34.

elle-même et la guerre aussi ancienne que la vie sur terre »¹⁷², autant « l'histoire des droits de l'homme se confond avec l'histoire des hommes »¹⁷³. En effet, certes, il est vrai qu'avant la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, aucun instrument international ne consacrait véritablement des engagements pris entre États en matière de droits de l'homme¹⁷⁴. Néanmoins, il existait des textes — eux-mêmes étant l'aboutissement d'une longue évolution historique de certaines idées très anciennes — qui se rapportaient à la protection de l'individu et relevaient de législations nationales dépourvues de toute portée juridique internationale¹⁷⁵. Parmi ces textes, on peut citer la *Magna carta* de 1215, la *Bill of Rights* de 1689, la Déclaration des droits de l'homme de Virginie 1776, la Déclaration d'indépendance américaine de 1776 et la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789. C'est ce que confirme IQBAL AL-FALLOUJJI quand il écrivait : « le droit international humanitaire doit sa naissance aux règles des droits de l'homme,

¹⁷² PICTET (J.), *Développement et principes du droit international humanitaire*, Genève, Paris, Institut Henry-Dunant, Pedone, 1983, p. 12.

¹⁷³ MBAYE (K.), « L'Organisation des Nations Unies et les droits de l'homme », in BARDONNET (D.), *The adaptation of structures and methods at the United Nations*, Actes de Colloques/Workshop Series de l'Académie de droit international de la Haye, Boston, Leiden Brill, Nijhoff, 1986, p. 289.

¹⁷⁴ D'une part, il est inexact et excessif, à notre sens, d'affirmer qu'« il n'existait pas, avant la Déclaration universelle, de document de droit international consacrant les engagements pris entre États en matière de droits de l'homme. » FORTIN (K.), « Complémentarité entre le CICR et les Nations Unies et entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme entre 1948 et 1968 », *RICR*, vol. 94, sélection française 2012/4., p. 250. Non seulement la DUDH a été adoptée un jour plus tard que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mais aussi, la nature même du DUDH, en dépit de son caractère « universelle », ne laissait présager, à l'époque, que les États ont voulu contracter des obligations les liants juridiquement. D'autre part, avant la décennie 1940, la protection juridique internationale des droits de l'homme était embryonnaire et fragmentée : « En raison des bouleversements territoriaux effectués au nom du principe des nationalités, le sort des populations minoritaires est pris en considération par le biais de mécanismes de protection internationale, placés sous l'autorité de la Société des Nations (SDN). De même, une protection internationale des travailleurs est instituée avec la création de l'Organisation internationale du travail (OIT) », BUIRETTE (P.), *Le droit international humanitaire*, op. cit., p. 34., CASSIN (R.), « Les droits de l'homme », *RCADI*, vol. 140, 1974, p. 323-331.

¹⁷⁵ Voir à ce propos, NERI (K.), HAQUIN SAENZ (L.), *Histoire des droits de l'homme de l'antiquité à l'époque moderne*, Bruylant, 2015, 217 p.

qui étaient déjà consacrées par certaines législations nationales, notamment le droit à la vie et à la sécurité »¹⁷⁶.

Ainsi, le souci des coutumes et codes anciens, à l'instar du Code LIEBER, d'épargner ceux qui ne combattent pas n'est rien d'autre que l'expression d'une conscience morale et d'une conscience légale de l'existence de « droits naturels » inhérents à l'être humain, tel qu'il a pu être dégagé à travers plusieurs théories et mythologies¹⁷⁷. D'ailleurs, n'a-t-on pas reconnu que « [l]a paix est la condition première du plein respect des droits de l'homme et la guerre est la négation de ces droits »¹⁷⁸ ? Autrement dit, si la guerre est la négation des droits de l'homme, le DIH qui régleme la guerre ne peut, de ce point de vue, précéder les « droits de l'homme » dont il en est que l'expression claire dans un contexte particulier. Comme l'écrivait Alessandro MIGLIAZZA, « [l]es droits de l'homme ont [...] provoqué une évolution du droit de la guerre dont ils ont tracé les lignes directrices. [...] Les droits de l'homme ont mis en lumière le but fondamental poursuivi par le droit de la guerre, soit la protection et la sauvegarde des valeurs humaines : par cela, ils ont mis l'accent sur la protection des individus impliqués dans des conflits tandis que selon la doctrine classique le droit de la guerre visait plutôt à la protection de groupes humains et d'intérêts étatiques »¹⁷⁹.

La codification du droit international humanitaire et celle du droit international des droits de l'homme ont été faites dans des enceintes différentes pour des raisons idéologiques¹⁸⁰. C'est ce qui explique que « la Déclaration universelle de 1948 laisse

¹⁷⁶ AL-FALLOUJJI (I.), « Pour une thèse plus humaniste de “tous les droits de l'homme” », dans SWINARSKI (C.) (dir.), *Studies and essays on international humanitarian law and red cross principles in honour of Jean Pictet*, Leiden, Genève, Martinus Nijhoff, CICR, 1984, p. 626.

¹⁷⁷ Voir les théories du droit naturel, le *mythe d'Antigone*, les théories de la loi divine en lien avec les droits de l'individu, l'utilitarisme positiviste et les évolutions doctrinales de la théorie moderne des droits naturels avec St Thomas d'Aquin, les écoles de pensée de Francisco de Victoria, de Suarez, Hugo de Groot, Pufendorf, Hobbes, Locke, Wolf, Vattel, J. J. Rousseau, Hobbes...

¹⁷⁸ Voir, Résolution XXIII, « Protection des droits de l'homme en cas de conflit armé », adoptée par la Conférence internationale des droits de l'homme, Téhéran, 12 mai 1968.

¹⁷⁹ MIGLIAZZA (A.), « L'évolution du droit de la guerre par rapport au mouvement pour les droits de l'homme », *RCADI*, vol. 137, 1972, p. 194.

¹⁸⁰ La codification du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés est intervenue au sein de l'Organisation des Nations Unies qui s'employait à mettre hors la loi l'emploi de la force armée alors que le Comité international de la Croix rouge s'évertuait à codifier

totale à l'écart la question du respect des droits de l'homme dans les conflits armés [et que] parallèlement, lors de l'élaboration des Conventions de Genève de 1949, il n'a guère été question des droits de l'homme »¹⁸¹. De plus, leur développement n'a pas suivi la même trajectoire : « Le droit international humanitaire a évolué dans le sens inverse des droits de l'homme et ce double mouvement a favorisé leur rapprochement. Alors que les droits de l'homme, initialement abstraits et universels, vont de plus en plus vers la protection de catégories de personnes, de situations ou de droits concrets et spécifiques, le droit international humanitaire, d'abord étroitement limité (blessés, malades, naufragés), n'a cessé d'élargir son champ d'application (prisonniers, personnes civiles, conflits armés non internationaux) jusqu'à viser, finalement, en quelque sorte toutes les personnes qui souffrent et réclament secours ou protection (y compris les victimes de catastrophes naturelles ou autres situations d'urgence du même ordre, c'est-à-dire les victimes internes d'oppressions politiques) »¹⁸².

En admettant définitivement à partir de la fin des années soixante que le DIH n'est pas le droit exclusif des conflits armés, son rapprochement du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés s'est fait concomitamment à celui des institutions qui les ont portés. Progressivement, à la logique initiale de la spécialisation, s'est superposée celle de la concertation entre ces trois branches du droit international¹⁸³.

Néanmoins, il est vite apparu que les liens qu'entretiennent ces corps de droit peuvent paraître très ambigus et paradoxaux sur le plan opérationnel¹⁸⁴. La concertation entre

le droit des conflits armés. Voir, SCHINDLER (D.), « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », *RICR*, n° 715, 1979, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzh5q.htm>, consulté le 08/04/19. DOSWALD-BECK (L.), VITE (S.), « Le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme », *RICR*, 1993, p. 99.

¹⁸¹ SCHINDLER (D.), « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », *RICR*, n° 715, 1979, *op. cit.*

¹⁸² TURPIN (D.), « ONU, CICR, et droit international humanitaire », *RQDI*, vol. 8-1, 1993, p. 81.

¹⁸³ TURGIS (S.), *Les interactions entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, Paris, Pedone, Publications de l'Institut international des droits de l'homme n 17, 2012, p. 57.

¹⁸⁴ *Ibid.*

les instruments de ces différentes branches du droit international qu'inaugurerait ainsi ce rapprochement à la fois institutionnel et normatif n'a pas pu échapper à la doctrine. Dès lors, la question de leur fusion, de leur confusion ou encore de leur complémentarité a été évoquée¹⁸⁵. Il était question de savoir de quelle manière le DIH se situe par rapport aux droits de l'homme et quel rapport d'interdépendance on peut établir entre eux en droit international. Plusieurs thèses ont été développées à cet égard¹⁸⁶.

Alors que la *thèse intégrationniste* voulait faire englober le droit humanitaire dans les droits de l'homme en raison de leur finalité commune et de l'ordre chronologique de leurs apparitions respectives en droit international positif, la *thèse séparatiste* y voit des droits autonomes régissant des situations différentes et ne pouvant avoir, par conséquent, de dénominateur commun¹⁸⁷. Quant à la *thèse de la convergence*, elle « vise la protection effective la plus large possible de la personne humaine par l'application cumulative des deux corps de droit, de telle sorte qu'on est amené à parler d'un corps unifié des droits de l'Homme au sein des différents chapeaux institutionnels »¹⁸⁸. Enfin, la *thèse complémentariste*, tout en admettant que ces différents corpus juridiques ne soient pas identiques et demeurent en fin de compte deux corps de règles distincts, reconnaît que les deux régimes se complètent mutuellement par le biais d'« *une relation de subsidiarité, voire de superposition* »¹⁸⁹.

¹⁸⁵ FLAUSS (J-F.), « les droits de l'homme et la Convention de Genève de du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés », in CHETAIL (V.), FLAUSS (J-F.) (dir.), *La Convention de Genève de du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 94.

¹⁸⁶ MIGLIAZZA (A.), « L'évolution du droit de la guerre par rapport au mouvement pour les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 193 ; HERTIG-RANDALL (M.), « The History of International Human Rights Law », dans KOLB (R.), GAGGIOLI (G.) (dir.), *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 15-34.

¹⁸⁷ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 210-211.

¹⁸⁸ HEINTZE (H-J.), « Recoupement de la protection des droits de l'Homme et du droit international humanitaire (DIH) dans les situations de crise et de conflit », *Cultures & Conflits*, n°20, p. 123-147.

¹⁸⁹ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 211.

Ainsi, contrairement aux thèses des « intégristes » d'une part et des « sécessionnistes » ou des « autonomistes » d'autre part, pour reprendre l'expression de Jean — François FLAUSS¹⁹⁰, cette dernière thèse de la complémentarité semble s'être imposée puisqu'elle concilie ces instruments dans leurs différences. Éric DAVID corrobore cette approche en affirmant que « les règles protectrices des droits de la personne ne font cependant pas directement partie du droit des conflits armés, même si certaines règles des deux systèmes sont similaires. Comme toute autre norme, les règles des droits de la personne sont à côté du droit des conflits armés »¹⁹¹. Jean PICTET ne pensait pas moins, quand il concluait que « [...] les deux systèmes sont proches, mais distincts et ils doivent le rester. Ils sont complémentaires et se complètent même admirablement »¹⁹²

Somme toute, ce qui est commun à toutes ces thèses réside dans la reconnaissance de l'existence d'une interaction normative entre ces instruments (§.1). En revanche, ce qui les oppose au fond, et pour lequel on ne saurait les confondre, c'est que loin d'être totale et absolue, l'interaction entre ces instruments reste limitée, car, quoique réels sont les efforts tendant à humaniser la guerre, le droit international humanitaire reste le droit « principal » des conflits armés, un droit qui ne protège qu'*a minima* les droits de la personne humaine (§.2).

§.1. L'interaction entre les principaux instruments de protection des civils

Le droit international humanitaire est un droit entrouvert aux droits de la personne¹⁹³ parce que d'une part, en droit international général, un conflit armé ne constitue pas nécessairement une cause de terminaison ou de suspension des traités, encore moins

¹⁹⁰ J-F. FLAUSS a employé ces expressions pour identifier les différentes théories développées par la doctrine autour de ce qu'il désigne par la « querelle scolastique » ou de « bataille d'Hernani » portant sur la spécificité des droits de l'homme en droit international ; « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », dans SFDI, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, p. 13-14.

¹⁹¹ DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 5^e éd., 2012, p. 97.

¹⁹² PICTET (J.), *Développement et principes du droit international humanitaire*, op. cit., p. 10.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 93.

de ceux relatifs aux droits de la personne et d'autre part, parce que le droit international humanitaire n'exclut pas, lui-même, l'application des droits de l'homme plus protecteurs dans certains cas¹⁹⁴.

En réalité, aucune disposition de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 ne traite expressément des effets des conflits armés sur les traités. Ainsi, dans les conclusions de ses travaux menés sur le sujet, l'Institut de droit international adopta un projet d'articles dont le 2e stipulait que « [l]e déclenchement d'un conflit armé n'entraîne pas *ipso facto* l'extinction des traités en vigueur entre les parties au conflit armé, ni la suspension de leur application »¹⁹⁵. Plus spécifique aux traités relatifs aux droits de la personne, l'article 4 de ce même projet disposait que « [l]'existence d'un conflit armé n'autorise pas une partie à mettre fin unilatéralement aux dispositions d'un traité relatives à la protection de la personne humaine, ni à en suspendre l'application, à moins que le traité n'en dispose autrement »¹⁹⁶. Telle est également la position de la Commission du droit international exprimée à l'article 5 de son projet d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités, qui prévoit que « dans le cas des traités dont le contenu implique qu'ils continuent de s'appliquer, dans leur intégralité ou en partie, durant un conflit armé, la survenance d'un conflit armé n'empêche pas en elle-même leur application »¹⁹⁷. En revanche, la survenance d'un conflit peut être une cause de suspension ou de dénonciation d'un traité dans les cas où la situation constitue un « changement fondamental des circonstances »¹⁹⁸, « rendant l'exécution [du traité] impossible »¹⁹⁹. Encore faut-il que la situation — le conflit armé en l'espèce — ne « résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute

¹⁹⁴ D'ASPREMONT (J.), DE HEMPTINNE (J.), *Droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 2012, p. 82.

¹⁹⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 61, t. II (session d'Helsinki, 1985), p. 280.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ A/ CN.4/SER.A/2008/Add.1 (Part 2), *Annuaire de la Commission du droit international 2008*, vol. II (Deuxième partie), Chap. V., p. 50.

¹⁹⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités, article 62.

¹⁹⁹ *Ibid.*, article 61.

autre partie au traité »²⁰⁰ et que cet État n'ait pas perdu son droit d'invoquer les articles 61 et 62 en raison des restrictions prévues à l'article 45 de la Convention de Vienne²⁰¹.

Il en va de même pour la CIJ, quand elle observa dans son avis consultatif sur *la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, que « la protection offerte par le pacte international relatif aux droits civils et politiques ne cesse pas en temps de guerre »²⁰² ; ce qui lui a permis plus tard de préciser dans son avis du 9 juillet 2004, que « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires du type de celle figurant à l'article 4 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ».

Il s'ensuit que « dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international »²⁰³. Dès lors, si ces instruments peuvent s'appliquer cumulativement dans une optique de complémentarité (B), c'est parce qu'ils ont des normes de protection juridique convergentes (A), c'est-à-dire, « ce fonds commun qui semble les prédestiner à de multiples et fructueux échanges »²⁰⁴.

²⁰⁰ Les exceptions fixées à l'alinéa 2 de l'article 61 et à celui 2 a de l'article 62 de la Convention de Vienne, *loc. cit.*

²⁰¹ L'article 41 dispose qu'« Un État ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et 62 si, après avoir eu connaissance des faits, cet État : a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valide, reste en vigueur ou continue d'être applicable ; ou b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application ».

²⁰² *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ, Rec. 1996, p. 240, §. 25.*

²⁰³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004, CIJ, Rec. 2004, p. 178, § 106 ; Activités armées sur le territoire du Congo, arrêt du 19 décembre 2005, CIJ, Rec. 2005, §. 216 et suivants.*

²⁰⁴ KOLB (R.), « Relations entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Aperçu de l'histoire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Conventions de Genève », *RICR*, 1998, n° 831, p. 437-447.

Toutefois, avant même d’aborder les relations existantes entre ces instruments, il nous faut convenir avec Christophe SWINARSKI que la rencontre du DIH et des droits de l’homme a engendré sur le plan lexical, l’usage d’une série de termes proches, mais comportant de fines nuances. Selon lui : « [l]e premier stade de ce processus a fait usage des termes : “interdépendance”, “coexistence” et “coordination”. En l’occurrence, ces termes se réfèrent aux rapports globaux entre les deux corps de règles, en tant qu’ensembles autonomes, marquant la relation entre eux en droit international général. À la deuxième étape, trois nouveaux termes sont venus s’y ajouter, ceux de “complémentarité”, de “concurrence des champs d’application” et de “convergence”. Ils s’adressaient plus directement aux relations entre les effets des deux systèmes, plutôt qu’aux rapports globaux entre eux. La troisième étape a vu apparaître trois termes encore de ce lexique, notamment ceux de “confluence”, de “transplantation” et de “interpollinisation” (cross-pollinisation). Ce sont des termes qui connotent les relations fonctionnelles entre les deux systèmes, la connexion de leurs substances, même si la réalité de telles relations n’a pas encore été généralement reconnue. Le rôle qu’ils peuvent marquer et qu’ils continuent à remplir dans l’articulation du discours sur le DIH et les droits de l’homme apporte un éclairage normatif important »²⁰⁵.

Nous avons retenu la « convergence » et la « complémentarité » puisqu’elles nous permettent de montrer les finalités de protection de l’être humain communes aux deux régimes tout en n’écartant pas pour autant les effets complémentaires et la concurrence des champs d’application des deux droits²⁰⁶.

A. La convergence des normes

Il est traditionnellement soutenu que le droit international humanitaire produit des effets entre les parties au conflit tandis que les droits de l’homme s’appliquent aux rapports entre un État et les individus sous sa juridiction²⁰⁷. Toutefois, le

²⁰⁵ SWINARSKI (C.), « Effets pour l’individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 216.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ D’ASPREMONT (J.), DE HEMPTINNE (J.), *Droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 81.

développement de ces deux branches et leur interprétation sans cesse évolutive dans le but d'assurer une meilleure protection aux individus nous convient à dépasser cette distinction classique ; car, le droit international humanitaire régit non seulement les rapports entre les parties au conflit, mais également les rapports entre eux et les populations civiles. Quant aux droits de l'homme, il est désormais admis qu'ils régissent, outre les relations État-individu (effet vertical), les relations entre particuliers également (effet horizontal)²⁰⁸. La convergence de ces instruments s'illustre donc à travers le partage de finalités communes ainsi que par « la dynamique des deux droits, avec l'accent sur leur aptitude, en dépit de toutes les différences [...] à construire un domaine conjoint d'application en commun »²⁰⁹.

Si plusieurs études ont été consacrées à la relation qu'entretient le DIH avec le DIDH et le droit des réfugiés, c'est bien en raison de « *the convergences between the three regimes of protection of the rights of the human person* »²¹⁰. Et, ce sont surtout les liens du DIH d'avec le DIDH qui ont le plus retenu l'attention de la doctrine²¹¹. Ces deux branches sont les références principales en matière de protection internationale de la personne humaine par « [...] l'heuristique de leur dénominateur commun, c'est-à-dire leur suprême valeur fondatrice qui est la dignité humaine »²¹².

Parce qu'ils ont la protection de l'individu au cœur de leurs préoccupations, le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire ont été présentés comme des branches humanitaires du droit international général²¹³, des « proches parents »²¹⁴ ou mieux encore comme « deux frères siamois intimement

²⁰⁸ Voir les dispositions des articles 29 du DUDH et 17 de la Conv. EDH.

²⁰⁹ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 220.

²¹⁰ CANÇADO TRINDADE (A. A.), *International Law for Humankind*, Brill, Nijhoff, 2010, p. 528.

²¹¹ DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, *op. cit.*, p. 93, note 2, pour une liste non exhaustive de ces études.

²¹² SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 205.

²¹³ PATRNOGIC (J.), « Réflexions sur la relation entre le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés : leur promotion et leur diffusion », *RICR*, 1988, p. 382.

²¹⁴ KOLB (R.), « Aspects historiques de la relation entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme », *Annuaire canadien de Droit international*, n 37, 1999, p. 57.

accolés »²¹⁵. Pris individuellement, le droit humanitaire serait la branche des droits de l'homme applicable aux conflits armés²¹⁶ ou encore, la partie du droit des droits de l'homme adaptée aux conditions de guerre²¹⁷. Outre le partage de principes et valeurs communs, on peut démontrer le lien existant à travers l'identification de certains droits qui leur sont communs et que tous protègent, chaque instrument à sa manière, mais également par l'existence d'une circulation des sources ou d'un flux normatif entre ces instruments.

En effet, même si c'est à des degrés divers, ces instruments ont en partage un fond commun de principes que sont l'inviolabilité, la non-discrimination et la sûreté²¹⁸. Plus concrètement, ces règles communes qui sont relatives à la protection du droit à la vie, à l'interdiction des peines et traitements inhumains, et au droit à une bonne administration de la justice²¹⁹, pour ne citer que ceux-ci, figurent à l'article 3 commun aux quatre CG de 1949, de même que dans les textes internationaux universels et régionaux des droits de l'homme, notamment dans la DUDH²²⁰, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²²¹, dans la Convention européenne

²¹⁵ SZUREK (S.), « Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire entre guerre et paix », dans CHAMPEIL-DESPLATS (V.), FERRE (N.) (dir.), *Frontières du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, Paris, LGDJ, 2007, p. 195-199.

²¹⁶ CERNA (C. M.), « Human Rights in Armed Conflict: Implementation of International Humanitarian Law Norms by regional Intergovernmental Human Rights Bodies », dans, KALSHOVEN (F.), SANDOZ (Y.) (dir.), *Implementation of International Humanitarian Law*, Geneva, 1989, p. 39. DOSWALD-BECK (L.), VITE (S.), « le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme », *RICR*, n° 800, 1993, p. 99.

²¹⁷ FORTIN (K.), « Complémentarité entre le CICR et les Nations Unies et entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme entre 1948 et 1968 », *RICR*, *op. cit.*, p. 262.

²¹⁸ PICTET (J.), *Les principes du droit international humanitaire*, Genève, CICR, p. 33 - 46. Voir en ce sens, les termes de l'article 27 de la IVe Convention de Genève de 1949.

²¹⁹ Voir en ce sens, EL KOUHENE (M.), *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droit de l'homme*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, p. 31. Concernant le cas spécifique de la protection du droit à la vie au regard du DIH et du DIDH, voir : GAGGIOLI (G.), *L'influence mutuelle entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire à la lumière du droit à la vie*, Paris, Pedone, 2013, 614 p.

²²⁰ Articles 3, 5, 7, 8, 9, 11.

²²¹ Articles 6, 7, 9, 10, 14, 15.

des droits de l'homme²²², dans la Convention américaine des droits de l'homme²²³, et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²²⁴.

Par ailleurs, la convergence de ces instruments est plus marquée dans les conventions de Genève et leurs protocoles de 1977 que dans les conventions de La Haye, car celles de Genève et leurs protocoles traitent directement du sort des êtres humains affectés par la guerre (les victimes) tandis que le droit de La Haye avait pour préoccupation première de réglementer la conduite des hostilités et aussi en raison du rapprochement institutionnel intervenu progressivement.

Concrètement, toutes les personnes protégées (blessés, malades, prisonniers de guerre, personnes civiles) bénéficient de la protection contre toutes les atteintes qui peuvent être portées contre leur vie, à leur santé et à leur bien-être physique ou mental, tant qu'elles ne participent pas ou plus directement aux hostilités. Ces atteintes concernent le meurtre, la torture sous toutes ses formes, qu'elle soit physique ou mentale, les peines corporelles, et les mutilations²²⁵.

Ainsi, outre les dispositions de l'alinéa (a) du paragraphe 1 de l'article 3 commun aux quatre CG²²⁶, il est aussi interdit de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion²²⁷, de même que, toute personne sautant en parachute d'un aéronef en perdition²²⁸. Quant aux civils, outre l'interdiction d'attenter à leur vie tant qu'ils ne participent pas

²²² Articles 2, 3, 5, 7.

²²³ Articles 4, 5, 7, 8, 9.

²²⁴ Articles 4, 5, 7, 8, 9.

²²⁵ Art 75, 2 a, PA. I.

²²⁶ « [...] A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus [blessés, malades, civils, détenus] : a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices [...]. »

²²⁷ Article 23 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexe à la Convention (II) du 29 juillet 1899 et de Convention (IV) du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Voir également le Commentaire de 1987 sur les articles 37 et 41 du Protocole I relatif à l'interdiction de la perfidie.

²²⁸ Article 42 du PA. I.

directement aux hostilités, il est interdit de les affamer ou de détruire les biens et installations indispensables à leur survie²²⁹. Aussi, ces dispositions du DIH relatives à la protection de la vie des personnes protégées réaffirment l'interdiction des peines et traitements inhumains consacrée en DIDH. Quant à la sûreté des personnes protégées sur un territoire occupé, la quatrième Convention assure l'intangibilité de leur droit tout en encadrant les restrictions dont ils peuvent faire l'objet. Ainsi, outre la prohibition de la prise d'otages et de la déportation des personnes civiles, la privation de liberté des prisonniers de guerre, la rétention du personnel sanitaire tombé aux mains de l'ennemi, l'internement de personnes civiles ennemies, le droit d'imposer un travail aux prisonniers de guerre et aux personnes civiles ennemies font l'objet de stipulations détaillées²³⁰.

Enfin, le principe de non-discrimination est fortement affirmé à l'article 3 commun aux Conventions puisqu'il oblige les parties à accorder le bénéfice de toutes les garanties sus-énumérées à toutes les personnes protégées sans « [...] aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue ». Il en est de même des articles 75 du PA. I et 4 à 6 du PA. II qui protègent, sans aucune discrimination, toutes les personnes ne bénéficiant pas d'un traitement plus favorable en vertu des conventions et des Protocoles. Toutefois, ces personnes ne bénéficieront des mesures de sûreté prévues à ces articles qu'à la condition d'être « détenue [s] ou internée [s] pour des actes en relation avec le conflit armé ». Autrement dit, les personnes arrêtées ou poursuivies pour d'autres raisons n'ayant aucun lien avec le conflit armé ne bénéficieront pas de ces dispositions. Le régime de protection qui peut alors les préserver contre l'arbitraire du pouvoir occupant est celui qui reste applicable en tout temps ; en l'espèce, les seules dispositions de sûreté correspondantes figurant dans les instruments des droits de l'homme²³¹.

²²⁹ Articles 51 et 54 du PA. I.

²³⁰ CG. IV, Section III.

²³¹ CICR, « Rapport sur la protection des victimes de la guerre. Conférence internationale pour les victimes de la guerre », Genève, juin 1993, p. 33.

Par ailleurs, la convergence des normes se manifeste également à travers le mécanisme de renvoi textuel existant entre ces régimes de droit. Ainsi, il est fréquent de voir des traités de droits de l'homme se référer au DIH et inversement, des dispositions de DIH renvoyant à des règles de DIDH²³². L'exemple qui le plus cité est celui de la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989. En effet, le protocole facultatif à la CIDE relatif à l'implication des enfants dans les conflits armés accroît de façon significative la protection de l'enfant, dans le cadre d'un conflit armé non international, qu'il ne l'est à l'article 4 du P. A. II²³³. C'est ce mécanisme de renvoi textuel que certains auteurs ont qualifié d'« humanitarisation » des droits de l'homme²³⁴. Quant aux articles 75, 76, 77 du PA I, et 4, 5, 6 du PA. II, Aristidis CALOGEROPOULOS-STRATIS conclut à « un genre de duplicata des droits de l'homme transférés dans le domaine du droit humanitaire »²³⁵. Au-delà de leur convergence, la thèse de la complémentarité de ces régimes de protection de l'individu s'en sort définitivement confortée.

B. La complémentarité des régimes

Par la « complémentarité » des deux systèmes normatifs, l'on peut entendre des situations différentes, d'après Christophe SWINARSKI. « Pour la première, le système tout entier, que ce soit celui des droits de l'homme ou celui du DIH, peut être considéré

²³² Il existe également des conventions dont certaines dispositions résultent d'un mélange de droits de l'homme et du droit international humanitaire. On peut citer : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (art. 11) ; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (art. 22) ; la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 11).

²³³ Ce protocole de 2000, à son article 4, interdit de façon absolue aux groupes armés distincts des forces armées d'un État d'enrôler et d'utiliser dans les hostilités des mineurs de moins de 18 ans alors que l'article 4 du PA. II ne l'interdisait que pour les enfants de moins de 15 ans. Il faut également ajouter que le même protocole à la CIDE prohibe l'enrôlement forcé ou obligatoire et leur participation directe aux hostilités avant 18 ans.

²³⁴ La paternité de l'expression est attribuée à THÉODOR MERON dans « The Humanization of Humanitarian Law », *AJIL*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 266 et suivantes, cité par HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, op. cit., p. 188 ; D'ASPREMONT (J.), DE HEMPTINNE (J.), *Droit international humanitaire*, op. cit. p. 82.

²³⁵ CALOGEROPOULOS-STRATIS (A.), « Droit Humanitaire-droits de l'homme et victimes des conflits armés », dans SWINARSKI (C.) (dir.), *Studies and essays on international humanitarian law and red cross principles in honour of Jean Pictet*, op. cit. p. 658.

complémentaire de l'autre, dans les circonstances où la protection par l'un d'entre eux s'avère insuffisante, incomplète ou politiquement inacceptable. Dans la seconde, la complémentarité est une situation dans laquelle une norme d'un système postule qu'on étende les effets de protection au-delà de ce qu'offre la règle de l'autre, toutes les deux s'appliquant à la même situation »²³⁶.

Il est un constat incontestable que seule une infime partie du DIH conventionnel est applicable aux conflits armés non internationaux²³⁷ ; et ce, en dépit des efforts sans cesse croissants tendant à faire suivre l'évolution des situations conflictuelles internes plus nombreuses par le droit humanitaire. Il en ressort que la protection des victimes des conflits non internationaux par le DIH reste bien restreinte si on la compare avec celle des victimes des conflits internationaux. Dès lors, s'il s'avère que les conditions d'application du droit humanitaire ne sont pas réunies ou que des cas nécessitant une protection venaient à être occultés par ce droit, n'est-il pas souhaitable et opportun de pouvoir faire appel à d'autres droits ou mieux encore, aux droits de l'homme ? La réponse lointaine à cette question se trouva au cœur de la célèbre *clause* dite de « *Martens* » ; une disposition longtemps attribuée au jurisconsulte estonien Frédéric Martens et dont la paternité a été récemment remise en cause²³⁸.

Cette célèbre clause, « matrice normative de la protection de la personne humaine »²³⁹, dont la valeur normative et portée juridique a été vivement critiquée²⁴⁰, fut ajoutée aux

²³⁶ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 218.

²³⁷ L'art. 3 commun aux 4 CG de 1949, le PA. II de 1977.

²³⁸ D'après de récentes recherches documentaires : GRADITZKY (Th.), Le discours juridique belge sur le droit de l'occupation au tournant du XIXe siècle : tentative de démystification et de déconstruction, Mémoire du certificat de formation à la recherche, ULB (inédit), 2014 citée par DAVID (E.), Principes de droit des conflits armés, Bruxelles, Bruylant, 6^e éd., 2019, p. 89-90. ; il a été découvert que le véritable auteur du texte est le Baron LAMBERMONT, Secrétaire général du ministère belge des Affaires étrangères et représentant de la Belgique à la Conférence de Bruxelles de 1874, qui le rédigea à la demande de la Russie. Quant à Frédéric MARTENS, le mérite lui revient d'avoir repris et lu le texte de Lambermont, sans que la Belgique en réclame la paternité pour des raisons politiques. Comme le suggère Éric David, ne serait-il pas convenable de parler de la clause « Lambermont / Martens » ?

²³⁹ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 302.

²⁴⁰ CASSESE (A.), « The Martens Clause : Half a Loaf or Simply Pie in the Sky ? », *EJIL* 1, 2000 ; p. 187-216.

préambules des Conventions II et IV de La Haye, respectivement de 1899 et de 1907. Dans sa formulation originelle, il proposa qu'« [e] n attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tel qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. ».

Il faut croire que ce « code plus complet » espéré est l'ensemble formé par les Conventions de Genève de 1949 dont les rédacteurs, convaincus des limites desdites conventions martèlent à travers les quatre Conventions que même en cas de dénonciation de ces traités, « [...] les Parties au conflit demeureront tenues de remplir en vertu des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique »²⁴¹. Les protocoles, en raison de la subjectivation des droits qui les caractérisent, reprennent la même disposition, non plus comme n'étant qu'une obligation des parties, mais également comme leur droit : « [d] ans les cas non prévus par le présent Protocole ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tel qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique »²⁴². Dans une formule plus aboutie, simple, avec un vocabulaire emprunté aux droits de l'homme, le deuxième Protocole additionnel place « la personne humaine » sous la sauvegarde des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique, dans les cas non prévus par le droit en vigueur²⁴³. On voit clairement à travers cette clause, une source « de protection humanitaire résiduelle »²⁴⁴, une prédisposition du DIH à faire combler ses propres insuffisances par d'autres droits susceptibles d'offrir une large protection à l'individu ou encore « à

²⁴¹ Voir les articles : 63 CG. I ; 62 CG. II ; 142 CG. III ; 158 CG. IV.

²⁴² Article 1, §. 2 du PA. I.

²⁴³ PA. II, préambule, 4^e Considérant.

²⁴⁴ MERON (Th.), « The Martens clause, principles of humanity, and dictates of public conscience », *AJIL*, vol. 94, n 1, 2000, p. 79. [Traduction libre]

prévenir l'évolution ultérieure des situations ou de la technique qui viderait de leur contenu les règles du droit international humanitaire »²⁴⁵.

Même en l'absence d'une interprétation consensuelle de son contenu et de ses effets juridiques²⁴⁶, cette clause « s'est révélée être un moyen efficace pour faire face à l'évolution rapide des techniques militaires »²⁴⁷. L'article 72 du P. A. I l'illustre bien : « [I]es dispositions de la présente Section complètent les normes relatives à la protection humanitaire des personnes civiles et des biens de caractère civil au pouvoir d'une partie au conflit énoncées dans la IV^e Convention, en particulier aux Titres I et III, ainsi que *les autres normes applicables du droit international qui régissent la protection des droits fondamentaux de l'homme* [nous soulignons] pendant un conflit armé de caractère international ».

Nul doute que c'est au cœur du droit international en général et plus particulièrement du droit des droits de l'homme qu'on retrouve ces principes d'humanité et d'exigences de la conscience publique. C'est bien dans ce contexte que la complémentarité des instruments de protection de la personne est manifeste, d'autant que ces instruments de droits de l'homme lient l'État et continuent à s'appliquer, même en période de conflit armé, par l'effet de certaines dispositions dites indérogeables. La résolution 1296 (2000) du Conseil de sécurité exprime cette complémentarité quand elle « réaffirme qu'il importe d'assurer le respect des dispositions pertinentes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés ».

D'une manière concrète, le DIDH s'applique dans les cas où le DIH ne prévoit aucune protection ou s'avère insuffisant comme le prévoit, entre autres, l'article 75 du PA. I : « [a] aucune disposition du présent article ne peut être interprétée comme limitant ou

²⁴⁵ SANDOZ (Y.) et al. (Éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1987, p. 39, citée par BIAD (A.), *La Cour internationale de Justice et le droit international humanitaire. Une lex specialis revisitée par le juge*, Bruxelles, Bruylant, Coll. CREDHO, 2011, p. 30 ; voir également en ce sens, STURMA (P.), « Rapports entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme », dans AKANDJI-KOMBE (J-F.), et al., *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au professeur Paul TAVERNIER*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1430.

²⁴⁶ BIAD (A.), *La Cour internationale de Justice et le droit international humanitaire. Une lex specialis revisitée par le juge*, op. cit., p. 30.

²⁴⁷ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, CIJ, Rec., 1996, op. cit., §. 78.

portant atteinte à toute autre disposition plus favorable accordant, en vertu des règles du droit international applicable, une plus grande protection aux personnes couvertes par le paragraphe »²⁴⁸. À titre d'exemple, le droit à la compensation pour une condamnation abusive garanti au paragraphe 6 de l'article 14 du Pacte des droits civils et politiques n'est pas prévu par l'article 75 du Protocole I. Néanmoins, du fait de la complémentarité de ces deux régimes de protection, une victime peut s'attendre à obtenir plus de protection au titre de la disposition des droits de l'homme que de celle du DIH²⁴⁹.

Par ailleurs, cette complémentarité « textuelle » se trouve renforcée à travers l'œuvre des organes de droits de l'homme, des juridictions, et du CICR comme l'observe Marco SASSÒLI lorsqu'il écrivait : « [l]e CICR contribue, en fait, au respect des droits de l'homme, dans le champ d'application du droit humanitaire et en dehors. Les institutions de mise en œuvre des droits de l'homme ont même la compétence juridique de vérifier si des mesures exceptionnelles ne violent pas le droit humanitaire, auquel cas elles violeraient également les droits de l'homme »²⁵⁰. Il en va ainsi lorsque le Comité des droits de l'homme observe que « l'applicabilité des règles du droit international humanitaire ne fait pas obstacle en soi à l'application du Pacte »²⁵¹. Et, « [m]ême si, pour certains droits consacrés par le Pacte, des règles plus spécifiques du droit international humanitaire peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation des droits consacrés par le Pacte, les deux domaines du droit sont complémentaires et ne

²⁴⁸ Article 75, §. 8 du PA. I.

²⁴⁹ SWINARSKI (C.), « On the Right to Fair Trial under International Law », dans BYRNES (A.) (dir.), *The Right to Fair Trial in International Comparative Perspectives*, Université de Hong Kong, 1997, p. 26-37.

²⁵⁰ SASSÒLI (M.), « Mise en œuvre du droit international humanitaire et des droits de l'homme : une comparaison », *Annuaire suisse de droit international*, vol. 43, 1987, p. 61.

²⁵¹ *Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le Rapport initial d'Israël*, CCPR/C/79/Add.93 du 18 août 1998, §. 10 ; CCPR/CO/78/ISR, 21 août 2003, § 11. Toujours à propos d'Israël, le même raisonnement a été adopté par la Commission internationale d'établissement des faits, instituée par le Comité des droits de l'homme, qui affirme dans son rapport que : « En effet, le droit des droits de l'homme et le droit international humanitaire ne s'excluent pas l'un l'autre, mais doivent être considérés comme complémentaires et se renforcer mutuellement pour offrir la meilleure protection possible aux personnes concernées », A/HRC/15/21, §. 71.

s'excluent pas l'un l'autre »²⁵². C'est la même idée qui a prévalu à l'Assemblée générale des Nations unies, lors de l'adoption de la résolution 2675 (XXV) relative aux *principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé*²⁵³.

Outre la jurisprudence de la CIJ évoquée plus haut, les juridictions régionales des droits de l'homme ont, elles aussi, entériné cette complémentarité du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme à travers une interprétation évolutive des droits de l'homme à la lumière du DIH et vice versa²⁵⁴. Toutefois, s'il a été facile d'établir théoriquement la complémentarité des deux branches de protection de la personne humaine, il en est tout autrement dans la mise en œuvre de cette complémentarité consacrée. Comme l'ont constaté les participants à la XXXI conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « la notion de complémentarité n'apporte pas de réponse aux questions juridiques d'interaction parfois complexes qui se posent dans des cas concrets sur le terrain »²⁵⁵.

§.2. Une interaction aux effets limités

La perspective d'une application cumulative du droit international humanitaire et des droits de l'homme est séduisante. Toutefois, elle ne va pas sans difficulté, car, comment appliquer à une même situation deux corps de règles dont les dispositions peuvent être contradictoires ou à l'aune desquels les droits protégés ne revêtent pas la

²⁵² *Observation générale* n° 29, §. 3 Comité des droits de l'homme, repris aussi dans *l'Observation générale* n°31, §. 11.

²⁵³ Le premier paragraphe du dispositif de la résolution dispose que « les droits fondamentaux de l'Homme qui sont acceptés en droit international et énoncés dans les instruments internationaux demeurent pleinement applicables en cas de conflit armé » ; AGNU, résolution 2675 (XXV), « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé », 9 décembre 1970.

²⁵⁴ Pour un examen approfondi de la jurisprudence y relative, voir : TURGIS (S.), *Les interactions entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, op. cit., p. 419-430 ; DIOP (F.), *Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire, réflexions sur la complémentarité de deux faces d'une même médaille*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 87-103.

²⁵⁵ CICR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Rapport de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge*, 31IC/11/5.1.2., Genève, 2011, p. 16.

même portée ? Les limites aux effets de l'interaction entre ces deux branches du droit international sont de nature différente et il n'est sans doute pas inutile de tenter d'en identifier quelques-unes.

Une vision trop idéaliste de la similitude d'objet et de la complémentarité entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme peut conduire à se méprendre sur l'effet réel de leur application cumulative. Il est vrai que les deux branches du droit international poursuivent un idéal humaniste et offrent des protections complémentaires qui se confortent mutuellement au cours d'un conflit armé. Et pourtant, ils ont dès leur création fort peu de choses en commun qui augurent leur application cumulative ardue : « [l]e droit des conflits armés n'est pas un droit comme les autres, car si c'est le droit des victimes, c'est aussi le droit de l'horreur [...] le droit de toucher l'être humain dans ce qu'il a de plus fondamental : sa liberté, son intégrité physique, sa vie »²⁵⁶. Leur complémentarité progressive constatée, loin d'être absolue, est imparfaite. C'est sans doute ce qui amène CORDULA DROEGE à qualifier la relation existante entre ces deux branches d'« affinités électives »²⁵⁷. Les situations diamétralement opposées qu'elles sont censées régir rendent leur application cumulative difficile.

Comme évoqué plus haut, le DID et le DIDH ne se rencontrent que pour la protection de certains droits fondamentaux. La particularité des droits protégés, communs aux deux régimes, réside dans leur inaliénabilité. C'est ce caractère propre à ces droits formant le « noyau dur » des droits de l'homme qui justifie l'interdiction faite aux parties en conflit de s'exonérer par quelque accord que ce soit de leurs obligations de protection d'une part et aux victimes, elles-mêmes, de renoncer aux protections prévues d'autre part. Or, le caractère d'indérogeabilité, d'intangibilité ou d'impérativité de certains de ces droits à l'instar du droit à la vie, prête à confusion (A). Au-delà des incertitudes portant sur l'identification des droits de l'homme susceptibles d'être appliqués en période de conflit armé, s'ajoute celle des conditions d'application cumulative de ces régimes de protection (B).

²⁵⁶ DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, 6^e éd., 2019, *op. cit.*, p. 9.

²⁵⁷ DROEGE (C.), « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives ? », *op. cit.* p. 502.

A. Les limites inhérentes à la particularité des droits protégés

D'emblée, nul besoin d'une lecture approfondie des Conventions de Genève et de La Haye pour constater que, contrairement au DIDH qui protègent tous les êtres humains, le DIH consacre deux catégories de personnes : celles qui ont droit à une protection (victimes) et celles qui n'en ont pas droit (ceux qui participent directement aux hostilités) ou, si ce n'est que peu c'est-à-dire contre les maux superflus. Plus encore, parmi les civils qui sont aux mains d'une partie à un conflit armé international, le DIH opère une distinction entre ceux qui ont la nationalité de l'ennemi et les autres — qui n'en possèdent pas — dont les garanties fondamentales sont plus limitées. En suivant la réflexion de Robert KOLB à ce sujet, il convient de ne pas se méprendre sur la portée des références aux droits de l'homme faites dans les Conventions de Genève, car « la perspective des Conventions reste tributaire du concept objectif de personne protégée définie selon son statut par rapport aux événements de guerre (malade, blessé, prisonnier de guerre, civil) et ne s'ouvre guère à l'idée d'attribution de droits subjectifs suprêmes sans distinction aucune, s'attachant uniquement à la qualité d'être humain »²⁵⁸.

L'idée d'une application cumulative de ces deux branches du droit international a suscité des inquiétudes liées à la densité des normes du DIH, mais également de celles du DIDH qu'il convient de souligner. En effet, le droit international des droits de l'homme, « segment limité, mais riche du droit international qui a des mécanismes de mise en œuvre plus ou moins contraignants »²⁵⁹, a la particularité d'être « éclaté, morcelé, pour ne pas dire écartelé entre plusieurs systèmes et régimes juridiques [d'où] il est vain d'y chercher une cohérence rassurante »²⁶⁰. Ayant donc acquis « une réelle

²⁵⁸ KOLB (R.), « Aspects historiques de la relation entre le Droit international humanitaire et les Droits de l'Homme », *Annuaire canadien de Droit international*, op. cit. p. 72.

²⁵⁹ DECAUX (E.), « De la promotion à la protection des droits de l'homme — Droit déclaratoire et droit programmatique », in SFDI, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, p. 85 et 86, cité par PELLET (A.), « Les traités de droits de l'homme, entre banalité et spécificité », dans *Mélanges en l'honneur d'Emmanuel DECAUX, Réciprocité et universalité : sources et régimes du droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2017, p. 59.

²⁶⁰ BURGORGUE-LARSEN (L.), « Le droit international des droits de l'homme existe-t-il ? », *RDLF*, 2017, n° 8, p. 7.

densité normative »²⁶¹ du fait du « foisonnement normatif et institutionnel »²⁶² qui le caractérise, il est irénique et illusoire de croire en une application cumulative aisée des deux corps de règles.

Cependant, l'État ayant la possibilité de déroger au respect de certains droits à l'exception de ceux dits « indérogeables » en cas de guerre ou en cas de danger public exceptionnel menaçant la vie de la nation²⁶³ il est irréaliste de croire qu'il hésite dans une situation pareille à jouir de ce droit. Ceci réduit donc considérablement et rend clairement identifiables « les droits » des droits de l'homme qui demeurent en vigueur lors d'un conflit armé.

Or, outre le droit à la vie²⁶⁴, l'interdiction des mauvais traitements²⁶⁵, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé²⁶⁶, le respect du principe de la légalité des délits et des peines²⁶⁷, qu'on retrouve dans toutes les conventions, les droits intangibles ou

²⁶¹ HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, p. 87.

²⁶² BURGORGUE-LARSEN (L.), « Le droit international des droits de l'homme existe-t-il ? », *RDLF*, *op. cit.*, p. 3 et 6.

²⁶³ Articles 4, 15 et 27, et respectivement du Pacte de droits civils et politiques, de la Convention européenne et de la Convention interaméricaine. Seule la Charte africaine des droits de l'homme est restée muette sur la possibilité de déroger au respect des droits prévus par la Charte. Ce silence, aurait pu être interprété comme valant autorisation de l'État de déroger aux droits, à en croire certains auteurs. Toutefois, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans sa jurisprudence (*Sudan Human Rights Organization et al. v. Sudan*, décision du 13 -27 mai 2009, pétition n° 279/03, §. 165) a conclu à une interdiction de dérogation, une position que GÉRARD AÏVO qualifie d'« idéalisme béat et un manque de réalisme patent compte tenu du contexte particulier des conflits armés ». AÏVO (G.), « Convergences entre droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme : vers une assimilation des deux corps de règles ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 2010, n° 82, note 11, p.347. Voir, CCPR/ISR/CO/3, §. 5. À propos des formulations variées relatives au contexte factuel de la dérogation selon les différentes conventions, voir : HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, *op. cit.* p. 713.

²⁶⁴ Article 6 du PIDCP ; article 2 de la Conv. EDH ; article 4 de la CADH ; article 5 de la Charte arabe.

²⁶⁵ Article 7 du PIDCP ; article 3 de la Conv. EDH ; article 5 de la CADH ; article 8 de la Charte arabe.

²⁶⁶ Article 8 du PIDCP ; article 4 de la Conv. EDH ; article 6 de la CADH ; article 10 de la Charte arabe.

²⁶⁷ Article 15 du PIDCP ; article 7 de la Conv. EDH ; article 9 de la CADH ; article 15 de la Charte arabe.

indérogeables varient d'un instrument à l'autre, selon les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme.

Ainsi, le droit à une personnalité juridique, la liberté de pensée, de conscience et de religion sont des droits non-dérogeables au regard du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)²⁶⁸, de la Convention américaine des droits de l'homme (CADH)²⁶⁹, de la Charte arabe²⁷⁰, alors qu'il n'en est rien dans la Convention européenne des droits de l'Homme (Conv.EDH). De même, seules la CADH et la Charte arabe considèrent le droit à une nationalité comme étant un droit insusceptible de dérogation²⁷¹. D'une manière plus spécifique et à la différence des autres systèmes conventionnels de protection ayant prévu une possibilité de dérogation, la Charte arabe considère comme droits non dérogeables, l'interdiction des expériences médicales, le droit à un procès équitable, le droit à la liberté et à la sécurité, la liberté de circulation et le droit d'asile²⁷² ; tandis que la CADH est la seule à interdire la dérogation au respect du droit à un nom, du droit des enfants et des droits politiques²⁷³.

En outre, ce qui est prohibé par l'article 6 du PIDCP, c'est toute « privation arbitraire de la vie ». *A contrario*, tant qu'elle est justifiée par la légitime défense, ou rendue nécessaire par des impératifs sécuritaires qui obéissent rigoureusement aux prescriptions légales nationales (l'exigence de la proportionnalité, recours à la force meurtrière qu'en dernier recours...) ou aux obligations qui incombent à l'État en vertu du droit international humanitaire, la privation de la vie dans de tels cas ne saurait être considérée comme étant arbitraire²⁷⁴. Comme le rappelle le Comité des droits de

²⁶⁸ Articles 16 et 18.

²⁶⁹ Articles 3 et 12.

²⁷⁰ Articles 22 et 30.

²⁷¹ Article 20 CADH et article 29 de la Charte arabe.

²⁷² Articles 9, 13, 14, 27 et 28 de la Charte arabe.

²⁷³ Articles 18, 19 et 23 de la CADH.

²⁷⁴ C'est ce qu'a rappelé le Comité des droits de l'homme dans l'observation générale n° 36 : « Use of lethal force consistent with international humanitarian law and other applicable international law norms is, in general, not arbitrary. By contrast, practices inconsistent with international

l'homme dans son Observation générale n° 6 consacrée à l'article 6 (droit à la vie) du PIDCP, « la privation de la vie par les autorités de l'État est une question extrêmement grave. La législation doit donc réglementer et limiter strictement les cas dans lesquels une personne peut être privée de la vie par ces autorités »²⁷⁵. On constate donc qu'il est possible de déroger à la protection du droit à la vie en cas de conflit armé en vertu du droit des conflits armés qui l'autorise d'une certaine manière. Ce constat a donné lieu à plusieurs interrogations : une norme à laquelle l'État ne peut déroger revêt-elle, forcément, la qualité d'une norme impérative du droit international ? Autrement, « un droit posé comme étant impératif devient-il *de jure* un droit auquel l'État ne peut déroger en aucune circonstance [y compris en période de conflit armé] ? »²⁷⁶

Cette première question peut paraître superfétatoire si l'on s'en tient à la définition que donne le *Dictionnaire* de Jean SALMON des droits de l'homme indérogeables. Selon ce dictionnaire, les droits de l'homme indérogeables ou non dérogeables sont des « [d]roits de l'homme de *caractère impératif* auxquels il n'est permis de déroger en aucune circonstance, même pas en cas de crise ou de menace de guerre, de danger public exceptionnel, de proclamation d'un état d'exception, etc. »²⁷⁷. C'est dire que cet auteur reconnaît expressément un caractère impératif aux droits indérogeables.

Quant au Comité des droits de l'homme, « [l]e fait que certaines dispositions du Pacte soient, au paragraphe 2 de l'article 4, proclamées non susceptibles de dérogation doit être interprété en partie comme une constatation du caractère impératif de quelques droits fondamentaux garantis par traité dans le Pacte (par exemple les articles 6 et

humanitarian law, entailing a risk to the lives of civilians and other persons protected by international humanitarian law, including the targeting of civilians, civilian objects and objects indispensable to the survival of the civilian population, indiscriminate attacks, failure to apply the principles of precaution and proportionality, and the use of human shields would also violate article 6 of the Covenant. », CCPR/C/GC/36, 2015, §. 64.

²⁷⁵ HRI/GEN/1/Rev.9, 27 mai 2008, p. 204. Voir également les principes 9 et 10 des Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août au 7 septembre 1990. Quant à ce qui concerne la peine de mort, même s'il est interdit par le deuxième protocole facultatif du PIDCP et le Protocole 6 puis 13 de la Conv. EDH, son interdiction ne lie que les États ayant adhéré à ces protocoles d'autant plus que l'article 6 du PIDCP demeure permissif sur cette pratique.

²⁷⁶ HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, op. cit., p. 714.

²⁷⁷ SALMON (J.) (dir.), « Droits de l'homme indérogeables ou non-dérogeables », dans *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p.398 [nous avons souligné.]

7) »²⁷⁸. On en déduit donc que selon le Comité, certains droits, seulement quelques-uns, à l'instar du droit à la vie et l'interdiction de la torture et de l'esclavage posés comme indérogeables par le Pacte, revêtent le caractère de norme impérative du droit international²⁷⁹.

Une norme impérative est une « [n]orme qui s'impose aux sujets de droit de telle façon qu'ils ne peuvent y déroger par des conventions contraires »²⁸⁰. Ces normes acquièrent la nature de *jus cogens* ou de norme impérative du droit international général²⁸¹, dès lors qu'elles se caractérisent par leur appartenance au droit international général, « par l'importance qu'[elles] revêt [ent] pour la société internationale dans son ensemble ; s[i] [elles] exprime [nt] des valeurs éthiques, celles-ci ne peuvent évidemment s'imposer avec la force impérative qui leur appartient que si elles sont absolues et, par conséquent, ne connaissent pas de limites géographiques dans leur application »²⁸². Pour la CIJ, « une règle de *jus cogens* est une règle qui ne souffre aucune

²⁷⁸ CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 du 31 août 2001, §. 11.

²⁷⁹ Dans la même *Observation générale* n° 29, le Comité souligne que « la catégorie des normes impératives est plus étendue que la liste des dispositions intangibles figurant au paragraphe 2 de l'article 4. »

²⁸⁰ SALMON (J.) (dir.), « Norme impérative », dans *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 753.

²⁸¹ L'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités définit le *Jus cogens* ou norme impérative du droit international général comme étant « une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère. ». Voir aussi, *projets de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (Jus Cogens)* annexés au « Rapport de la CDI, soixante-treizième session (18 avril — 3 juin et 4 juillet — 5 août 2022) A/77/10, p. 12.

²⁸² VIRALLY (M.), « Réflexions sur le « *jus cogens* » », dans *Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans*, Genève, Graduate Institute Publications, 1990, p. 147-168. Selon cet auteur, toute norme impérative n'est pas forcément une norme de *jus cogens*, car « les normes impératives peuvent se rencontrer en dehors de celles qui appartiennent au *jus cogens*. » Contrairement à certaines normes impératives qui peuvent n'être que régionales, le *jus cogens* est universel. Pour d'autres auteurs, à l'instar de R. KOLB et C. ROZAKIS, D. MOMTAZ, il serait contreproductif d'admettre l'existence de normes impératives au niveau régional ou encore de *jus cogens* régional. Comme le soutient D. MOMTAZ, « L'importance qu'un groupe d'États accorde à certaines normes ne leur assure pas pour autant l'impérativité, qualification qui ne présenterait d'ailleurs aucun intérêt pratique puisqu'elle ne leur accorderait aucune supériorité par rapport aux normes impératives du droit international général auxquelles elles restent soumises. [...] La reconnaissance de l'existence d'un *jus cogens* régional pourrait être un prétexte pour justifier des interventions autrement prohibées. » MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 412, 2020, p. 59-60.

dérogação »²⁸³. Tout comme la liste des droits de l'homme non dérogeables, la liste de ceux ayant un caractère impératif varie. Et pour cause, les concepts de *Jus cogens* et de norme impérative divisent les auteurs du fait de leur indétermination d'une part et par leur effet de hiérarchisation des droits de l'homme, censés être indivisibles et interdépendants d'autre part.

On aurait pu conclure que le droit à la vie n'a rien d'une norme impérative ou d'une norme de *jus cogens* puisque l'atteinte au droit à la vie d'un combattant, un être humain avant tout, n'est pas interdite en DIH. De plus, cette atteinte au droit à la vie peut être justifiée, dans certains cas, en période de paix. Seulement, une telle conclusion doit être relativisée pour deux raisons essentielles. D'une part, même si l'indérogeabilité est le « dénominateur commun de toute norme impérative », elle ne confère pas à elle seule cette qualité à une norme de droit international général²⁸⁴. Autrement dit, « la dérogeabilité d'une norme ne constitue pas en soi un obstacle à son passage ultérieur à l'impérativité »²⁸⁵. D'autre part, en posant la dérogeabilité de ces droits dans les conventions des droits de l'homme, les États en ont unanimement fixé les limites.

L'article 15, § 2 de la ConvEDH est assez édifiant à ce propos : « [l]a disposition précédente [celle qui autorise la dérogation en cas de guerre] n'autorise aucune dérogation à l'article 2 [droit à la vie], *sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre* [...] »²⁸⁶. En effet, il a été soutenu « [q]ue le seul but légitime que les États doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ; [q]u'à cet effet, il suffit de mettre hors de combat le plus grand nombre d'hommes possible ; [q]ue ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraverait inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou voudraient leur mort

²⁸³ *Immunité juridictionnelle des États (Allemagne c. Italie ; Grèce intervenant)*, CIJ, arrêt du 3 février 2012, §. 95.

²⁸⁴ *Le Procureur c. Anto Furundžija* IT 95-17/1 ; arrêt de la Chambre de première instance du TPIY, 10 décembre 1998, paragraphe 151 cité par MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p. 44-45.

²⁸⁵ MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p. 43.

²⁸⁶ Nous avons souligné.

inévitable »²⁸⁷, et qu'« au sein du droit des conflits armés modernes la règle que la violence n'est pas un but en soi, mais qu'elle est dirigée à une finalité précise, celle d'obtenir la soumission de l'ennemi »²⁸⁸.

Toutefois, comme le reconnaît le CICR, « ceci n'implique pas une obligation “de capturer plutôt que de tuer” dans un conflit armé — obligation qui est une norme du maintien de l'ordre —, mais vise à indiquer aux commandants militaires les principes directeurs qui devront guider leur choix de méthodes et moyens de guerre en fonction de leur évaluation de la situation »²⁸⁹, une évaluation à l'évidence complexe, fondée sur une large gamme de facteurs opérationnels et contextuels²⁹⁰. C'est dire que l'atteinte à la vie d'un combattant dans un conflit armé n'est donc pas incompatible avec les dispositions posant l'intangibilité de ce droit. Tout compte fait, un combattant peut être tué sans que cela soit en contradiction avec le caractère indérogeable du droit à la vie posé par le DIDH. Ce combattant, à partir du moment où il participe aux hostilités, devient une cible légitime d'attaque, un objectif militaire susceptible d'être tué en dépit du principe de nécessité militaire. Il n'en faut pas plus pour que William ABRESCHÉ en déduise que « *[c]ombattants have no right to life under humanitarian law* »²⁹¹.

Seul le droit à la vie des catégories de personnes protégées ne souffre, *a priori*, d'aucune dérogation. Et même là, il convient également de souligner le caractère non absolu du respect du droit à la vie des civils en période de conflit armé, car le fait de

²⁸⁷ Voir la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868. Le même principe a été rappelé dans la recommandation IX du Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire, publié par le CICR en 2009. Selon la recommandation, « le type et le degré de force admissibles contre des personnes n'ayant pas droit à une protection contre les attaques directes ne doivent pas excéder ce qui est véritablement nécessaire pour atteindre un but militaire légitime dans les circonstances qui prévalent ».

²⁸⁸ KOLB (R.), « Note sur l'émergence d'une maxime de l'utilisation du moyen le moins fort ("*civiliter uti*") en droit international public », *Revue belge de droit international*, 2006, vol. 39, n° 2, p. 606.

²⁸⁹ CICR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Rapport de la XXXI^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 31IC/11/5.1.2, Genève, Suisse, 28 novembre — 1er décembre 2011, p. 25.

²⁹⁰ CICR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Rapport de la XXXII^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 32IC/15/11, Genève, Suisse 8-10 décembre 2015, p. 17.

²⁹¹ ABRESCHÉ (W.), « A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya », *EJIL*, vol.16, n° 4, p. 757.

tuer des civils n'est pas criminel au regard du DIH tant que le nombre de victimes n'est pas disproportionné par rapport à l'avantage militaire résultant de l'attaque²⁹². En l'occurrence, ne sont pas discriminatoires et disproportionnées, les attaques dont les pertes et dommages dans la population civile, quoique catastrophiques, ne seraient pas excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu²⁹³.

L'indérogeabilité du droit à la vie n'a donc de pertinence que s'il s'agit de ces catégories de personnes. Ignorer cet aspect du droit, reviendrait donc à remettre en cause l'essence même de la guerre saisie par le droit. Doit-on alors admettre qu'il puisse exister des normes de *jus cogens*, à l'instar du droit à la vie, soumises à une limitation et qui puissent être suspendues en situation d'urgence comme le soutiennent certains auteurs²⁹⁴ ? Telle semble être la position d'Aristidis CALOGEROPOULOS-STRATIS qui, après avoir qualifié le droit à la vie de droit fondamental, essentiel et irréductible, affirme : « le droit à la vie n'est pas un droit absolu et il est limité par le droit pénal et par le droit public (maintien de l'ordre) d'une part, et par le droit humanitaire des conflits armés d'autre part. Le droit à la vie peut se trouver en contradiction avec les exigences du maintien de l'ordre public en temps de paix, et avec les nécessités militaires en temps de guerre. Sa limitation devient alors licite pour autant que ces situations l'exigent et qu'elle soit prévue par le droit national ou international »²⁹⁵.

Sur un plan purement juridique, la qualification du droit à la vie de norme de *jus cogens* nous semble exagérée. D'ailleurs, cela relève d'un exercice ardu que la Cour internationale de justice a esquivé lors de l'affaire relative à la *licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*²⁹⁶. La Commission du droit international a, quant à elle, constaté lors de ses travaux, l'existence d'une « liste non exhaustive » de normes

²⁹² NAQVI (Y.), « Droits de l'homme », dans STEENBERGHE Van (R.) (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, op. cit., p. 233.

²⁹³ Articles 51-5b et 57-2b du PA I lus *a contrario*.

²⁹⁴ HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, op. cit., p. 715.

²⁹⁵ CALOGEROPOULOS-STRATIS (A.), *Droit humanitaire et droits de l'homme. La protection de la personne en période de conflit armé*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1980, p. 139-144

²⁹⁶ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996*, CIJ, Rec. 1996, op. cit., p. 258, §. 83.

de *jus cogens*, « sans préjudice de l'existence ou de l'émergence ultérieure d'autres normes impératives du droit international général »²⁹⁷. La reconnaissance du droit à la vie, contrairement à celle d'autres normes clairement identifiées et fréquemment citées²⁹⁸, comme étant une norme impérative du droit international général, ne fait pas l'unanimité²⁹⁹. Et même s'il fallait l'admettre, ce n'est pas tant le droit à la vie qui est une norme impérative, mais plutôt la privation arbitraire de celle-ci³⁰⁰.

Si en temps de paix, l'interdiction d'atteinte au droit à la vie n'est pas absolue, comme devrait l'être une norme *de jus cogens*, ce n'est pas en période de conflit armé qu'on s'attendrait à ce qu'elle le soit. Quoi qu'il en soit, tant en période de paix qu'en période exceptionnelle, il existe en droit international des motifs légaux pouvant justifier une atteinte au droit à la vie. L'indérogeabilité ou l'intangibilité de certains droits, surtout du droit à la vie, consacrés en droit international des droits de l'homme, n'est qu'un langage qui n'a guère de pertinence³⁰¹, de surcroît dans un contexte de conflit armé où leur application dépend des dispositions du DIH qui demeure le droit principal des conflits armés.

²⁹⁷ Voir aussi, projets de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (Jus Cogens) annexé au « Rapport de la CDI, soixante-treizième session (18 avril — 3 juin et 4 juillet — 5 août 2022) A/77/10, p. 17.

²⁹⁸ « Les exemples les plus fréquemment cités de normes de *jus cogens* sont l'interdiction de l'agression, de l'esclavage et de la traite des esclaves, du génocide, de la discrimination raciale, de l'apartheid et de la torture, ainsi que les règles fondamentales du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, et le droit à l'autodétermination. » A/ CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2), *Annuaire de la Commission du droit international 2006*, vol. II (Deuxième partie), Chap. XII, p.191 ; A/77/10, *op. cit.*, p. 17.

²⁹⁹ HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 135-136.

³⁰⁰ Voir en ce sens, *Observation générale* n° 24 HRI/GEN/1/Rev. 1 (1994), §. 10.

³⁰¹ HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 140.

B. Les limites inhérentes aux conditions d'application cumulative des deux régimes de protection

Le droit international des droits de l'homme ne s'applique pas *ipso facto* à une situation de conflit armé, car il reste un corps de règles bien distinct du DIH³⁰². Contrairement au DIH, la plupart des dispositions des diverses conventions des droits de l'homme ont été élaborées sans tenir compte des conditions propres aux conflits armés³⁰³. C'est ce qui explique que certaines dispositions du DIH et du DIDH portant sur une même situation peuvent conduire à des résultats différents ou peuvent être contradictoires. Ces contradictions portent tout de même sur les droits supposés indérogeables comme celles relatives à la privation de la liberté ou de la vie³⁰⁴. Sans aucune harmonisation, elles peuvent conduire à des interprétations discordantes et à des pratiques institutionnelles divergentes dont découlerait une fragmentation du droit international. Le recours à des techniques de résolution de conflits de normes s'est avéré nécessaire. Parmi les méthodes qu'il est possible de mobiliser en droit international général³⁰⁵, une nette préférence a été accordée, à tort, semble-t-il, par le truchement d'une mauvaise interprétation, à celle qui consiste à reconnaître le DIDH comme étant la *lex*

³⁰² Selon la Commission du droit international, le droit international des droits de l'homme et le droit international sont des régimes spéciaux et autonomes du droit international. Chaque régime spécial a « ses propres principes, son propre savoir-faire et sa propre éthique ». A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2), *op. cit.*, p. 184, §. 243, 185, §. 247, 188.

³⁰³ SCHINDLER (D.), « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », *RICR.*, n° 715, 1979, *op. cit.*

³⁰⁴ D'ASPREMONT (J.), DE HEMPTINNE (J.), *Droit international humanitaire*, *op. cit.* p. 86.

³⁰⁵ Quatre situations de conflit de normes peuvent être rencontrées en droit international général. La première correspond à celle d'une norme spéciale contredisant une norme générale. Dans une telle situation, c'est la *lex specialis* qui déroge à la *lex generalis*. (*Concessions Mavrommatis en Palestine, Arrêt du 30 août 1924, CPJI série A, n° 2 [1924], p.31.*) La deuxième est celle d'une norme actuelle qui contredit une norme antérieure. Pour ce cas, c'est la *lex posterior* qui déroge à la *lex anterior* (article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). La troisième situation est celle conduisant une norme de *jus cogens* à annuler par son effet de norme impérative de droit international général, toute norme qui lui est contraire (articles 53 et 64 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Le dernier type de conflit de normes susceptible d'être rencontré est celui d'une norme internationale contredisant une disposition de la Charte des Nations Unies. Au regard de l'article 103, c'est la disposition onusienne qui prime. Voir D'ASPREMONT (J.), DE HEMPTINNE (J.), *Droit international humanitaire*, *op. cit.* p.86 ; voir également, le *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session*, A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2), *op. cit.*, p. 186-193.

generalis, laquelle doit en principe être écartée devant la *lex specialis* que constitue le DIH selon la maxime *lex specialis derogat legi generali*.³⁰⁶

Certes, le DIH constitue un droit spécifique au regard de son champ d'application par rapport à celui des droits de l'homme. Mais, cette spécificité ou particularité, fait-il pour autant de ce droit une *lex specialis, stricto sensu*, au point de requérir une application stricte de la maxime de la *lex specialis derogat legi generali* en tant que méthode de résolution de conflit de normes entre DIH et DIDH ? Qu'est-ce que finalement une *lex specialis* ? Comment l'identifie-t-on et comment se manifeste-t-elle ?

La position de la CIJ et l'utilisation qu'elle a faite de ce principe ont donné lieu à des malentendus³⁰⁷. En effet, dans l'affaire relative à *la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la CIJ observa : « [l]e respect du droit à la vie ne constitue cependant pas une prescription à laquelle il peut être dérogé. En principe, le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie vaut aussi pendant des hostilités. C'est toutefois, en pareil cas, à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une privation arbitraire de la vie. Ainsi, c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du pacte lui-même, que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du pacte »³⁰⁸.

En analysant cette affirmation, on en vient à se demander si la Cour, a vraiment résolu un conflit de normes — encore faut-il qu'il en existe vraiment en l'espèce —, ou si elle a simplement procédé à une interprétation conciliante des deux branches du droit international sans écarter aucun d'eux.

³⁰⁶ Voir en ce sens UBÉDA-SAILLARD (M.), « Exclusion ou application du droit plus général : les effets ambivalents de la *lex specialis* », dans SFDI, *La mise en œuvre de la lex specialis dans le droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2017, p. 86 et suivantes.

³⁰⁷ BOTHE (M.), « Droit international humanitaire : un régime spécial en voie d'« autonomisation » ? », dans STEENBERGHE VAN (R.), (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 328.

³⁰⁸ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996*, CIJ, Rec. 1996, op. cit., p. 240, §. 25.

Assurément, une application rigoureuse du principe de la *lex specialis* aurait dû conduire les juges à remplacer, purement et simplement, la norme des droits de l'homme consacrant le droit de ne pas être arbitrairement privé de sa vie par celle particulière du DIH régissant la même situation. Or, en procédant donc comme ils l'ont fait, loin d'avoir écarté purement et simplement la *lex generali* au bénéfice de la *lex specialis*, les juges de la CIJ n'ont fait qu'interpréter les dispositions du DIDH à la lumière du DIDH, parce que le premier ayant permis cette interprétation et le second s'étant ouvert à l'application du premier³⁰⁹ : « [a]insi, le droit de ne pas être arbitrairement privé de sa vie n'a pas été ignoré. Il a tout simplement été considéré dans le cadre du droit humanitaire »³¹⁰. Pour Jean-Marie HENCKAERTS, « la Cour a fait seulement référence à la *lex specialis* en tant que telle et non à la règle *lex sepcialis derogat generali*³¹¹ ».

En outre, cette démarche révèle implicitement qu'entre les dispositions des deux régimes, relatives au droit à la vie, il s'agit d'une « relation d'interprétation » plutôt que d'une « relation de conflit ». Il y a « relation d'interprétation », « lorsqu'une norme aide à l'interprétation d'une autre. Une norme peut aider à l'interprétation d'une autre norme si elle sert par exemple à appliquer, préciser, mettre à jour ou modifier cette dernière. Dans une telle situation, les deux normes sont appliquées conjointement. » En revanche, on parle de « relation de conflit », « lorsque deux normes à la fois valables et applicables mènent à des décisions incompatibles, si bien qu'il faut opérer un choix entre ces normes »³¹².

Par conséquent, bien que le DIH soit considéré comme la *lex specialis*, les droits de l'homme ne s'effacent pas pour autant, comme le confirme le *Rapport* de la CDI : « le droit international général est essentiellement un *ius dispositivum* et il peut y être

³⁰⁹ Comme nous l'avons examiné dans le paragraphe précédent, le PIDCP et la Conv.EDH admettent la licéité d'une atteinte à ce droit tant qu'elle est conforme au DIH ou résulte de l'exécution des obligations qui incombent à l'État au regard du DIH.

³¹⁰ NAQVI (Y.), « Droits de l'homme », dans STEENBERGHE Van (R.) (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international* ?, *op. cit.*, p. 241.

³¹¹ HENCKAERTS (J-M.), « Les victimes de violation en quête de forum » dans AKANDJI-KOMBE (J-F.), *et al.*, *L'homme dans la société internationale, mélanges en hommage au professeur Paul TAVERNIER*, *op. cit.*, p. 1328.

³¹² A/ CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2), *op. cit.*, p. 186.

dérogé par voie d'exceptions. Il reste que l'"exception", elle aussi, a une portée relative, de sorte que n'importe quelle disposition qui est « écartée » continue d'avoir un effet sur l'interprétation et l'application de l'exception. [...] L'exemple tiré des lois de la guerre vise précisément un cas dans lequel la règle elle-même énonce les conditions de son application, notamment l'existence d'un "conflit armé". Du fait de cette condition, la règle revêt un caractère plus "spécial" que dans l'hypothèse où une telle condition n'aurait pas été précisée. Le fait de considérer qu'on se trouve en présence d'une situation de *lex specialis* appelle l'attention sur un aspect important du principe. Même lorsque celui-ci est invoqué pour justifier le recours à une exception, ce qui est ainsi écarté ne disparaît pas pour autant »³¹³. La *lex specialis* n'emporte donc pas forcément un effet dérogatoire ; et même s'il en venait à être le cas, la règle générale reste en toile de fond. Elle peut servir à compléter la règle générale et inversement³¹⁴. Or, n'est-il pas vrai que même dans une situation de conflit armé, certaines dispositions des droits de l'homme sont plus détaillées et plus claires que ne le sont celles du DIH portant sur la même situation³¹⁵ ?

Dès lors, il convient de reconnaître que dans certains cas spécifiques, portant sur certaines matières particulières, même en période de conflit armé, les droits de l'homme peuvent constituer la règle la plus pertinente à la lumière de laquelle il faut interpréter la règle moins pertinente du DIH. Comme l'atteste, à juste titre, Gloria GAGGIOLI, « [c]e n'est pas parce que les droits de l'homme n'ont pas été conçus pour régir uniquement les conflits armés qu'ils ne peuvent jamais être plus spéciaux, précis, clairs ou même adaptés que le DIH pour régir certaines situations en temps de conflit armé »³¹⁶.

³¹³ « Rapport du Groupe d'étude de la CDI sur la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international » A/ CN.4/L.682, 2006, §. 103-104.

³¹⁴ UBÉDA-STAILLARD (M.), « Exclusion ou application du droit plus général : les effets ambivalents de la *lex specialis* », *op. cit.*, p. 92-95.

³¹⁵ À titre illustratif, et comme examiné au paragraphe précédent, la prohibition de la torture est aussi bien valable en DIH qu'en DIDH. Toutefois, il faut recourir au DIDH, pour définir ce que constitue un acte de torture. Il en est de même pour d'autres principes à l'instar du droit à un procès équitable.

³¹⁶ GAGGIOLI (G.), *L'influence mutuelle entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire à la lumière du droit à la vie*, *op. cit.*, p. 44.

De plus, il est imprudent de considérer le DIH dans son ensemble comme étant la *lex specialis* et les droits de l'homme, la *lex generalis* car « [s]elon les normes et la situation en question, il se peut que la règle de DIH ou celle des DH soit la plus spéciale³¹⁷ ». Ici, la spécialité de la règle à appliquer tient plus à la matière plutôt qu'à la situation.

La détermination de la règle la plus pertinente nécessite également la prise en compte de la jurisprudence des organes de droits de l'homme. À ce propos, le moins qu'on puisse dire est que les juridictions ne procèdent pas de la même manière, ni n'utilisent les mêmes techniques pour résoudre les difficultés que pose l'application cumulative des deux régimes de protection. Ces autres méthodes sont celles de la *lex posterior derogat legi priori*, celle dite de la complémentarité tendant à appliquer la règle la plus favorable selon le cas et celle d'interprétation des dispositions des deux corps de règles dans un sens qui conduit à leur convergence³¹⁸. Au-delà de leur différence et des limites propres, ces méthodes renvoient au « principe d'harmonisation » qui voudrait que « lorsque plusieurs normes ont trait à une question unique, dans la mesure du possible, de les interpréter de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles [...] »³¹⁹ En outre, selon certains auteurs, elles³²⁰ s'inscrivent dans une optique « d'intégration systémique »³²¹ visant à appliquer la

³¹⁷ *Ibid.*, p. 60.

³¹⁸ Voir en ce sens, NAQVI (Y.), « Droits de l'homme », in STEENBERGHE Van (R.) (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, op. cit., p. 227, GAGGIOLI (G.), *L'influence mutuelle entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire à la lumière du droit à la vie*, op. cit., p. 49-70.

³¹⁹ A/ CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2), op. cit., p. 186.

³²⁰ Voir à ce sujet, MERON (Th.), *The Humanization of International Law*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 439 ; D'ASPREMONT (J.), « Articulating International Human Rights and International Humanitarian Law : Conciliatory Interpretation Under the Guise of conflict of Norms-Resolution », dans FITZMAURICE (M.), MERKOURIS (P.), (dir.), *The Interpretation and Application of The European Convention of Human Rights. Legal and Pratical Implications*, Brill Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 1-31.

³²¹ À propos de ce principe prévu au paragraphe 3 c de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la CDI observe que « [l]'interprète d'un traité doit tenir compte de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Cet article exprime l'objectif d'« intégration systémique » selon lequel, quelle que soit leur matière, les traités sont une création du système juridique international et leur application est fondée sur ce fait. » *Ibid.* p. 188.

règle la moins détaillée sur un point particulier, mais interprétée, toutefois, à la lumière de la règle la plus spécifique³²².

Bien entendu, les droits de l'homme ne peuvent être appliqués de façon cumulative et complémentaire avec le DIH que s'ils régissent, eux aussi, la situation donnée, ce qui peut ne pas être le cas. Par exemple, dans un conflit armé non international l'article 3 commun et le Protocole II ne prévoient ni les motifs pouvant justifier l'internement des civils ni les garanties procédurales dont peuvent bénéficier les internés. Or, les droits de l'homme ne fournissent pas non plus de base juridique sur laquelle fonder une telle détention, surtout quand elle est opérée par des groupes armés non étatiques auxquels l'applicabilité des droits de l'homme fait débat. Dès lors, l'effet de la complémentarité voulu ne tient donc pas ses promesses dans ce cas précis puisqu'« une partie non étatique n'est pas juridiquement tenue de faire bénéficier de l'*habeas corpus* les personnes qu'elle capturerait, détiendrait ou internerait »³²³. Le CICR conclut qu'« [a]insi, l'idée selon laquelle il faut recourir aux droits de l'homme lorsqu'une question (telle que les garanties procédurales dans une situation d'internement) n'est pas traitée par le DIH ne tient pas compte des limites juridiques et pratiques de l'applicabilité des droits de l'homme aux parties non étatiques aux conflits armés non internationaux »³²⁴. Il n'en demeure pas moins vrai que les règles élémentaires d'humanité doivent être appliquées.

Somme toute, la synergie autour des conditions d'application cumulative et complémentaire des droits de l'homme et du DIH témoigne des efforts tendant à assurer une meilleure protection aux individus contre les effets néfastes de la guerre plutôt qu'à défendre des positions philosophiques ou idéologiques. Ces efforts sont également observés au sein de l'Organisation des Nations unies qui est un acteur emblématique de la protection des civils en période de conflit armé. Et, parce qu'il

³²² NAQVI (Y.), « Droits de l'homme », dans STEENBERGHE Van (R.) (dir.), *Droit international humanitaire : un régime spécial de droit international ?*, op. cit., p. 228.

³²³ CICR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Rapport de la XXXI^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 31IC/11/5.1.2, op. cit., p. 21.

³²⁴ *Ibid.*

s'agit d'une organisation internationale, il est indispensable de chercher dans sa Charte constitutive, le fondement juridique des actions de PdC qu'elle entreprend.

SECTION II. LES FONDEMENTS DE LA PdC INTERNES À LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Assurément, l'Organisation des Nations Unies est une organisation internationale intergouvernementale, c'est-à-dire une association d'États constituée par un traité constitutif (la Charte), dotée d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle de ses membres, en vue de la poursuite et la réalisation d'objectifs communs³²⁵. Cependant, cette personnalité juridique qui lui permet de se comporter comme un sujet de droit autonome ne vaut que dans les limites des compétences qui lui sont reconnues par l'acte constitutif et par les règles pertinentes de l'Organisation³²⁶.

En effet, l'exercice des compétences reconnues à une organisation internationale ne saurait aller au-delà de ce que les États ont voulu mettre à sa charge, au nom du principe de spécialité des organisations internationales³²⁷. Comme l'a observé la CIJ, « [...] les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. [Elles] sont régies par le principe de spécialité, c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir »³²⁸. Autrement dit, « les droits et les devoirs

³²⁵ Voir en ce sens, l'Article 2 § 1-i de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 ; SALMON (J.) (dir.), « Organisation internationale gouvernementale », dans *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 793.

³²⁶ DAVID (E.), *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 563.

³²⁷ KPODAR (A.), « Le principe de spécialité dans la définition des organisations internationales », *RBSJA*, n° 17, décembre 2006, p. 47-77.

³²⁸ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, CIJ, Rec. 1996*, p. 16, §. 25.

d'une organisation internationale sont restreints aux buts et aux fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son traité constitutif et développés dans la pratique »³²⁹.

Certes de la Charte, notamment les dispositions du préambule et des articles 1 et 55, émerge l'idée d'une obligation générale de protection des droits de la personne qui incombe tant à l'Organisation qu'à chaque État membre. Cependant, nulle part dans la Charte ne figurent, *expressis verbis*, les mots « protection » et « civils », encore moins les modalités ou mécanismes devant permettre à l'Organisation de protéger les civils dans un conflit armé. Autrement dit, « la protection des civils » ne fait pas partie, non plus, des buts et principes expressément prévus par les États fondateurs ou encore des missions initialement confiées aux organes prévus dans la Charte. Et pourtant, « la protection des civils » est régulièrement usitée et mandatée par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Ce constat soulève, de toute évidence, la question de la légalité des actions de protection de civils autorisées par le Conseil de sécurité au regard de la Charte. L'objectif poursuivi à travers cette section est de démontrer que la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies découle d'une interprétation dynamique de la Charte (§.2), en dépit de l'absence d'une référence expresse en ce sens (§.1).

§.1. L'absence de référence expresse de la Charte des Nations Unies à la protection des civils dans les conflits armés

Lors de l'élaboration de la Charte, « fille de son temps » et produit d'une conception particulière de l'ordre juridique international, les rédacteurs n'ont pas expressément érigé la protection des civils dans les conflits armés en un but principal de l'Organisation. Pour cause, c'est l'époque à laquelle les États, agrippés au principe sacro-saint de souveraineté étatique, faisaient écran à l'individu, ce dernier à qui la reconnaissance de la qualité de sujet de droit international heurtait la sensibilité des positivistes d'alors.

³²⁹ SALMON (J.) (dir.), « Spécialité (principe de-) », dans *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 1047.

En effet, la Charte des Nations Unies est l'aboutissement des efforts menés depuis l'échec de la SDN en vue de revitaliser le droit international classique³³⁰ caractérisé par la coexistence et la prédation entre États³³¹. Dès lors, tout en réaffirmant la souveraineté de l'État, ce droit international moderne dont les traits essentiels ont été ainsi esquissés à travers la Charte ne se borne plus qu'à reconnaître des droits aux États, mais à mettre également à leur charge des obligations en vue de la réalisation d'un but commun et qui leur est cher : la paix et la sécurité internationales. Même si l'un des changements significatifs qu'a opéré la Charte réside dans sa rupture avec la conception purement interétatique du droit international classique, ouvrant définitivement la voie à la diversification de la société internationale³³², notamment par la référence aux « peuples » et aux « droits de l'homme », il n'en demeure pas moins que le but principal demeure la paix et la sécurité intraétatiques, la protection des droits fondamentaux de tous ses membres³³³ et non directement ceux des individus à l'intérieur des États.

Dès lors, ces « peuples », « résolu » « à préserver les générations futures du fléau de la guerre » et qui ont « décidé d'associer [leurs] efforts pour réaliser ces desseins »³³⁴, « n'apparaissent souverains que le temps de quelques lignes, s'effaçant ensuite derrière leurs gouvernements respectifs, auteurs et maîtres d'œuvre des « desseins »

³³⁰ À ce propos, le juge Georges KAECKENBEECK affirma lors d'un cours à l'Académie de droit international de la Haye que « [s]ans droit international, la Charte de San Francisco serait sans efficacité ni signification. Sans la Charte de San Francisco, le droit international serait quelque peu différent et sans doute encore plus chétif » dans « La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le droit international », *RCADI*, vol.70, 1949, p. 114.

³³¹ KOLB (R.), *Théorie du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2013, p. 96.

³³² FORTEAU (M.), « Le droit international dans la Charte des Nations Unies », dans COT (J-P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.) (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op. cit., p. 127 ; le même constat a été confirmé par la CIJ lorsqu'elle affirma : « [l]e développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des États. » [nous avons souligné], *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, *CIJ, Rec.* 1949, p. 178.

³³³ « Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (UNCIO) », San Francisco, 1945, tome VI, doc.1006, I/6, 16 juin 1945, p. 36.

³³⁴ Préambule de la Charte des Nations Unies.

de la Charte »³³⁵. C'est en cela qu'il faut bien croire que la Charte a été conçue pour servir à la vie d'une organisation interétatique et non d'une société humaine³³⁶. Le but poursuivi en adoptant la Charte « au nom des peuples » était d'obtenir « l'appui de l'opinion publique, de l'humanité tout entière », de « s'adresser directement au cœur de l'homme »³³⁷.

Il en ressort que l'absence d'une référence expresse de la Charte à la protection des civils dans les conflits armés, quoique n'ayant désormais qu'un intérêt nécrologique, est due à l'objet et au but principaux poursuivis par les États lors de l'élaboration de la Charte d'une part (A), confortée par les interdictions posées aux paragraphes 4 et 7 de l'article 2 de ladite Charte (B).

A. Une absence justifiée par l'objet et les buts principaux de la Charte

En droit international, on entend par « objet » d'un traité « la matière ou ensemble de matières à propos desquelles un traité ou l'une de ses dispositions formule des normes juridiques, que les parties s'engagent à appliquer. »³³⁸ Quant au « but », il peut être défini comme étant le « résultat que les parties à un traité se sont proposé d'atteindre- ou dont l'interprète du traité établit, par tout moyen approprié, qu'elles ont entendu l'atteindre- grâce à l'application du traité dans son ensemble ou, spécialement, de certaines de ses dispositions³³⁹. » En d'autres termes, « [l]es « buts » identifient les objectifs que doit poursuivre l'Organisation, dans l'espoir qu'elle puisse un jour les atteindre³⁴⁰. » Associés, « l'objet et but » est une « locution généralement employée

³³⁵ SZUREK (S.), « La Charte des Nations Unies. Constitution mondiale ? », dans COT (J.-P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.) (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, vol. I, 3^e éd., 2005, p. 40.

³³⁶ *Ibid.* p. 50.

³³⁷ UNCIO, tome VI, doc.1006, I/6, *op. cit.*, p. 36-37.

³³⁸ SALMON (J.) (dir.), « Objet d'un traité », dans *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 764.

³³⁹ *Ibid.*, « But », p. 139-140.

³⁴⁰ VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *RCADI*, vol. 334, 2008, p. 338.

par la pratique conventionnelle et juridictionnelle, associant dans une seule et même démarche intellectuelle la prise en considération de la matière régie par un traité et celle des résultats attendus de l'application de celui-ci, afin de dégager l'interprétation de ses dispositions³⁴¹. »

À ce stade, il n'est point nécessaire de recourir à une technique spéciale d'interprétation des traités pour identifier l'objet principal de la Charte et les buts principaux que les États ont voulu assigner à l'Organisation qu'ils créèrent, puisque le premier chapitre intitulé « Buts et principes »³⁴² dévoile une liste de buts et principes dont le caractère général et vague permettra plus tard une interprétation dynamique de la Charte et une extension de la compétence du Conseil de sécurité en matière de protection des civils.

En effet, l'article 1 de la Charte stipule : « [l]es buts des Nations Unies sont les suivants : (1.) Maintenir la paix et la sécurité internationales [...] ; (2.) Développer entre les nations des relations amicales [...] ; (3) Réaliser la coopération internationale [...] ; (4.) Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes. » La CIJ n'en dit pas moins quand, dans l'affaire portant sur *Certaines dépenses des Nations Unies* (article 17, paragraphe 2, de la Charte), elle observa que « [l]es deux premiers [buts de l'ONU], tels qu'ils figurent aux paragraphes 1 et 2 [de la Charte], peuvent être décrits sommairement comme étant d'établir la paix et la sécurité internationales et de développer des relations amicales entre les nations. Le troisième est de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et de développer le respect des droits de l'homme. Le quatrième et dernier est d'« [ê]tre un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes. »³⁴³

Il n'existe aucun indice probant qui permet d'affirmer de façon non équivoque que les États n'ont pas voulu prioriser l'accomplissement de certains buts au détriment

³⁴¹ « Objet et but », dans *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 765.

³⁴² Contrairement à la Charte des Nations Unies, les buts de la SDN sont énoncés, non pas dans le dispositif du Pacte, mais dans son préambule.

³⁴³ *Certaines dépenses des Nations Unies* (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ, Rec. 1962, p. 167-168.

d'autres en procédant à leur priorisation tel que cela figure dans la Charte. Autrement dit, on peut hésiter sur l'ordre dans lequel ils sont présentés, en tant qu'il paraît suggérer une hiérarchisation que la charte ne cautionne toutefois pas explicitement³⁴⁴. Cependant, en reprenant l'énumération des buts avec une telle classification, en dépit de leur indivisibilité avérée³⁴⁵, les juges de la CIJ n'ont fait que conforter l'idée selon laquelle la première et urgente préoccupation des États à la fin de la Deuxième Guerre mondiale était de prévenir l'avènement d'une troisième en se protégeant les uns les autres et en se fixant des standards de conduite acceptés sur la scène internationale. Ce n'est donc pas par hasard que la paix et la sécurité internationales irradiant toute la Charte³⁴⁶. Au contraire, c'est parce qu'elles constituent une tâche primordiale entre toutes³⁴⁷, « le but des buts ³⁴⁸». C'est ce qui explique que le maintien de « la paix et de la sécurité internationale » ait été visé pas moins de vingt-huit fois³⁴⁹ dans la Charte tandis que la référence aux droits de l'homme n'y a été faite qu'à huit reprises.

Il convient de se garder, tout de même, de déduire de l'absence d'une référence expresse de la Charte à la protection des civils une indifférence des États ou même une méconnaissance de la part de ceux-ci, de ce qui pourrait être la réalité des civils dans un conflit armé. Car, les atrocités de la DGM, de même que ses causes notamment la méconnaissance des droits humains, obnubilaient encore les esprits au moment de l'adoption de la Charte.

À terme, le respect des dispositions de la Charte devait conduire à une société pacifique qui préserve l'être humain des affres d'une nouvelle guerre mondiale par la sécurité dont pourraient bénéficier les États sur la scène internationale. C'est la raison pour

³⁴⁴ VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *op. cit.*, p. 338.

³⁴⁵ BEDJAOUI (M.), « Article 1 (commentaire général) », dans COT (J-P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, vol. I, 3^e éd., 2005, p. 319.

³⁴⁶ SOREL (J-M.), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », dans SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 6.

³⁴⁷ BEDJAOUI (M.), « Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité », dans *Nouveaux itinéraires en droit, Hommage à FRANÇOIS RIGAUX*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 74.

³⁴⁸ BEDJAOUI (M.), « Article 1 (commentaire général) », *op. cit.*, p. 314.

³⁴⁹ BEDJAOUI (M.), « Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 6.

laquelle ils ont décidé de résoudre également les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et encourager le respect des droits de l'homme, en créant au préalable un environnement pacifique de coopération internationale entre les États Membres³⁵⁰.

Il va sans dire que l'objet principal de la Charte étant la paix et la sécurité interétatiques, celles qui ne concernent les individus que par voie d'incidence ou subsidiairement. La paix ainsi préservée sur la scène internationale ne peut que ruisseler à l'intérieur des États. Comme affirmé à l'article 6 de la Charte de l'Atlantique de 1941, les États ont voulu « établir une paix qui fournira à toutes les nations les moyens de demeurer en sûreté dans leurs propres frontières, et qui donnera l'assurance que tous les hommes, dans tous les pays, pourront vivre libérés de la crainte et du besoin ». D'ailleurs, c'est en ce sens que la Cour, dans son entreprise de classification des buts énoncés dans la Charte, conclut qu'« [i]l est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationales, car les autres buts ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise³⁵¹. ». Cette conclusion de la Cour, même si elle peut être nuancée³⁵², confirme le dilemme que pose la priorisation de la protection des individus face au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Loin d'être complètement dépassée, cette hiérarchisation ou priorisation des buts est régulièrement martelée au Conseil de sécurité. À titre d'exemple, lors de l'examen du rapport du Secrétaire général relatif à la protection des civils en 2002, seuls quelques

³⁵⁰ À propos de l'Article 1, §. 3, il convient de considérer, contrairement à ce que semble traduire la Charte, que c'est « réaliser la coopération internationale » qui permettra de « résol[er] les problèmes internationaux [...] ». Ainsi le premier devient le moyen et le second le but ; pas l'inverse. Voir, à ce propos : BEDJAOUI (M.), « Article 1 (commentaire général) », *op. cit.*, p. 318.

³⁵¹ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, *op. cit.*, p. 167-168.

³⁵² Lors de son Cours général de droit international public dispensé en 2002 à l'Académie de droit international de la Haye, le Professeur JOE VERHOEVEN affirmait que même s'« il est certain d'ailleurs qu'en 1945 le maintien de la paix et de la sécurité constituait, pour des raisons aisément compréhensibles, l'objectif immédiatement prioritaire [...] il ne s'ensuit pas que (une certaine idée de) la paix ou (de) la sécurité doive(nt) nécessairement être satisfaite(s) avant que d'autres objectifs puissent être réalisés. », dans VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *op. cit.*, p. 338.

intervenants³⁵³ ont appelé à promouvoir une culture de la protection en faveur des populations civiles, alors que d'autres³⁵⁴, plus nombreux, ont plutôt mis l'accent sur l'impérieuse nécessité d'empêcher l'éclatement des conflits.

En clair, malgré ses références furtives aux droits de l'homme « la Charte n'est pas partie de la conception du droit international, de l'état et de la position de l'individu dans l'ordre international qu'avait atteinte l'avant-garde des internationalistes. Elle est partie de la conception traditionnelle de l'État souverain, seul et unique sujet du droit international, tandis que l'individu, lui, est sujet du droit national. ³⁵⁵»

Du reste, l'absence de référence expresse de la Charte à la PdC répond à une logique, celle tendant à ne pas contredire les interdictions posées aux paragraphes 4 et 7 de l'article 2 de la Charte.

B. Une absence confortée par les interdictions posées aux paragraphes 4 et 7 de l'article 2 de la Charte

Afin d'atteindre les buts principaux énoncés à l'article 1 de la Charte, particulièrement celui du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les rédacteurs de la Charte ont jugé utile d'indiquer les principes qui doivent régir la conduite des membres de l'Organisation. Les principes dont il s'agit, au-delà de leur aspect juridique, sont en réalité des gages politiques ayant pour finalité de favoriser et faciliter une adhésion massive des États, surtout les moins puissants, à l'Organisation et de garantir ainsi, du moins en théorie, un espace d'échange et de coopération basé sur le partage de valeurs communes. Deux de ces principes peuvent justifier l'absence de référence expresse de la protection des civils dans la Charte. Il s'agit de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies (art. 2 §4) d'une part, et de l'autre, l'interdiction faite aux Nations Unies d'intervenir

³⁵³ S/ PV.4660 (Reprise 1), 10 décembre 2002 : (Suisse) p. 9 ; (Cambodge) p. 16 ; (Autriche) p. 18.

³⁵⁴ S/ PV.4660, 10 décembre 2002 : (Bulgarie) p. 12 ; (Irlande) p. 17 ; (Guinée) p. 18 ; (Cameroun) p. 21 ; (Singapour) p. 26 ; (Chine) p. 29 ; (Royaume-Uni) p. 31 ; (Fédération de Russie) p. 32 ; S/PV.4660 (Reprise 1) *op. cit.*, (Colombie) p. 2 ; (Chili) p. 12.

³⁵⁵ KAECKENBEECK (G.), « La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le droit international », *op. cit.*, p. 317.

dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, sauf pour la mise en œuvre des mesures de coercition prévues au Chapitre VII (art.2, §. 7).

En effet, l'interdiction posée à l'article 2, §. 4 constitue l'essence même du *jus ad bellum*, une énième tentative de mettre la guerre hors du droit, justifiant ainsi la méfiance manifeste de l'Organisation à l'égard du droit international humanitaire. Il est important de souligner qu'à la différence du Pacte de la Société des Nations qui ne posa que de faibles restrictions ou limitations au droit de la guerre, la Charte des Nations Unies a consacré, à travers l'article 2 § 4, un principe général, fondamental et très restrictif d'interdiction de la guerre. Pour autant, comme nous le verrons, l'interdiction du recours à la force n'y est pas absolue.

Ainsi, une référence expresse de la Charte à la protection des civils, de surcroît en période de conflit armé, un phénomène contre lequel l'Organisation s'érige, vaudrait une admission tacite des conflits armés et constituerait par la même occasion une manière indirecte de faire du *jus in bello*. Comme l'expliquait doctement Patricia BUIRETTE « l'Organisation craignait jusque-là qu'un intérêt de sa part pour ce droit soit considéré comme une façon d'admettre son échec dans sa tâche principale de maintien de la paix ou, autrement dit, comme une reconnaissance tacite de l'inéluctabilité du phénomène « guerre ». C'est du reste une raison identique qui avait conduit la Commission de droit international (CDI) à renoncer à inclure, en 1949, le droit de la guerre dans son programme de travail³⁵⁶. » Autrement dit, si on arrivait à prévenir les conflits grâce à l'interdiction du recours à la force, le règlement pacifique des différends et le respect des droits de l'homme, on n'aurait pas à s'inquiéter du sort des civils dans un conflit armé, une matière déjà régie par le droit international humanitaire et dont la responsabilité incombe à chaque État.

La seconde justification de l'absence de référence de la Charte à la protection des civils peut être tirée du principe de non-intervention dans les affaires qui relèvent essentiellement du domaine réservé des États. Cette interdiction est adressée aussi bien aux États Membres qu'à l'Organisation elle-même sauf pour l'application des mesures

³⁵⁶ BUIRETTE (P.), *Le droit international humanitaire*, op. cit., p. 71-78.

coercitives. Inspiré de l'article 15 al 8 du Pacte de la SDN, le principe général posé à l'article 2, §. 7 a pour objectif de délimiter la compétence de l'Organisation par rapport au domaine réservé. La question qui vient naturellement à l'esprit est de savoir si la protection des civils relevait, en 1945, du domaine réservé des États ou pas ? Existe-il des raisons de croire que les États pouvaient accepter de confier la protection de leurs citoyens, fût-il en période de guerre, à une organisation internationale très politisée ?

Même si la Charte a mis en lumière l'individu et qu'il est certain que les États avaient d'énormes raisons de ne plus ignorer les droits de l'homme qui relèvent jusqu'à l'adoption de la Charte de leur compétence « exclusive », il ne fait aucun doute qu'en 1945, la protection de l'individu relevait « essentiellement » de ce domaine réservé. Par conséquent, on ne pouvait envisager de confier expressément à l'Organisation la protection des civils dans les conflits armés non internationaux. En d'autres termes, si la protection des civils devait être mentionnée dans la Charte, cela reviendrait alors à autoriser les États ou les Nations Unies à intervenir dans un domaine qui relevait, à l'époque, du domaine réservé des États.

Les travaux de l'adoption de la Charte ne laissent aucun doute sur le dilemme que posaient l'intérêt pour les droits de l'homme et l'interdiction posée à l'article 2§7. Plus précisément, les débats qui ont eu lieu autour des projets d'amendement aux propositions de Dumbarton Oaks soumis par certains États sont édifiants. En effet, le projet de la délégation colombienne proposait un préambule dont le premier point considérait qu'il importe de « déclarer que la reconnaissance et *la protection internationales* des droits essentiels de l'individu est une condition nécessaire de la paix, tant à *l'intérieur des États* que dans les relations entre États »³⁵⁷. Cette proposition fut simplement rejetée.

Il en est de même lorsque la délégation française proposa le maintien du principe de la non-intervention dans la compétence nationale, tant « [...] que la violation manifeste des libertés essentielles et des droits des hommes ne constitue par elle-même une menace susceptible de compromettre la paix ³⁵⁸ ». Les États, en rejetant la proposition

³⁵⁷ UNCIO, tome IV, doc.2, G/14 (s), p. 841. [Nous avons souligné.]

³⁵⁸ UNCIO, tome VI, doc. 976, I/1/40, p. 504.

française, se sont alignés sur celle de la délégation australienne qui soutenait que « [s]i les membres de l'Organisation tiennent vraiment à donner à l'Organisation le pouvoir de protéger les minorités, le bon moyen est, pour eux, ou bien de déclarer qu'ils reconnaissent que la protection des minorités est légitimement une question d'ordre « international », et non pas seulement d'ordre « interne », ou bien de conclure une convention internationale formelle sur le traitement à accorder aux minorités. ³⁵⁹»

Le libellé de l'article 1, §. 3 de la Charte conforte également cette position. D'une part, les problèmes d'ordre humanitaire que les États s'engageaient à résoudre à cet article sont ceux qui ont un caractère international. D'autre part, ils se sont engagés à « développer » et à « encourager » le respect des droits de l'homme, non - pas forcément - à les « protéger », même si désormais, l'un implique l'autre.

À cet égard, GEORGES KAECKENBEECK constate que « la Charte, bien que très insistante sur le respect des droits de l'homme, ne suggère aucune solution. Elle se contente d'attribuer une tâche ; elle n'offre aucun principe directeur ni pour l'accomplissement de cette tâche, ni pour la solution de quelques-uns des problèmes les plus angoissants ³⁶⁰ ». Les « imperfections » de la Charte, quant à la protection des civils dans un conflit armé interne sont saisissantes.

Dans l'emblématique rapport *un monde plus sûr : notre affaire à tous*, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, observait :

« [L]a Charte des Nations Unies n'est pas des plus claires lorsqu'il s'agit de sauver des vies dans les pays où se produisent des atrocités massives. Elle réaffirme bien la « foi dans les droits fondamentaux de l'homme », mais elle ne fait pas grand-chose pour les défendre, et le paragraphe 7 de l'Article 2 interdit toute intervention « dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». C'est ce qui a suscité un débat sans fin au sein de la communauté internationale, entre les tenants du « droit d'ingérence » en cas de catastrophe causée par l'homme, et ceux qui font valoir que, malgré tous les pouvoirs que lui confère le Chapitre VII s'agissant de « maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales », il est interdit au Conseil de sécurité

³⁵⁹ UNCIO, tome VI, doc.969, I/1/39, p. 444.

³⁶⁰ KAECKENBEECK (G.), « La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le droit international », *op. cit.*, p. 318.

d'autoriser quelques mesures coercitives que ce soit à l'encontre d'un État souverain, quels que soient les événements qui se produisent à l'intérieur de ses frontières.³⁶¹ »

Bien que la Charte des Nations Unies soit le fondement de l'action humanitaire de l'Organisation, elle en constitue sa propre limite avec les principes de souveraineté et de non-intervention qui placent l'État et sa volonté au cœur du processus de l'action humanitaire. Néanmoins, fort heureusement, tout comme l'étendue du domaine réservé dépend du droit international et varie suivant son développement, la Charte est une œuvre vivante dont l'interprétation a permis de justifier la protection des civils par les opérations de paix des Nations Unies.

§.2. L'interprétation de la Charte à des fins de protection des civils dans les conflits armés

En dépit de l'absence d'une référence expresse de la protection des civils dans la Charte des Nations Unies, il convient, tout de même, de rappeler que les dispositions des articles 1, paragraphe 3 et 55 de la Charte constituent une base légale fondamentale de l'action humanitaire de l'ONU. Si l'aspect purement humanitaire et non coercitif de son action (assistance) n'est pas remis en cause, son aspect coercitif (protection) n'a pas échappé à la résistance des États. C'est la raison principale pour laquelle le Conseil de sécurité a toujours pris soin de « réaffirmer », dans toutes ses résolutions ayant trait à la protection des civils dans les opérations de paix, son attachement au respect de la souveraineté étatique et du principe de non-ingérence³⁶².

La question qui reste donc posée ici est celle de savoir comment l'Organisation est parvenue à ériger la protection des civils dans un conflit armé en un mécanisme opérationnel, comme cela a souvent été le cas sur la base du Chapitre VII, alors que sa charte n'en fait aucune mention expresse.

³⁶¹ A/59/565, 2 décembre 2004, p. 60, §. 199.

³⁶² À titre d'exemple, voir les dispositifs des résolutions suivantes : S/RES/1270 (1999), S/RES/1291 (2000), S/RES/1509 (2003), S/RES/1528 (2004), S/RES/1542 (2004), S/RES/1545 (2004), S/RES/1590 (2005), S/RES/1701 (2006), S/RES/1769 (2007), S/RES/1861 (2009), S/RES/1990 (2011), S/RES/1996 (2011), S/RES/2100 (2013), S/RES/2149 (2014) ; *op. cit.*

D'un point de vue formel, les actes constitutifs d'organisations internationales, en l'espèce la Charte, sont des traités multilatéraux, auxquels s'appliquent les règles bien établies d'interprétation des traités³⁶³, « sous réserve de toute règle pertinente de l'Organisation », comme le dispose l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Par conséquent, le silence de la Charte sur la protection des civils ne saurait être interprété comme excluant d'une part le droit des civils à être protégés et d'autre part la compétence de l'Organisation en la matière, d'autant que la source de cette protection peut être trouvée en dehors de la Charte, notamment en droit international général³⁶⁴ dont elle est partie intégrante.

De surcroît, il est établi qu'outre la théorie des pouvoirs explicites des organisations internationales, celle des pouvoirs dits implicites peut permettre à l'Organisation d'entreprendre des actions non expressément prévues par la Charte, à condition « que ces pouvoirs visent des fins légitimes et situées dans la sphère de l'acte constitutif, qu'ils soient appropriés et adaptés à ces fins, qu'ils ne soient pas interdits par l'acte constitutif et qu'ils restent compatibles avec sa lettre et son esprit³⁶⁵ ». En suivant la réflexion de Dmitri Georges Lavroff sur *la Constitution et le temps*, il apparaît que la Charte, à l'instar d'une Constitution dans l'ordre juridique interne, pose un dilemme : d'un côté, elle doit être stable par souci de sécurité juridique au regard de sa nature. D'un autre côté, la Charte est l'expression de la volonté d'États souverains, volonté qui ne s'est pas épuisée au moment où elle fut adoptée³⁶⁶. À considérer que les États l'ayant adoptée sont les mêmes qu'aujourd'hui, ce qui n'est pas le cas puisque le nombre d'États membres a considérablement évolué, il n'en reste pas moins que ces États sont constitués et animés d'individus dont la conscience et les besoins se sont accrus dans un monde en perpétuelle mutation.

³⁶³ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, CIJ, Rec. 1996, op. cit., p. 12, §. 19.*

³⁶⁴ Voir en ce sens : *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ, Rec. 1971, p. 47, §. 96.*

³⁶⁵ DAVID (E.), *Droit des organisations internationales, op. cit.*, p. 562, citant l'affaire *Mc Culloch v. State of Maryland*, Cour Suprême des États-Unis, 1819.

³⁶⁶ LAVROFF (D. G.), « La Constitution et le temps », dans *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 209.

La Charte est une œuvre vivante. Comme telle, elle appelle la pratique et réciproquement, la pratique appelle la Charte³⁶⁷. En suivant l'évolution que le droit international a ultérieurement connue grâce à la coutume et à la Charte des Nations Unies, dont on ne peut manquer de tenir compte dans l'interprétation de la Charte³⁶⁸, une lecture dynamique de l'acte constitutif des Nations Unies révèle l'existence de faisceaux d'indices qui fondent la légalité de la protection des civils par le Conseil de sécurité (A). Ces faisceaux d'indices ont donné lieu à la mise en œuvre de la PdC telle qu'on l'observe de nos jours, la preuve qu'il existe une pratique consolidante et une *opinion juris* en la matière (B).

A. Une compatibilité de la protection des civils dans les conflits armés établie avec l'esprit de la Charte

Il est souvent reproché à la Charte des Nations Unies d'être rédigée en des termes vagues et comportant certaines lacunes au premier rang desquelles l'articulation incohérente qui existe entre certains de ses articles. Ainsi, l'un des problèmes majeurs que posent de telles défaillances rédactionnelles est celui de son interprétation, en l'absence de dispositions claires relatives aux techniques d'interprétation à retenir, tout comme l'organe habilité à le faire³⁶⁹. C'est à se demander si les représentants à la Conférence de San Francisco n'avaient pas délibérément voulu laisser la pratique ultérieure déterminer le sens des dispositions de la Charte³⁷⁰. Tel semble être le cas, à

³⁶⁷ Pour paraphraser l'expression utilisée par Mathias FORTEAU, « Conclusions générales » dans GARCIA (Th.), CHAN-TUNG (L.) (dir.), *La Convention de Vienne sur le droit des traités : bilan et perspectives 50 ans après son adoption*, Paris, Pedone, 2019, p. 195-196.

³⁶⁸ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ, op. cit., p. 31, §. 53.*

³⁶⁹ À la Conférence de San Francisco, il a été reconnu aux organes de l'institution à naître, une compétence occasionnelle d'interprétation individuelle des dispositions de la Charte. Cette position a été confortée par la résolution 171 (II) du 14 novembre 1947 par laquelle l'AG recommande aux organes de suivre les avis consultatifs de la CIJ.

³⁷⁰ JOUANNET (E.), « Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies », dans COT (J-P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, vol. I, 3^e éd., 2005, p. 21 ; c'est à cette généralité délibérée que conviait M. Anthony EDEN, Président de la Délégation du Royaume-Uni à la Conférence de San Francisco, en déclarant : « Les détails de cette Charte, nous pouvons les laisser à plus tard, lorsque notre expérience nous permettra de les compléter », UNCIO, tome I, p. 161.

en croire Emmanuelle JOUANNET selon qui « la généralité ou l'imprécision de certaines dispositions ont en effet été délibérément recherchées par les négociateurs afin de conférer une très grande souplesse au texte et faciliter par ce biais son adaptation aux circonstances à venir »³⁷¹. Pour Joe VERHOEVEN, « [...] ils [les buts de la Charte] sont d'une généralité telle qu'on ne voit pas très bien comment on pourrait ne pas les partager. »³⁷² Les Constituants ont donc compris que « [t]out prévoir [de surcroît dans l'acte constitutif d'une organisation internationale] est un but qu'il est impossible d'atteindre.³⁷³ » Somme toute, l'imprécision de la Charte constitue sa richesse qui autorise une liberté certaine dans l'appréciation de sa mise en œuvre³⁷⁴.

Dans un premier temps, les juges de la CIJ ont abondé dans le même sens en affirmant qu'« [a]lors qu'un État possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation [des Nations Unies] doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou *impliqués* par son acte constitutif et développés dans la pratique. »³⁷⁵ En reconnaissant que certaines actions non prévues expressément peuvent être impliquées par la Charte et développées dans la pratique, la Cour admet une mise en œuvre évolutive de la Charte, c'est-à-dire son interprétation à l'aune du droit positif.

Ensuite, de façon plus précise, la CIJ affirme que « [l]es compétences conférées aux organisations internationales font normalement l'objet d'une formulation expresse dans leur acte constitutif. Néanmoins, les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes

³⁷¹ *Ibid.*, p. 8.

³⁷² VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun, Cours général de droit international public (2002) », *op. cit.*, p. 338.

³⁷³ En référence au *Discours préliminaire sur le projet de Code civil*, présenté le 1^{er} pluviôse an IX par Jean-Etienne Marie PORTALIS.

³⁷⁴ JOUANNET (E.), « Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies », *op. cit.* p. 8.

³⁷⁵ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif du 11 avril 1949*, CIJ, Rec., 1949, p. 180.

fondamentaux qui gouvernent leur activité. Il est généralement admis que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs dits « implicites »³⁷⁶ ».

À cet égard, il est important de ne pas perdre de vue que c'est au nom des « peuples des Nations Unies » que la Charte a été adoptée le 26 juin 1945³⁷⁷, et que la Charte impose des obligations juridiques en matière de droits de l'homme d'une part à l'Organisation pour promouvoir les droits et libertés fondamentaux, d'autre part aux États qui doivent prendre des mesures afin de réaliser ces buts.

Dans un célèbre avis consultatif rendu en 1923, la CPJI précisa que le domaine réservé est constitué de « certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un État, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international³⁷⁸ ». Il en est déduit que l'État est seul maître des décisions dans ces matières aussi longtemps qu'elles ne sont pas régies par le droit international.

Or la formalisation des droits de l'homme en droit international contemporain a été fortement accélérée depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, de sorte qu'en violant ses obligations conventionnelles en matière de droits de l'homme, aucun État « ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en prétendant que ce domaine relève essentiellement de sa compétence nationale³⁷⁹ ».

D'ailleurs, ce serait paradoxal et contradictoire que les États s'estiment liés par les obligations en matière de droits de l'homme et qu'ils prétendent en même temps être les seuls juges de leur comportement en la matière, pouvant décider unilatéralement si cela dépend ou pas de leur domaine réservé. Face à une violation particulièrement grave des droits de l'homme, « les États, agissant individuellement ou collectivement, sont en droit d'adopter, à l'égard de tout autre État ayant enfreint l'obligation [de

³⁷⁶ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, CIJ, Rec. 1996, p. 16, §. 25.*

³⁷⁷ Opinion dissidente de M. le Juge CANÇADO TRINDADE, dans *l'affaire des Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire (Îles Marshall c. Inde)*, CIJ, 5 octobre 2016, p. 38, §. 123.

³⁷⁸ *Décrets de nationalités promulgués en Tunisie et au Maroc, CPJI, Rec. Série B, n° 4, p. 23-24.*

³⁷⁹ Article 2 de la Résolution de l'Institut de droit international relatif à « la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États » ; *Annuaire de l'Institut de droit international*, Session de Saint-Jacques de Compostelle, vol.63-II, 1990, p. 340-342.

protection], des mesures diplomatiques, économiques et autres, admises par le droit international et ne comportant pas l'emploi de la force armée en violation de la Charte des Nations Unies », sans que ces mesures soient considérées comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de l'État.³⁸⁰ C'est la preuve que les droits de l'homme sont définitivement devenus une question foncièrement internationale³⁸¹. Leur protection en temps de paix comme en temps de guerre, en raison de l'intérêt qu'il représente, est une obligation *erga omnes*³⁸² qui incombe à chaque État, mais également à l'ONU, dont l'esprit et la lettre de la Charte y sont favorables³⁸³, envers la communauté internationale dans son ensemble³⁸⁴.

Bien que les droits de l'homme relèvent *a priori* de la compétence nationale de chaque État, obligeant un État ou l'Organisation à s'abstenir de toute forme d'ingérence, ils cessent de l'être lorsque la gravité et l'étendue de leur violation sont susceptibles de mettre en péril la paix internationale. La constatation d'une telle menace justifie donc la mise en œuvre de l'exception prévue au même article 2, §. 7, c'est-à-dire l'application par le Conseil de sécurité des mesures prévues au Chapitre VII de la Charte³⁸⁵.

S'agissant de l'argument tiré de l'article 2, §. 4 tendant à établir une antinomie entre le *jus in bello* et le *jus ad bellum*, motivant une prise de distance originelle à l'égard de la protection des civils dans un conflit armé interne, il est apparu très tôt que l'opposition n'est que de façade. D'une part, le droit international dont le droit de la

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 344.

³⁸¹ VERDROSS (A.), « La compétence nationale dans le cadre de l'ONU et l'indépendance des États », *RGDIP*, 1965, p. 314 et suivantes.

³⁸² Voir *infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I, Section I, Paragraphe I. A.

³⁸³ Voir en ce sens, A/59/565, 2 décembre 2004, p. 61, §. 201-203.

³⁸⁴ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, CIJ Recueil 1970*, p. 32, §. 33.

³⁸⁵ Il est important de souligner que dans la *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des États* du 9 décembre 1981, l'AGNU rappelait aux États « le devoir [...] de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des États [...] », en même temps que « le droit et le devoir [...] d'observer, de promouvoir et de défendre tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sur leur propre territoire [...] », ce qui « ne porte [pas] atteinte aux mesures prises par l'Organisation des Nations Unies en vertu des Chapitres VI et VII de la Charte. » A/RES/36/103.

Charte fait partie intégrante admet des cas licites de recours à la force³⁸⁶. D'autre part, la mise en œuvre d'un recours licite à la force doit être faite en conformité avec ce même droit international, notamment les règles de conduite des hostilités prévues par le DIH. Par conséquent, entre les deux principes, « tout se passe comme si l'interdiction du recours à la force était un barrage, et le droit des conflits armés les digues formant les berges d'un canal en aval du barrage et destiné aussi bien à recueillir les eaux d'écoulement qu'à les contenir en cas de rupture du barrage ; le droit des conflits armés apparaît donc comme un deuxième garde-fou au déferlement de la violence : il vise non à faire cesser le conflit, mais à le limiter ; si le barrage se rompt, il doit néanmoins être réparé, et de la même manière, la règle de l'interdiction du recours à la force ne cesse pas de s'appliquer une fois qu'elle a été violée.³⁸⁷ »

Le maintien de la sécurité des États ne peut donc se faire au détriment de celui des individus à l'intérieur des États. La sécurité humaine est à la fois un moyen pour atteindre la sécurité collective et un but auquel doit conduire la sécurité collective des États. Le lien entre la protection des civils et le maintien de la paix est désormais établi. Ce changement de paradigme post Guerre-froide équivaut à un retour aux origines historiques du droit des gens³⁸⁸, laissant place à une pratique suivie et acceptée dont la légalité n'est plus contestée.

B. Une compatibilité de la protection des civils dans les conflits armés renforcée par la pratique

La Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit qu'aux fins d'interprétation d'un traité, qu'il soit tenu compte « de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de

³⁸⁶ Serge SUR soulignait à ce propos que « [c]ontrairement à une idée reçue, l'article 2, §. 4 ne formule pas une interdiction générale. — Il comporte plutôt une réglementation très restrictive » ; voir SUR (S.), « Quelle légalité pour le conflit armé en droit international ? », *Cités*, vol. 24, n° 4, 2005, p. 109.

³⁸⁷ DAVID (E.), *Principes de droit des conflits armés*, 2019, *op. cit.*, p. 76.

³⁸⁸ Opinion dissidente de M. le Juge CANÇADO TRINDADE, dans l'*affaire des Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire (Îles Marshall c. Inde)*, CIJ, 5 octobre 2016, *op. cit.*, p.40, §. 129.

l'interprétation du traité³⁸⁹ ». Il en ressort qu'une qualification isolée, par le Conseil de sécurité, de violations graves et massives des droits de l'homme comme étant une menace à la paix et à la sécurité internationales, même si elle s'impose aux États en vertu de l'article 25 de la Charte, ne pouvait suffire, elle seule, à asseoir durablement la légalité des actions décidées sur cette base ; d'autant qu'il s'agit d'actions non expressément prévues par la Charte. Aussi, comme l'a relevé autrefois la CIJ, « [c]ertes, ces buts sont très vastes, mais ils ne sont pas illimités, non plus que les pouvoirs conférés pour les atteindre. Sauf dans la mesure où ils ont confié à l'Organisation la mission d'atteindre ces buts communs, les États membres conservent leur liberté d'action. Mais, lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation.³⁹⁰ »

En effet, on présume, sans difficulté majeure, que la protection des civils participe au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales qui est le but principal des Nations Unies. Plus encore, cette présomption devient irréfragable avec la constatation de l'existence d'une pratique subséquente, constante et répétée du Conseil de sécurité et son acceptation par les États. Autrement dit, l'adoption de plusieurs résolutions par le Conseil de sécurité en vue de la PdC et suivie par les États confère à la protection des civils par les Nations Unies un fondement juridique incontestable³⁹¹. C'est en ce sens, que la CIJ a estimé dans l'*affaire Ambatielos*, qu'une déclaration interprétative émanant de l'ensemble des États parties, doit être considérée « comme partie intégrante du traité, même si cela n'avait pas été dit expressément³⁹² ». Il en est de même quand l'interprétation émane d'un organe qui en a l'habilitation. Ainsi, la qualification courante de violations massives de droit de l'homme comme

³⁸⁹ Article 31, §. 3 b.

³⁹⁰ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, op. cit., p. 168.

³⁹¹ Voir en ce sens, LAGRANGE (E.), SOREL (J-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 744.

³⁹² *Affaire Ambatielos (Grèce c. R.U), compétence, Arrêt du 1er juillet 1952, CIJ, Rec., 1952, p. 44.*

étant une menace à la paix et à la sécurité internationales peut être considérée comme une interprétation authentique de la Charte³⁹³.

Concrètement, les prémices d'une interprétation évolutive de la Charte à des fins de protection des civils dans un conflit armé remontent aux années 1960³⁹⁴, avec une position décisive adoptée par le Conseil de sécurité à partir des années 1990³⁹⁵. Cette évolution a marqué la fin d'une interprétation rigide des interdictions posées aux paragraphes 4 et 7 de l'article 2 de la Charte qui entravaient jusque-là les actions du Conseil de sécurité d'une part et a permis la constatation de nouvelles situations constitutives de menaces à la paix et à la sécurité internationales. Certes, la qualification de ces situations comme étant une menace à la paix et le déclenchement d'une action en réponse à cette menace sont tributaires des contingences politiques au sein du Conseil de sécurité et varient selon les situations et les intérêts nationaux de chacun de ses membres³⁹⁶. Cependant, il reste qu'une violation massive et grave des droits de l'homme, aussi bien en période de paix qu'en période de guerre, peut constituer une menace à la paix et à la sécurité internationale pouvant déclencher la mise en œuvre des mesures prévues au chapitre VII de la Charte.

Ainsi, loin de la façon hésitante dont il a condamné la répression des populations civiles irakiennes³⁹⁷ quelques années plus tôt, le Conseil de sécurité s'est mis, au regard de l'évolution intervenue depuis lors, à condamner « vigoureusement³⁹⁸ », puis

³⁹³ DAVID (E.), *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 133.

³⁹⁴ Le glissement progressif des actions du Conseil de sécurité dans la sphère humanitaire remonte aux années 1960, notamment avec l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) de juillet 1960 à juin 1964. Entre autres, dans la résolution 237 du 14 juin 1967, le Conseil de sécurité considérait que « les droits de l'Homme essentiels et inaliénables doivent être respectés même dans les vicissitudes de la guerre », S/RES/237.

³⁹⁵ Le changement a été décisif à partir des années 1990 avec la résolution 688 du CS en réaction à la répression contre les Kurdes en Irak en avril 1991 et la création la même année de l'ONUSAL, la Mission d'observation des Nations Unies au Salvador. Voir *supra*, Introduction (I.A.2).

³⁹⁶ Comme l'observait un Groupe de personnalités de haut niveau : « Le Conseil de sécurité n'a jusqu'ici guère fait preuve de cohérence ou d'efficacité en pareilles situations, intervenant bien souvent trop tard, sans détermination, voire pas du tout. » A/59/565, op. cit., p. 61, §. 202.

³⁹⁷ Soulignons que dans l'emblématique résolution 688 du 5 avril 1991, ce n'est pas la répression des populations civiles irakiennes que le Conseil qualifia de menace à la paix, mais plutôt la violation des frontières des États occasionnée par l'afflux des réfugiés réprimés.

³⁹⁸ S/RES/1265 (1999), op. cit., p. 2.

« énergiquement³⁹⁹ », « les pratiques consistant à prendre délibérément pour cible des civils ou autres personnes protégées dans des situations de conflit armé⁴⁰⁰ » ; des pratiques qui, selon ce même organe, « peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales⁴⁰¹ ». Il en ressort que pour le Conseil de sécurité, qui décide en toute discrétion de ce qui constitue une menace à la paix et la sécurité, c'est la violation des droits reconnus aux populations civiles qui constitue, elle-même, une menace pour la paix et la sécurité internationales, pour peu que les situations qui en découlent génèrent des menaces susceptibles de porter atteinte à la paix et à la sécurité interétatiques.

Au regard du contexte qui est celui du droit international contemporain, les États et la doctrine ne remettent plus en cause l'interprétation de la Charte à des fins de PdC par le Conseil de sécurité, pour plusieurs raisons.

D'une part, au-delà du lien évident entre droits de l'homme et le maintien de la paix, les Casques bleus interviennent sur la base d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité contenue dans une résolution, avec le consentement de l'État-hôte ; le consentement étant l'un des principes cardinaux des opérations de paix des Nations Unies. De ce fait, même si une résolution mandant une mission de protéger les civils est adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte, ce n'est qu'après que le Conseil de sécurité eût réaffirmé à l'État hôte, l'importance qu'il accorde au respect de sa souveraineté et de son intégrité territoriale. Par conséquent, la protection des civils demeure compatible avec les principes de la Charte et ne porte guère atteinte aux droits souverains de l'État-hôte.

D'autre part, il est désormais établi que les droits de l'homme ne relèvent plus exclusivement de la compétence nationale des États. Comme l'affirmait la délégation japonaise au Conseil de sécurité, la protection des civils « [...] ne devrait pas être envisagée comme un défi posé à la souveraineté nationale, surtout lorsque les autorités

³⁹⁹ S/RES/1296 (2000), 19 avril 2000, p. 2, §. 2.

⁴⁰⁰ S/RES/1265 (1999), *op. cit.* ; S/RES/1296 (2000), *op. cit.*

⁴⁰¹ S/RES/1296 (2000), *op. cit.*, §. 5 ; S/RES/1674 (2006), *op. cit.*, §. 26 ; S/RES/1894 (2009), §. 3.

nationales ne parviennent pas, ou n'ont qu'une capacité limitée, à protéger les civils.⁴⁰² »

D'un autre point de vue, en mandatant les opérations de paix de protéger les civils, l'Organisation des Nations Unies ne fait que contribuer, par ses mécanismes propres, à l'obligation faite à ses États membres de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire⁴⁰³, dans la mesure où cela participe au maintien de la paix et de la sécurité internationales prévu par la Charte⁴⁰⁴. Comme l'observaient certains auteurs, cette obligation a été reconnue et rappelée par la CIJ⁴⁰⁵ comme étant un principe général de droit humanitaire qui dépasse le simple cadre conventionnel et qui s'impose aux États dans leur ensemble⁴⁰⁶. Pour le TPIY, il s'agit d'une obligation qui s'appliquait non seulement aux États, mais « aussi à d'autres entités internationales, y compris les Nations Unies⁴⁰⁷ ».

En outre, il ne fait plus de doute que l'obligation de respecter le droit humanitaire général rend chaque État débiteur du respect de ce droit à l'égard de tous les autres de sorte que tout État peut être désormais considéré comme ayant un intérêt juridique à ce que les autres États s'acquittent de leurs obligations humanitaires⁴⁰⁸. Telle est la caractéristique essentielle que revêt une obligation *erga omnes* en droit international.

⁴⁰² S/PV.4877 (Reprise 1), p. 2-3.

⁴⁰³ Article premier commun aux CG, et art. 1, paragraphe 1 du PA I. Voir, MOULIER (I.), « L'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire », dans MATHESON (J. M.), MOMTAZ (D.) (dir.), *Les règles et institutions du droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés récents*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, p. 704-710 ; MAX (E.), « The UN Security Council and Common Article 1 : Understanding the Role of Peacekeeping Operations in Ensuring Respect for IHL », Working paper, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, October 2021, p. 2-17.

⁴⁰⁴ Voir en ce sens : HULTMAN (L.), « UN peace operations and protections of civilians : cheap talk or norm implementation? », *Journal of Peace Research*, vol. 50 (1), 2013, p. 59-73.

⁴⁰⁵ CIJ, *Rec. 1996, op. cit.*, p. 257, §. 79 ; CIJ, *Rec. 2004, op. cit.*, p. 199, §. 157.

⁴⁰⁶ CORTEN (O.), KLEIN (P.), « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des États », *RTDH*, 1992, p. 345-347.

⁴⁰⁷ TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadić*, IT-94-1, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, Chambre d'appel, 2 octobre 1995, §. 93.

⁴⁰⁸ MOULIER (I.), « L'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire », *op. cit.*, p. 720.

Toujours dans cette veine, selon Patricia BUIRETTE, « [b]ien que l'ONU ne soit pas formellement liée par les Conventions de Genève et les autres instruments principaux du droit international humanitaire, auxquels elle n'est pas partie, elle demeure cependant soumise aux « principes intransgressibles du droit international coutumier », au nombre desquels figurent incontestablement tant l'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire que celle de « respecter » l'ensemble des normes de celui-ci⁴⁰⁹ ». L'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire apparaît ainsi comme le corollaire de celle du droit international coutumier obligeant les États, en cas de violation grave découlant d'une norme impérative, à « coopérer pour [y]mettre fin, par des moyens licites [...]»⁴¹⁰ ».

Par ailleurs, le DIH oblige les États belligérants, qui éprouvent des difficultés à assurer un secours humanitaire indispensable à leur propre population, d'accepter les offres humanitaires qui leur sont proposées par des États ou tout autre organisme humanitaire impartial⁴¹¹. Cette obligation faite aux États ne doit pas être vue comme étant contraire au respect de leur souveraineté. Au contraire, « [i]l n'est pas douteux que la fourniture

⁴⁰⁹ BUIRETTE (P.), *Le droit international humanitaire*, op. cit., p. 71-78.

⁴¹⁰ Article 41 ARIE et article 42 AROI. Voir infra, Partie II, Titre II, Chapitre I, Section I, §. 1, A.

⁴¹¹ Voir en ce sens, l'article 59, alinéa 1 CG IV. Même si l'article 70, §. 1 PA I permet à l'État de soumettre à son agrément les actions de secours, et que les cas de nécessité militaire impérieuse peuvent également justifier des restrictions (article 71, §. 3 PA I), les commentateurs du protocole précisent qu'il a été décidé au cours des discussions que la réserve d'agrément « n'implique pas que les Parties intéressées ont la liberté absolue et illimitée de refuser leur accord pour des actions de secours. Elles ne peuvent le faire que pour des raisons valables et pas pour des raisons arbitraires ou par caprice » ; *Commentaire de 1987*, p. 841, §. 2805. Voir aussi : CORTEN (O.), KLEIN (P.), « L'assistance humanitaire face à la souveraineté des États », op. cit., p. 348-353. À noter toutefois que, lors de l'adoption de la résolution 2556 (2020), renouvelant le mandat de la MONUSCO, la Russie s'est abstenue, arguant que [le rédacteur français], en « enjo[gnant] à toutes les parties » d'autoriser l'acheminement rapide de l'aide humanitaire « dans de bonnes conditions de sécurité et sans entrave et sans délai » et « dans le respect des dispositions applicables du droit international », « dilue » les principes directeurs établis par la résolution de l'AGNU 46/182 du 19 décembre 1991 relative au « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », « ces principes directeurs [qui] constituent la seule base universelle pour le travail de toutes les organisations humanitaires internationales et de tous les donateurs », « qui consiste à garantir le respect de la souveraineté des États bénéficiaires de l'aide humanitaire », en prévoyant que l'aide soit « fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ». Les États-Unis ont pour leur part simplement émis des réserves, car le vocabulaire utilisé « donne à penser qu'un accès humanitaire sûr, rapide et sans entrave est requis par le droit international, sans exception », alors qu'« il n'existe aucune obligation juridique internationale universelle et illimitée faite aux États d'autoriser et de faciliter un accès humanitaire sûr, rapide et sans entrave ». Voir, S/2020/1265 et ses annexes.

d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international.⁴¹² » Le refus par un État, d'un secours humanitaire venant de l'Organisation des Nations Unies ou du CICR, violerait plusieurs droits élémentaires prévus par le PIDCP et la DUDH.

Outre l'intégration quasi systématique de la PdC dans les mandats des opérations de paix, le traitement particulier dont fait l'objet le concept dans les discussions au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale et au Secrétariat général rend compte de son importance dans la pratique de l'Organisation. La protection des civils figure en bonne place à l'ordre du jour du Conseil de sécurité à travers les aide-mémoires annexés aux déclarations de son Président⁴¹³, l'examen de questions thématiques transversales, les débats bisannuels sur la PdC, l'examen des rapports réguliers du Secrétaire général sur la PdC et les débats au sein du groupe informel sur la PdC.

⁴¹² *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, CIJ, Rec. 1986, p. 124 ; §. 242.

⁴¹³ L'aide-mémoire est un outil essentiellement dédié à l'étude des questions relatives à la protection des civils. Il est décrit comme « le résultat d'une consultation active entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat et il fait la synthèse des enseignements tirés par un large ensemble d'organismes des Nations Unies, parmi lesquels le Comité interorganisations. » (S/PRST/2002/6 du 15 mars 2002.) Ou encore, c'est « un instrument pratique utile permettant de mieux analyser les grandes questions de protection et d'en améliorer le diagnostic » (S/PRST/2018/18 du 21 septembre 2018). Même si les aide-mémoires ne préjugent pas des dispositions des résolutions du Conseil de sécurité et autres décisions du Conseil en matière de protection des civils, ils comportent des directives visant à faciliter l'examen des situations nécessitant l'adoption de mesures destinées à protéger les civils. Au regard de leur contenu, les aide-mémoires du Conseil ont une valeur juridique certaine, quoique discutable. Voir TAVERNIER (P.) « Un instrument méconnu, l'aide-mémoire du Conseil de sécurité sur la protection des civils », dans BIAD (A.) (dir.), *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, Belgique, Anthémis, Coll. Droit et justice, n° 112, 2016, p. 109-124.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'analyse des fondements juridiques de la protection des civils par les Nations Unies révèle que l'obligation de protection se situe à la croisée de plusieurs corpus normatifs, à la fois internes et externes à la Charte de l'Organisation des Nations Unies. En dépit des objets différents de ces instruments normatifs, leurs finalités se recoupent, formant un cadre juridique assez riche sur lequel s'appuient les acteurs de la protection.

Absente de la lettre de la Charte, la protection des civils n'en est pas moins compatible avec son esprit. Sa pratique subséquente par le Conseil de sécurité et son acceptation par les États confortent indiscutablement la légalité de la protection des civils par le Conseil de sécurité au regard de l'acte constitutif de l'Organisation et même du droit international.

Seulement, l'interaction entre ces différents régimes de protection dévoile parfois des rapports complexes, tantôt de contradiction, tantôt de concurrence, que ne parviennent pas à résoudre définitivement les règles de conflits de normes en droit international. Tel est le cas des interactions entre DIH et DIDH.

À cette difficulté d'ordre théorique, il faut ajouter celle, non des moindres, liée à l'imprécision de ce qu'on entend par la protection des civils dans une opération de paix.

CHAPITRE II. LA PROTECTION DES CIVILS : UN CONCEPT AUX ACCEPTIONS JURIDIQUES PLURIELLES

Il a été difficile de doter les opérations de paix des Nations Unies d'une doctrine précise⁴¹⁴, pour la simple raison que leur création n'a pas été prévue par la Charte d'une part et que les fondements qui leur ont été trouvés dans la Charte virevoltaient entre les chapitres VI et VII⁴¹⁵ d'autre part. Parce qu'elles n'ont pas initialement été créées pour protéger les civils dans un conflit armé, les opérations de paix ont pendant longtemps mis en œuvre les mandats de protection des civils en l'absence d'une orientation générale et claire de la part du Secrétariat général et du Conseil de sécurité.

Néanmoins, ce qu'on peut désigner de nos jours par doctrine des opérations de paix des Nations Unies s'est forgé suivant une logique existentielle de ces opérations⁴¹⁶. En effet, tout comme les conditions de création, les modalités de leur déploiement et les tâches qu'elles accomplissent, le développement des opérations de paix a été fait en ordre dispersé, au fil du temps, au gré des échecs, et des impondérables des théâtres d'opérations.

Au Conseil de sécurité, le concept de PdC est parfois utilisé comme un moyen ou une finalité, parfois comme un objectif spécifique ou un objectif global à atteindre. Les

⁴¹⁴ Voir en ce sens, DAILLIER (P.) « L'action de l'ONU : élargissement et diversification de l'intervention des Nations Unies », dans SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, p. 123. Selon Serge SUR, « [u]ne doctrine est une position juridique articulée qui résulte d'une interprétation cohérente des règles en vigueur. On peut la construire sur la base du droit existant, sans recourir à l'idée d'une nouvelle coutume internationale qui se serait cristallisée du fait de la pratique récente. La doctrine permet donc de préciser les conditions de validité, ses motifs, ses objectifs, ses instruments, et par là ses limites comme les moyens d'éviter les risques et les dérives qu'elle comporte » ; V. SUR (S.), « Pour une doctrine juridique de l'intervention d'humanité », dans, *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, Coll. Doctrine(s), 2012, p. 179.

⁴¹⁵ PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000, p. 56-57.

⁴¹⁶ D'une manière générale, la doctrine des opérations de paix s'inspire des pratiques et expériences du terrain. En ce sens, elle est constituée des politiques, directives, et orientations en matière de maintien de la paix, mais également d'autres documents tels que : l'« Agenda pour la paix », A/47/277-S/24111 ; le « Supplément à l'Agenda pour la paix », A/50/60-S/1995/1 ; le « Rapport Brahimi », A/55/305-S/2000/809 ; « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », A/59/565, 2004 ; la « doctrine Capstone », 2009 ; « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95-S/2015/446, 2015.

différentes conceptions et modalités d'application de la protection donnent lieu à une multitude de pratiques auxquelles il manque, trop souvent, la coordination nécessaire. Dès lors, il nous sied d'examiner la protection des civils, tel qu'elle est conçue pour les opérations des Nations Unies, aussi bien dans ses aspects généraux (**Section I**) que spécifiques (**Section II**).

SECTION I. LES ASPECTS GÉNÉRAUX DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

Aux Nations Unies, la protection des civils dans les opérations de paix a été progressivement conceptualisée puis institutionnalisée grâce au travail remarquable du Secrétariat général, de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Cet effort de conceptualisation ou d'élaboration d'une doctrine de la PdC est né du constat selon lequel « [e]n l'absence d'une position commune des Nations Unies sur la protection des civils par les opérations de maintien de la paix, il existe un large éventail d'opinions sur ce que signifie la protection des civils pour les missions d'opération de la paix. Les contributeurs de troupes et de police, les États membres, le Conseil de sécurité, les organes de l'Assemblée générale ainsi que le personnel au sein des missions, le DOP (ex-DOMP) et le DAM, saisissent souvent la PdC d'une manière qui peut être contradictoire, entraînant des frictions, des malentendus et des frustrations dans les missions.⁴¹⁷ »

En effet, plusieurs acteurs interviennent dans la mise en œuvre d'un mandat de PdC. Au sein même d'une mission de paix multidimensionnelle des Nations Unies dite intégrée, on distingue une composante militaire et de police à laquelle s'ajoute une composante civile. Pour ces composantes, le concept de PdC ne recouvre pas les mêmes réalités et les actions à mettre en œuvre ne sont pas les mêmes. Outre ces composantes, il convient de noter la présence des organismes humanitaires du système des Nations Unies — ou non — qui, techniquement, ne font pas partie des missions de paix, mais participent à l'action de celles-ci pour l'atteinte de l'objectif global de PdC.

⁴¹⁷ DOMP/DAM, « Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations », *op. cit.*, p. 3, §. 19.

Ces différents acteurs n'ont pas la même interprétation de ce que revêt le concept de protection de civils et ne le mettent pas en œuvre de la même manière.

L'analyse du cadre conceptuel révèle une approche holistique de la PdC dans laquelle coexistent essentiellement deux aspects de la protection. Tandis que la protection *largo sensu* est essentiellement humanitaire en ce qu'elle se rapproche des activités de protection menées par les organismes humanitaires (§.1), la protection *stricto sensu* se démarque de celui des organismes humanitaires par la prise en compte particulière de la sécurité physique des civils (§.2).

§.1. L'aspect « humanitaire » de la protection ou la protection *largo sensu*

Jusqu'en 1992, aucune opération de paix des Nations Unies autorisée par le Conseil de sécurité n'avait pour mission expresse l'accomplissement de tâches humanitaires⁴¹⁸. Néanmoins, dans les faits, ces missions ont été amenées d'une façon ou d'une autre à mener des activités qui relèvent du domaine de l'assistance humanitaire⁴¹⁹. Il a fallu attendre les mandats, de la Force de protection des Nations Unies en ex-Yougoslavie (FORPRONU II), de l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM) et celui de l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) pour que des tâches humanitaires soient expressément confiées aux Casques bleus⁴²⁰. L'accomplissement de ses tâches n'a pas pour autant disparu avec la consécration de la PdC. Au contraire, les activités dans ce cadre ont été diversifiées en même temps que l'accroissement des acteurs qui en ont la charge.

⁴¹⁸ À titre illustratif, les mandats initiaux définis dans les missions ci-après ne contenaient pas expressément l'exécution d'une tâche humanitaire, ce qui n'a pas empêché ces missions à mener des activités d'assistance humanitaire aux populations : résolution 143 (1960) du 14 juillet 1960 créant l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) ; résolution S/5575 du 4 mars 1964 créant la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), résolution 350 (1974) du 31 mai 1974 établissant la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), résolutions 425-426 (1978) instituant la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), résolution 745 (1992) du 28 février 1992 créant l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC).

⁴¹⁹ Voir, *supra*, Introduction (I/A/2.).

⁴²⁰ CORTEN (O.), KLEIN (P.), « Action humanitaire et chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies », *op. cit.*, p. 109.

L'approche humanitaire de la PdC dans le cadre des opérations de paix des Nations Unies correspond aux activités classiques de protection chez les organismes humanitaires. Cette approche s'inscrit dans une dynamique non coercitive de la protection et présente des points communs avec le modèle de « l'œuf de protection⁴²¹ » utilisé par le CICR. Selon ce modèle, trois niveaux d'action ont été identifiés afin de protéger et assister les populations civiles. L'objectif poursuivi est de prévenir les abus et violations des droits ou y mettre fin, en travaillant aux côtés des victimes afin d'induire des changements durables dans l'environnement susceptibles de réduire la probabilité qu'ils se reproduisent⁴²².

Les activités relevant de l'approche purement humanitaire de la protection des civils visent, d'une part, à prévenir les risques d'abus et de violations des droits des populations, c'est-à-dire à agir en amont sur les causes sous-jacentes ou sur les circonstances qui rendent ces violations possibles afin d'empêcher leur survenance (A), d'autre part d'y mettre un terme en atténuant les vulnérabilités et les souffrances déjà causées grâce à une réelle assistance humanitaire (B).

A. La protection par la promotion du respect du droit

Il ne fait aucun doute que le besoin de protection des civils résulte essentiellement, non pas de l'ambiguïté du cadre juridique de protection, mais, avant tout, de sa violation à laquelle s'ajoute l'absence de répression. Comme l'avait constaté le Secrétaire général, « [l]'érosion du respect des normes humanitaires a provoqué une augmentation du nombre de victimes civiles, intensifié les besoins de protection et d'assistance des réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, compliqué la fourniture de l'assistance humanitaire, et accru les risques auxquels se trouve confronté le personnel d'assistance humanitaire⁴²³ ». C'est donc à juste titre que certaines actions destinées à protéger les civils s'inscrivent dans une démarche qui tend au respect et au renforcement du cadre juridique applicable.

⁴²¹ CICR, « Standards professionnels pour les activités de protection », 2013, p. 12, note 1.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ S/1998/883, 22 septembre 1998, §. 2.

En affirmant qu'il a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité s'est irrémédiablement adjoint de promouvoir et d'assurer le respect des principes et des règles du droit international humanitaire⁴²⁴. La protection des civils par la promotion du respect du droit est mise en œuvre suivant deux modalités. La première, « déclaratoire », est celle qui intervient à l'occasion de l'adoption d'une résolution thématique générale rappelant l'importance de la PdC. La deuxième dite « opérationnelle » est celle par laquelle le Conseil de sécurité demande à une mission de paix, dans une situation de crise précise, l'accomplissement de l'ensemble des activités de promotion et de protection des droits de l'homme⁴²⁵.

En effet, toutes les fois qu'il adopte une résolution thématique sur la protection des civils ou par laquelle il mandate une mission de paix de protéger les civils, le Conseil de sécurité convie les parties au conflit au respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés, tout en condamnant systématiquement les attaques menées contre les civils. Par la même occasion, il invite les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les principaux instruments, surtout les PA I et II de 1977 se rapportant aux Conventions de Genève⁴²⁶. Cette démarche méthodologique, érigée en une véritable pratique décisionnelle, permet au Conseil de sécurité d'assurer une réelle « fonction pédagogique⁴²⁷ » en contribuant au renforcement du cadre normatif de protection des civils dans les conflits armés.

Dans ses résolutions, non seulement le Conseil de sécurité rappelle aux parties au conflit, l'importance des principes fondamentaux et les dispositions pertinentes qui régissent les conflits armés, leurs responsabilités respectives, mais il met également à

⁴²⁴ Voir le premier alinéa des préambules des résolutions S/RES/1502 (2003), 26 août 2003 ; S/RES/2175 (2014), 29 août 2014 ; S/RES/2573 (2021).

⁴²⁵ Voir en ce sens, LAGRANGE (Ph.), « L'action humanitaire des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix », dans SZUREK (S.), EUDES (M.), RYFMAN (Ph.) (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019, p. 338.

⁴²⁶ À titre d'exemple : S/RES/1674 (2006), *op. cit.*, §. 9 ; S/RES/1738 (2006) §. 10 ; S/RES/1894 (2009) du 16 novembre 2009, §. 1 et 5.

⁴²⁷ GRANGE (M.), « Le Conseil de sécurité des Nations Unies, acteur du développement du droit international humanitaire et des droits de l'homme ? », dans NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*, CNRS, 2016, p. 228.

leur charge, quelquefois, de nouvelles obligations⁴²⁸. C'est ce qui ressort des dispositions de la résolution 1894 dans laquelle le Conseil « [e]xige que tous les États et toutes les parties participant à un conflit armé appliquent intégralement toutes ses décisions sur la question et, dans cet esprit, qu'ils coopèrent sans réserve avec les missions de maintien de la paix et les équipes de pays des Nations Unies au suivi de ces résolutions et à leur mise en œuvre⁴²⁹. » Cette phase « déclaratoire » est indispensable dans la mesure où elle balise la voie à l'opérationnalisation de la protection des civils par la promotion du respect du droit.

Une fois la phase déclaratoire accomplie, le Conseil de sécurité mandate généralement les opérations de paix, de surveiller les atteintes et violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, d'enquêter sur toutes atteintes et violations, les constater et en rendre compte publiquement et régulièrement, notamment lorsqu'elles sont susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. En d'autres termes, il demande aux missions de protéger et de promouvoir les droits de l'homme sur les théâtres d'opérations. Il convient de souligner à ce propos que dans les résolutions attribuant les tâches aux missions, la section « protection des civils » est traditionnellement séparée de celle de « promotion et protection des droits de

⁴²⁸ Il convient de préciser qu'en rappelant des dispositions déjà contenues dans les instruments conventionnels applicables, le Conseil de sécurité ne crée pas de nouvelles obligations à proprement parler. Néanmoins, ces « appels » au respect du droit applicable qui s'inscrivent dans le cadre d'une action de maintien de la paix, au titre du chapitre VII de la Charte, constituent une obligation d'une nature différente de celle des dispositions du DIH ou du DIDH, de véritables injonctions. Ainsi, au-delà du caractère universel et de la nature coutumière de certaines obligations du DIH qui engagent les États en dehors du cadre conventionnel, ceux-ci sont doublement tenus, à titre d'exemple, de « diffuser aussi largement que possible l'information concernant le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés », comme le leur demande le Conseil de sécurité dans la résolution 1894 (§. 7. a). Certaines injonctions peuvent également porter sur le respect de certaines obligations non contenu dans le cadre normatif classique : il peut ainsi s'agir de respecter un « cessez-le-feu » ou de se plier aux sanctions ciblées. Toutefois, comme le résume un auteur, « la contribution normative de l'ONU à l'action humanitaire est ambiguë. Elle précise les règles et principes existants, voire contribue à leur formation, mais ce faisant participe au flou juridique en élaborant des instruments dont il est difficile d'évaluer avec certitude la portée. Il est toutefois possible d'appréhender positivement ce flou en considérant qu'il introduit la souplesse indispensable à la mise en œuvre des normes de l'action humanitaire. » Voir, SZUREK (S.), EUDES (M.), RYFMAN (Ph.) (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, op. cit., p. 296.

⁴²⁹ S/RES/1894 (2009), op. cit., §. 6. Voir également : S/RES/1296 (2000) §. 7 du dispositif ; S/RES/1674 (2006), op. cit., §. 6 et 10.

l'homme », ce qui laisse penser qu'il s'agit de tâches distinctes⁴³⁰. Certes, en théorie ; mais il n'en est rien en réalité, car les tâches de protection et de promotion des droits de l'homme participent à la réalisation de celle de la protection des civils et se renforcent mutuellement. Plusieurs raisons permettent cependant d'expliquer ce « séquençage » des tâches, surtout pour ce qui concerne « la protection des civils » et « la promotion et la protection des droits de l'homme ». D'une part, l'intégration expresse de « la protection et la promotion des droits de l'homme » dans les mandats des opérations de paix est moins récente⁴³¹ que ne l'est la « protection des civils » ; d'autre part, elle vise à mettre en exergue l'aspect « plus prioritaire » et « plus spécifique » de la tâche de PdC⁴³².

Conformément à leur mandat, les opérations de paix, par les actions coordonnées des composantes droits de l'homme, des affaires politiques, des affaires civiles, pour ne citer que ceux-ci, promeuvent et protègent les droits de l'homme. La composante « droits de l'homme » intégrée à la plupart des opérations multidimensionnelles, y représente le HCDH et son mandat. Par le dialogue, la médiation, la négociation et bien d'autres moyens juridico-politiques, ces différents acteurs impliqués agissent et réagissent face aux violations des droits de l'homme, fournissent leur expertise en matière de droits de l'homme. En outre, selon le cas, ils évaluent l'état du cadre juridique national en matière de droits de l'homme, appuient les acteurs locaux dans

⁴³⁰ À titre illustratif, dans la résolution S/RES/2100 (2013) créant la MINUSMA, la section (c) du paragraphe 16 est intitulée « *protection des civils et du personnel des Nations Unies* » tandis que la section (d) du même paragraphe est intitulée « *promotion et défense des droits de l'homme* ». De même, la section (a) intitulée « *protection des civils* » est distincte de celle (e) « *promotion et protection des droits de l'homme* » prévu au paragraphe 30 de la résolution S/RES/2149 (2014) instituant la MINUSCA. Quant à la résolution S/RES/2155 (2014) renforçant le mandat de la MINUSS, on note que le paragraphe 4 (a) prévoit la « *protection des civils* » alors que la section (b) du même paragraphe est relative à la « *surveillance et enquêtes en matière de droits de l'homme* ». On constate à partir de ses exemples que la tâche de « protection des civils » est la première des tâches prioritaires confiées à ces opérations de paix, comme le CS s'y est engagé dans la résolution S/RES/1674 (2006) § 16. On peut aussi noter que l'ordre d'énumération des autres tâches et le vocabulaire employé diffèrent d'une résolution à l'autre.

⁴³¹ En 1996, 7 sur 22 Missions de paix des Nations Unies avaient un mandat de protection et de promotion des droits de l'homme. Voir : Nations Unies, *Les Nations Unies et les droits de l'homme (1945-1995)*, New York, 1996, p. 119.

⁴³² Il convient de souligner la position peu cohérente de la Fédération de Russie, défendue dans une lettre adressée au SG, faisant part de ses observations sur le projet de déclaration dans le cadre de l'initiative A4P. En effet, à cette occasion, cet État s'est déclaré « fermement opposé [...] à faire le lien entre protection des droits de l'homme et protection des civils et à mobiliser à cette fin « tous les moyens nécessaires ». A/72/110-S/2018/815, 10 septembre 2018, p. 1.

la conduite des réformes institutionnelles tout en renforçant leur capacité, incitent à la mise en place de nouveaux mécanismes de protection de droits de l'homme.

Pour garantir l'effectivité des actions menées et donner plein effet au droit, une importance accrue est accordée à la responsabilisation et à cette fin au renforcement des mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités. Ainsi, les activités de protection et de promotion de droits de l'homme vont au-delà de la documentation de violences à la dénonciation publique. Elle couvre également celles de la recherche et la poursuite des auteurs des atteintes aux droits de l'homme.

Par exemple, en République centrafricaine, le Conseil de sécurité a expressément demandé à la MINUSCA de « concourir aux enquêtes et [lui] faire rapport publiquement [...] à ce sujet, et contribuer aux actions d'identification et de poursuite des auteurs, ainsi que de prévention de ces atteintes et violations, notamment par le déploiement d'observateurs des droits de l'homme⁴³³ ». Mieux encore, il a été demandé à la Mission de « [p]rêter un appui et travailler avec les autorités [...] et traduire en justice les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, notamment en coopérant avec les États de la région et avec la Cour pénale internationale.⁴³⁴ » Sur le terrain, en réponse à cette demande réitérée dans les résolutions qui ont suivi⁴³⁵, la Mission a activement participé à la création d'une Commission nationale des droits de l'homme, à l'opérationnalisation du Comité pour la prévention du génocide et à la création de la Cour pénale spéciale.⁴³⁶

Enfin, des mécanismes d'alerte rapide et d'avertissement ont été pensés à l'échelle des missions, en étroite collaboration avec les communautés locales et d'autres organismes non gouvernementaux intervenant dans la protection et la promotion des droits de l'homme, afin d'influer positivement sur la protection des civils.

⁴³³ S/RES/2149 (2014), §. 30 (e), *op. cit.*

⁴³⁴ *Ibid.* §. 30 (f).

⁴³⁵ S/RES/2217 (2015) §. 32 (e) et (g) ; S/RES/2301 (2016) §. 34 (b) et (d) ; S/RES/2387 (2017) §. 43 (d) et (e) ; S/RES/2448 (2018) §. 40 (d) et (e) ; S/RES/2499 (2019) §. 33 (d) et (e).

⁴³⁶ KANABO (J.), *La protection des civils en République centrafricaine : les déboires d'une mission de paix onusienne*, Paris, Harmattan, Coll. Droit aujourd'hui, 2018, p. 132-134.

B. La protection par la garantie de l'assistance humanitaire

Les conflits armés internes dans lesquelles interviennent les opérations de paix chargées de protéger les civils génèrent généralement de graves crises humanitaires qui portent atteinte aux droits fondamentaux des populations civiles et ébrèchent leur bien-être. Pour cette raison, le DIH reconnaît à ces derniers le droit d'être secouru et aux organismes humanitaires impartiaux un droit d'initiative humanitaire⁴³⁷. L'assistance humanitaire est sans doute l'activité la plus connue de l'action des organismes humanitaires. Elle peut être définie comme « l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophes⁴³⁸ ». Concrètement, elle se matérialise, entre autres, par la distribution de denrées alimentaires, d'eau potable, de fournitures et d'équipements médicaux, d'abris, de vêtements, de couchage, de véhicules, ainsi que tous les biens et services nécessaires à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des populations civiles.⁴³⁹

Le respect et la promotion du droit humanitaire et des droits de l'homme que le Conseil de sécurité s'est engagé à assurer l'ont très tôt conduit à accorder une attention particulière à l'aide humanitaire apportée aux populations et aux conditions dans lesquelles elle se déroule. À de nombreuses occasions, dans ses résolutions thématiques sur la protection des civils, le Conseil de sécurité a estimé « qu'il lui revient de favoriser la création de conditions dans lesquelles les secours humanitaires peuvent parvenir à ceux qui en ont besoin⁴⁴⁰ » et, à cet égard, « qu'il est résolu à

⁴³⁷ Aucune des quatre Conventions de Genève ne fait expressément mention de la notion « d'assistance humanitaire ». L'article 18 PA II traite « d'actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial ». Toutefois, il ne fait aucun doute que ces instruments prévoient implicitement le « bénéfice d'un droit aux secours à caractère humanitaire ou d'un droit à l'assistance humanitaire. » : BIAD (A.), « Les dilemmes de l'action humanitaire : entre droit et pratique », dans BIAD (A.) (dir.), *L'Action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, op. cit., p. 21.

⁴³⁸ Confère la résolution de l'Institut de droit international relatif à « l'assistance humanitaire », Session de Bruges, 2 septembre 2013, p. 3.

⁴³⁹ *Ibid.* ; voir également la définition proposée dans SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 98, « assistance ».

⁴⁴⁰ S/RES/1894 (2009), §. 12.

s'attaquer à la question de l'insécurité alimentaire, y compris de la famine, engendrée par les conflits armés⁴⁴¹ ».

La résolution thématique 2417 du 24 mai 2018 est fort évocatrice en ce sens. Dans cette résolution exclusivement consacrée à la problématique de l'insécurité alimentaire en lien avec la protection des civils, le Conseil de sécurité a mis en évidence le lien entre les conflits, l'insécurité alimentaire et le besoin de protection, tout en rappelant « qu'il a adopté et peut envisager d'adopter, s'il y a lieu et conformément à la pratique établie, des mesures de sanction qui peuvent viser les personnes ou entités qui font obstacle à l'acheminement ou à la distribution de l'aide humanitaire ou à l'accès à cette aide⁴⁴² ». En outre, il y a rappelé son intention de continuer à donner pour mandat aux missions de paix des Nations Unies de concourir, lorsqu'il y a lieu, à l'instauration des conditions dans lesquelles l'aide humanitaire peut être acheminée sans risque, sans retard et sans obstacle⁴⁴³. À travers la résolution 2573 (2021), le Conseil de sécurité a appelé à la protection des biens et objets indispensables à la survie de la population civile dans les conflits armés.

En s'inscrivant ainsi dans la dynamique du « nouvel ordre humanitaire » auréolé jadis à l'Assemblée générale⁴⁴⁴, le Conseil de sécurité a progressivement assis sa notoriété en la matière, ce qui n'est pas sans lien avec l'extension de la sécurité humaine, à travers ses résolutions dans lesquelles il exige des parties en conflit de permettre la réussite des opérations humanitaires,⁴⁴⁵ mais aussi et surtout à travers les mandats qu'il confie aux missions de paix.

Sur le plan opérationnel, les missions de paix s'assurent de l'effectivité de l'assistance humanitaire et y contribuent de diverses manières. Ainsi, le Conseil, dans la résolution 688, a-t-il dans un premier temps « *insist[é]* pour que l'Irak permette un

⁴⁴¹ S/RES/2417 (2018), p. 1.

⁴⁴² *Ibid.*, p 4, §. 9.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁴⁴ Résolutions 36/136 du 14 décembre 1981 accueillant la « proposition tendant à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international », 42/121 du 7 décembre 1987, 43/130 du 8 décembre 1988 et 45/102 du 14 décembre 1990.

⁴⁴⁵ S/RES/1296 (2000) §. 8 ; S/RES/1674 (2006), §. 11 et 22, S/RES/1894 (2009), §. 14.

accès *immédiat* des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance » et appelé les États à participer à l'assistance humanitaire. Ensuite, dans la résolution 770, il a renouvelé son appel aux États en les exhortant à prendre *toutes les mesures nécessaires* pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire à Sarajevo et partout où elle est nécessaire dans d'autres parties de Bosnie-Herzégovine. Et, comme si cela ne suffisait pas, il a *exigé*, toujours sous la base du Chapitre VII de la Charte, que soit *immédiatement* accordée au CICR et aux autres organismes à vocation humanitaire compétents la possibilité d'avoir accès sans entraves et en permanence à tous les camps, prisons et centres de détention.⁴⁴⁶

Cependant, si les opérations de paix en sont venues à se livrer, elles aussi, à des activités d'assistance humanitaire, c'est qu'il est vite apparu que la seule exigence d'un libre accès aux populations ne garantit pas toujours l'effectivité de l'assistance humanitaire qui leur est due. En effet, c'est « [à] la suite de la défection des États, qui ne se sont pas prévalus de l'habilitation que leur avait donné le Conseil de sécurité, au mois d'août 1992, de « prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter, en coordination avec les Nations Unies, l'acheminement par les agences humanitaires de l'aide humanitaire à Sarajevo et ailleurs en Bosnie-Herzégovine [que] la FORPRONU II s'est vue chargée d'assurer la protection des convois humanitaires circulant dans la république⁴⁴⁷ ».

Comme nous l'avions brièvement évoqué, jusqu'au début des années 1990, il a été établi que les opérations mandatées par le Conseil de sécurité prenaient subsidiairement en charge la sécurité alimentaire, médicale, physique, des populations civiles menacées à l'occasion de tel ou tel conflits⁴⁴⁸. À titre d'exemple, dans sa résolution 359 du 15 août 1974 sur la situation à Chypre, le Conseil de sécurité « exige[ait] que toutes les parties prêtent leur concours à la Force des Nations Unies [UNFICYP] dans l'exécution de ses tâches, y compris ses fonctions

⁴⁴⁶ S/RES/770, 13 août 1992, §. 3 et 4.

⁴⁴⁷ KLEIN (P.), « La protection de l'assistance humanitaire : un nouveau mandat pour les Forces des Nations Unies », *RQDI*, vol. 8, n° 1, 1993, p. 96.

⁴⁴⁸ TERCINET (J.), *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, *op. cit.*, p. 934. Voir également, CORTEN (O.), KLEIN (P.), « Action humanitaire et chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies », *AFDI*, vol. 39, 1993, p. 108-109.

humanitaires[...]»⁴⁴⁹ » et dans sa résolution 361 du 30 août 1974, le Conseil se dit « conscient du fait que l'un des premiers objectifs de l'ONU est de fournir une assistance humanitaire dans des situations comme celle qui règn[ait] à Chypre⁴⁵⁰ ». En confiant expressément l'accomplissement de tâches humanitaires aux opérations de paix à partir de 1992, notamment à travers les mandats de la FORPRONU, de l'ONUSOM et de l'ONUMOZ, le Conseil de sécurité a érigé l'assistance humanitaire en une tâche incontournable et indispensable à une protection concrète des civils dans les opérations de paix.

Aujourd'hui encore, dans les opérations en cours ayant pour mandat prioritaire la protection des civils, la protection des convois humanitaires et des travailleurs humanitaires sont des tâches qui participent à la protection globale des civils. Tant que la faim et la précarité ne sont pas enrayerées, les populations ne seront pas suffisamment protégées. Comme le disait le Secrétaire général, « faute d'une aide humanitaire — et notamment alimentaire — suffisante, la sécurité risque de se détériorer [...] Et sans protection militaire adéquate, l'aide humanitaire n'arrivera pas à destination.⁴⁵¹ ». Sans doute, la nécessité d'assurer aux populations affectées la jouissance de leur droit à une assistance humanitaire a irrémédiablement entraîné l'extension du mandat des opérations de paix et le renforcement des moyens militaires mis à leur disposition. Les composantes militaires disposent, en vertu du chapitre VII, du droit de recourir à la force pour faciliter l'accès humanitaire aux populations, d'autant que cela concourt à la défense de leur mandat.

En outre, le Conseil a recouru à certains concepts et pratiques du droit international humanitaire classique, tels « un cessez-le-feu humanitaire » ou la mise en place de « couloirs d'urgence humanitaire » afin de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire dans de bonnes conditions et de procéder au retour des personnes déplacées et l'évacuation sanitaire des personnes gravement malades et des blessés,

⁴⁴⁹ CS, résolution 359 (1974) du 15 août 1974, §. 4.

⁴⁵⁰ CS, résolution 361 (1974) du 30 août 1974, deuxième paragraphe du dispositif.

⁴⁵¹ S/24892, 3 décembre 1992, §. 19.

conformément au droit international applicable⁴⁵². Les questions liées à la protection du personnel humanitaire, médical, et de leurs installations ne sont pas du reste. Elles font l'objet de plusieurs résolutions que nous examinerons en aval.

La facilitation de la distribution de vivres, d'eau, d'installations sanitaires et d'abris en vue d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une condition de vie normale, constitue une des multiples facettes de la protection des civils. Toutes ces actions permettent, certes, de préserver la dignité humaine des populations civiles en les mettant à l'abri du besoin. Cependant elles sont insuffisantes face aux violences physiques et attaques dont font l'objet les populations civiles qui ont plus que jamais besoin d'une protection physique. C'est donc à juste titre que le Représentant japonais au Conseil de sécurité affirmait : « [l]es civils vulnérables ne peuvent recouvrer leur dignité s'ils continuent à vivre dans des conditions de pauvreté extrême à cause d'un conflit armé. Il faut qu'ils puissent subvenir à leurs besoins sans craindre la pauvreté extrême, la famine ou les maladies mortelles. Il faut qu'ils aient les moyens de devenir des acteurs constructifs de leurs communautés. L'assistance humanitaire et l'aide au relèvement jouent un rôle important pour satisfaire à ces besoins.⁴⁵³ ». La protection relève autant de la préservation de la dignité de la personne humaine que de sa sécurité.

§.2. L'aspect « sécuritaire » de la protection ou la protection *stricto sensu*

La protection par la promotion du respect du droit et par l'assistance humanitaire n'est qu'un des aspects de la protection des populations civiles contre les atrocités d'un conflit armé. Comme le concèdent les organisations humanitaires, « [l]a seule action humanitaire ne suffit pas à protéger les civils contre les effets d'un conflit armé. Il est donc indispensable de nouer des relations avec des opérations de paix des Nations Unies ou d'autres forces militaires ou services de police sous mandat

⁴⁵² S/RES/2401 (2018), 24 février 2018, p. 2, § 1. Voir à ce sujet, LAGRANGE (Ph.), « L'action humanitaire des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix », *op. cit.*, p. 345.

⁴⁵³ S/PV.4877 (Reprise 1), *op. cit.*, p. 2.

international⁴⁵⁴ ». En effet, il est apparu dès la fin des années 90 que l'assistance humanitaire apportée aux populations civiles a une portée limitée dans la mesure où elle ne protège pas nécessairement des violences physiques de la guerre. Il ne suffit plus de nourrir et de soigner les populations civiles. Il faut également veiller à leur sécurité physique.

Or, les organismes humanitaires, sans aucun moyen de contrainte à leur disposition, ne peuvent que convier les parties en conflit à respecter l'intégrité physique des civils et compter sur leur bonne volonté, ce qui s'avère généralement inopérant. En revanche, les opérations de paix, au regard du cadre juridique régissant leurs actions, disposent de plus de moyens d'action de protection physique des civils, allant de la négociation à la contrainte. C'est en cela que la protection dans le cadre des opérations de paix des Nations Unies dépasse celle des organismes humanitaires. En plus d'être une spécificité, la protection physique des civils, au besoin par la force, constitue une plus-value qu'apportent les Casques bleus à l'action humanitaire dans son ensemble. L'approche sécuritaire de la protection des civils prend en compte la sécurité physique des civils (A) et l'environnement dans lequel ils vivent (B).

A. La protection contre la violence physique

La sécurité physique est un élément central, voire fondamental de la protection. Le délégué de la Slovaquie l'a bien relevé lors d'un débat au Conseil de sécurité, en février 1999 : « [l]e but fondamental de l'action humanitaire des Nations Unies doit être d'assurer la sécurité humaine, notamment la sécurité physique et pas seulement la protection légale⁴⁵⁵. » Plus tard, en 2005, le Secrétaire général, n'en pense pas moins lorsqu'il déclare que « [l]'une des principales obligations en période de conflit armé est de fournir une protection efficace contre les violences et sévices de toute sorte : meurtre, mutilation, viol et autres formes de violence sexuelle dont sont surtout victimes les femmes et les filles, recrutement et utilisation d'enfants soldats,

⁴⁵⁴ CICR, « Standards professionnels pour les activités de protection. Édition abrégée 2018 », Genève, 2019, p. 31.

⁴⁵⁵ Déclaration de Monsieur Türk (Slovaquie), lors d'un débat thématique sur « la protection des civils touchés par les Conflits armés » ; S/PV/3977, 12 février 1999, p. 12.

enlèvements et déplacements forcés, empêchement d'accéder à l'assistance humanitaire, trafic et travail forcé et esclavage sous toutes ses formes. Assurer leur protection physique est aussi le premier souci des civils en période de conflit⁴⁵⁶ ».

La prise en compte de la sécurité physique des civils dans un conflit armé n'est pas une « nouvelle idée » des opérations de paix des Nations Unies puisqu'elle est au cœur des principales dispositions des Conventions de Genève et leurs protocoles, notamment celles relatives à l'inviolabilité des zones protégées. La protection en DIH, telle qu'elle ressort de ces Conventions et de la pratique des organismes humanitaires, s'apparente à une « immunité », c'est-à-dire « une sorte de bulle placée au-dessus de la personne qui en bénéficie. Cette bulle est virtuelle et rien n'empêche de la percer pour atteindre la personne... Rien, si ce n'est l'obligation de respecter l'immunité de la personne protégée. C'est cette « bulle » qui met à l'abri, qui est censée arrêter les actes hostiles »⁴⁵⁷.

Dans l'optique d'éviter que cette « bulle » ne soit percée, comme c'est le cas la plupart du temps, que le Conseil de sécurité a pris la mesure du risque et de la menace pesant sur le respect de cette immunité accordée aux civils, en mandatant régulièrement les opérations de paix, selon un vocabulaire légèrement variant d'une résolution à l'autre, de protéger les civils immédiatement menacés de violences physiques⁴⁵⁸ ou de protéger les civils se trouvant face à une menace imminente de violences physiques⁴⁵⁹, ou défendre les civils contre la menace imminente de violence physique⁴⁶⁰, ou encore de protéger les civils en danger immédiat de violence physique⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ S/2005/740, §. 37.

⁴⁵⁷ DOMESTICI-MET (M-J.), « Où en est l'humanitaire ? Cinquante ans après le Biafra », *PSEI*, octobre 2018, p. 2.

⁴⁵⁸ S/RES/1270 (1999), §. 14.

⁴⁵⁹ S/RES/1291 (2000), §. 8.

⁴⁶⁰ S/RES/1509 (2003), § (j).

⁴⁶¹ S/RES/1545 (2004), §. 5. Voir également, entre autres, les formulations similaires des résolutions suivantes : S/RES/1528 (2004) § 6 (i) ; S/RES/1542 (2004), § 7 I (f) ; S/RES/1590 (2005), §. 16 (i) ; S/RES/1701 (2006), §. 12, S/RES/1923 (2010), § 10 ; S/RES/1990 (2011), §. 3 (d) ; S/RES/1996 (2011), §. 3 b (v) ; S/RES/2100 (2013), § 16 c (i) ; S/RES/2149 (2014), § 30 a (i).

Peu importe la formule retenue à l'occasion de l'adoption d'une résolution contenant une disposition de protection de civils, on constate aisément que le Conseil de sécurité accorde une haute importance à la sécurité physique des civils pour laquelle il autorise sur le fondement du Chapitre VII de la Charte, les opérations de paix à faire usage de la force lorsque cela s'avère nécessaire pour atteindre cet objectif. D'ailleurs, la définition du concept de PdC retenue par le DOMP reflète parfaitement cette vision : « [...] toutes les mesures nécessaires, *incluant le recours à la force*, qui ont pour but de prévenir *les menaces de violence physique* visant les civils ou d'y réagir, en fonction des moyens et à l'intérieur des zones d'opérations, et sans porter atteinte à la responsabilité que le gouvernement du pays hôte a de protéger ses civils ⁴⁶² ».

En prenant en compte la sécurité physique des civils et en prévoyant d'y parvenir par tous les moyens nécessaires, le Conseil de sécurité apporte au concept de protection, tout son sens ; car, « protéger », *stricto sensu*, consiste à « préserver les victimes des conflits aux mains d'une autorité adverse, des dangers, des souffrances ou des abus de pouvoir auxquels elles pourraient être exposés, prendre leur défense et leur prêter appui⁴⁶³ ». Dès lors, on comprend aisément le néophyte, pour qui la protection des civils par les Nations Unies renvoie essentiellement à des opérations d'envergure militaires en vue de défendre les civils contre les violences physiques. À cet égard, il n'est pas douteux de constater que « l'amour » et « le désamour » des populations civiles pour les opérations de paix, dépend quasi exclusivement du succès des actions de protection physique contre la violence physique et moins d'autres actions humanitaires complémentaires. L'attention particulière accordée à la sécurité physique des populations civiles justifie donc la singularité des moyens mis en œuvre.

Bien entendu, la prise en compte de la sécurité physique dans les mandats ne présage pas *ipso facto* l'effectivité de cette protection, d'autant que les mandats de protection physique des civils sont généralement assortis de réserves qui en limitent les effets. Au demeurant, outre l'approche centrée sur la cible à protéger, il y a celle tendant à créer un environnement protecteur.

⁴⁶² DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶³ CICR, « Le CICR, la Ligue et le rapport sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge (III). Protection et assistance en cas de conflits armés », *op. cit.*, p. 206.

B. La mise en place d'un environnement protecteur

Comme l'observait le délégué de l'Afrique du Sud lors d'un débat au Conseil de sécurité, « [l]a protection des civils exige non seulement une protection physique, mais aussi un dialogue et un engagement avec les communautés pour s'assurer que l'environnement nécessaire est en place afin de faciliter des mécanismes de protection à long terme⁴⁶⁴ ». À cet égard, il convient de souligner que la protection des civils telle qu'elle ressort du droit et de la pratique du Conseil de sécurité n'est pas qu'un simple mécanisme de prévention ou de réaction destiné à mettre fin aux effets néfastes de la guerre que subissent les civils.

Plus que cela, le Conseil de sécurité conçoit la protection des civils comme une kyrielle d'actions devant permettre, lorsqu'elles sont mises en œuvre, une prise en charge globale de la sécurité des personnes, allant de la prévention à la consolidation de la paix. Ces actions qui concourent à la mise en place d'un « havre de paix » indispensable à la protection des civils peuvent être réparties en trois catégories, suivant les résultats qu'elles permettent d'obtenir à court, moyen et long terme. Comme souligné dans les lignes directrices du DOP, à titre d'exemple, « [l]e fait d'offrir une zone de sécurité ou un site protégé est distinct de la protection des civils, mais il y contribue⁴⁶⁵ ».

D'abord, les actions qui contribuent à la mise en place d'un environnement protecteur, à court terme, correspondent aux mesures d'urgence qui renvoient à la protection contre les menaces imminentes de violences physiques.

Ensuite, à moyen terme, cela passe par la création et la sécurisation des « zones de sécurité » ou des « zones humanitaires sûres », « zones de protections de civils » ou encore les « sites de protection des civils » telles qu'elles ont été instaurées auparavant en Yougoslavie, au Rwanda et ces dernières années au Congo, au Mali et au Soudan

⁴⁶⁴ S/PV.8534, 23 mai 2019, p. 14.

⁴⁶⁵ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 7, note 5.

du Sud respectivement par la MONUSCO, la MINUSMA et la MINUSS⁴⁶⁶. Ces zones, au-delà de leur appellation variable, trouvent leur fondement entre autres dans la notion de « zones neutralisées » prévue à l'article 15 de la quatrième Convention de Genève et ont pour but d'induire le respect de l'immunité des personnes ne prenant pas ou plus part aux hostilités. Ainsi, l'immunité est davantage attachée à la zone considérée (*ratione loci*) qu'au statut des personnes protégées qu'elle abrite (*ratione personae*). Cela étant, l'idée est que si les civils peuvent craindre le non-respect de l'immunité qui leur est accordée en raison de leur statut de personnes protégées, ils peuvent compter sur l'immunité de la zone de sécurité qui constitue un second rempart et sur la présence des casques bleus à proximité de ces zones, une présence censée dissuader toute attaque contre les civils qui s'y trouvent et créer un climat de confiance et de sécurité parmi la population.

Au Sud Soudan, c'est un cadre de protection des civils d'un genre particulier qui a été mis en place face à l'urgence. Il s'agit de sites de protection ouverts aux civils sous menace imminente de violence physique qui sont soit à l'intérieur des camps de casques bleus ou juste à côté de ces camps. Parce que ces sites sont considérés comme des extensions des bases de la mission, ils sont inviolables et soumis au contrôle et à l'autorité exclusifs de l'Organisation des Nations Unies⁴⁶⁷.

Le Conseil de sécurité s'étant déclaré « disposé à examiner s'il est approprié et possible de créer des zones de sécurité provisoires et des couloirs de sécurité pour la protection des civils⁴⁶⁸ », a demandé à la MINUSS d'« user de dissuasion à l'égard de toute violence contre les civils, y compris les étrangers, en particulier en procédant à des déploiements préventifs et en patrouillant activement, en accordant une attention particulière aux déplacés, notamment mais non exclusivement à ceux qui se trouvent dans des sites de protection et des camps de réfugiés, au personnel humanitaire et aux défenseurs des droits de l'homme, et en identifiant les menaces et attaques contre la population civile, y compris par des échanges réguliers avec les civils et une

⁴⁶⁶ LAGRANGE (Ph.), « L'action humanitaire des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix », *op. cit.*, p. 346.

⁴⁶⁷ S/2019/741, 12 décembre 2019, p. 3 §. 10.

⁴⁶⁸ S/RES/1296 (2000), §. 15.

collaboration étroite avec les organisations humanitaires, de défense des droits de l'homme et de développement, dans les zones à risque de conflit élevé, notamment, le cas échéant, les écoles, lieux de culte, hôpitaux et installations pétrolières, en particulier là où le Gouvernement Sud-Soudanais est incapable d'assurer une telle sécurité ou ne le fait pas⁴⁶⁹ ».

Il en ressort que ces actions peuvent également s'étendre aux zones non sécurisées mais qui sont des zones à risques de conflit élevé et à forte concentration de déplacés et de réfugiés, aux zones de déplacement, de retour, de réinstallation et de réinsertion dans le but de créer des conditions de sécurité propices au retour volontaire en toute sécurité des déplacés et des réfugiés. Ainsi, au Congo, « [b]ien souvent, il est plus facile pour les Casques bleus de protéger la population lorsqu'elle se trouve à immédiate proximité de la base – mais non à l'intérieur de celle-ci, pour que le contrôle soit plus aisé. La Force met ainsi en place des plans de protection avec les communautés, s'accordant sur un lieu où pourraient se réfugier ou fuir les civils en cas de danger. ⁴⁷⁰».

Par ailleurs, il convient de mettre un accent particulier sur les différents régimes de sanctions, surtout celles dites « ciblées » qui viennent en appui aux autres mécanismes de protection et dont les résultats peuvent contribuer, à court, moyen et long terme, à une protection effective des civils. Au-delà de la valeur symbolique de ces mécanismes, comme cela a pu être constaté à de nombreuses occasions, les mesures prises ne garantissent pas nécessairement l'effectivité de la protection. Au contraire, elles peuvent être une source d'aggravation des conditions sécuritaires des civils.

Enfin, les actions qui participent à la création d'un environnement protecteur à long terme sont celles qui s'inscrivent dans une dynamique de reconstruction et de consolidation de la paix. Au titre de ces actions, peuvent être énumérées : la réforme du secteur de la sécurité (RSS), le désarmement, démobilisation, et réinsertion (DDR) des combattants appartenant aux groupes armés, l'instauration d'un État de droit, le

⁴⁶⁹ S/RES/2406 (2018), p. 8, §. 7, ii).

⁴⁷⁰ DI RAZZA (N.), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU : Le cas de la MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo (1999-2015)*, Thèse IEP de Paris, 2015, p. 217.

développement économique, le renforcement de la gouvernance et des institutions, la promotion du développement inclusif et durable.

Cette vision élargie de la PdC a été très tôt pris en compte au Conseil de sécurité, lequel soulignait, dès 1999, l'importance d'étudier les causes des conflits armés de manière globale afin d'améliorer la protection des civils à long terme, en favorisant la croissance économique, l'élimination de la pauvreté, le développement durable, la réconciliation nationale, la bonne gouvernance, la démocratie, l'État de droit ainsi que le respect et la protection des droits de l'homme⁴⁷¹. Il convient de souligner que parmi ces différents mécanismes, la RSS et le processus DDR occupent une place primordiale dans la mise en place d'un environnement protecteur dans la mesure où elles contribuent à la réduction de la violence armée contre les civils.

D'une façon générale, la protection des civils, telle qu'elle est théoriquement envisagée par les Nations Unies, prend en compte toutes les dimensions de la protection, avec quelques spécificités qui se dégagent au regard des moyens mis en œuvre, ainsi que de l'attention particulière accordée à la situation de certaines catégories de civils.

SECTION II. LES ASPECTS SPÉCIFIQUES DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

La conceptualisation et l'opérationnalisation de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies se sont fortement nourries de la pratique des organisations humanitaires. Cependant, elles présentent quelques spécificités qu'on peut observer à trois niveaux, que sont la conception, l'adoption, et l'exécution du mandat de protection.

D'emblée, précisons que ces spécificités de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies sont justifiées par la nécessité d'une approche beaucoup plus opérationnelle et pragmatique de la protection que ne parviennent pas à assurer les organisations humanitaires.

⁴⁷¹ S/RES/1265 (1999), 17 septembre 1999.

D'abord, au niveau de la conception, les Nations Unies, plus précisément le Conseil de sécurité, ont une vision large et globalisante de ce que doit être la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Ensuite, la spécificité se manifeste à travers le titre autorisant les missions de protection des civils. Enfin, la protection des civils par les opérations de paix des Nations Unies présente certes des points communs avec celle des organisations humanitaires, mais elle se démarque de celle-ci par son *modus operandi*.

En effet, alors que les organismes humanitaires s'inscrivent dans une démarche perpétuelle de négociation avec les acteurs armés, les opérations de paix des Nations Unies, elles, disposent théoriquement du pouvoir de passer outre la volonté des acteurs pour rendre la protection plus perceptible.

L'objectif poursuivi à travers cette section, est de démontrer que si ces spécificités permettent de sortir la protection de la sphère de la pure théorie, et par conséquent tendent à rendre ses effets plus perceptibles, elles peuvent également constituer des *impédimentas* à l'effectivité de ladite protection.

Les spécificités de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies, en ce qui concerne la manière dont le Conseil de sécurité l'appréhende, ayant été déjà présentées, il nous échoit de mettre en évidence celles de l'ordre décisionnel à travers l'examen des résolutions confiant le mandat de protection des civils aux missions de paix (§.1) et celles de l'ordre opérationnel à travers l'examen des interactions de la PdC avec d'autres mandats connexes (§.2).

§.1. Le mandat de protection des civils au regard des résolutions du Conseil de sécurité

Les opérations de paix des Nations Unies se déploient sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies dans lequel sont énumérées les tâches que les différentes composantes des missions doivent accomplir. Afin d'atteindre un résultat

satisfaisant, les mandats du Conseil de sécurité varient selon la situation, la nature et les défis particuliers que présente un conflit⁴⁷².

Dans la pratique du Conseil de sécurité, on distingue généralement deux grands types de résolutions ayant trait à la protection des civils. Les résolutions du premier type sont les résolutions thématiques ou déclaratoires tandis que celles du second type sont les résolutions d'espèce ou opérationnelles. D'une part, les résolutions thématiques, elles-mêmes subdivisées en trois catégories, auxquelles il faut ajouter les déclarations du président du Conseil de Sécurité, ne visent aucune situation de crise particulière et sont généralement intitulées : « protection des civils dans les conflits armés », « les femmes, la paix et la sécurité internationale », et « les enfants dans les conflits armés ». D'autre part, les résolutions d'espèces ou de type opérationnel sont celles adoptées en réaction à une situation de crise et par lesquelles le Conseil de sécurité adapte, grâce aux aide-mémoires, les mesures générales prévues dans les résolutions thématiques à chaque situation d'espèce. C'est donc lors des résolutions d'espèce que le Conseil de sécurité confie à une opération de paix le mandat spécifique de protection des civils et y précise les contours.

Afin de saisir la particularité des mandats de PdC, nous nous concentrerons sur les termes régulièrement contenus dans une résolution d'espèce du Conseil de sécurité confiant l'exécution d'un mandat de protection des civils aux opérations de paix (A) et les réserves dont est généralement assorti ce type de résolution (B).

A. Les termes du mandat de protection des civils

Chaque situation conflictuelle dans laquelle intervient le Conseil de sécurité par le biais d'une opération de paix présente des caractéristiques propres que ce dernier ne peut ignorer, si bien que chaque résolution instituant une mission de paix ayant pour mandat la PdC a sa particularité. Comme énoncé dans les directives du DOP, les mandats de protection des civils au sens strict du terme, confiés aux composantes

⁴⁷² DOMP/DAM, « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations », 2008, dit « doctrine Capstone », p. 16.

militaires des missions, sont en règle générale formulés selon le modèle ci-après : « [l] le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décide que [la mission de maintien de la paix] est autorisée à prendre les mesures requises [ou à “intervenir par tous les moyens nécessaires”], dans les secteurs où ses forces seront déployées et dans la mesure où elle jugera que ses capacités le lui permettent, et sans remettre en question la responsabilité du gouvernement/du pays hôte, pour protéger les civils menacés (de manière imminente) par des actes de violence physique⁴⁷³. »

Cependant, même si elles sont adoptées suivant ce même modèle rédactionnel et le même procédé décisionnel, les résolutions d'espèce du Conseil de sécurité des Nations Unies mandatant les missions de protéger les civils ne donnent guère lieu pour autant à une interprétation aisée et uniforme. Cela est dû en partie, comme nous l'avons relevé, à la terminologie parfois variante dont fait usage le Conseil de sécurité d'une résolution à l'autre. Ainsi a-t-il mandaté les missions, suivant les cas, « de protéger les civils immédiatement menacés de violences physiques⁴⁷⁴ » ou « de protéger les civils se trouvant face à une menace imminente de violences physiques⁴⁷⁵ », ou de « défendre les civils contre la menace imminente de violence physique⁴⁷⁶, » ou « de protéger les civils en danger immédiat de violence physique⁴⁷⁷ » ou « à réagir à des menaces imminentes de violence contre les civils à proximité immédiate de la Mission⁴⁷⁸ », ou de « protéger [...] la population civile du risque d'atteinte à l'intégrité physique ⁴⁷⁹ ». Bien plus encore, de façon très spécifique, le Conseil a demandé à la MONUSCO d'« [a] ssurer une protection efficace, dynamique et intégrée des civils se trouvant sous la menace de violences physiques dans le cadre d'une approche globale

⁴⁷³ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 3, note 1.

⁴⁷⁴ S/ RES/1270 (1999), §. 14. (MINUSIL) ; S/ RES/2100 (2013), §. 16 c (i) (MINUSMA).

⁴⁷⁵ S/ RES/1291 (2000), §. 8. (MONUC) ; S/RES/1542 (2004), §. 7 I (f) (MINUSTAH).

⁴⁷⁶ S/ RES/1509 (2003), §. (j) (MINUL) ; S/ RES/1990 (2011), §. 3 (d) (FISNUA).

⁴⁷⁷ S/ RES/1545 (2004), §. 5 (ONUB) ; S/ RES/1528 (2004) §. 6 (i) (ONUCI).

⁴⁷⁸ S/ RES/1923 (2010), §. 10 (MINURCAT).

⁴⁷⁹ S/ RES/2149 (2014), §. 30 a (i) (MINUSCA).

[...] et atténuer les risques auxquels sont exposés les civils avant, pendant et après toute opération militaire⁴⁸⁰. »

Ainsi, les résolutions ayant pour objet la PdC contiennent quelques constantes et nuances. D'abord, qu'il s'agisse de la protection des civils « contre⁴⁸¹ », « sous⁴⁸² » ou « se trouvant face à⁴⁸³ » ou « exposés à⁴⁸⁴ », une menace imminente ou danger immédiat de violence physique, cela ne pose aucun problème de compréhension majeure, car ces termes ne changent pas fondamentalement l'objectif principal de protection et sa cible. Ensuite, les civils dont il est question sont ceux « en danger immédiat » ou qui font face à « une menace imminente » de violence physique. Cette formulation, en revanche, soulève plusieurs questions, au premier rang duquel : qu'est-ce qu'une menace imminente ou un danger immédiat ? À cette première question, le DOMP/DAM propose une réponse en deux temps.

Dans un premier temps, « [u]ne menace de violence physique visant les civils est jugée imminente dès que la mission a un motif raisonnable de croire qu'un agresseur en puissance a l'intention et la capacité de commettre des actes de violence physique »⁴⁸⁵. Que faut-il entendre par « motif raisonnable » ? L'existence de faits indiscutables et répétés de violences physiques contre des civils attribués à un groupe armé ne constitue-t-elle pas « un motif raisonnable » pour protéger continuellement ces civils contre toute réédition ? Le colonel Robert MANTON répond par l'affirmative en opinant que « [s]i une menace est persistante, ou que l'intention d'un belligérant s'est démontrée à travers le temps comme ciblant systématiquement les civils comme moyen d'atteindre son objectif, les soldats de la paix peuvent agir en vertu de la clause de menace imminente⁴⁸⁶ ». Julian HARSTON, pour sa part, souligne que « [l]e terme

⁴⁸⁰ S/ RES/2409 (2018), §. 36 (i), a).

⁴⁸¹ S/RES/1542 (2004), §. 7 I (f) ; *op. cit.*

⁴⁸² S/ RES/1590 (2005), §. 16 (i) (MINUS), S/RES/1996 (2011), §. 3 b (v) (MINUSS).

⁴⁸³ S/ RES/1291 (2000), §. 8 ; *op. cit.*

⁴⁸⁴ S/ RES/1701 (2006), §. 12 (FINUL).

⁴⁸⁵ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 26.

⁴⁸⁶ MANTON (R.), « Protection des civils », Cours de l'Institut de formation aux opérations de paix, 2014, p. 41.

“imminent” n’implique pas que la violence surviendra de manière imminente ou dans un futur proche ou qu’elle sera exercée⁴⁸⁷ ». Trop souvent, ce n’est pas la démarche suivie puisque cela tient à d’autres facteurs telle la disponibilité des ressources humaines et logistiques...

Dans un second temps, le DOMP/DAM ajoute qu’« [u] ne menace de violence à l’égard de populations civiles est jugée imminente à partir du moment où elle est identifiée et jusqu’au moment où la mission considère que la menace a disparu.⁴⁸⁸ » Il va de soi qu’on ne peut que juger de l’imminence d’une menace de violence préalablement identifiée. Or, en règle générale, les menaces ne sont identifiées qu’après coup, c’est-à-dire au moment où elles ne constituent plus de simples menaces imminentes, mais des menaces déjà exécutées. En outre, on note que c’est au Commandement de la mission que revient la responsabilité d’évaluer l’imminence de la violence physique ou l’immédiateté du danger. Par conséquent, la fiabilité de cette appréciation dépend à la fois des données objectives et matérielles identifiables sur le terrain, mais également des capacités de jugement et décisionnelles du Commandant de la mission. Aussi pourrions-nous, nous interroger sur le sort de ceux qui ne sont pas en danger immédiat de violences physiques ou qui ne font pas face à une menace imminente de violences physiques, mais sur lesquelles pèse néanmoins une menace, dans la mesure où dans de tels contextes conflictuels le danger et la menace sont permanents.

C’est certainement, nous semblait-il, ce qui a conduit le Conseil de sécurité dans la résolution 2147 à omettre l’adjectif « imminent »⁴⁸⁹ sans pour autant généraliser cette omission qui nous paraît voulue, au regard de la situation qui prévalait. Selon le DOP, ce changement d’élément de langage tend à clarifier qu’une mission peut et doit prendre des mesures proactives et préventives pour protéger les civils sous menace et que ces actions peuvent inclure tous les moyens nécessaires (y compris le recours à

⁴⁸⁷ HARSTON (J.), « Protection des civils », Cours de l’Institut de formation aux opérations de paix, 2017, p. 26.

⁴⁸⁸ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 26.

⁴⁸⁹ Voir, S/RES/2147 (2014), 28 mars 2014, p. 7 §. 4.a. i) ; S/ RES/2499 (2019), 15 novembre 2019, p. 8, §. 32 a.

une force meurtrière), d'une part ; d'autre part, que les missions dont les mandats contiennent toujours le terme « imminent » doivent adopter une approche proactive et préventive de la PdC, mais sans recourir à la force lorsque la menace n'est pas imminente⁴⁹⁰.

Cette interprétation, loin d'être convaincante, ne facilite ni la compréhension du mandat ni sa mise en œuvre effective. En effet, cela revient à soutenir qu'une mission dont le mandat de protection ne contient pas expressément le terme « imminent », bien qu'étant déployé sous chapitre VII de la Charte, ne peut recourir à l'usage de la force pour défendre le mandat aussi longtemps que le caractère éminent de la menace n'est pas avéré. L'usage de la force dépendrait donc de « l'imminence » de la menace difficilement et subjectivement caractérisable.

Enfin, les violences dont il faut protéger les civils sont celles physiques ou celles qui portent atteinte à leur intégrité physique. Il est vrai que la violence physique est la plus réelle et subie. Cependant, on peut légitimement se demander ce qu'il en est des autres types de violences, surtout celles psychologiques et sexuelles que subissent les populations civiles.

La distinction non apparente entre les civils qui font face à une menace imminente et ceux qui font face à un danger non imminent d'une part, entre les civils directement menacés de violences physiques et ceux qui sont sous la menace d'autres types de violences d'autre part, révèle à la fois l'existence de constantes, de réserves et de nuances aux mandats de PdC, lesquelles, une fois clarifiées, mettent en relief la particularité de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies.

B. Les réserves au mandat de protection des civils

Le terme « réserve » appliqué à une résolution « équivaut plutôt à une approbation circonspecte du texte »⁴⁹¹. D'ordinaire, les résolutions du Conseil de sécurité portant mandat de PdC sont l'aboutissement de longues et âpres négociations au cours

⁴⁹⁰ UN/DPO, « The protection of civilians in United Nations peacekeeping operations handbook », 2020, p. 8.

⁴⁹¹ SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 988.

desquelles deux grands défis sont posés : celui de parvenir à un texte clair, facile d'interprétation d'une part et celui d'obtenir un texte qui emporte l'adhésion du plus grand nombre, d'autre part. Bien souvent, l'adhésion du plus grand nombre l'emporte sur la nécessité d'un texte clair, dépourvu de toute ambiguïté.

Ainsi, c'est par la technique des nuances, des réserves ou encore des restrictions parfois floues que les membres du Conseil de sécurité parviennent à adopter les résolutions mandant les missions de paix de protéger les civils, lesquelles résolutions doivent prendre en compte plusieurs paramètres. Hervé CASSAN écrivait à raison que les résolutions, qu'adopte le Conseil de sécurité depuis la fin de la Guerre froide, sont de moins en « [...] moins la résultante d'un raisonnement normatif que la traduction d'une analyse politique [...] ; une analyse complète, tant sur le plan militaire que politique, humanitaire et économique⁴⁹² ».

Les premières occurrences de ce qu'il convient de considérer comme étant les réserves d'une résolution portant mandat de PdC remontent à la résolution 1270. En effet, lors de l'adoption de cette résolution par laquelle il créa la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décida que dans l'accomplissement de son mandat, la MINUSIL pourra prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel et , « 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 des responsabilités du Gouvernement sierra-léonais et de l'ECOMOG »⁴⁹³.

Concrètement, à partir de la résolution 1270, il sera régulièrement demandé aux missions de paix ayant pour mandat la PdC, de protéger les civils « sous la menace imminente de violences physiques », dans leur « zone de déploiement » ou « dans les secteurs où [les] forces seront déployées », « dans la mesure où [la mission] jugera que ses capacités le lui permettent » et « sans préjudice des responsabilités du gouvernement hôte ». Se pose alors la question de savoir s'il faut voir à travers ces

⁴⁹² CASSAN (H.), « L'avenir du Conseil de sécurité : une question de méthode », *AFRI*, vol. 1, 2000, p. 814.

⁴⁹³ S/ RES/1270 (1999), 22 octobre 1999, p. 3, §. 14.

réserve, une tentative de responsabilisation *a minima* des missions ou une gestion raisonnée et réaliste des attentes des populations à protéger.

Dans ses directives adressées aux composantes militaires, le DOP/DAM justifie l'injonction faite aux missions de protéger les civils en fonction de leur moyen et à l'intérieur de sa zone de déploiement comme suit : « [d] ans le grand éventail des incidents possibles de violence physique visant les civils, la mission doit accorder la priorité aux situations ou incidents les plus préoccupants et attribuer les ressources en conséquence. Ainsi que le précise le mandat, elle peut seulement agir en fonction de ses moyens et à l'intérieur de sa zone de déploiement. Le mandat n'exige pas que les Casques bleus réalisent des actions pour lesquelles ils ne sont pas équipés. Aucune force de maintien de la paix ne saurait cependant être capable de s'occuper en tout temps de toutes les menaces qui touchent la protection »⁴⁹⁴. En revanche, « [l] es missions doivent toutes faire des analyses exactes des menaces et des vulnérabilités et une planification opérationnelle cohérente afin de déployer les ressources existantes de manière à maximiser leur effet de protection pour les civils en danger »⁴⁹⁵. On en déduit que s'il n'y a pas une véritable obligation de résultat, il existe néanmoins une obligation de moyens.

Par définition, l'obligation de moyens est une obligation en vertu de laquelle le débiteur doit déployer ses meilleurs efforts pour atteindre un objectif, tandis que l'obligation de résultat porte sur un objectif donné qui doit être atteint. Les missions de paix doivent tout mettre en œuvre pour « maximiser la protection des civils », mais ne peuvent pas garantir aux civils, ce niveau de protection maximale, d'autant qu'elles ne disposent pas de capacités et de moyens illimités.

En outre, les missions de paix n'interviennent qu'accessoirement, c'est-à-dire sans porter atteinte à la responsabilité première de l'État qu'elles assistent dans l'accomplissement de cette tâche, en vertu du droit international. Autrement dit, le pays hôte conserve donc sa responsabilité première de PdC, en dépit de la présence d'une opération de paix. De toute évidence, la mission doit pouvoir agir seule si le

⁴⁹⁴ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 29.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

Gouvernement se révèle incapable ou peu désireux de s'acquitter de son obligation en vertu du droit international.

Même si elle est politiquement et juridiquement justifiée, cette formulation l'est moins techniquement. En effet, les opérations de paix interviennent dans des États dont la déliquescence est très avancée et dont les institutions n'existent que de nom. Doit-on alors demander à ces institutions dont l'autorité et la légitimité sont mises en cause de jouer un rôle premier, sachant que c'est leur illégitimité ou leur incapacité à assumer leur responsabilité première qui a requis le déploiement des opérations de paix ? En quoi consiste donc cette responsabilité première et comment se manifeste-t-elle ?

La terminologie a pu évoluer selon le contexte sans incident majeur sur l'effectivité des actions de protection. Dans la résolution 1856 (2008), le Conseil de sécurité a demandé à la MONUC d'agir « en étroite collaboration avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo » — et non sans préjudice de sa responsabilité première — afin d'« [a]ssurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient *le fait de l'une quelconque des parties au conflit* [y compris des forces armées nationales] »⁴⁹⁶. Aussi, le Conseil de sécurité, a-t-il pu également décider, lors de l'adoption de certains mandats de la MINUSS, de ne pas faire référence à l'appui dû par la Mission au gouvernement hôte qui était incapable de protéger les civils⁴⁹⁷.

Juridiquement, cette précision du Conseil de sécurité permet de rappeler le cadre de l'intervention qui n'est nécessaire qu'avec le consentement de l'hôte. Politiquement, cela permet de rassurer les acteurs impliqués, d'obtenir leur adhésion au processus de rétablissement de la paix, en les y associant afin de ne pas paraître comme une force d'occupation ou d'imposition de la paix, ce qui nuirait davantage à la protection des civils. Cependant, au-delà de ces considérations, non moins importantes, le rappel de la responsabilité première de l'État hôte n'a pas d'incidence concrète sur l'effectivité de la protection. Au contraire, il constitue plutôt un prétexte derrière lequel s'abritent

⁴⁹⁶ S/RES/1856 (2008), 22 décembre 2008, p. 4, §. 3. a. [nous avons souligné.]

⁴⁹⁷ UN/DPO, « The protection of civilians in United Nations peacekeeping operations handbook », *op. cit.*, p. 8.

les Nations Unies, telle une police d'assurance, pour justifier l'insuffisante protection des civils⁴⁹⁸.

Il résulte de ces développements, une vision assez réaliste et spécifique de la protection des civils par les opérations de paix, quoiqu'elle puisse être réductrice de son effectivité. C'est d'ailleurs cette vision qui a été partagée au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 1270 : « [l'] objectif à atteindre doit être conforme aux moyens disponibles. Aussi, nous acceptons les limites mentionnées au paragraphe 14 du dispositif du projet de résolution pour ce qui est de l'action de la MINUSIL. Il établit une limite objective, la compétence que le Conseil souhaite donner à la MINUSIL ; une limite géographique, la zone de déploiement de la MINUSIL ; et une limite fonctionnelle, elle ne doit pas chevaucher les responsabilités spécifiques en matière de sécurité qui incombent au Groupe d'observateurs militaires de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG), en vertu du mandat approuvé par la CEDEAO le 25 août 1999 » ⁴⁹⁹.

Ces limites dites objectives, qu'il convient d'admettre comme étant des réserves aux mandats de PdC, bien qu'utiles pour fixer le cadre d'intervention des opérations de paix, tendent à amenuiser l'impact des actions de protection, de même que la réussite d'autres tâches complémentaires.

§.2. L'interaction avec d'autres mandats de protection

Par « interaction avec d'autres mandats de protection », nous entendons l'interdépendance, entre le mandat spécifique de la PdC et d'autres tâches thématiques connexes indissociables de celle-ci, à laquelle le Conseil de sécurité attache une considération de taille. Il n'est donc pas rare de constater qu'à l'entame d'une résolution thématique sur la protection des civils dans les conflits armés, que d'autres

⁴⁹⁸ « Ainsi, pendant et après la chute de Goma en décembre 2012, les responsables de l'ONU ont fait valoir que la MONUSCO ne pouvait pas s'opposer à l'avancée du M23 étant donné que les forces armées congolaises étaient débandées. De ce fait, ont-ils argumenté, la Mission était dans l'impossibilité d'affronter séparément les rebelles par la force parce qu'elle ne pouvait intervenir que dans un rôle d'appui aux forces armées régulières. Ils ont choisi de ne pas invoquer leur mandat général de protection des civils alors qu'ils pouvaient le faire. », A/68/787, 7 mars 2014, p. 15, §. 44.

⁴⁹⁹ Déclaration de M. PETRELLA représentant de l'Argentine ; S/ PV.4054, 22 octobre 1999, p. 18.

résolutions thématiques relatives à la situation des enfants ou des femmes précédemment adoptées y soient visées. À juste titre, Namie DI RAZZA affirmait que « [p]our introduire, le concept de [PdC], l'accent est mis sur les groupes vulnérables, qui constituent en un sens le point d'entrée dans la réflexion sur la [PdC] *largo sensu* : on s'est d'abord sensibilisé sur les groupes spécifiques comme les femmes, les enfants, les réfugiés et déplacés – préoccupation déjà consensuelle et difficilement contestable – avant de considérer la protection de tous les civils » ⁵⁰⁰. On pourrait presque conclure, dans un élan biblique, qu'au commencement était la protection des groupes vulnérables, laquelle a préludé à celle de tous les autres civils, formant un tout indissociable.

Cependant, au Conseil de sécurité, certains États, au premier rang desquels la Russie, ont toujours émis des réserves sur la catégorisation des civils, sans pour autant nier que lesdites catégories de personnes qui existent déjà en DIH nécessitent une attention particulière. Le représentant de la Fédération de Russie argua en 2010 qu'il n'était pas nécessaire de créer de nouveaux mécanismes du Conseil de sécurité sur la protection des civils, soulignant que seuls le ferme respect de toutes les parties pour les normes du droit international humanitaire et une interprétation consensuelle des violations pouvaient produire des améliorations dans les situations de conflit et renforcer une protection véritable des civils dans les conflits armés⁵⁰¹. Neuf années plus tard, la même position fut réitérée :

« [n]ous appuyons fermement la position selon laquelle tous les groupes de la société devraient bénéficier d'une protection égale pendant les conflits armés, comme le prévoit le droit international, et que la prise en compte d'une catégorie de personnes ne devrait se faire au détriment d'aucun autre groupe. Il n'est pas nécessaire d'inventer de nouveaux concepts juridiques internationaux qui combleraient les prétendues lacunes du régime de protection dans les Conventions de Genève. Nous ne devons pas nous laisser distraire en créant sans fin de nouvelles catégories de personnes qui ont besoin d'une protection spéciale en vertu du droit international humanitaire. Dans la pratique, ces idées ne peuvent qu'affaiblir la protection des civils. La tâche du Conseil doit être de se concentrer sur une approche concrète visant à assurer la protection des civils

⁵⁰⁰ DI RAZZA (N.), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU : Le cas de la MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo (1999-2015)*, op. cit., p. 80.

⁵⁰¹ S/PV.6354, 17 décembre 2010, p. 19.

dans le cadre des normes juridiques internationales existantes et de son mandat actuel » ⁵⁰².

Les Nations Unies ne sont donc pas les premières à se préoccuper spécifiquement du sort des femmes et enfants dans les conflits armés. La nécessité d'une protection particulière due aux femmes et enfants affleurerait déjà dans les Conventions de Genève. En effet, les trois premières Conventions de Genève exigeaient que les femmes soient traitées avec tous les égards particuliers dus à leur sexe⁵⁰³. Quant au sort des enfants, les deux premières Conventions n'y font aucune référence. C'est à partir de la quatrième Convention consacrée, à juste titre, à la protection des civils en temps de Guerre et surtout dans le Protocole I⁵⁰⁴ que les dispositions de protection spécifiques dues aux femmes et enfants sont plus importantes. Ces dispositions prévoient une prise en charge préférentielle des femmes et enfants dans l'aide humanitaire générale offerte aux civils. Concrètement, outre « le respect particulier » dont ils doivent faire l'objet, les femmes sont juridiquement protégées contre le viol, la contrainte à la prostitution, ainsi que de toute autre forme d'attentat à la pudeur⁵⁰⁵ ; les enfants de moins de quinze ans, juridiquement protégés contre l'enrôlement et la participation directe aux hostilités⁵⁰⁶.

⁵⁰² Déclaration de M. KUZMIN, Représentant de la Fédération de Russie, S/PV.8556 du 20 juin 2019, p. 3-4.

⁵⁰³ Article 12 CG. I et CG. II, article 14 CG.III.

⁵⁰⁴ Le Chapitre II du PA I a été consacré aux « mesures en faveur des femmes et enfants ». L'article 76 traite de « la protection des femmes » et l'article 77 de la « protection des enfants ».

⁵⁰⁵ Article 76 al.1 PA. I.

⁵⁰⁶ Article 77 al.2 PA I. Il convient de relever qu'à travers l'article 77 al.2 du PA I, seule la participation directe des enfants de moins de 15 ans est interdite. N'est donc pas visée, leur participation indirecte : le mineur peut être utilisé pour la collecte de renseignements, transporter des munitions/ravitaillement, utilisation du mineur pour le déminage. Une telle disposition sera reprise par l'article 38 de la CIDE. En revanche, le PA II dans son article 4 interdit toute participation directe et indirecte des moins de 15 ans. L'adoption de l'article 8 du Statut de Rome de la CPI n'a pas pu élever le seuil d'âge de participation qui reste fixé à 15 ans. Il a fallu juin 1999 pour que la Convention de l'Organisation internationale du travail sur les pires formes de travail des enfants interdise « l'enrôlement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans en vue de leur utilisation dans les conflits armés ». L'adoption, le 24 mai 2000, du Protocole facultatif sur la participation des enfants à des conflits armés a permis de fixer à 18 ans l'âge minimum du recrutement obligatoire et de demander aux États de mettre tout en œuvre pour empêcher que des jeunes de moins de 18 ans ne prennent part directement aux hostilités. Cependant, l'avancée normative reste insuffisante, car elle ne s'oppose pas à l'engagement volontaire des moins de 18 ans dans les forces armées des États.

La protection de l'enfance, dans les situations de conflit, est une responsabilité partagée entre l'État hôte, les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Les opérations de paix se distinguent des autres acteurs intervenant dans le domaine de la protection de la femme et de l'enfance par une focalisation des actions sur la lutte contre les violences sexuelles faites aux femmes et l'implication des enfants dans la conduite des hostilités.

La prise en compte de la vulnérabilité est donc un élément essentiel des mandats de protection. Au premier rang de ceux qui bénéficient de cette attention particulière, les femmes et enfants (A) auxquels s'ajoutent d'autres groupes vulnérables notamment les réfugiés, les personnes déplacées, les personnes en situation de handicap, les personnes disparues...(B).

A. La protection particulière des femmes et des enfants

Pour rappel, les résolutions thématiques ayant trait à la protection des civils sont généralement subdivisées en trois catégories auxquelles il faut ajouter les déclarations du Président du Conseil de sécurité : « protection des civils dans les conflits armés », « les femmes, la paix et la sécurité internationale », et « les enfants dans les conflits armés ».

Les femmes et les enfants sont des civils certes, mais pas des civils comme les autres. Pour cause, les conflits n'ont pas les mêmes incidences sur eux que sur les hommes⁵⁰⁷. Fort de ce constat, les Nations Unies ont tenu à leur garantir une protection spécifique. Cette volonté, avant que le Conseil de sécurité n'en fasse sienne à travers ses résolutions thématiques et ne la mette en œuvre à travers les mandats des opérations de paix, a été clairement affichée par l'Assemblée générale à travers l'adoption de la

⁵⁰⁷ Pour une vue générale sur la protection spécifique des femmes et enfants, voir : MOULIER (I.), « Spécificités de la situation des femmes et des enfants », dans SZUREK (S.), EUDES (M.), RYFMAN (Ph.) (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, op. cit., p. 628-642 ; LEWKOWICZ (G.), « La protection des civils dans les nouvelles configurations conflictuelles : retour au droit des gens ou dépassement du droit international humanitaire ? », dans SOREL (J-M.), POPESCU (C-L.) (dir.), *La protection des personnes vulnérables en temps de conflit armé*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Magna Carta, 2010, p. 23 et suivantes ; DETESEANU (D-A.), « La protection des femmes en temps de conflit armé », dans SOREL (J-M.), POPESCU (C-L.) (dir.), *La protection des personnes vulnérables en temps de conflit armé*, op. cit., p. 257-294.

déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé du 14 décembre 1974⁵⁰⁸.

La résolution 1261 est la première spécialement consacrée aux enfants dans les situations de conflits armés. Le Conseil de sécurité y condamne le fait de prendre pour cible les enfants, notamment les assassinats et les mutilations, les violences sexuelles, les enlèvements et le déplacement forcé, le recrutement et l'utilisation d'enfants dans les conflits armés en violation du droit international, ainsi que les attaques contre des objets protégés en vertu du droit international, y compris les lieux où des enfants se trouvent généralement en nombre, tels que les écoles et les hôpitaux, tout en enjoignant à toutes les parties concernées de mettre fin à de telles pratiques⁵⁰⁹. Dans l'emblématique résolution 1265, les membres du Conseil de sécurité exprimèrent leur grave préoccupation face aux actes de violence dirigés contre les civils, en particulier contre les femmes, les enfants et d'autres groupes vulnérables, y compris les réfugiés et les personnes déplacées. Depuis lors, ils ont jugé nécessaire d'inscrire dans les mandats des opérations de paix, des dispositions spéciales de protection et d'assistance en faveur de ces groupes qui ont besoin d'une attention particulière⁵¹⁰.

Des six violations les plus graves à l'encontre des enfants généralement établies⁵¹¹, celle relative au recrutement et à l'utilisation d'enfants dans les conflits armés ont le plus retenu l'attention au Conseil de sécurité. En effet, les opérations de paix, dans une synergie d'actions avec d'autres acteurs, notamment du système des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG), contribuent à la protection des enfants dans les conflits armés. Des dispositions spécifiques relatives à la protection des enfants ont donc été incorporées à leurs mandats. Certes, les acteurs qui interviennent sont nombreux, mais les opérations de paix jouent un rôle de premier

⁵⁰⁸ A/ RES/3318 (XXIX), 14 décembre 1974.

⁵⁰⁹ S/ RES/1261 (1999), 25 août 1999, §. 2.

⁵¹⁰ S/ RES/1265 (1999), p. 4, §. 13.

⁵¹¹ Les prémices de cette classification des violences apparaissent dans la résolution 1261 puis clairement reprises dans le rapport du SG en 2005. Ces six violences les plus graves sont : a) massacre ou mutilation d'enfants ; b) recrutement ou utilisation d'enfants-soldats ; c) attaques dirigées contre des écoles ou des hôpitaux ; d) viol d'enfants et autres actes graves de violence sexuelle à leur égard ; e) enlèvement d'enfants ; f) refus d'autoriser l'accès des organismes humanitaires aux enfants. Voir A/59/695 — S/2005/72, 9 février 2005, p. 18 ; §. 68.

plan dû à leur nature composite. Chaque personnel (civil, police, militaire), pour sa part, surtout les conseillers à la protection de l'enfance, établissent le dialogue, font du plaidoyer, signalent, surveillent, détectent et traitent les alertes. D'autres acteurs du système des Nations Unies, notamment l'Unicef, participent également à la prévention, à la centralisation des données et aux autres aspects humanitaires de la protection (santé, alimentation, éducation...). À chaque étape, tous ces acteurs jouent un rôle clé qui contribue à terme, à l'atteinte de l'objectif global. Et, comme à l'accoutumée, derrière les résolutions du Conseil de sécurité, se cachent d'énormes efforts d'élaboration de directives et de politiques destinées à définir les rôles, obligations et responsabilités des différents acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre des résolutions.

Par les dispositions contenues dans ses résolutions, le Conseil appelle régulièrement au respect scrupuleux des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et à la protection des enfants dans les conflits armés, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et les obligations dont elles sont assorties en vertu des Protocoles additionnels de 1977 y relatifs, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et le Protocole facultatif y relatif du 25 mai 2000, le Protocole II à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, la Convention n° 182 de l'Organisation internationale du Travail contre les pires formes de travail des enfants, ainsi que la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. Aussi, une référence systématique est faite à l'article 8 du Statut de Rome de la CPI, lequel qualifie de crimes de guerre, « le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités⁵¹² ». Le Conseil de sécurité appelle fréquemment les parties à organiser des « journées de vaccination » et autres manifestations donnant

⁵¹² Voir, article 8. 2. b. (xxvi) et e. (vii) du Statut de Rome portant création de la CPI.

l'occasion de dispenser sans risque et sans entraves les services de base nécessaires aux enfants⁵¹³.

Par ailleurs, ayant établi qu'il existe des liens entre la contrebande de minéraux précieux, le trafic des armes légères et d'autres activités criminelles, le Conseil de sécurité demande aux missions de paix, d'apporter un soin particulier au désarmement, à la démobilisation, à la réinsertion, à la rééducation des enfants-soldats et à leur regroupement familial, en tenant compte, lorsque cela est possible, de l'avis des enfants⁵¹⁴.

Afin d'évaluer l'effectivité de la protection spécifique due aux enfants, le Conseil de sécurité créa un mécanisme de surveillance et de communication de l'information⁵¹⁵, chargé de recueillir et communiquer rapidement des informations objectives, exactes et fiables sur le recrutement et l'emploi d'enfants-soldats en violation du droit international applicable ainsi que sur les autres violations et sévices commis sur les enfants en période de conflit armé, dont les rapports sont examinés par un Groupe de travail. Toujours dans cette même veine, le Conseil a demandé au Secrétaire Général, dans les résolutions 1379 (2001), 1882 (2009), 1998 (2011) et 2225 (2015), d'inclure systématiquement dans ses rapports sur les enfants et les conflits armés une liste des parties qui commettent des violations graves contre des enfants dans des situations de conflit armé dont le Conseil de sécurité est saisi ou pas.

Malgré tous ces efforts (l'amélioration du cadre normatif⁵¹⁶, la formation des acteurs, les campagnes de sensibilisation⁵¹⁷, le déploiement d'importants moyens préventifs grâce aux formations et différents outils mis en place dans les opérations de paix, la

⁵¹³ S/ RES/1379 (2001), 20 novembre 2001, p. 2, §. 4.

⁵¹⁴ S/ RES/1379 (2001), 20 novembre 2001, p. 2, §. 6 et 8.e.

⁵¹⁵ S/RES/1612 (2005), 26 juillet 2005.

⁵¹⁶ Nous faisons référence aux Principes et lignes directrices sur les enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés de 2007 d'une part et aux Principes de Vancouver sur le maintien de la paix et la prévention du recrutement et de l'utilisation d'enfants-soldats de 2017 d'autre part.

⁵¹⁷ Plusieurs campagnes de sensibilisation ont été menées par les Nations Unies ces dernières années, dont les plus marquantes sont : *Zero under 18* en 2010, *Children Not Soldiers* en 2014, ou *Act to Protect* en 2019.

technique du « naming and shaming »⁵¹⁸), le recrutement d'enfants, leur utilisation et les violences auxquelles ils sont soumis, demeurent source d'une grande préoccupation⁵¹⁹. Le mécanisme de surveillance et de communication de l'information⁵²⁰ du Conseil de sécurité permet une riche documentation des violations, une meilleure définition des facteurs de risque, mais son impact reste contrasté pour plusieurs raisons : la collecte des données et en temps opportun pour une réaction urgente et préventive n'est pas toujours aisée ; les facteurs de risques sont parfois difficilement identifiables compte tenu de la particularité de chaque environnement d'intervention...⁵²¹.

La condition des femmes et des jeunes filles dans les situations de conflits armés a fortement mobilisé les efforts du Conseil de sécurité, surtout eu égard aux violences sexuelles dont elles font l'objet ; notamment en République démocratique du Congo où le viol est utilisé comme « une arme de guerre ». La résolution 1325 est la première entièrement consacrée à la situation des femmes dans les conflits armés. Par cette résolution, le Conseil de sécurité condamne certes les violences sexuelles faites aux femmes, mais entend mettre l'accent, avant toute chose, sur le rôle indispensable et la place de choix de la femme dans un processus de rétablissement de la paix⁵²². C'est également ce que révèlent les intitulés des résolutions thématiques relatives à la

⁵¹⁸ Voir LARRALDE (J-M.), « l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de protection des enfants lors des conflits armés », dans KHERAD (R.) (dir.), *La sécurité humaine, théorie et pratique(s)*, Pedone, 2010, p. 250.

⁵¹⁹ En témoigne quelques rapports du SG sur le sujet en 2020 : « Le sort des enfants en temps de conflit armé » A/74/845 — S/2020/525 du 9 juin 2020 ; « Les enfants et le conflit armé au Mali » S/2020/1105 du 11 novembre 2020 ; « Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo » S/2020/1030 du 19 octobre 2020 ; « Les enfants et le conflit armé aux Philippines » S/2020/777 du 4 août 2020 ; « Le sort des enfants touchés par le conflit armé au Soudan » S/2020/614 du 29 juin 2020 ; « Le sort des enfants dans le conflit armé en Somalie » S/2020/174 du 4 mars 2020.

⁵²⁰ À propos de l'importance du mécanisme de surveillance et de communication, voir : FALCO (V.), WARGO (A.), « Le sixième principe de Vancouver et le mécanisme de surveillance et de communication de l'information des Nations Unies : le MRM en tant que responsabilité "à l'échelle de la mission" dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *Allons-y*, vol. 4, décembre 2020, p. 13-26.

⁵²¹ Voir à cet effet, KUPPER (C.), YOUNG (L.), « Opérations de paix et protection des enfants : transformer l'alerte rapide en alerte précoce », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, décembre 2020, p. 9.

⁵²² LAGRANGE (Ph.), « L'action humanitaire des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix », *op. cit.*, p. 341.

situation des femmes dans les conflits armés⁵²³. Aussi, convient-il de souligner que, plus que de simples textes condamnant les violences faites aux femmes lors des conflits armés, ces résolutions promeuvent une participation effective des femmes aux processus de rétablissement de la paix et l'égalité des sexes dans tous les aspects de la consolidation de la paix.

La prise en compte des sexospécificités dans les activités des opérations de paix des Nations Unies est désormais une réalité. Elle passe par la recherche constante de la parité homme-femme au sein des troupes et la formation du personnel des missions sur la question. En outre, des accusations d'abus et d'exploitation sexuels étant régulièrement portées contre le personnel des missions de paix, la circulaire ST/SGB/2003/13 du 15 octobre 2003 prévoit des sanctions disciplinaires allant du renvoi sans préavis du personnel impliqué au rapatriement de l'unité dont la responsabilité venait à être établie. Quant à la responsabilité qui incombe aux acteurs ayant la charge de la conduite du processus de consolidation de la paix, les résolutions 1820 (2008) et 1960 (2010), insistent sur la nécessité de mettre fin à l'impunité en excluant les mesures d'amnistie des cas de crime de guerre commis contre les femmes d'une part et la nécessité que la sanction soit complétée par l'offre d'une assistance et d'une indemnisation aux victimes. Loin d'ignorer les effets humanitaires désastreux que peuvent avoir ses propres sanctions sur la situation déjà précaire des personnes vulnérables, le Conseil de sécurité veille à ce que lesdites sanctions ne constituent pas un poids supplémentaire aux femmes et enfants, en demandant au Secrétaire Général une étude d'impact, au cas par cas, des sanctions sur les situations dont il est saisi, et au besoin, en recourant à des sanctions ciblées.

Quoique les moyens déployés, les dispositifs d'alerte avancée et les actions préventives créées en faveur des femmes et de jeunes filles, permettent de nos jours

⁵²³ On retrouve les termes « conflits armés » dans les intitulés des autres résolutions thématiques du Conseil de sécurité (« les enfants et les conflits armés », « protection des civils dans les conflits armés ») alors que celles consacrées à la femme en période de conflits armés n'en contiennent pas ; elles sont intitulées : « les femmes, la paix et la sécurité » pour la résolution 1325 (2000) ; « les femmes et la paix et la sécurité » pour les autres résolutions : 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019). La résolution 2467 (2019) a la particularité d'être intitulée « les femmes et la paix et la sécurité-violences sexuelle en période de conflit ». Voir, TORDJMAN (S.), « 1325 (2000) : les femmes, la paix et la sécurité » dans, ALBARET (M.), DECAUX (E.), LEMAY-HEBERT (N.), PLACIDI-FROT (D.), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité*, Paris, Dalloz, 2012, p. 271-282.

leur meilleure prise en charge qu'il y a vingt ans, les résultats de la mise en œuvre de la résolution 1325 restent mitigés : les femmes demeurent sous-représentées au sein de nombreux processus et organes formels liés au maintien de la paix et de la sécurité internationales, elle occupent un nombre relativement faible des postes de rang élevé dans les institutions nationales, régionales et internationales dont les activités relèvent du domaine politique ou ont trait à la paix et à la sécurité, l'action humanitaire ne tient pas suffisamment compte de la parité homme-femme, le financement accordé à l'action en faveur des femmes et de la paix et de la sécurité demeure insuffisant⁵²⁴. Ces résultats contrastés, loin de remettre en cause la spécificité de PdC et la nécessaire prise en compte de la vulnérabilité, ont permis au contraire l'extension de la protection particulière à d'autres catégories de personnes.

B. La protection d'autres groupes vulnérables en période de conflit armé

L'adoption des résolutions 2474 (2019) et 2475 (2019) marque une avancée importante dans l'engagement du Conseil de sécurité en faveur de la protection d'autres groupes vulnérables en période de conflit armé que sont les personnes disparues et les personnes en situation de handicap. La première s'est avérée nécessaire eu égard au nombre considérable de personnes qui disparaissent au cours des conflits armés récents⁵²⁵. Sans aucune mention expresse de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, ladite résolution demande aux parties à un conflit armé l'adoption de toutes les mesures « voulues » pour rechercher activement les personnes portées disparues, permettre le retour de leur dépouille et faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues sans distinction

⁵²⁴ Voir, S/RES/2467 (2019), 23 avril 2019, p. 2. Voir également le Rapport du SG, S/2015/716 datant du 16 septembre 2015 relative à l'application de la résolution 1325 (2000).

⁵²⁵ Le Conseil s'est déjà prononcé sur la situation des personnes disparues à l'occasion de l'adoption de précédente résolution sur la PdC : S/RES/2398 (2018), al. 12 ; S/RES/2338 (2017), al. 13 et §. 6 ; S/RES/2385 (2017), al. 17, S/RES/2369 (2017), §. 7, S/RES/2367 (2017), al. 11. Mme Reena GHELANI, directrice des opérations et de la communication au Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, lors de l'adoption de la résolution 2474, malgré l'indisponibilité de chiffres exhaustifs concernant les personnes disparues en période de conflit armé, il ne fait aucun doute que la situation est catastrophique. V. S/PV.8543, 11 juin 2019, p. 3 ; y voir aussi la déclaration M. Maurer, Président du Comité international de la Croix-Rouge, p. 4.

préjudiciable...⁵²⁶ Quant à la seconde, elle est née du constat selon lequel, la marginalisation dont font l'objet les personnes handicapées en temps de paix s'accroît en période de conflit armé. L'adoption de cette résolution tend donc à renforcer la collecte de données et la remontée d'informations sur les personnes handicapées ; de même que les capacités et les connaissances sur leurs droits et leurs besoins et favoriser leur implication dans le processus de rétablissement de la paix.

Outre ces résolutions emblématiques récentes, le Conseil de sécurité s'est toujours intéressé à la situation des réfugiés et des personnes déplacées⁵²⁷, des personnes arbitrairement détenues⁵²⁸, des personnels humanitaires⁵²⁹ et médicaux⁵³⁰, du personnel des Nations Unies et du personnel associé⁵³¹, des journalistes.

À travers ces résolutions thématiques, parfois transversales, le Conseil de sécurité ne cherche pas simplement à condamner les attaques contre les personnes vulnérables ou à rappeler les dispositions du droit international humanitaire. Tout en engageant les États et les parties en conflit à assurer la protection des personnes vulnérables, à veiller à leur sécurité et à toujours garder à l'esprit leur statut de civil, le Conseil de sécurité apporte une plus-value en insistant sur la nécessité de prodiguer aux acteurs une formation appropriée en droit international humanitaire, en demandant au secrétariat

⁵²⁶ S/ RES/2474 (2019), 11 juin 2019, p. 3, §. 2.

⁵²⁷ Entre autres : S/RES/2409 (2018), al. 19 ; S/ RES/2406 (2018), §. 23 ; S/ RES/2387 (2017), al. 20 ; S/ RES/2318 (2016), al. 17 ; S/ RES/2277 (2016), al. 11 ; S/ RES/2275 (2016), §. 18 ; S/ RES/2232 (2015), §. 30 ; S/ RES/2228 (2015), al. 10 ; S/ RES/2223 (2015), al. 14 ; S/ RES/2206 (2015), al. 5 ; S/ RES/2190 (2014), al. 6 ; S/ RES/2173 (2014), al. 8 ; S/ RES/2158 (2014), al. 12 et §. 14 ; S/ RES/2153 (2014), al. 16 ; S/ RES/2113 (2013), al. 15 ; S/ RES/2111 (2013), al. 6 et 13 ; S/ RES/2102 (2013), al. 9 ; S/ RES/2099 (2013), al. 12 ; S/ RES/2098 (2013), al. 12 ; S/ RES/2093 (2013), §. 29 ; S/ RES/2173 (2014), al. 8 ; S/ RES/2063 (2012), al. 14 ; S/ RES/2062 (2012), al. 7 ; S/ RES/1975 (2011), §. 10 ; S/ RES/1944 (2010), al. 12 ; S/ RES/1674 (2006), §. 12.

⁵²⁸ Voir entre autres : S/RES/2416 (2018), §. 18 ; S/ RES/2409 (2018), al. 12 ; S/ RES/2405 (2018), §. 35 ; S/ RES/2393 (2017), al. 9 ; S/ RES/2387 (2017), §. 16 ; S/ RES/2374 (2017), al. 18 ; S/ RES/2367 (2017), al. 11 ; S/ RES/2363 (2017), §. 34 ; S/ RES/2349 (2017), §. 32 ; S/RES/2348 (2017), al. 8 ; S/ RES/2344 (2017), §. 5e) ; S/ RES/2296 (2016), §. 23 ; S/ RES/2274 (2016), §. 47, S/RES/2258 (2015), al. 9 ; S/ RES/2254 (2015), §. 12 ; S/ RES/2238 (2015), §. 8 ; S/ RES/2210 (2015), §. 39 ; S/ RES/2145 (2014), §. 39 ; S/ RES/2173 (2014), §. 19 ; S/ RES/2162 (2014), al. 18 ; S/ RES/2144 (2014), §. 4 ; S/ RES/2124 (2013), §. 12...

⁵²⁹ S/RES/1502 (2003), 26 août 2003.

⁵³⁰ S/RES/2286 (2016), 3 mai 2016.

⁵³¹ S/RES/2175 (2014), 29 août 2014.

de procéder à des enquêtes et de documenter les cas de violation en établissant une liste des acteurs qui en sont responsables et en exigeant des États, la répression des crimes commis.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

La question examinée dans ce chapitre et qui participe à la démonstration de l'effectivité insuffisante de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies est celle du contenu flou, de la signification variable et des modalités d'application variées du concept de la protection des civils. Ce problème, il faut le dire, n'est pas sans liens avec la nature complexe du « phénomène » que constituent les opérations de paix auxquelles le Conseil de sécurité confie la protection des civils.

L'analyse conceptuelle de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies permet de constater que le concept revêt des aspects généraux et spécifiques. Comme l'affirme Judith SOUSSAN, elle charrie une multiplicité de significations et renvoie à une variété de registres qui permettent qu'il soit constamment mobilisé, sans qu'on soit pour autant sûr de son étendue⁵³². Ainsi, on en vient à constater, non pas sans regret, « la complexité de ce mot-valise, malmené, distordu, manipulé dans une variété de fonctions par une multitude d'agents »⁵³³.

En outre, l'imprécision qui caractérise ce concept est telle, qu'on soit tenté à tort de conclure que le Conseil de sécurité ne fait pas de la protection⁵³⁴. En effet, selon BOUCHET-SAULNIER, l'utilisation faite par le Conseil de sécurité de cette expression en l'intégrant dans les mandats des opérations de paix est « abusive et trompeuse [...] dans la mesure où il ne garantit pas la protection physique des populations en danger »⁵³⁵. À cela s'ajoutent les restrictions aux mandats contenus dans les résolutions du Conseil de sécurité, lesquelles tendent à réduire l'impact des actions de protection plus qu'ils ne clarifient les tâches à accomplir.

⁵³² SOUSSAN (J.), « MSF et la protection : une question réglée ? Discours et pratiques autour de la "protection des civils" », CRASH/Fondation — Médecins sans Frontières, avril 2008, p. 9.

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ Voir en ce sens, DOMESTICI-MET (M.-J.), « Où en est l'humanitaire ? Cinquante ans après le Biafra », *PSEI, op. cit.* p. 12.

⁵³⁵ BOUCHET-SAULNIER (F.), *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 4e éd., 2013, p. 632.

CONCLUSION DU TITRE I

La question principale ayant retenu notre attention est de savoir si les opérations de paix des Nations Unies, au-delà des aléas conjoncturels, ne pâaissent pas d'un cadre juridique et conceptuel inadapté à la mission de protection des civils qui leur est régulièrement assignée par le Conseil de sécurité.

L'entrée du Conseil de sécurité sur la scène humanitaire ne s'est pas faite sans heurts. Elle s'est produite de façon dispersée, à la remorque des circonstances, et témoigne de « [l']irrésistible émergence de l'individu en droit international⁵³⁶ », érodant l'incontournable prépotence de l'État, seul maître de la normativité de ses règles sur la scène internationale.

Conscient de la nécessité de mesures propres à assurer une meilleure protection des civils dans les conflits armés de toutes sortes, un cadre conceptuel et opérationnel a été élaboré autour de la « protection des civils ». Sur le plan normatif, plusieurs organes parmi lesquels l'Assemblée générale, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont contribué à l'édification d'un cadre doctrinal qui clarifie le rôle de l'Organisation dans les situations d'urgence, de crise et de conflits armés non internationaux. Sur le plan opérationnel, le Conseil de sécurité, avec l'appui du Secrétariat général, a facilité la cristallisation de la protection des civils à travers ses résolutions dans lesquelles il mandate les opérations de paix de protéger les civils.

Or, les moments de vote de ces résolutions sont des occasions de négociation, de confrontation d'idéologies, qui ne permettent pas forcément d'obtenir des mandats clairs avec des objectifs simples. Le cadre juridique étant ambigu, c'est sans surprise que sa mise en œuvre se révèle difficile.

⁵³⁶ MAHIOU (A.), « Le droit international ou la dialectique de la rigueur et de la flexibilité : cours général de droit international », *RCADI*, vol. 337, 2008, p. 213.

TITRE II. LE CADRE OPÉRATIONNEL LACUNAIRE DE LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

Lorsque le Conseil de sécurité est saisi d'une crise susceptible de menacer ou de rompre la paix et la sécurité internationales, nécessitant une intervention sur le terrain, celui-ci demande généralement au Secrétaire général d'organiser des consultations en vue du déploiement d'une mission de paix ou de lui proposer les modalités d'intervention pouvant être envisagées par l'Organisation. L'adoption d'une résolution n'intervient donc qu'après une évaluation stratégique et technique de la situation par le Secrétaire Général qui en fait le rapport au Conseil.

La résolution créant la mission définit le mandat général, précise les effectifs et expose en détail les tâches qui lui sont confiées. Parmi ces tâches, celle de la PdC est présentée comme étant une tâche prioritaire. Cette priorisation voudrait que les activités qui concourent directement à la protection des civils soient priorisées dans toutes les décisions concernant l'usage des ressources et des capacités de la mission⁵³⁷. L'accomplissement de toutes les tâches, y compris celle de la protection des civils, se fait selon un cadre de référence général que le Commandant de la mission a le devoir d'affiner en tenant compte des données tirées de l'analyse du conflit, des attentes et besoins de la population, et de plusieurs autres paramètres. Le contenu de ce cadre de référence général a été précisé dans le « Concept opérationnel pour la protection des civils ».

L'analyse de la façon dont la PdC est mise en œuvre, au regard de l'étendue du mandat de la PdC, de la vision très large qu'ont la multitude des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre, de son interaction avec d'autres mandats ainsi que des spécificités propres à chaque situation, les stratégies de protection peuvent s'avérer inadaptées et les moyens d'action limités.

⁵³⁷ DOP/DAM, « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019.17, novembre 2019, p. 8, §. 24.

Dans ce titre, nous démontrons que le cadre opérationnel de la PdC, lequel présente sans doute des lacunes, ne permet pas une protection effective des civils en raison de l'inadaptation des stratégies de protection (**Chapitre III**) et des moyens d'action limités des missions (**Chapitre IV**).

CHAPITRE III. DES STRATÉGIES DE PROTECTION INADAPTÉES

Face à la nécessité d’avoir des orientations opérationnelles claires pour une mise en œuvre effective du mandat de la PdC par les opérations de paix, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34)⁵³⁸ pria le Secrétaire général en 2009, « de lui fournir pour examen, des informations détaillées, compte tenu de l’expérience acquise sur la fourniture des ressources affectées à la protection des civils, la formation prévue à cet égard et les concepts d’opérations y relatifs dans les missions de maintien de la paix en cours⁵³⁹ ». Suivant la même logique, le Conseil de sécurité, « conscient du fait que les missions de maintien de la paix ont besoin d’instructions opérationnelles détaillées pour s’acquitter des tâches et responsabilités liées à leur mandat de protection des civils », demanda au Secrétaire général « d’élaborer, en étroite consultation avec les États membres, notamment les pays qui fournissent des contingents militaires et du personnel de police et avec les autres intervenants, un concept opérationnel pour la protection des civils »⁵⁴⁰. Une année plus tard, en réponse à ces appels, les travaux du Département des opérations de maintien de la paix et de celui de l’appui aux missions ont accouché d’un concept opérationnel identifiant l’ensemble des orientations qui doivent guider l’action du personnel chargé de préparer, de planifier, et de mettre en œuvre le concept de PdC.

Ces orientations opérationnelles ont été indispensables à l’établissement d’« [...] outils communs que les dirigeants utilisent pour résoudre les problèmes d’ordre militaire, en promouvant une compréhension mutuelle, en encourageant la

⁵³⁸ Créé par la résolution 2006 (XIX) de l’AGNU, le 18 février 1965, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix est chargé de faire des recommandations, à l’Assemblée générale à travers la IV^e Commission de ladite assemblée et au Secrétariat général, sur toute question relative aux opérations de paix. Également appelé Comité des 34 (C34) en référence à sa composition initiale, le Comité comptait 157 membres et 6 observateurs à sa session de 2022. À propos de son élargissement, voir les propositions du Comité dans la résolution A/51/130 et Corr.1., dont l’acceptation est intervenue dans la résolution A/RES/51/136, 10 février 1997, §. 4-5.

⁵³⁹ A/63/19, §. 128.

⁵⁴⁰ S/ RES/1894 (2009), §. 22.

communication [...]. Elle[s] ser[vent] de base pour l'entraînement et influencent l'organisation, la fourniture de matériel, le commandement et la formation, le personnel et les infrastructures.⁵⁴¹ »

Le concept opérationnel ainsi proposé, progressivement mis à jour depuis lors, est élaboré autour de trois niveaux complémentaires, lesquels doivent être poursuivis de manière simultanée. Il s'agit de la protection au moyen du processus politique (niveau 1), de la protection contre la violence physique (niveau 2) et de la mise en place d'un environnement protecteur (niveau 3)⁵⁴².

À ce concept opérationnel, qui définit les orientations opérationnelles générales et communes à toutes les missions, a été adossé un cadre stratégique intégré de protection des civils qui permet à chaque mission d'élaborer ses propres stratégies détaillées de PdC en tenant compte des contraintes spécifiques au théâtre d'opérations sur lequel elle est déployée⁵⁴³. Elles s'inscrivent dans le même schéma juridique que suivent les opérations de paix onusiennes contemporaines ayant pour fondement aussi bien le Chapitre VI que le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Ainsi, le niveau 3 présente de fortes similitudes avec le niveau 1 en ce qu'ils constituent des stratégies de protection non coercitives (**Section I**), ce qui n'est pas forcément le cas du niveau 2 qui pourrait nécessiter le recours à des moyens d'actions coercitives (**Section II**). Loin d'être parfaites, les stratégies de protection communes et spécifiques aux missions peuvent se révéler parfois inadaptées, insuffisantes et complexes à mettre en œuvre.

⁵⁴¹ GIFFEN (A.), *Addressing the Doctrinal Deficit: Developing Guidance to Prevent and Respond to Widespread or Systematic Attacks Against Civilians*, Washington D.C., Centre Henry L. Stimson, 2010, p. 12.

⁵⁴² « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019.17, novembre 2019, p. 11 ; « Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations », *op. cit.*, p. 1, §. 2 ; voir également DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 6-8.

⁵⁴³ Dans sa résolution, A/64/19, p. 32, §. 149, le Comité spécial pria le secrétariat d'établir un cadre stratégique comprenant des éléments et des paramètres destinés à aider les hauts responsables des missions à élaborer des stratégies de protection détaillées adaptées aux particularités et au concept d'opérations de chaque mission.

SECTION I. LA COMPLEXITÉ DES STRATÉGIES NON COERCITIVES DE PROTECTION

Dans le concept opérationnel, ci-dessus exposé et ayant servi de base à l'élaboration de stratégies spécifiques à certaines missions, l'approche non coercitive de la protection a été privilégiée. Cela ne surprend guère d'autant que le consentement des parties, l'impartialité des Casques bleus et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense et de défense du mandat demeurent les principes élémentaires du maintien de la paix. Sur le terrain, cela se traduit par l'accomplissement de tâches diverses et variées auxquelles sont associés tous les acteurs, y compris les populations.

Les stratégies de protection non coercitives sont celles qui épousent l'approche humanitaire décrite plus haut⁵⁴⁴. Elles sont constituées de tâches dont la finalité est de faciliter le processus politique conduisant à la paix, à travers la promotion du dialogue et la réconciliation nationale. Elles permettent d'appuyer le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants, de fournir l'assistance électorale, *in fine*, d'aider à l'établissement d'un État de droit. La complexité des mandats des missions multidimensionnelles et la multitude des tâches qu'elles doivent réaliser face à l'urgence du contexte dans lequel elles interviennent constituent un obstacle à l'effectivité de celle prioritaire de protection des civils. La complexité des stratégies non coercitives de PdC découle des limites de la protection par le processus politique (§.1) et des difficultés que rencontrent les opérations de paix dans l'aménagement d'un environnement sûr et stable (§.2).

§.1. Les insuffisances de la protection par le processus politique

Conformément aux résolutions du Conseil de sécurité, pour toutes les missions ayant reçu le mandat de protection des civils, les gouvernements sont des acteurs de premier rang, à qui incombe la primo-responsabilité de la protection des civils. Dès lors,

⁵⁴⁴ Voir Partie I, Chap. II, Section I, §. 1.

l'existence d'un gouvernement au pouvoir politique effectif sur lequel peuvent s'appuyer les missions est un élément essentiel à la mise en œuvre de la PdC.

Au regard du contexte conflictuel dans lequel elles sont régulièrement déployées, les missions, en même temps qu'elles doivent directement protéger les civils contre les violences physiques, sont souvent amenées à participer, de manière urgente, à l'accomplissement d'autres tâches toutes aussi prioritaires et indispensables au rétablissement de l'autorité politique de l'État. Le Secrétaire Général l'a si bien relevé :

« [a] près un conflit, il n'est pas rare que les textes législatifs portent la marque d'une accumulation de négligences et de manipulations politiques, contiennent des dispositions discriminatoires et sont rarement conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice pénale. Lois d'exception et décrets exécutifs sont souvent monnaie courante. Lorsque des lois appropriées sont en vigueur, le grand public n'en connaît pas toujours l'existence et les agents de l'État n'ont parfois ni les capacités ni les moyens nécessaires pour les appliquer. Dans la plupart des cas, l'appareil judiciaire, les services de police et le système pénitentiaire ne disposent plus des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à leur bon fonctionnement. Le conflit et les exactions les ont transformés en instruments de répression, de sorte qu'ils ont souvent perdu toute légitimité. De telles situations favorisent invariablement la prolifération des armes, la violence sexuelle et sexiste, l'exploitation des enfants, la persécution des minorités et des groupes vulnérables, le crime organisé, la contrebande, la traite d'êtres humains et d'autres activités criminelles. Dans de pareils cas, les groupes criminels organisés disposent souvent de ressources supérieures à celles du gouvernement local et sont mieux armés que les forces de l'ordre. Restaurer les capacités et la légitimité des institutions nationales est une entreprise de longue haleine. Il faut néanmoins prendre d'urgence les mesures qui s'imposent pour rétablir la sécurité des personnes, le respect des droits de l'homme et l'état de droit. C'est pourquoi les missions de paix de l'ONU sont souvent appelées à aider à remédier à l'absence de légalité.⁵⁴⁵ ».

Cette réalité conclut à l'existence de tâches prioritaires concurrentes à la PdC qui alourdissent le travail de protection⁵⁴⁶ en même qu'elles contribuent à son effectivité. La réussite de la principale tâche de la PdC est en grande partie liée aux avancées enregistrées aussi bien dans l'édification d'un ordre constitutionnel protecteur des droits humains et dans l'organisation d'élections démocratiques (B) que dans la conduite d'un processus de dialogue avec tous les acteurs impliqués dans le conflit

⁵⁴⁵ S/2004/616, 23 août 2004, p. 13, §. 27.

⁵⁴⁶ Entre autres, dans la résolution 2409 (2018), le Conseil de sécurité décida que le mandat de la MONUSCO comportera l'accomplissement de « *tâches prioritaires* » — et non d'une tâche prioritaire — qui se complètent mutuellement ; S/ RES/2409 (2018), p. 13, §. 36 ; voir aussi, les résolutions : S/RES/2364 (2017), §. 20, S/RES/2348 (2017), §. 34.

(A). Dans l'accomplissement de l'une ou l'autre des tâches, les missions sont souvent confrontées à des dilemmes et à des écueils.

A. Les dilemmes de la protection par le dialogue et la communication

Le concept opérationnel présente les activités du niveau 1 comme étant celles qui ont pour but de faciliter la protection des civils par le dialogue et la communication. Elles consistent, dans une démarche préventive, à mener « un dialogue avec un auteur ou auteur en puissance ou une démarche de celui-ci, le règlement des conflits et la médiation entre des parties au conflit, les mesures visant à persuader le gouvernement et les autres protagonistes pertinents d'intervenir pour protéger les civils et les autres mesures qui ont pour but de protéger les civils par le dialogue et des rapports directs.⁵⁴⁷ »

En effet, l'engagement des dirigeants d'une mission avec les autorités nationales et les parties au conflit, ou avec ceux qui menacent des civils peuvent permettre de désamorcer les crises de protection déjà en cours ou aider à éviter des situations dans lesquelles les civils auraient été confrontés à des violences physiques. Cela fait du plaidoyer politique, l'un des outils les plus privilégiés et les plus accessibles pour résoudre les crises de protection.

Convaincu qu'il vaut mieux protéger les civils par la paix que par la force, de nombreuses tâches confiées aux personnels civils, de police et militaire des opérations de paix requièrent la volonté et la pleine participation de l'État hôte et des acteurs non étatiques. Comme le recommandait le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, « les efforts de protection des civils déployés par l'ONU doivent avant tout reposer sur des stratégies non armées. Les opérations de paix des Nations Unies, en tant qu'instruments politiques, peuvent [permettre] de protéger les civils de la manière la plus efficace en aidant à mettre un terme aux conflits violents, en renforçant la confiance des parties envers les solutions pacifiques et en s'efforçant de faire progresser les processus de paix. De même, les missions peuvent influencer sur

⁵⁴⁷ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 6.

les actions des belligérants et réduire le nombre de victimes parmi les civils en offrant des conseils et en prêtant appui aux autorités hôtes, ainsi qu'en assurant un suivi efficace et crédible de la situation. Il incombe tout particulièrement aux hauts responsables chargés des opérations de paix d'user de leur influence politique et de leur rôle de facilitateur pour protéger les civils, et le Secrétaire général ainsi que le Conseil de sécurité devraient leur prêter pleinement appui dans cette entreprise.⁵⁴⁸ »

Pourtant, le plus souvent, les causes des conflits sont si profondes, les motivations des divers acteurs éclectiques, que la stratégie du « dialogue à tout prix » s'avère insuffisante et infructueuse : « [d]ans certains cas, la médiation et la négociation se sont avérées inadaptées face aux positions absolutistes tenues par des groupes extrémistes qui rejettent les solutions de compromis. L'enlèvement des conflits, leur résurgence ou leur apparition, la lenteur des progrès politiques et l'échec répété des pourparlers de paix, conjugués à l'absence de dividendes de la paix sur le terrain, alimentent le mécontentement et la désillusion à l'égard des tentatives de négociation⁵⁴⁹ »

À titre illustratif, six années après le début de la crise centrafricaine, un accord de paix, le 8^e depuis le début de la crise, le 16^e depuis 2007, a été signé entre le gouvernement et 14 groupes armés, le 6 février 2019 à Khartoum sous l'égide de l'UA. L'accord signé, avec une forte implication de la MINUSCA, a été maintes fois dénoncé par les groupes armés, lesquels continuent à porter atteinte aux droits des populations civiles. Dans ce pays où la rébellion est une « tradition », la voie royale pour accéder au pouvoir, quel message envoie-t-on en négociant avec ces groupes armés qui continuent à tuer des civils impunément ? Est-il idoine de continuer à faire des compromis avec des personnes qui n'ont aucun intérêt à ce qu'il y ait la paix et sachant très bien qu'ils ne seront jamais satisfaits quoiqu'on leur propose ?

⁵⁴⁸ A/70/95 S/2015/446, 17 juin 2015, p. 42, §. 86. Ce constat était déjà établi dans le rapport Brahimi : « [d]es “fauteurs de troubles” — des groupes (y compris des signataires) qui renient leurs engagements ou cherchent par d'autres moyens à saper un accord de paix par la violence — se sont opposés à la mise en œuvre des accords de paix au Cambodge, ont plongé l'Angola, la Somalie et la Sierra Leone à nouveau dans la guerre civile et orchestré le massacre de pas moins de 800 000 personnes au Rwanda. » A/55/502, 21 octobre 2000, §. 21.

⁵⁴⁹ A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015, p. 21, §. 14.

Dans de pareilles situations où les fauteurs de troubles renient très vite leurs engagements, sapent les accords de paix en faisant obstacle à leur mise en application et en continuant de perpétrer les violences contre les civils, la PdC apparaît comme un travail sisyphéen dont la réussite ne dépend que de la bonne volonté de ceux qui enfreignent impunément les règles élémentaires du droit international humanitaire.

B. Les écueils de l'édification d'un ordre constitutionnel et institutionnel protecteur des droits humains

L'édification d'un ordre constitutionnel et institutionnel, en tant que stratégie de protection des civils, repose sur la conviction que pour être effective et pérenne, la protection des civils dans les opérations de paix doit pouvoir s'appuyer sur un socle constitutionnel et institutionnel solide de l'État hôte⁵⁵⁰. Cette conviction naît du constat selon lequel les opérations de paix ayant pour mandat la PdC sont généralement déployées dans des États fragiles⁵⁵¹ qui sortent de conflits, ou qui traversent une profonde crise politique, sociale ou économique. Ces États sont ceux dans lesquels les gouvernements, dont la légitimité est remise en question, n'exercent pas de contrôle véritable sur leur propre territoire et ne veulent ou ne peuvent pas assurer la provision de sécurité et de services essentiels à leur population⁵⁵². De tels contextes sont ceux

⁵⁵⁰ Voir en ce sens, MENEMENIS (A. V.), « L'assistance constitutionnelle et administrative comme condition de la restauration de l'État », dans DAUDET (Y.) (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'État, colloque des 16 et 17 décembre 1994*, Paris, Pedone, 1995, p. 41.

⁵⁵¹ Il n'existe pas de consensus, en Relations internationales, autour de l'usage de la notion d'« État fragile ». Sur l'origine, les définitions et le consensus autour de cette notion, voir DAVIRON (B.), GIORDANO (T.), « États fragiles : genèse d'un consensus international », dans CHÂTAIGNER (J-M.), MAGRO (H.) (dir.), *États et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 23-40. Bien que certains craignent, avec l'usage qui est fait de cette notion, le retour d'une approche néo-colonialiste permettant aux États occidentaux de masquer leurs propres poches de fragilité et d'assouvir leurs desiderata interventionnistes dans les affaires internes des pays du sud (CHÂTAIGNER (J-M.), MAGRO (H.), « Introduction », in CHÂTAIGNER (J-M.), MAGRO (H.) [dir.], *États et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 11), il ne fait aucun doute que dans ces États, peu importe le qualificatif (fragile, voyous, défaillant, failli), « le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population. » Voir, OCDE/CAD, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité, de la fragilité à la résilience*, Paris, OCDE, 2008, p. 19.

⁵⁵² Voir les définitions proposées par l'United States Agency for International Development (USAID) dans, *Fragile States Strategy*, Washington, D.C., janv.2005, p. 1.

qui régnaient, au moins partiellement, lorsque le Conseil de sécurité confiait le mandat de PdC à l'ONUCI en Côte d'Ivoire⁵⁵³, à la FISNUA en Abyei⁵⁵⁴, à la MINUAD au Darfour⁵⁵⁵, à la MINUL au Libéria, à la MINUSMA au Mali, à la MINUSCA en République centrafricaine, à la MINUSS au Soudan du Sud, à la MONUSCO au Congo, ou encore à la MINUSTAH en Haïti.

Ces États, vulnérables à des degrés divers, étaient tous caractérisés, aujourd'hui encore pour la plupart, par une instabilité institutionnelle chronique, une perte évidente de légitimité des gouvernants, et une violation généralisée et à grande échelle des droits de l'homme. En l'absence d'institutions fortes, légitimes et démocratiques, il est illusoire d'espérer que l'État hôte puisse assumer sa responsabilité première de protection des civils. Les opérations de paix ayant pour mandat la PdC se voient ainsi confier des tâches prioritaires dans des domaines aussi variés que l'assistance à la rédaction de nouvelles Constitutions, une assistance technique et de surveillance des processus électoraux, l'instauration des réformes administratives et financières, le renforcement de la législation nationale relative aux droits de l'homme, l'amélioration des structures judiciaires, la formation de spécialistes de droits de l'homme.

Bien qu'indispensables, ces appuis interviennent souvent dans des contextes complexes qui ne garantissent pas toujours leur pleine effectivité. À titre d'exemple, l'urgente nécessité d'avoir des autorités politiques élues au suffrage universel sur lesquelles s'appuyer conduit parfois les opérations de paix à accompagner un processus électoral dans des contextes qui ne satisfont pas les standards internationaux en la matière, lui conférant ainsi un caractère expéditif⁵⁵⁶. Ces réalités mettent à mal l'impartialité des opérations de paix dans l'accomplissement de leur tâche de protection des civils, car elles sont dans la généralité des cas considérées comme les acolytes d'autorités politiques illégitimes, qu'elles ont contribué à faire élire. Comme l'a reconnu le Secrétaire général, « [d]ans ces circonstances, ce qui a été entrepris pour

⁵⁵³ S/2004/3, 6 janvier 2004, p. 3-4 ; S/ RES/1528 (2004), 9 mars 2004, p. 4, §. 6. (i) (PdC non prioritaire).

⁵⁵⁴ S/ RES/1990 (2011), 27 juin 2011, p. 1

⁵⁵⁵ Voir S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007 ; S/2007/104, 23 février 2007, p. 1-3.

⁵⁵⁶ Voir en ce sens, à titre illustratif, les conditions dans lesquelles la MINUSCA a accompagné les processus électoraux de 2015-2016 et de 2020-2021 en RCA.

préserver la paix a été avorté en partie parce que l'on n'a pas réussi à mettre en place des dispositifs politiques largement représentatifs, à partager équitablement les ressources et à prendre dûment en compte la diversité ethnique et religieuse [...]»⁵⁵⁷

Enfin, le soutien apporté aux autorités nationales devient stratégiquement contreproductif et néfaste à l'effectivité de la protection des civils, lorsqu'il est établi que ces autorités participent, elles-mêmes, aux exactions contre les civils, comme ce fut le cas au Soudan du Sud, au Congo, pour ne citer que ces deux exemples.

§.2. Les contraintes inhérentes à l'aménagement d'un environnement sûr et stable

Le niveau 3 du concept opérationnel général est consacré à l'établissement d'un environnement protecteur. À l'instar des activités du niveau 1, il regroupe les activités permettant de consolider la paix dans le pays à moyen ou à long terme. Ces activités concourent à la PdC, mais sont parfois présentées comme des tâches distinctes prescrites dans un mandat en vertu de résolutions propres à un pays et sont généralement planifiées de façon indépendante de la protection des civils⁵⁵⁸. Outre le renforcement des instruments et mécanismes juridiques de protection des droits de l'homme, les activités du niveau 3 doivent permettre le rétablissement de l'appareil de défense et de sécurité de l'État hôte sans lequel la sécurité physique des civils ne peut être assurée.

Deux des activités essentielles qui participent à l'aménagement d'un environnement sûr et stable sont le désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR⁵⁵⁹) des combattants (A) et la réforme du secteur de la sécurité (RSS) (B). La mise en œuvre des programmes de RSS et de DDRR est un processus long généralement fastidieux

⁵⁵⁷ A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015, p. 21, §. 14.

⁵⁵⁸ DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 8.

⁵⁵⁹ La plupart des conflits actuels connaissent la participation de combattants étrangers, ce qui conduit à envisager le rapatriement de ceux-ci après leur démobilisation. Dans ce cas de figure, on parle de plus en plus de DDRRR entendu comme désarmement, démobilisation, réinsertion et réinstallation ou rapatriement, des combattants. Chacune de ses notions a été définie par le SG dans son rapport S/2000/101 du 11 février 2000, puis reprise dans sa note A/C.5/59/31 du 24 mai 2005.

parce que nécessitant l'implication de tous les acteurs, leur bonne foi et le respect de leurs engagements, ce qui est rarement le cas.

A. La mise en place du processus de désarmement, démobilisation, réinsertion, rapatriement des combattants

Dans le volet sécuritaire de la protection des civils, une attention particulière est accordée au traitement des armes, c'est-à-dire au désarmement des groupes armés, à l'éradication du commerce illicite des armes légères, de petits calibres, et au déminage⁵⁶⁰. Le processus DDR, de même que les autres mesures de restrictions de l'accès aux armes, s'est imposé comme une stratégie de protection des civils, car il est incontestable que l'une des causes principales de la persistance des violences est la profusion des armes et l'usage détourné qui en est fait.

Concrètement, le processus DDR consiste à recueillir des armes auprès d'anciens membres des groupes armés nationaux, des personnes armées autres que les membres de l'armée nationale, à procéder à leur cantonnement, à éliminer définitivement les armes saisies, à rapatrier, à réinstaller et à réintégrer les ex-combattants étrangers. L'accomplissement de cette tâche, qui revient aux autorités nationales auxquelles les missions doivent apporter un appui conformément à leur mandat, s'inscrit généralement dans un processus politique long, lequel nécessite par conséquent un engagement sans faille de tous les acteurs sur le long terme. L'identification des critères de sélection des personnes à démobiliser, le suivi de leur sélection et leur réintégration dans la vie civile sont des phases cruciales de la démobilisation au cours desquelles les différentes parties peinent généralement à s'entendre.

En effet, de la conception des programmes de DDR à leur mise en œuvre, en passant par l'obtention des financements, des mois peuvent s'écouler, voire des années. Même si ce temps généralement long est justifié, il n'est pas favorable, dans bien des cas, aux actions de protection sur le court terme. Le processus DDR apparaît à la fois comme une activité poursuivant des objectifs de sécurité immédiate et de consolidation de la

⁵⁶⁰ Comme l'écrivit Josiane TERCINET : « le "DD" relève du militaire, la suite du civil » dans TERCINET (J.), « Les opérations de paix », *PSEI*, n 2, 2015, *op. cit.* p. 36.

paix. Dans les situations d'extrême urgence où les conditions ne sont pas favorables à une mise en œuvre sereine dudit processus, les missions appuient des programmes communautaires de réduction de la violence, lesquels créent les conditions propices au progrès des processus politiques et au démantèlement des groupes armés.⁵⁶¹

Interviennent au cours des différentes étapes d'un processus de DDR, de nombreux acteurs ayant des objectifs immédiats, différents les uns des autres, parfois contradictoires, bien que l'objectif final reste le même. Comme nous le résume Cornelis STEENKEN, « [c] haque acteur a un calendrier ou une phase de programme différente qui le concerne le plus. Certains groupes s'intéressent principalement aux objectifs de sécurité immédiate d'un programme. Ces objectifs impliquent la pacification immédiate des combattants de sorte qu'une élection et une transition politique puissent avoir lieu dans une période déterminée. Généralement, les contingents de maintien de la paix, certains donateurs et certains dirigeants en place entrent dans cette catégorie. D'autres acteurs ont une perspective à plus long terme et considèrent la réintégration économique, politique et sociale des anciens combattants comme la clé de la stabilité future »⁵⁶². Il n'est donc pas rare que les différents acteurs impliqués aient des perceptions divergentes quant aux priorités, aux objectifs et à la portée du processus, conditionnant ainsi leur participation et les ressources qu'ils sont prêts à allouer au programme.

À de rares exceptions près, une fois conçus, les programmes ne sont pas adaptés au contexte du pays hôte, encore moins aux besoins exprimés par les autorités nationales ou par les groupes armés. Faute de moyens financiers⁵⁶³, matériels et humains, les

⁵⁶¹ La mise en place des programmes communautaires de réduction de la violence dans les processus DDR en 2006 en Haïti, avec la résolution 1702 du CS, marque l'abandon des programmes de DDR traditionnels qui étaient centrés sur l'individu. Naissent alors les programmes DDR de deuxième génération qui mettent la communauté au cœur des programmes DDR. En optant pour une approche communautaire, les solutions de la réduction des violences viennent de l'intérieur de la communauté conférant ainsi un gage de succès au programme. En outre, elle constitue une alternative pour les membres de groupes armés non éligibles à la participation au programme DDR. Voir, Site du maintien de la paix, <https://peacekeeping.un.org/fr/disarmament-demobilization-and-reintegration>, consulté le 3/08/21.

⁵⁶² STEENKEN (C.), *Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) : tour d'horizon pratique*, cours de l'Institut de formation aux opérations de paix, 2018, p. x.

⁵⁶³ S/2015/576, p. 18, §. 86.

zones qui ont pu être démilitarisées ne sont suffisamment pas sécurisées pour éviter que d'autres groupes armés les occupent à nouveau.

Bien plus encore, les missions font régulièrement face à des groupes armés difficiles à identifier, hiérarchiquement mal organisés et transnationaux, dont les motivations changent au gré des accords de paix et qui par-dessus tout sont plus attirés par les prébendes et avantages matériels pouvant être tirés des programmes de DDR.

La crainte de la perte des profits tirés de la guerre, de prestige ou du pouvoir explique généralement la réticence des combattants à adhérer au processus de DDR. D'où, il peut être nécessaire de multiplier les garanties fournies aux ex-combattants avant et durant la phase de désarmement, en leur donnant l'assurance, que leur sécurité sera protégée, que leurs intérêts politiques seront pris en considération, que leurs besoins de première nécessité seront satisfaits et qu'ils ne se retrouveront pas en marge de la société.⁵⁶⁴ Il en va sans dire que sans la volonté politique et l'action concertée de toutes les parties, la réussite du programme est un vœu pieux⁵⁶⁵.

Il convient de souligner, outre la mise en place des programmes DDR, l'importance de la capacité opérationnelle de déminage des missions qui s'emploient à nettoyer les mines et les munitions conformément à leur mandat, afin de faciliter le passage en toute sécurité du personnel de la mission et la réinstallation des civils.

L'une des dernières étapes du processus DDR est la réintégration ou la réinstallation des combattants désarmés et démobilisés. Elle offre l'opportunité à ces derniers de rejoindre soit la vie civile ou les rangs d'une armée républicaine reconstituée en se basant sur les critères comme la non-violation des droits de l'homme, du droit humanitaire et la non-appartenance à un groupe armé actif. Elle permet en outre d'offrir, grâce à de petits projets, une indemnisation en espèces ou en nature, ainsi qu'une formation aux ex-combattants dans la création d'activités génératrices de revenus. Toutefois, à long terme, le succès d'un processus de DDR dépend de la capacité de l'État hôte à faire régner son autorité régalienne sur tout le territoire. Un

⁵⁶⁴ S/2000/101, p. 7, §. 28.

⁵⁶⁵ S/2000/101, p. 2, §. 4. ; A/64/19, p. 23.

processus DDR ne vaut que peu de choses s'il n'est pas adossé à un programme de réforme du secteur de la sécurité, essentiel à la protection des civils.

B. La mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité

Dans les États en proie à une crise de protection, les programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion entretiennent des liens étroits et évidents avec ceux de la réforme du secteur de la sécurité⁵⁶⁶. D'une part, l'intégration de certains ex-combattants dans les forces armées nationales est un moyen de régularisation de leur statut. D'autre part, la RSS permet aux forces régulières d'être réinvesties du pouvoir régalien nécessaire pour assurer aux civils une protection effective.

Suivant le même raisonnement ayant conduit le Conseil de sécurité à considérer la restauration de l'autorité politique de l'État hôte comme une condition essentielle à l'effectivité de la PdC, la réforme du secteur de la sécurité de l'État s'est également imposée comme une tâche importante sans laquelle tout effort de protection des civils serait éphémère. Comme l'a rappelé le Secrétaire Général, « [l]a réforme du secteur de la sécurité pouvait grandement contribuer, même avant les élections, à rétablir la confiance, à consolider les acquis, à renforcer l'État de droit et à faciliter la transition de la phase du maintien de la paix à celle de la consolidation de la paix »⁵⁶⁷. Elle est de ce fait, « un processus [...] mené par les autorités nationales et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit »⁵⁶⁸. Les tâches relevant de la mise en place d'un programme RSS confiées aux missions par le Conseil de sécurité sont généralement diverses et nombreuses.

⁵⁶⁶ Le Comité spécial demanda au Secrétariat d'organiser avant la fin de l'année 2010 une réunion visant à expliciter les liens existants entre la réforme du secteur de la sécurité et le désarmement, la démobilisation et la réintégration. A/64/19, p. 23. Ce lien fut clairement établi dans la résolution 2151 (2014).

⁵⁶⁷ S/2010/245, §. 23.

⁵⁶⁸ A/62/659 — S/2008/39 ; p. 7, §. 7.

D'une manière générale, la RSS consiste à appuyer l'action des autorités de l'État hôte visant à mettre en place et à réformer les forces de police et forces de l'ordre afin qu'elles soient en mesure de protéger les civils de façon durable.

Concrètement, elle permet d'abord aux missions de fournir une assistance et des conseils techniques pour la surveillance, la restructuration et la réforme des secteurs de la justice et du maintien de l'ordre, le cas échéant, à apporter un soutien direct, dans le strict respect de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme⁵⁶⁹, aux forces de sécurité de l'État hôte pour rétablir la sécurité sur l'ensemble du territoire. Enfin, la RSS permet de s'assurer que tous les acteurs opèrent dans le cadre de la loi et que la police nationale et d'autres acteurs de la justice pénale sont qualifiés pour soutenir les efforts de protection.

À l'instar des programmes DDR, les tâches qui relèvent du domaine de la RSS ont parfois connu des ajustements dictés par des circonstances exceptionnelles et sur demande de l'État hôte, entraînant l'octroi d'importants pouvoirs — quasi régaliens — temporaires aux opérations de paix. Il convient de mettre en exergue deux aspects de ces évolutions : l'adoption de mesures temporaires d'urgence de portée limitée en RCA et la création de « sites de protection de civils » au Soudan du Sud.

En RCA, au regard de la situation alarmante⁵⁷⁰ qui prévalait au moment du déploiement de la MINUSCA, le Conseil de sécurité ajouta expressément dans sa résolution 2149, une prérogative au mandat de cette dernière, ce qui d'un point de vue « qualitatif⁵⁷¹ » est une avancée dans l'adoption des mesures de protection des civils.

⁵⁶⁹ A/67/775 - S/2013/110, 5 mars 2013 ; selon cette politique, « l'ONU ne peut pas fournir d'appui lorsqu'elle a des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel que ceux qui sont appelés à en bénéficier commettent des violations graves du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme ou du droit international des réfugiés, et lorsque les autorités compétentes ne prennent pas les mesures de correction ou d'atténuation nécessaires. Pour les mêmes raisons, si l'ONU reçoit des informations fiables donnant des motifs sérieux de croire qu'un bénéficiaire de son appui commet des violations graves du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme ou du droit international des réfugiés, il appartient à l'entité des Nations Unies fournissant cet appui d'intercéder auprès des autorités compétentes afin de faire cesser ces violations. Si, malgré ces démarches, la situation perdure, l'ONU doit suspendre l'appui ».

⁵⁷⁰ Voir à ce propos, KANABO (J.), *La protection des civils en République centrafricaine : les déboires d'une mission de paix onusienne*, op. cit., p. 91-100.

⁵⁷¹ VANSPRANGE (E.), « Advancing the Rule of Law Through Executive Measures : The Case of MINUSCA », *Goettingen Journal of International Law (GoJIL)*, vol. 9, n° 2 (2019), p. 339, 349.

Ladite prérogative réside dans la « possibilité »⁵⁷² laissée à la mission de prendre des mesures temporaires d'urgence de portée limitée, en participant directement au maintien de l'ordre public fondamental et en luttant contre l'impunité dans les zones où l'État n'est pas en mesure de le faire⁵⁷³. Dans sa résolution 2217, le Conseil de sécurité autorisa la MINUSCA, au titre des tâches relevant des mesures temporaires d'urgence de portée limitée, assortie de délais, à arrêter, à mettre en détention et à remettre aux autorités compétentes, des personnes soupçonnées d'être responsables de crimes constituant des violations graves des droits de l'homme⁵⁷⁴. Toutefois, lesdites dispositions des mandats de la MINUSCA, quoique n'étant pas les premières de cette nature⁵⁷⁵, restent particulières puisque, entre autres, leurs adoptions sont soumises à une demande formelle préalable des autorités nationales, à titre exceptionnel, avec une volonté affirmée du Conseil de sécurité de ne pas en faire un précédent, au risque de remettre en cause les principes traditionnels régissant les opérations de maintien de la paix⁵⁷⁶.

Il convient de souligner que la mise en œuvre de ces mesures d'urgence, notamment le maintien de l'ordre public, par les opérations de paix, est une mission qui relève essentiellement des tâches quotidiennes de la composante de police plutôt que de celle

⁵⁷² En décidant que « pourrait », cette demande du CS se présente comme une possibilité plutôt que comme une injonction. S/RES/2149 (2014), *op. cit.*, §. 40.

⁵⁷³ *Ibid.* ; S/RES/2217 (2015), §. 32, f).

⁵⁷⁴ *Ibid.* ; S/RES/2301 (2016), §. 34 ; S/RES/2387 (2017), 15 novembre 2017, §. 42.

⁵⁷⁵ Il faut rappeler que le CS a auparavant reconnu expressément à l'ONUC, à l'ONUSOM II et à la MINUL, des pouvoirs similaires d'arrestation et de détention de fauteurs de troubles. Voir : S/RES/169 (1961), 24 novembre 1961, §. 4 ; S/ RES/837 (1993), 6 juin 1993, §. 5 ; S/RES/1638 (2005), 11 novembre 2005, §. 1. D'abord, à la différence des mesures temporaires d'arrestation et de détention contenues dans le mandat de la MINUSCA, les autorisations traditionnelles visaient soit des individus bien identifiés (Charles Taylor dans la résolution 1638 ; les personnels militaire, paramilitaire, conseillers politiques étrangers, et mercenaires dans la résolution 169 ; les responsables des attaques armées contre le personnel des Nations Unies dans la résolution 837), soit des événements spécifiques (résolution 837 par exemple). Voir, VANSPRANGE (E.), « Advancing the Rule of Law Through Executive Measures: The Case of MINUSCA », *op. cit.*, p. 351. En revanche, certains rapports du SG révèlent qu'afin d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés notamment celui de la PdC, certaines missions multidimensionnelles, n'ayant pas reçu expressément cette consigne, en sont venues de fait, à entreprendre de telles actions en vertu du pouvoir qu'il leur est donné d'utiliser « tous les moyens nécessaires » pour la défense du mandat.

⁵⁷⁶ S/RES/2149 (2014), *op. cit.*, §. 40.

de la composante militaire. Ainsi, la police des Nations Unies⁵⁷⁷, effectue des patrouilles parfois mixtes avec d'autres composantes de la mission afin de permettre une meilleure interaction avec les communautés, contribue à instaurer la confiance au sein de la population et recueille des renseignements permettant d'accroître l'effectivité de la protection.

L'autorisation donnée aux Casques bleus de maintenir l'ordre public en procédant à l'arrestation de criminels présumés, puis éventuellement à leur détention provisoire a pu soulever des inquiétudes liées au respect du cadre juridique devant régir la matière. Outre les capacités logistiques limitées, le manque d'infrastructures et de ressources humaines qualifiées, il n'existe pas de mécanisme général clairement établi, permettant aux individus arrêtés de contester leur arrestation et leur détention, malgré l'existence de procédures opérationnelles relatives à la détention dans le cadre des opérations de paix. Bien plus encore, face au manque de volonté de l'État hôte ou à son incapacité à prendre en charge les personnes arrêtées par les missions, il arrive que celles-ci soient détenues au-delà de délais raisonnables ou soient tout simplement libérées sans aucune forme de procès. C'est ce qui a été constaté au Soudan du Sud, où la MINUSS a été amenée à détenir dans ses locaux, pendant de longues périodes allant jusqu'à deux ans, des criminels présumés, en l'absence de mandat exécutif et de coopération de la part du Gouvernement⁵⁷⁸.

Au Soudan du Sud, face au niveau de violence sans précédent faisant craindre un nettoyage ethnique, la MINUSS a été contrainte d'ouvrir ses portes aux civils sous menace imminente de violences physiques, transformant ses locaux en des sites de protection des civils. Bien que ces sites aient sans aucun doute permis de sauver de nombreuses vies, cela ne leur a malheureusement pas garanti le niveau de sécurité nécessaire sur une longue durée⁵⁷⁹. Comme l'a rapporté une commission d'enquête des Nations Unies, la MINUSS a eu du mal, par la suite, à assurer la sécurité dans les sites de protection et alentours. Selon le rapport, « ni la MINUSS ni aucune autre

⁵⁷⁷ À propos du rôle de la Police des Nations Unies dans les opérations de paix des Nations Unies, voir le rapport du SG : A/66/615, 15 décembre 2011.

⁵⁷⁸ S/PV.7808, 10 novembre 2016, p. 4.

⁵⁷⁹ MURPHY (R.), « The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians », *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2017, p. 373.

mission de maintien de la paix ne peut raisonnablement prétendre assurer la sécurité de sites de protection des civils qui sont en fait de petites villes de plusieurs milliers d'habitants »⁵⁸⁰.

Le maintien de l'ordre et plus généralement la réforme du secteur de la sécurité sont un défi de taille que les missions ne peuvent relever seules. Cela exige donc une coopération sans failles de l'État hôte et sa participation constante à toutes les phases du processus, ce qui n'est malheureusement pas souvent le cas. Ce constat n'échappe à personne, d'autant qu'il est régulièrement reproché aux missions d'imposer des programmes, qui ne cadrent pas avec les réalités de l'État d'accueil, dans lesquels ne se reconnaissent ni les populations ni les autorités nationales. Comme le reconnaît le Secrétaire Général, « malgré les progrès considérables qui ont été réalisés, bien trop souvent, l'appui à la réforme du secteur de la sécurité est étroitement axé sur le renforcement des capacités et des compétences des services chargés de la sécurité et intervient fréquemment à des moments où un tel investissement a peu de chances d'être durable. Dans de nombreux contextes, le contrat social reste fragile, les services de sécurité font l'objet d'une profonde méfiance et il n'y a pas de dialogue sur les questions de sécurité et de défense entre les autorités, les acteurs politiques et la population en général. En République démocratique du Congo, par exemple, l'absence de consensus national et la multiplicité des partenaires et des visions concurrentes ont conduit à mettre l'accent sur le renforcement des capacités militaires au détriment d'une approche plus large de la protection des civils »⁵⁸¹.

Pour le C34, chaque pays a le droit souverain et la responsabilité première de déterminer la manière de procéder et les priorités nationales s'agissant de la réforme du secteur de la sécurité d'une part et doit en avoir la maîtrise d'autre part⁵⁸².

Lorsque les stratégies non armées ne suffisent pas, et que les civils sont exposés à une menace imminente, on attend des opérations de paix qu'elles fassent plus que négocier

⁵⁸⁰ S/2016/924, 1er novembre 2016, p. 6, §. 17.

⁵⁸¹ S/2020/1176, p. 3.

⁵⁸² « Les Nations Unies et la communauté internationale devraient éviter d'imposer des modèles extérieurs de réforme du secteur de la sécurité et s'employer essentiellement à renforcer la capacité du pays hôte à élaborer, gérer et mettre en œuvre la réforme du secteur par le biais de consultations sans exclusive à toutes les phases. » A/64/19, p. 24-25.

le respect des droits, en contraignant les parties à respecter les droits des populations civiles.

SECTION II. LES DILEMMES INHÉRENTS AUX STRATÉGIES COERCITIVES DE PROTECTION

Auparavant conçues pour intervenir avant le déclenchement d'un conflit ou afin d'empêcher sa reprise, les opérations de paix sont de nos jours déployées dans des environnements de conflits fragmentés et prolongés, imprévisibles et périlleux, dans lesquels une simple interposition et une mission de bons offices ne suffisent plus⁵⁸³. Cela donne à penser que pour protéger effectivement les civils, les opérations de paix doivent non seulement s'adapter aux nouvelles données en étant robustes, mais également développer une stratégie efficace pour faire face aux groupes armés qui entravent la bonne exécution du mandat.

Très tôt, le Conseil de sécurité a pris la mesure de l'enjeu, en autorisant, pour une première fois dans la résolution 169 (1961), le Secrétaire général à « entreprendre [face aux activités illégales des groupes armés au Congo] une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise [...]»⁵⁸⁴. Cependant, si dans cette résolution, le CS n'a pas jugé pertinent de faire référence au Chapitre VII, tel n'est plus le cas à partir des années 1990. En effet, de nos jours, un élément essentiel d'une résolution du Conseil de sécurité mandatant explicitement une opération de paix de protéger les civils reste la référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette référence se traduit généralement par l'usage systématique de l'expression « agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies » sans aucune autre précision ni de l'article spécifique visé ni des implications opérationnelles que cela

⁵⁸³ La doctrine Capstone établissait à juste titre, que « [l]es opérations de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies déployées à la suite d'un conflit interne sont affrontées à un environnement particulièrement difficile. La capacité de l'État à garantir la sécurité et maintenir l'ordre public est souvent faible et certaines parties du pays peuvent encore se trouver en proie à la violence. Les infrastructures de base sont souvent détruites et une grande partie de la population est déplacée. La société est souvent divisée selon des lignes ethniques, religieuses ou régionales et des graves violations des droits de l'homme ont souvent été commises pendant le conflit compliquant davantage les efforts de réconciliation nationale. »

⁵⁸⁴ S/ RES/169 (1961), 24 novembre 1961.

doit induire sur le terrain. Il faut croire que cette omission volontaire « [...] tient probablement davantage à l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre ses dispositions qu'à une volonté de s'affranchir de la logique normative de la Charte »⁵⁸⁵. La référence au chapitre VII, initialement réservée aux opérations militaires habilitées ou les opérations d'imposition de la paix, a désormais pour but de permettre aux missions de paix de disposer d'une panoplie de moyens afin d'apporter une réponse ferme et durable aux violations des droits des civils.

Les moyens coercitifs examinés dans cette section sont le recours autorisé à la force à des fins de PdC, conformément à l'article 42 de la Charte (§.1) et les mesures coercitives non armées censées influencer sur la conduite des différents acteurs, conformément à l'article 41 de la Charte (§.2).

§.1. L'usage de la force à des fins de protection des civils

La question de l'opportunité de l'usage de la force et celle de ses limites dans les opérations de paix ont été déjà posées avant l'institutionnalisation de la PdC comme tâche principale et prioritaire d'une mission de paix des Nations Unies. À l'époque, les débats contradictoires qu'elles ont suscités conduisirent le Groupe d'experts du rapport Brahimi à admettre que « les Nations Unies ne font pas la guerre [...] » ; et même « [l]orsqu'il a fallu prendre des mesures coercitives, elles ont toujours été confiées à des coalitions d'États volontaires, avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte⁵⁸⁶ ». Néanmoins, « les règles d'engagement devraient, non seulement permettre aux contingents de riposter au coup par coup, mais les autoriser à lancer des contre-attaques assez vigoureuses pour faire taire les tirs meurtriers dirigés contre des soldats des Nations Unies ou les personnes qu'ils sont chargés de protéger et dans les situations particulièrement dangereuses, à ne pas laisser l'initiative à [...] ceux qui reviennent sur les engagements qu'ils ont pris

⁵⁸⁵ CASSAN (H.), « L'avenir du Conseil de sécurité : une question de méthode », *AFRI*, vol. 1, 2000, p. 809.

⁵⁸⁶ A/55/305 — S/2000/809, *op. cit.*, p. 10, §. 53 : « Le Groupe d'étude souligne que les Nations Unies ne font pas la guerre. Lorsqu'il a fallu prendre des mesures coercitives, elles ont toujours été confiées à des coalitions d'États volontaires, avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte ».

en vertu d'un accord de paix ou qui, de toute autre façon, cherchent à y porter atteinte par la violence⁵⁸⁷ ». Ainsi, de la volonté de permettre aux opérations de paix de s'adapter à leur environnement d'intervention, sans pour autant les faire passer pour des forces d'imposition de la paix, est né le concept d'opérations de paix robustes. Bien que les contours et implications de ce concept paraissent théoriquement clairs, ils s'émoussent complètement devant les réalités du terrain. En cause, le défaut de consensus des décideurs concernant l'usage de la force à des fins de PdC (A) ayant pour conséquence, l'absence de réaction armée de la part des Casques bleus (B).

A. Le défaut de consensus des acteurs sur le recours à la force à des fins de PdC

Le concept d'opération de maintien de la paix robuste a émergé au tournant des années 1990, en réponse aux échecs répétés des missions à empêcher convenablement et énergiquement les violations massives des droits humains perpétrées contre les civils. Le défaut de protection effective étant lié en grande partie au défaut de robustesse, la relation évidente entre protection et robustesse ne laissa plus de place au doute.

En 2000, le Rapport Brahimi introduit expressément une nuance quant à la notion de l'utilisation de la force minimale dans le contexte d'opération de maintien de la paix. En effet, outre la légitime défense, seule exception jusque-là admise au principe de non-recours à la force dans une mission de paix, le rapport Brahimi proposa que les unités militaires de l'ONU soient capables de se défendre elles-mêmes, de défendre les autres composantes de la mission, et de défendre le mandat de celle-ci⁵⁸⁸. Il est dès lors clairement établi que la défense du mandat peut justifier le recours à la force dans une opération de maintien de la paix.

Toutefois, en 2004, le Secrétaire Général évoquait dans ses rapports sur les opérations de paix, les sérieuses divergences de vues qui opposaient les États membres touchant

⁵⁸⁷ A/55/305 — S/2000/809, *op. cit.*, p. 10, §. 49.

⁵⁸⁸ A/55/305 — S/2000/809, p. x et 63.

la nature des menaces qui guettent et l'opportunité de faire usage de la force pour les écarter ⁵⁸⁹.

Les discussions relatives à une nécessaire vision commune des opérations de paix robustes pour une protection effective connurent un regain d'attention et révélèrent trois difficultés essentielles. La première est liée à la conceptualisation de la robustesse, le deuxième à son acceptabilité, la troisième aux moyens de sa mise en œuvre.

D'abord, à propos du concept de « robustesse », les interrogations s'attachent à des nuances d'ordre linguistique. Deux perspectives très différentes ont émergé⁵⁹⁰. D'une part, les pays occidentaux, pour qui la robustesse est devenue une condition de leur participation aux opérations de paix, promeuvent l'usage de la force pour la mise en œuvre du mandat⁵⁹¹. D'autre part, les États du mouvement des non-alignés représentant plus de 80 % des pays contributeurs de troupes de l'ONU, réticents et méfiants, y voient un concept permettant de contourner le consentement du pays hôte et de remettre en cause aussi bien ce qui différencie les opérations de paix des Nations Unies des forces multinationales d'imposition de la paix que la souveraineté des États⁵⁹². Au concept d'opération de maintien de la paix robuste, ces derniers proposèrent celui d'opération de maintien de la paix « efficace »⁵⁹³. Bien que ces nuances d'ordre conceptuel aient de l'importance, elles ont beaucoup moins de pertinence pratique sur le terrain.

Ensuite, pour ce qui est du contenu de la robustesse, ce qu'elle permet de faire ou de ne pas faire en lien avec la protection des civils, les orientations divergent. Tandis que certains estiment que la robustesse se trouve avant tout dans la posture à adopter et doit se limiter à une simple démonstration de force (patrouilles régulières, affichage

⁵⁸⁹ A/59/565, 2 décembre 2004, p. 1, §. 1. Voir également, S/PV.3977, 12 février 1999, p. 16.

⁵⁹⁰ COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, Québec, Athéna, 2011, p. 13.

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*

des moyens, communiqués de condamnation...), d'autres à l'inverse, soutiennent que la robustesse doit permettre d'aller au-delà et permettre une véritable action de combat.

La « doctrine Capstone » a tenté en 2008 de clarifier les termes du débat en établissant une distinction entre le maintien de la paix robuste et l'imposition de la paix. Selon les rapporteurs, qui reconnaissent que la distinction peut paraître floue, le maintien de la paix robuste implique l'emploi de la force au niveau tactique avec le consentement des autorités du pays hôte et/ou les parties principales au conflit tandis que l'imposition de la paix implique l'emploi de la force au niveau stratégique ou international⁵⁹⁴. Ils précisent que « [l]es opérations de maintien de la paix des Nations unies ne doivent recourir à la force qu'en dernier ressort, après avoir épuisé toute autre méthode de persuasion. [...] L'usage de la force sert, en fin de compte, à influencer ou à dissuader ceux qui agissent contre le processus de paix ou qui s'attaquent aux civils, non à les éliminer physiquement. L'usage de la force [...] doit toujours être calibré, précis, proportionnel et approprié, conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté⁵⁹⁵ ».

Cette tentative de clarification n'est pas sans écueils. D'une part, il est reproché à la doctrine Capstone d'avoir réduit la robustesse au seul emploi de la force au niveau tactique, ce qui révèle une conception purement militaire de ce que doit être la robustesse d'une opération de paix⁵⁹⁶. D'autre part, elle insiste sur la nature non létale de la force qui doit être utilisée dans le cadre de la robustesse, tout en faisant du consentement de l'État hôte, une condition nécessaire à la robustesse. Dans ce dernier cas, il serait alors difficile de caractériser une mission conduite par les Nations Unies qui emploie la force au niveau tactique sans le consentement des autorités du pays hôte et contre ceux-ci parce qu'ils sont auteurs ou complices des violences armées contre les civils.

Toujours dans l'optique de désambiguïsation, les départements des opérations de maintien de la paix et d'appui aux missions rédigèrent en 2010, une note

⁵⁹⁴ « Doctrine Capstone », *op. cit.*, p. 21.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 37-38.

⁵⁹⁶ TARDY (Th.), « A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations », *International Peacekeeping*, vol. 18, no 2 (2011), p. 154.

conceptuelle⁵⁹⁷ portant sur le concept d'opération de maintien de la paix robuste, en se référant aux différentes positions exprimées par les pays contributeurs de troupes et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, l'objectif étant de proposer une définition plus holistique de la robustesse. La note souligna que la robustesse s'entend d'une « posture prise par une opération de maintien de la paix qui démontre une volonté et une capacité à dissuader et à confronter, y compris par l'usage de la force si nécessaire, une obstruction à la mise en œuvre de son mandat » ⁵⁹⁸. Une posture robuste, précisa la note, comporte *des dimensions politique et humanitaire*, relève plus d'une attitude que d'une activité spécifique⁵⁹⁹. Cette robustesse qui se veut avant tout dissuasive, n'implique pas forcément l'usage de la force⁶⁰⁰, mais doit permettre une liberté d'action et prévenir les situations où la mission devient la cible des auteurs de troubles ou est témoin d'exactions à l'encontre des populations civiles sans pouvoir intervenir⁶⁰¹. Elle est à la fois une stratégie politique et opérationnelle qui exprime l'intention d'une mission d'employer la force au niveau tactique pour défendre son mandat. La même position est reprise dans les directives du DOMP/DAM, sur l'usage de la force par les composantes militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies⁶⁰². Somme toute, la définition de la robustesse couvre un spectre très large. Seulement en élargissant ce spectre, comme ce fut le cas du concept de « protection », cela finit par la diluer dans « un ensemble élargi où toute activité est affublée du terme de « robuste »⁶⁰³.

⁵⁹⁷ Note reproduite en annexe 2 dans, COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, op. cit., p. 207-212.

⁵⁹⁸ Note citée et traduite dans, COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, op. cit., p. 204.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 208.

⁶⁰¹ TARDY (Th.), « Quel maintien de la paix « robuste » pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », dans COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, op. cit., p. 22.

⁶⁰² « Directives du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions : Usage de la force par les composantes militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », DOMP/DAM, 2017, Réf.2016. 24, p. 9.

⁶⁰³ TARDY (Th.), « Quel maintien de la paix « robuste » pour quel maintien de la paix efficace ? Vers une approche réaliste de la robustesse », op. cit., p. 41.

Plus de trois décennies depuis sa conception initiale, le concept d'opération de maintien de la paix robuste reste abstrait et continue de diviser les États. La « politisation » du débat, de même que la « sur-conceptualisation » du concept a sans doute contribué à « une contre-productivité » de sa mise en œuvre⁶⁰⁴.

B. L'absence récurrente de réaction armée à des fins de protection des civils

Il est communément admis que les opérations de paix doivent adopter une position ferme et forte non seulement pour que ne se reproduisent pas les drames des années 90, mais aussi pour assurer une protection optimale au personnel des missions qui est de plus en plus pris pour cible ces dernières années⁶⁰⁵. En revanche, ce qui divise les États n'est donc pas tant l'idée de robustesse — laquelle emporte l'adhésion de principe de tous — mais plutôt son contenu, la manière dont elle doit être mise en œuvre, ainsi que ce qu'elle implique. Et, s'il y a une réalité qui n'échappe à personne, c'est que les opérations de paix des Nations Unies sont peu disposées à se substituer aux autorités gouvernementales lorsqu'il s'agit de recours à la force ou d'activités impliquant le recours à la force, « même en dernier recours⁶⁰⁶ », toutes les fois que les stratégies politiques ont montré leurs limites⁶⁰⁷. Qui plus est, elles ne disposent pas suffisamment de ressources pour protéger toutes les populations civiles.

La robustesse d'une mission de paix nécessite entre autres, un consensus politique, une stratégie claire, davantage de ressources matérielles et humaines pour davantage de mobilité et de réactivité, des technologies modernes, une acceptation des risques en pertes de vies humaines par les contributeurs de troupes, la pleine et entière participation de l'État hôte. Or, chacune de ces conditions fait souvent défaut.

⁶⁰⁴ COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, op. cit., p. 12.

⁶⁰⁵ Voir le « rapport Cruz », du nom de son rapporteur, le Lieutenant-Général Carlos Alberto dos Santos CRUZ, « [Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business](#) », 19 décembre 2017, consulté le 11/10/2021.

⁶⁰⁶ A/68/787, 7 mars 2014, p. 8, §. 21.

⁶⁰⁷ Voir à titre d'exemple, entre autres, les rapports du SG : S/2012/140, §. 28-30 sur la destruction de Likouangole sans l'intervention de la MONUSCO, S/2013/96, §. 7 et 37 sur la prise de Goma ; S/2016/924, sur la passivité de la MINUSS à Djouba en juillet 2016.

À propos des ressources devant permettre la mise en œuvre de la robustesse, il faut noter que les États occidentaux qui promeuvent la robustesse, décident du contenu du mandat et financent principalement les missions ne sont pas les plus grands contributeurs de troupes, lesquelles se méfient du concept, manquent de capacités adéquates et s'inquiètent de l'absence de partage des risques. Il s'ensuit une absence de capacités nécessaires au succès de la mission et une volonté des pays contributeurs de prendre peu de risques si le fardeau de la robustesse n'est pas partagé par tous.

En effet, plusieurs risques inhérents à la robustesse des opérations ont été identifiés par la note conceptuelle de 2010. D'une part, le risque majeur est la perte d'impartialité de la mission qui deviendrait alors une partie au conflit, l'exposant aux représailles des auteurs de trouble. D'autre part, les opérations militaires robustes pourraient occasionner des dommages collatéraux parmi la population civile et les acteurs humanitaires. La crainte des sanctions en cas d'allégation d'emploi excessif de la force serait, également, une des raisons de la passivité des Casques bleus⁶⁰⁸. Enfin, le retrait du consentement de l'État hôte au cas où la robustesse viendrait à être dirigée contre lui reste un risque non négligeable⁶⁰⁹.

Les risques, surtout ceux relatifs à la perte en vie humaine des Casques bleus, sont bien réels et justifient la réticence de certains États à s'engager dans une mission robuste où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu. En 2014, le Comité spécial observa que « si de nombreux soldats de la paix ont perdu la vie dans l'accomplissement de leur mission, les données du Département des opérations de maintien de la paix montrent qu'aucune perte n'a résulté de l'interposition entre une population vulnérable et des éléments hostiles attaquant des civils, alors que ce type d'intervention est une option indiquée dans le concept opérationnel⁶¹⁰. »

⁶⁰⁸ A/68/787, 7 mars 2014, p. 16, §. 50.

⁶⁰⁹ COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, op. cit., p. 45.

⁶¹⁰ A/68/787, 7 mars 2014, p. 8, §. 20.

Ainsi, il n'est pas rare que certains États, par le biais de « *caveats*⁶¹¹ », conditionnent leur participation à un déploiement limité de leurs forces dans des zones à faible risque, où elles n'auront pas à faire l'objet de potentielles actions violentes.

Outre les règles d'engagement (pour le personnel militaire) et les directives sur l'usage de la force (pour le personnel de police) propres à chaque mission auxquelles ils sont soumis⁶¹², certains contingents restent liés par les règles d'engagement nationales ne les autorisant à faire usage de la force qu'en cas de légitime défense. Ces interférences directes des autorités nationales dans la chaîne de commandement de l'ONU posent le problème de « double chaîne de commandement »⁶¹³, lequel réduit considérablement les capacités d'actions de protection des civils par les missions.

C'est ce qui ressort d'une enquête ordonnée par le Secrétaire Général à la suite de graves violences survenues à Djouba du 8 au 25 juillet 2016, afin d'examiner les mesures prises par la MINUSS face aux violences sexuelles et aux attaques contre les civils. En effet, le rapport établit que « la Force n'avait pas de commandement unifié ce qui fait que les quatre contingents venus de Chine, d'Éthiopie, d'Inde et du Népal recevaient des ordres parfois contradictoires et qu'en fin de compte, les effectifs de plus de 1 800 soldats se trouvant à la Maison des Nations Unies ont été sous-utilisés »⁶¹⁴. En outre, à la demande répétée du centre d'opérations de former une

⁶¹¹ Les « *caveats* » sont un droit accordé aux pays fournisseurs de Casques bleus, leur permettant d'émettre des réserves sur l'étendue des actions à confier à leur contingent.

⁶¹² Le DOMP et le DAM, dans une directive de 2017, réexaminée en 2020, précisent que « l'usage de la force relève de la responsabilité du commandement. Il appartient au commandant de la force de diffuser des règles d'engagement propres à la mission et approuvées par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, à tous ses subordonnés et au final, de les faire appliquer. Les commandants de tous les contingents nationaux sont chargés de veiller à ce que toutes les personnes placées sous leur commandement comprennent et respectent les règles d'engagement ». « Les pays fournisseurs de contingents ne sont pas autorisés à étendre, restreindre ou modifier les règles d'engagement en fonction d'une interprétation nationale ni à imposer des restrictions aux autorisations d'emploi de la force qu'elles contiennent, sans consultation officielle du Siège de l'ONU et l'accord écrit express du Département des opérations de maintien de la paix. Le non-respect par une unité des règles d'engagement peut entraîner son rapatriement. » Voir, Nations Unies, « Directives du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions : Usage de la force par les composantes militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », DOMP/DAM, 2017, Réf. : 2016. 24, p. 4-8.

⁶¹³ A/68/787, 7 mars 2014, p. 13.

⁶¹⁴ S/2016/924, 1er novembre 2016, p. 3, §. 6-9.

force d'intervention face à l'ampleur de la violence, « chacun des contingents de la MINUSS a refusé au motif que l'ensemble de ses effectifs étaient engagés » ⁶¹⁵. Le rapport conclut donc que « le manque d'esprit d'initiative de membres proéminents de la Mission a abouti à une réaction désordonnée et inefficace face aux violences. ⁶¹⁶ »

Au Congo, la création d'une brigade d'intervention, placée sous le commandement direct du commandant de la MONUSCO par le Conseil de sécurité, était destinée à changer la donne en marquant une rupture avec le passé⁶¹⁷. Malgré les résultats positifs constatés et unanimement salués⁶¹⁸, les craintes des pays contributeurs exprimées lors de son déploiement⁶¹⁹ ainsi que la politisation du débat autour de son rôle ont émoussé la pertinence de ce dispositif et empêché la capitalisation de son expérience.

Bien que les soldats d'opérations de paix des Nations Unies subissent également de grandes pertes en vies humaines, démontrant ainsi que le Casque bleu et le drapeau des Nations Unies n'offrent plus de protection naturelle⁶²⁰, et qu'on peut y voir néanmoins une conséquence de leur engagement, cela n'est pas de nature à rassurer les populations civiles. Car, comme le rapporte un auteur, « s'ils ne sont pas capables de se protéger eux-mêmes, comment pourraient-ils protéger les civils⁶²¹ ? »

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Par la résolution S/RES/2098 (2013), 28 mars 2013, p. 6 §. 9, le CS mandatait la brigade d'intervention de « neutraliser les groupes armés », « de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo » et « de préparer le terrain pour les activités de stabilisation », en menant « des offensives ciblées et robustes ». Dans une moindre mesure, il a été demandé à la Force de protection régionale de la MINUSS, de « combattre rapidement et efficacement tout acteur qui, selon des informations crédibles, prépare ou mène des attaques contre des agents des Nations Unies qui assurent la protection des sites civils, d'autres locaux des Nations Unies, du personnel des Nations Unies, des intervenants humanitaires internationaux et nationaux, ou des civils. » S/ RES/2304 (2016), p. 5, §. 10 (c).

⁶¹⁸ A/68/787, 7 mars 2014, p. 11 ; STEARNS (J.), « Le recours à la force est-il utile en l'absence de stratégie politique ? Enseignements des missions de l'ONU menées en RDC », *Global Peace operations review*, 15 décembre 2015.

⁶¹⁹ Voir les déclarations des États ayant pris part à l'adoption de la résolution 2098 : S/PV.6943. Voir également celles des représentants du Bangladesh, de l'Inde, du Pakistan. S/ PV.7196.

⁶²⁰ Voir le rapport indépendant sur l'amélioration de la sécurité des Casques bleus, dit « [Rapport CRUZ](#) », 19 décembre 2017, *op. cit.*

⁶²¹ VAN LAER (Th.), « [“Their priority is not the people” : civilian views on peace operations in africa](#) », *Global Peace operations review*, 2017, consulted le 17/09/2021.

Référence faite au Chapitre VII ou pas, mission robuste ou pas, il ne fait aucun doute que l'un des principes des opérations de paix reste la défense du mandat. La PdC étant le cœur des mandats, l'usage de la force ne doit pas faire l'objet d'une réserve d'interprétation lorsque les moyens politiques venaient à montrer leurs limites. C'est d'ailleurs, l'essence des *principes de Kigali*⁶²², un recueil d'engagements, une déclaration de bonnes intentions supplémentaire dans une mare de textes au contenu fort retentissant, restés lettre morte. Tel est également le constat qu'on peut dresser à propos de l'effet larvé des sanctions ciblées du Conseil de sécurité.

§.2. Les effets des sanctions ciblées du Conseil de sécurité à des fins de protection des civils

Investi d'un pouvoir discrétionnaire pour la mise en œuvre du Chapitre VII, le Conseil de sécurité n'a pas manqué l'occasion, depuis la fin de la Guerre froide, de développer une activité normative importante et des pratiques novatrices, portant aussi bien sur les mesures coercitives armées que non armées⁶²³. L'une de ces activités normatives et pratiques novatrices est l'adoption de mesures coercitives non armées à l'égard, non plus des seuls États, mais aussi des individus.

Loin d'être une curiosité juridique en soi, les sanctions dites « ciblées » ou « intelligentes » sont une réalité bien connue en droit international général, plus précisément en droit de l'Organisation des Nations Unies⁶²⁴. En effet, elles ont fait l'objet d'une pratique abondante par le Conseil de sécurité, parce qu'elles apparaissent comme une alternative à l'ineffectivité des sanctions économiques globales, jadis imposées à certains États, dont les effets pervers et secondaires sur les populations

⁶²² *The Kigali principles on the protection of civilians*, est un recueil de 18 recommandations adoptées par 30 PCT et 10 contributeurs financiers, à la suite d'une conférence tenue à Kigali (Rwanda), du 28 au 29 mai 2015.

⁶²³ Sur le sujet, voir, COMBACAU (J.), *Le pouvoir de sanction de l'ONU — Étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, 1974, 394 p.

⁶²⁴ Dans la Charte, il est plutôt question de « mesures » et non de « sanctions ». Le terme de sanction a été imposé par la doctrine et adopté par le Secrétariat général. Les sanctions, *stricto sensu*, sont des « mesures de nature coercitive adoptées par une organisation internationale contre un de ses membres ou un État tiers ». Son adoption n'est pas forcément conditionnée par la commission d'un fait internationalement illicite, même si on peut y déceler l'existence d'une obligation. SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 1017.

civiles ont été établis⁶²⁵. Les sanctions ciblées, parmi lesquelles figurent l’embargo sur les armes, le gel des avoirs et l’interdiction de voyager, auraient donc le mérite d’être plus efficaces en ne visant que des personnes et entités bien précises pour une période déterminée, tout en tenant compte de leurs droits fondamentaux.⁶²⁶ Elles sont considérées comme davantage efficaces au regard des objectifs, en fonction des situations traitées, c’est-à-dire l’obtention de la cessation des activités déstabilisatrices de leurs destinataires respectifs ainsi qu’un changement attendu de leur comportement. Ce faisant, même si elles sont souvent considérées comme non punitives⁶²⁷ ou comme un outil politique, parce que n’impliquant pas une action armée, il n’en reste pas moins qu’elles sont une mesure de contrainte décidée en vertu du Chapitre VII, article 41 de la Charte.

Les sanctions ciblées ne peuvent être envisagées et analysées de façon isolée, dans la mesure où le Conseil de sécurité les inscrit toujours dans le cadre d’une stratégie globale, le plus souvent en appui à d’autres actions dont les résultats doivent contribuer au rétablissement de la paix, à son maintien, à sa consolidation et à sa pérennisation. Souvent prises à l’encontre des acteurs étatiques et non étatiques, les sanctions ciblées ne présentent pas le même degré de contrainte pour les groupes armés (A) et l’État hôte (B). Quant aux effets obtenus, ils ne correspondent pas toujours à ceux escomptés.

⁶²⁵ Voir entre autres, TEHINDRAZANARIVELO (D. L.), *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires : assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Paris, PUF, 2005, 523 p. ; MEDHI (R.) (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité*, Pedone, Paris, Huitièmes rencontres internationales d’Aix-en-Provence (10 et 11 septembre 1999), 2000, 246 p. GALTUNG (J.), « On the Effects of International Economic Sanctions : With Examples from the Case of Rhodesia », *World Politics*, vol. 19, n 3, 1967 ; NIVET (B.), GOMEZ (C.) (dir.), *Sanctionner et punir*, La Revue internationale et stratégique, n° 97, IRIS Éditions — Armand Colin, printemps 2015, 200 p. ; BERTHELOT (P.), HATEM (E.) (dir.), *Les sanctions internationales : entre légalité et réalité*, *Orients Stratégiques* n 1, L’Harmattan, février 2015, 140 p. ; BIERSTEKER (Th.), ECKERT (S.), TOURINHO (M.) (dir.), *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York, Cambridge University Press, 2016, 422 p.

⁶²⁶ A/ RES/64/115, 16 décembre 2009, p. 5.

⁶²⁷ A/ RES/51/242, 26 septembre 1997, p. 7, §. 5, A/RES/64/115, *op. cit.*, p. 5.

A. L'effet marginal des sanctions à l'encontre des groupes armés et leurs membres

Généralement, les sanctions prises à l'encontre des acteurs non étatiques sont celles qui ciblent les groupes armés et leurs membres dont les agissements nuisent à la mise en œuvre des mandats des opérations de paix, compromettent la paix, la stabilité et la sécurité des pays où sont déployées ces missions. Ce type de sanctions ne doit pas être confondu avec les sanctions pénales qu'encourent ces individus pour les infractions qu'ils auraient commises au regard du droit interne et du droit international : « [elles] n'ont pas d'autres ambitions que celle de faire cesser l'acte illicite. La sanction vise simplement à rétablir [...] la règle de droit bafouée, mais il n'y a pas, comme en droit interne, l'idée de réparation ou de pénitence⁶²⁸ ». Généralement, deux régimes de sanctions principaux frappent les individus visés : l'interdiction de voyager et le gel des avoirs.

Au Congo, au Mali, ou en RCA, pour ne prendre que ces cas, les sanctions ciblées, dans leur lien avec la PdC, sont prises à l'encontre d'individus qui, directement ou indirectement, font obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire et à son accès, préparent, donnent l'ordre de commettre ou commettent des actes contraires au droit international des droits de l'homme ou au droit international humanitaire ou qui constituent des atteintes aux droits de l'homme ou des violations de ces droits, notamment des actes dirigés contre des civils, y compris les femmes et les enfants, en se rendant coupable d'actes de violence (y compris de meurtres, d'atteintes à l'intégrité physique, d'actes de torture et de viols et autres formes de violence sexuelle), d'enlèvements ou de disparitions et de déplacements forcés, ou en perpétrant des attaques contre des écoles, des hôpitaux, des lieux de culte ou des lieux où des civils ont trouvé refuge⁶²⁹. Peuvent également être sanctionnés, ceux qui recrutent et emploient des enfants en violation du droit international applicable, ou soutiennent des groupes armés illégaux ou des réseaux criminels par le biais de l'exploitation illicite

⁶²⁸ OLARTE (C. D.), FOLSCHÉ (C.), « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n° 3, juin 2004, p. 15.

⁶²⁹ S/RES/2374 (2017), 5 septembre 2017, p. 7. Voir également les résolutions : 1533 (2004), 1807 (2008), 1857 (2008), 1896 (2009), 1952 (2010), 2021 (2011), 2078 (2012), 2127 (2013), 2134 (2014), 2136 (2014), 2198 (2015), 2293 (2016).

des ressources naturelles, y compris les diamants, ou encore en violant l'embargo sur les armes⁶³⁰.

Les missions de paix sont chargées de veiller à la mise en œuvre des mesures restrictives par la collecte de toutes les informations utiles au suivi de leur application. Le suivi de l'application de ces mesures est assuré par des Comités de sanctions, chargés de la désignation des personnes et entités passibles des mesures imposées. Les Comités de sanctions sont eux-mêmes assistés d'un Groupe d'experts chargé de réunir, d'examiner et d'analyser toutes les informations provenant des États et de la Mission de paix.

Alors qu'elles ont pour objectif de modifier leur comportement et de les obliger à mettre fin aux abus des droits des populations civiles, en isolant et en asphyxiant financièrement les personnes ciblées, dans la plupart des cas examinés, lesdites mesures semblent n'avoir que peu influencé, sinon changé en rien, les agissements de ces derniers. Plusieurs facteurs expliquent ce constat.

D'abord, seuls les États, au même titre que les groupes d'experts, sont habilités à proposer aux Comités de sanctions, les noms de personnes passibles de sanctions. À cet égard, il est regrettable que l'initiative de proposition de noms n'ait pas été ouverte aux organisations humanitaires ou de défense des droits de l'homme, lesquelles travaillent au plus près des populations, documentent mieux les abus et violations des droits humains, et qui auraient pu saisir anonymement les Comités. Ainsi, il n'est pas rare de constater l'absence sur la liste des sanctions, les noms de certains chefs de guerre régulièrement cités dans les rapports officiels comme instigateurs d'attaques contre les civils et dont les agissements répondent pourtant aux critères d'éligibilité aux mesures de sanctions⁶³¹. En conséquence, l'impartialité des Comités des sanctions est régulièrement dénoncée⁶³². De plus, les informations d'identités officielles des personnes inscrites sur les listes des Comités ne sont pas fiables ou sont souvent

⁶³⁰ S/RES/2127 (2013), 5 décembre 2013, p. 12, §. 54, 56.

⁶³¹ Dans le cas centrafricain, voir KANABO (J.), *La protection des civils en République centrafricaine : les déboires d'une mission de paix onusienne*, op. cit., p. 149-150.

⁶³² YOUNG (L.), LUNTUMBUE (M.), « Sanctions ciblées et maintien de la paix : quelle contribution à l'exécution du mandat de la MINUSMA ? », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, juin 2020, p. 10-11.

approximatives. Classées selon des « pseudonymes fiables » ou « pseudonymes peu fiables » par le Comité, ces informations ne peuvent donc pas permettre une parfaite identification des personnes faisant l'objet de sanctions ainsi que le contrôle de leur déplacement. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles le « *name and shame* » ne dissuade pas suffisamment ces personnes.

Ensuite, dans le souci de les rendre respectueuses des droits et libertés des personnes ciblées, les sanctions sont généralement assorties de nombreuses dérogations, lesquelles, bien qu'elles soient parfois justifiées, amenuisent leurs effets dissuasifs⁶³³. À propos de l'interdiction de voyager, il peut y être dérogé lorsque le Comité chargé de suivre l'application des sanctions établit que le voyage se justifie par des raisons humanitaires, y compris un devoir religieux ; lorsque l'entrée ou le passage en transit sont nécessaires aux fins d'une procédure judiciaire ; lorsque cela contribuerait à la paix et à la réconciliation nationale⁶³⁴. Quant au gel des avoirs, les dérogations concernent, entre autres, les fonds dont les États membres concernés après en avoir informé le Comité, et obtenu son accord dans certains cas, auront déterminé qu'ils sont nécessaires pour régler des dépenses ordinaires ou extraordinaires des personnes ciblées⁶³⁵. La plupart du temps, aucune notification ou demande de dérogation n'est portée à la connaissance du Comité⁶³⁶, même si les personnes ciblées se pavant d'une capitale à l'autre.

⁶³³ À titre d'exemple, « le 17 novembre 2016, les autorités centrafricaines avaient publié une circulaire par laquelle, faisant référence aux résolutions du Conseil de sécurité, elles interdisaient aux compagnies aériennes d'embarquer François Bozizé, lequel était sous sanctions, à bord de leurs appareils, au motif que la présence de l'intéressé sur le territoire de la République centrafricaine pourrait « compromettre la paix, la stabilité et la sécurité » (voir S/2018/729, annexe 2.4). À cet égard, le Groupe d'experts [a] rappelé que le Conseil de sécurité, au paragraphe 9 de sa résolution 2399 (2018) relatif à l'interdiction de voyager, a précisé que « rien [...] n'oblige [ait] un État à refuser l'entrée sur son territoire à ses propres nationaux ». Les résolutions du Conseil de sécurité ne font donc pas obstacle au retour dans son pays de François Bozizé, ressortissant de la République centrafricaine. » S/2019/930, p. 14, §. 44. Le retour de François Bozizé dans son pays d'origine qui a finalement eu lieu n'est pas constitutif d'une violation de l'interdiction de voyager en soi. Cependant, il a violé l'interdiction de voyager en traversant le territoire d'un pays tiers qui est la RDC. S/2020/662, p. 55.

⁶³⁴ À titre d'exemple, voir : S/RES/2134 (2014), §. 31. (a-c) ; S/ RES/2374 (2017), p. 4, §. 1, S/RES/2536 (2020) §. 4.

⁶³⁵ *Ibidem*.

⁶³⁶ S/2017/1126 ; S/2018/1124/Rev.1 ; S/2019/968 ; S/2020/1222.

Par ailleurs, l'interdiction de voyager et le gel des avoirs sont souvent pris à l'encontre de membres de groupes armés qui occupent d'immenses zones frontalières riches en ressources naturelles et minières sur lesquelles l'État hôte n'a aucune maîtrise. Du fait de la perméabilité des frontières, les sanctions n'ont aucune incidence sur les trafics illicites et informels de tout genre (armes, drogues, diamant, or...) qui alimentent des canaux financiers alternatifs et informels⁶³⁷.

L'atteinte du but poursuivi en mettant en place des sanctions dépend aussi de la coopération et de la bonne volonté des États, lesquels n'arrivent pas à coordonner leurs actions. En effet, la mise en œuvre des sanctions par les États commande non seulement que ceux-ci respectent eux-mêmes les sanctions, mais qu'ils les érigent également en infractions afin de pouvoir réprimer les contrevenants⁶³⁸.

Les organismes privés tels que les banques et les compagnies de voyage qui doivent concourir à l'application des sanctions sont parfois régis par des règles procédurales qui prennent du temps à être levées.

Somme toute, les sanctions ciblées ne visent que rarement toutes les personnes répondant aux critères définis. Si leurs effets ne sont souvent que peu dissuasifs à l'égard des auteurs de troubles, elles constituent souvent une contrainte à l'État hôte.

B. L'effet ambivalent de l'embargo à l'égard de l'État hôte

L'embargo sur les armes fait systématiquement partie des sanctions ciblées à destination des États en proie à des violences armées. Un embargo sur les armes est une interdiction d'importer et d'exporter des armes ou du matériel connexe, des pièces de rechange, de fournir une assistance technique, une assistance financière ou tout autre forme d'assistance liée aux activités militaires⁶³⁹. L'embargo peut être complet ou partiel, c'est-à-dire qu'il peut être imposé à l'ensemble d'un territoire, à un

⁶³⁷ Voir : S/2019/930, annexe 4.5 ; S/2019/608 annexe 4.7 ; S/2017/1023, §. 177-180 ; S/2016/1032, §. 143-149 ; S/2015/936, §. 52-69.

⁶³⁸ OLARTE (C. D.), FOLSCHÉ (C.), « L'efficacité des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, p. 40.

⁶³⁹ DUBOUIS (L.), « L'embargo dans la pratique contemporaine » *AFDI*, vol. 13, 1967, p. 101.

gouvernement ou à un groupe d'acteurs non étatiques⁶⁴⁰. Les exemptions peuvent concerner l'équipement militaire non létal à usage humanitaire ou de protection, et peuvent inclure l'assistance au secteur de la sécurité, sous réserve de l'approbation du Comité de sanctions.

L'adoption d'une mesure d'embargo par le Conseil de sécurité intervient généralement à la suite d'une des situations visées par l'article 41 de la Charte.

Toutefois, il convient de reconnaître que l'embargo est perçu comme une mesure handicapante pour l'État plus qu'il ne l'est pour les groupes armés. En effet, en dépit des mesures d'exemption dont il peut faire l'objet, l'embargo sur les armes est souvent contesté parce que dépouillant l'État des moyens qui lui sont nécessaires pour assurer la sécurité des populations et défendre son territoire, au moment où, pour les raisons justifiant l'ineffectivité des autres régimes de sanctions, il n'a qu'une incidence marginale sur le trafic illégal d'armes et de munitions dont les groupes armés sont les acteurs et les bénéficiaires privilégiés au mépris des résolutions du Conseil de sécurité. Contrairement aux activités liées au transfert d'armes à destination de groupes armés qui échappent le plus souvent aux Comités des sanctions, celles des États sont mieux contrôlées, créant parfois un déséquilibre entre les forces régulières et les groupes armés mieux équipés.

La rigidité des conditions à remplir par les États pour bénéficier des exemptions prévues à l'embargo tient au fait que ces États sont dans l'incapacité d'assurer le stockage et la bonne gestion des matériels militaires dont ils réclament la livraison⁶⁴¹. Or la réforme du secteur de la sécurité, devant permettre, à terme, d'apporter les garanties exigées, est un processus long enclin à de nombreux obstacles. Enfin, la mise en place d'un embargo sur les armes et les exemptions dont il est assorti ainsi que son effectivité n'échappent pas toujours au jeu de rapports de forces et d'intérêts des États décideurs.

⁶⁴⁰ MOREAU (V.), « Les embargos sur les armes de l'Union européenne : des mesures symboliques ? », *Note d'Analyse du GRIP*, 21 juin 2012, p. 7., cité dans GEHIN (L.), « Les embargos sur les armes, sanctions en faveur de la paix et la sécurité », *Éclairage du GRIP*, 13 mai 2016, p. 1.

⁶⁴¹ S/2016/1032, §. 102.

L'embargo s'avère un mal nécessaire. Comme l'écrivait le Professeur WECKEL :
« [e]n Afrique, comme dans le reste du monde, on n'a pas encore inventé d'autre méthode pour éteindre un incendie que de le priver de combustible et de l'étouffer » ⁶⁴².

⁶⁴² Cité dans KANABO (J.), *La protection des civils en République centrafricaine : les déboires d'une mission de paix onusienne*, op. cit., p. 150.

CONCLUSION DU CHAPITRE III

Deux stratégies de mise en œuvre de la PdC émergent du cadre conceptuel relatif à la PdC. La première, non coercitive, fait appel aux techniques de règlement pacifique des différends prévues au chapitre VI de la Charte des Nations Unies, tandis que la seconde, de nature coercitive, fait référence aux dispositions du chapitre VII de la même Charte.

L'observation des opérations de paix révèle que les stratégies non coercitives de protection des civils ou l'accomplissement de tâches connexes qui y contribuent ont un impact relatif et se révèlent la plupart du temps non adaptées. Et, bien qu'il soit régulièrement martelé que les stratégies non coercitives doivent être accompagnées de stratégies coercitives en cas de nécessité, ces dernières sont rarement mises en œuvre.

Le recours effectif à la force à des fins de protection des civils continue d'être contesté en raison d'un manque de consensus à l'égard de ses limites conceptuelles, de ses exigences opérationnelles et des risques stratégiques qui y sont liés ⁶⁴³. Quand bien même l'expérience rare de certaines opérations de maintien de la paix a montré qu'une position ferme et décisive de la mission lors des crises de protection peut permettre la protection de civils contre des attaques ou à empêcher qu'elles ne se produisent, les missions y sont peu enclines dans la majorité des cas, afin de demeurer les intermédiaires crédibles et impartiales entre les groupes armés et les Gouvernements hôtes. Faute de moyens nécessaires, d'une position commune sur le concept de robustesse et sur les modalités de sa mise en œuvre, les missions une fois déployées, ne sont militairement robustes que de noms.

⁶⁴³ NYU/CIC, « Développer des opérations de paix plus efficaces », mars 2013, p. 8.

CHAPITRE IV. DES MOYENS D’ACTION INSUFFISANTS

Ces dernières années, les mandats confiés aux opérations de paix n'ont cessé de croître, suscitant de nombreuses attentes auprès des populations. Paradoxalement, les moyens qui leur sont alloués décroient chaque année⁶⁴⁴. En raison de leurs ressources et capacités limitées, les missions sont confrontées à une myriade de contraintes qui nuisent incontestablement à la protection des civils.

Certes, la quantité n’est pas gage d’efficience et le manque de moyens ne saurait justifier à lui seul l’insuffisante protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Car, bien souvent, l’inaction des Casques bleus ou leur passivité face à des violences armées contre les civils n’est pas due au manque de moyens, mais plutôt à « une culture du refus de principe de l’affrontement et une doctrine de la dissuasion passive inefficace »⁶⁴⁵. Néanmoins, le manque de moyens demeure une des causes non négligeables de l’insuffisante protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.

Outre leurs capacités d’action limitée (**Section I**), les Casques bleus sont désormais confrontés à des réalités particulières contre lesquelles ils ne sont ni préparés ni outillés. Ces réalités que sont le terrorisme, le mercenariat, les crises sanitaires et environnementales rendent les théâtres d’intervention plus hostiles et défavorables au déploiement d’une opération de paix comme outil de PdC (**Section II**).

SECTION I. LA CAPACITÉ LIMITÉE DU PERSONNEL DES OPÉRATIONS DE PAIX

L’inapplication de l’article 43 de la Charte est généralement présentée comme la cause directe des problèmes de coordination des troupes, de logistique, et de communication que rencontrent les opérations de paix des Nations Unies. Or, il résulte des travaux de

⁶⁴⁴ S/ PV. 6354 (reprise 1), p. 10 (déclaration du représentant indien).

⁶⁴⁵ VIRCOULON (T.) « Ambiguïtés de l’intervention internationale en République Démocratique du Congo », *Politique africaine*, 2005/2 (n° 98), p. 82.

rédaction de la Charte que les rédacteurs en étaient déjà conscients, en préférant éviter toute question relative à la mise sur pied d'une force armée internationale dépendante de l'Organisation. Comme l'écrivit Alexandra NOVOSSELOFF, « [c]ette difficulté est en partie contournée, soit par l'absence de dispositions pratiques sur le plan militaire, soit par leur flou et l'absence de réponse à certains problèmes-clés comme le commandement, les bases stratégiques, le stationnement des troupes, leur formation, etc. »⁶⁴⁶. C'est ainsi qu'entre autres, l'article 47 al.3 prévoit que « [...] les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement ».

Les opérations de paix des Nations Unies ont toujours été confrontées au déficit de moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions⁶⁴⁷. Ainsi, celles contemporaines ayant un mandat de protection des civils demeurent confrontées aux mêmes problèmes de coordination, de logistique, de formation et de commandement.

Le Conseil de sécurité, ne disposant pas de ressources humaines et financières propres⁶⁴⁸ (§.1), il n'a autre choix que de compter sur la contribution volontaire des États, laquelle peut se révéler parfois en deçà des attentes (§.2) pour la protection des civils.

§.1. Le défaut de ressources humaines et financières propres aux Nations Unies

Afin de permettre au Conseil de sécurité de remplir ses principales missions, surtout celles prévues au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il a été décidé la mise à disposition du Conseil de sécurité, « sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité

⁶⁴⁶ NOVOSSELOFF (A.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée : Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 56.

⁶⁴⁷ *Ibid.* p. 79.

⁶⁴⁸ APTEL (C.), « Le Conseil de sécurité de l'ONU et l'humanitaire », *RJOI*, 2008, p. 98-99.

internationales ⁶⁴⁹». Cette « force armée internationale à apports nationaux ⁶⁵⁰» qui doit être formée directement par l'Organisation et dont elle doit permanemment disposer, diffère des forces des opérations de paix actuelles, par le moment de sa constitution ainsi que les modalités de son contrôle stratégique par le Comité d'état-major, une fois déployée.

D'une part, les rédacteurs ont voulu que la mise à disposition de la force armée internationale, par la signature des accords spéciaux, précède son éventuel déploiement. Autrement dit, les forces doivent être mises à disposition, prêtes au déploiement, avant que le Conseil de sécurité n'envisage son utilisation. Les difficultés de coordination et de contrôle qu'aurait cette force armée à la composition éclectique conduisirent les rédacteurs à prévoir la création d'un Comité d'État-major chargé d'aider le Conseil de sécurité à établir les plans de recours à ladite force armée⁶⁵¹, de conseiller le Conseil sur toutes les questions militaires, d'emploi de la force armée, de désarmement et de réglementation des armements⁶⁵².

D'autre part, le contrôle et l'usage de la force devraient être exercés exclusivement par le Conseil de sécurité, assisté d'un Comité d'état-major. La direction stratégique des forces armées nationales mises à disposition de l'Organisation est ainsi confiée au comité d'état-major, composé des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants⁶⁵³. La première résolution du Conseil de sécurité fut consacrée au Comité d'état-major. Dans cette résolution, le Conseil

⁶⁴⁹ Article 43 de la Charte des Nations Unies.

⁶⁵⁰ CAVARE (L.), « Les sanctions dans le Pacte de la Société des Nations et dans la Charte des Nations Unies », *RGDIP*, 1950, p. 670, cité par LAGRANGE (Ph), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », *op. cit.*, p. 56, note 1.

⁶⁵¹ Article 46 de la Charte des Nations Unies.

⁶⁵² Articles 47 et 26 de la Charte des Nations Unies.

⁶⁵³ Lors de la rédaction de cet article, des débats eurent lieu à propos de la composition du Comité. Finalement, les rédacteurs ont estimé qu'au regard « des tâches complexes du Comité, il est essentiel que sa composition soit limitée aux membres permanents du Conseil, afin d'éviter d'être en présence d'un Comité dont la composition change continuellement ». UNCIO, doc. 623, III/3/33, p. 386, §. 4. Bien que le Conseil d'état-major soit en fin de compte formé des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, d'autres États Membres peuvent prendre part à ses travaux, uniquement sur son invitation, dès lors que le Comité juge cette participation nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche. cf. article 47. 2 de la Charte.

chargea le Comité d'état-major « d'élaborer, comme tâche première, des propositions relatives à son organisation [...] et à sa procédure⁶⁵⁴ ». Le rapport du comité d'état-major, fixant les *Principes généraux concernant l'organisation des forces armées mises à la disposition du conseil de sécurité par les nations membres des Nations Unies*, révèle les points de vue divergents, parfois opposés, des membres permanents sur certaines questions, telles que le type de troupe devant être fournie par chaque État, la taille de la force internationale et son emplacement⁶⁵⁵. La question du financement de la force n'y a tout simplement pas été abordée comme le précise la lettre du Secrétaire Général transmettant le rapport au Conseil de sécurité. Les rivalités politiques entre les membres permanents, la crainte d'une perte de souveraineté, auxquelles s'ajoutent les considérations idéologiques de la guerre froide, ont eu raison des travaux du Comité d'état-major ainsi que de la création de la force armée internationale prévue à l'article 43⁶⁵⁶.

Pour certains auteurs, on ne pouvait raisonnablement pas espérer la concrétisation de cette force armée internationale ni croire en son efficacité. Cela serait irréaliste et relèverait de « l'utopie », comme l'affirma Phillipe LAGRANGE, « [c]ette force, si elle devait se constituer, éprouverait de nombreuses difficultés à se maintenir opérationnelles face à l'évolution des armements, comme à celle du nombre croissant des demandes d'intervention »⁶⁵⁷.

Bien qu'il vaille mieux « se féliciter du fait que les grandes puissances aient pu réussir à dépasser leurs contradictions pour définir un système coercitif qui, s'il ne correspond pas à celui initialement prévu, a du moins le mérite [...] de constituer le bras séculier de l'Organisation »⁶⁵⁸, ce système n'a pas enrayé les difficultés que refusaient

⁶⁵⁴ S/RES/1 (1946), 25 janvier 1946, §. 3.

⁶⁵⁵ Voir, S/336, 30 avril 1947. Sur les 41 projets d'articles, seuls 25 faisaient l'unanimité. NOVOSSELOFF (A.), *Le comité d'État-major des Nations Unies : histoire d'une institution en sommeil*, Paris, LGDJ, 2008, p. 31.

⁶⁵⁶ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et Perspectives*, Thèse soutenue à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Suisse, 2015, p. 61 et 79.

⁶⁵⁷ LAGRANGE (Ph.), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », *op. cit.*, p. 57, note 4.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, voir également, KOLB (R.), *Le droit relatif au maintien de la paix internationale : Évolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*, Paris, Pedone, 2005, p. 32.

d'affronter les rédacteurs de la Charte renvoyant certaines questions cruciales à des négociations futures : la dépendance à l'égard des pays contributeurs de troupes et de matériel (A) et le contrôle des troupes (B).

A. La dépendance de l'ONU à l'égard des pays contributeurs de troupes

Le système palliatif appliqué aujourd'hui à travers le déploiement des opérations de paix est le fruit d'un compromis et de négociations entre les membres de l'Organisation⁶⁵⁹, après l'insuccès de plusieurs tentatives de création d'une force internationale.

Sans réels moyens militaires propres et sans expertises militaires, c'est sans aucune alternative que le Conseil de sécurité confia au Secrétariat, dépourvu de réelle expertise militaire, la mise en œuvre des tâches initialement dévolues au Comité d'état-major⁶⁶⁰. Généralement, lors de la négociation d'un texte de résolution entre les membres permanents du Conseil de sécurité en vue du déploiement d'une opération de paix, le Secrétaire général, grâce à une évaluation technique du terrain par le Département des opérations de paix et le Département de l'appui opérationnel, fournit au Conseil de sécurité les éléments contextuels nécessaires à sa prise de décision⁶⁶¹. D'une part, ces informations consignées dans un rapport donnent au Conseil de sécurité, des indications sur le contexte politico-sécuritaire de l'État hôte, sur la faisabilité du projet ainsi que sur les moyens que cela pourrait mobiliser. D'autre part, elles permettent au Secrétariat général de commencer une prospection auprès des pays

⁶⁵⁹ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et Perspectives*, op. cit., p. 109.

⁶⁶⁰ BOUTELLIS (A.), NOVOSSELOFF (A.), « Le Conseil de sécurité et l'évolution des opérations du maintien de la paix » dans NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *Le conseil de sécurité des Nations Unies : entre impuissance et toute-puissance*, CNRS, 2021, p. 166.

⁶⁶¹ *Ibid.* p. 169.

fournisseurs de contingents ou de personnel de police⁶⁶² avec lesquels il conclut des protocoles d'accords ou aussi appelés des mémorandums d'accord⁶⁶³.

Or, puisque chaque contexte de crise nécessite une réponse adaptée, « [...]il est impossible de déterminer à l'avance la forme précise qu'une opération de paix pourra prendre afin de répondre de façon adéquate aux exigences d'une situation donnée [tout comme] il n'est pas possible, avant que ne se présente une situation déterminée, de faire plus que prévoir des arrangements de principe qui pourraient être utiles pour une force des Nations Unies ou une présence du même ordre.⁶⁶⁴ »

A-t-on ainsi créé en 1993, un « système de forces et de matériel de réserve⁶⁶⁵ » supposé « permettre de se faire une idée précise des forces et autres moyens qu'un État membre pourra tenir prêts, au cas où il accepterait de contribuer à une opération de maintien de la paix [...], d'identifier les ressources en personnel et en matériel militaire éventuellement disponibles pour des opérations en cours ou nouvelles, ainsi que de planifier leur déploiement et leur financement⁶⁶⁶ ». Deux ans plus tard, seuls 47 États membres s'étaient déclarés disposés à participer au système de forces en attente et 30 avaient fourni au Secrétariat la liste des capacités qu'ils comptent mettre à sa disposition⁶⁶⁷. Le constat établi est que les effectifs mis à disposition du système ne répondent pas aux critères de disponibilité opérationnelle et d'autonomie permettant leur déploiement rapide soit parce qu'ils étaient déjà déployés dans d'autres opérations

⁶⁶² On parle aussi de Pays contributeur de troupes (PCT). En anglais, on utilise souvent l'acronyme « T/PCCs » : *Troop-and police-Contributing Countries*.

⁶⁶³ En anglais, on parle de *Memorandum of Understanding (MOU)*. « Le mémorandum d'accord est un contrat entre l'État contributeur et l'ONU, en vue d'établir les clauses et conditions administratives, logistiques et financières pour gérer la mise à disposition du personnel, du matériel et des services fournis à l'appui des missions de paix et visant à préciser les normes de conduite du personnel fourni par le Gouvernement à l'ONU. » Voir le site des Nations Unies consacré au maintien de la paix à l'adresse : <https://peacekeeping.un.org/fr/deployment-and-reimbursement>, consulté le 04/02/22.

⁶⁶⁴ A/3943, 9 octobre 1958, §. 154.

⁶⁶⁵ A/48/403-S/26450, 14 mars 1993, p. 5, §. 16. En anglais : *United Nations Stand-by Arrangement System (UNSAS)*.

⁶⁶⁶ S/1995/943, 10 novembre 1995, p. 1. §. 29 ; voir également, S/1994/777, 30 juin 1994, p.1 §. 2 ; S/1997/1009, 24 décembre 1997, p. 1, §. 2.

⁶⁶⁷ A/51/75-S/1996/166, 5 mars 1996, p. 8.

soit parce qu'ils n'étaient pas préparés⁶⁶⁸. Il a donc été imaginé en appui au système des forces en attente, la création d'une Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies (BIRFA)⁶⁶⁹ pouvant être déployée en moins de 30 jours pour une durée maximum de six mois, en ayant reçu la même formation et en étant capable de suivre les mêmes procédures d'action⁶⁷⁰. Toutefois, les États initiateurs⁶⁷¹ ont tout fait pour que la Brigade ne s'apparente pas à une résurrection de la force internationale prévue à l'article 43 de la Charte. Pour cela, le soin a été pris de préciser que « l'emploi de la Brigade [...] sera soumis à l'approbation des États participants pour ce qui est des contingents qu'ils fournissent en propre, ce qui permet de satisfaire aux obligations nationales des gouvernements. Il convient de tenir compte de la liberté d'action nécessaire aux États participants, et l'appariement devrait permettre aux divers participants de formuler des réserves au sujet d'une mission donnée sans rendre pour autant impossible l'emploi de la brigade en tant que telle.⁶⁷² »

Les États, par cette précision, tenaient à rappeler que leur participation à la constitution d'une force internationale ne peut se faire que sur la base du volontariat contrairement à ce que prévoyait l'article 43⁶⁷³. Par conséquent, les contributeurs de troupes ne sont pas obligés d'honorer leur promesse et rien ne garantit la mise à disposition effective des forces nécessaires au moment venu. En 2000, le rapport Brahimi relevait, sans surprise, que « de nombreux États membres se sont prononcés contre la création d'une armée ou d'une force de police permanente de l'ONU, ont refusé de conclure des accords pour la constitution de forces et moyens en attente fiables, ont mis en garde contre des engagements de dépenses nécessaires à la constitution d'une réserve de matériel, ou ont découragé le Secrétariat de planifier d'éventuelles opérations avant

⁶⁶⁸ A/51/75-S/1996/166, 5 mars 1996, p. 10.

⁶⁶⁹ En anglais : Stand-By High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG).

⁶⁷⁰ A/51/75-S/1996/166, 5 mars 1996, p. 10.

⁶⁷¹ Danemark (initiateur principal), Argentine, Autriche, Belgique, Canada, Finlande, Irlande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Suède.

⁶⁷² A/51/75-S/1996/166, 5 mars 1996, p. 10.

⁶⁷³ À l'article 43 de la Charte, c'est « tous les États Membres » qui s'« engagent » à mettre à disposition du CS des forces armées... Il s'agit donc d'un engagement qui écarte toute possibilité de choix, même si cela doit tenir compte de la capacité de chaque État. Voir DEWAST (P.), « Quelques aspects du statut des « Casques Bleus » » *RGDIP*, vol. 81, 1977, p. 1007-1046.

qu'une crise ne conduise à autoriser spécifiquement le Secrétaire général à le faire.⁶⁷⁴ » La volonté des États de ne pas être liés par un système militaire international a eu raison aussi bien du Système des forces et de moyens en attente que de la Brigade⁶⁷⁵. Cette flexibilité du choix des États membres qui reste entière, même si elle fédère les États autour d'une cause commune, les exonère de l'engagement pris au titre de l'article 43 et limite, par la même occasion, la planification onusienne, en rendant précaire toute préparation en vue d'une intervention.⁶⁷⁶

Dans son rapport « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » de 2015, le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix recommandait à l'Organisation d'envisager de se doter d'une « petite capacité « d'avant-garde », une force militaire d'intervention rapide capable de se déployer dans une nouvelle zone de mission ou de prêter main-forte à une mission en place⁶⁷⁷ ». Cette recommandation, approuvée par le Secrétaire Général, a permis la mise en place du Système de préparation des moyens de maintien de la paix des Nations Unies (PCRS) d'un effectif total d'environ 4000 soldats prêts à être déployés en 60 jours⁶⁷⁸. Le système est composé de quatre niveaux. Seuls les contingents ayant atteint le quatrième niveau, le plus élevé de préparation, peuvent être déployés rapidement⁶⁷⁹.

Par ailleurs, la mise à disposition effective des ressources indispensables ne pouvant être consécutive qu'à l'existence d'une crise ainsi qu'à une demande effectuée par le

⁶⁷⁴ A/55/305-S/2000/809, *op. cit.*, §. 90.

⁶⁷⁵ Voir, SUTHANTHIRARAJ (K.), QUINN (M.), MENDEZ (J.), *Standing for Change in peacekeeping Operations: Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)*, New York, Global Action to Prevent War, 2009, p.13. Bien que l'idée de constitution d'une force en attente, si elle avait été concrétisée, ne puisse résoudre définitivement la forte demande à laquelle est confrontée l'Organisation, elle aurait au moins eu le mérite de permettre une présence effective rapide des forces afin de geler une situation en attendant des renforts.

⁶⁷⁶ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et perspectives*, *op. cit.*, p. 80.

⁶⁷⁷ A/70/95-S/2015/446, §. 199.

⁶⁷⁸ DOP/DAO, « Directives relatives au système de préparation des capacités de maintien de la paix », janvier 2019, 19 p. Voir aussi DOP/DAO « Manuel des Nations Unies relatif à la constitution et au déploiement d'unités militaires et de polices pour les opérations de paix » Réf. 2021.05, mai 2021, p. 15. Le nombre de 4000 soldats est passé à 3000 dans un rapport du SG du 22 février 2022 : A/76/717, p. 39, §. 105.

⁶⁷⁹ *Ibid.*

Secrétariat, il n'est pas rare, en cas d'urgence, qu'il s'écoule un délai de préparation long, c'est-à-dire un temps considérable entre le moment de la demande du Secrétaire Général et la fourniture desdites ressources⁶⁸⁰. La « doctrine Capstone » établissait à juste titre que : « [l]e temps de préparation nécessaire au déploiement d'une mission varie en fonction de plusieurs facteurs, notamment la volonté des États membres de mettre à disposition leurs troupes ou leurs policiers et la disponibilité des moyens financiers. Dans le cas des missions très complexes sur le plan logistique ou qui présentent un risque sécuritaire élevé pour le personnel, il faut plusieurs semaines, voire plusieurs mois pour réunir et déployer les éléments nécessaires.⁶⁸¹ »

À titre d'exemple, au Darfour, en 2007, le déploiement de la MINUAD a été retardé « à cause de la situation en matière de sécurité, d'obstacles administratifs et de difficultés logistiques, et parce que les États fournissant des contingents n'étaient pas prêts. Plus précisément, le manque d'eau et de terrains disponibles, qui entraîne des retards dans la construction des camps par les soldats du génie et les contractants continue de freiner le déploiement des unités du dispositif⁶⁸² ». Deux ans plus tard, l'Opération hybride UA-ONU n'était qu'à 67 % de l'effectif militaire autorisé et 38 % de l'effectif de police autorisé⁶⁸³. Au Mali, neuf mois après la création de la MINUSMA, seuls 5 539 soldats ont pu être déployés sur les 11 200 autorisés⁶⁸⁴. En RCA, la MINUSCA n'a véritablement pris place que six mois après sa création⁶⁸⁵. En décembre 2013, le Conseil de sécurité décida d'augmenter la capacité de la MINUSS

⁶⁸⁰ « Un déploiement est d'ordinaire précédé successivement par une visite pré déploiement, une opération de reconnaissance, la négociation d'un mémorandum d'accord et, finalement, la fourniture d'une liste définitive et complète de tous les personnels et matériels devant être acheminés sur le théâtre d'opérations. C'est à la fin de ce processus que les mouvements effectifs d'hommes, de femmes et de matériel commencent ». S/2007/759, 24 décembre 2007, p. 5, §.21. Le « Manuel des Nations Unies relatif à la constitution et au déploiement d'unités militaires et de polices pour les opérations de paix » (mai 2021) identifie cinq phases : « le Système de préparation des moyens de maintien de la paix (PCRS) ; la Planification ; la constitution par les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police (TCC/PCC/PTC) ; la phase préalable au déploiement ; et le déploiement. »

⁶⁸¹ Voir, « doctrine Capstone », 2008, *op. cit.*, p. 69.

⁶⁸² S/2007/759, 24 décembre 2007, p. 2, §. 9-13.

⁶⁸³ S/2009/277, 29 mai 2009, p.13, §. 56.

⁶⁸⁴ S/2014/1, 2 janvier 2014, p. 12, §. 50.

⁶⁸⁵ Voir, S/2014/857, 28 novembre 2014, p. 15, §. 58-59.

de 5 000 soldats. Une année plus tard, la mission est restée en deçà de cette capacité, ce qui a gravement nui à sa crédibilité⁶⁸⁶. En outre, il n'est pas rare de constater la réaffectation de contingents déjà engagés dans des missions en sous-effectifs pour soutenir d'autres missions ou pour prendre part au déploiement de nouvelles opérations⁶⁸⁷ ou à d'autres opérations dont la situation est plus critique⁶⁸⁸.

En dépit des améliorations qui lui ont été apportées, le mécanisme actuel ne répond pas à l'urgente protection des populations dans les crises contemporaines, lesquelles commandent généralement une prise rapide de décisions, mais aussi un déploiement rapide des missions. En clair, ce qui explique en partie l'opposition des États à la constitution d'une force internationale permanente, c'est leur volonté de pouvoir décider au cas par cas de la mission à laquelle ils veulent prendre part et de contrôler l'usage qui peut être fait de leurs contingents, une fois déployés.

B. L'absence d'un contrôle effectif des troupes

Au fil des années, malgré les craintes et inquiétudes, le Secrétariat général a prouvé sa capacité à exercer remarquablement les missions initialement dévolues au CEM grâce à d'importantes réformes institutionnelles. Depuis 1992, la direction politique et exécutive des opérations de paix a été confiée au Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), devenu Département des opérations de paix (DPO) en 2017. Dirigé par un Secrétaire général adjoint aux opérations de paix, le DPO coordonne les interactions entre tous les acteurs impliqués dans le déploiement d'une

⁶⁸⁶ GOWAN (R.), « 10 trends in peace operations », *Global peace operations Review*, 2015, disponible à l'adresse : <https://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/10-trends-in-peace-operations/>, consulté le 17/01/2022. KUGEL (A.), « Changing realities: new dimensions of peace operations », *Global Peace operations review*, consulté le 17/01/2022 à l'adresse : <https://peaceoperationsreview.org/stratsum/>.

⁶⁸⁷ À titre d'exemple, lors de la création de la MINUSMA, le CS autorisa le SG, sous certaines conditions, « à faire en sorte que des contingents et des biens soient transférés d'autres missions à la MINUSMA », et le pria de « de veiller à ce que les autres missions des Nations Unies dans la région, notamment la MINUL et l'ONUCI, partagent avec la MINUSMA leurs moyens logistiques et administratifs, dans la mesure du possible, sans préjudice de leur capacité opérationnelle d'exécution de leurs mandats respectifs, en vue d'accroître l'efficacité et de réduire le coût des missions de la région d'Afrique de l'Ouest. » S/RES/2100 (2013), p. 7, §. 14 et 15.

⁶⁸⁸ Voir, S/RES/1609 (2005), p. 5, §. 6 ; S/2020/1290, 24 décembre 2020, p. 2 ; S/2021/126, 11 février 2021, p. 2.

mission de paix : le Conseil de sécurité, les contributeurs de troupe, les contributeurs financiers, le pays hôte et le Secrétariat général. Ainsi, fort de cette expérience, comme le confirme Patrice Sartre, « la profonde coopération civilo-militaire existante au sein de du DOP lui permet d'analyser avec pertinence tous les paramètres d'un conflit, de mettre sur pied des concepts d'opérations et des planifications adaptées, des ordres d'opérations efficaces et des règles d'engagement ajustées⁶⁸⁹. »

Toutefois, une fois l'opération mise sur pied, sa conduite est déléguée, en dehors des orientations stratégiques et substantielles du mandat, au Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), Chef de mission, qui la dirige sur le terrain⁶⁹⁰. Au RSSG, « symbole et la réalité du lien qui unit l'opération au HQ de New York⁶⁹¹ », revient la charge de fixer les orientations opérationnelles de la mission en tenant compte des réalités du terrain, lesquelles échappent souvent aux acteurs du niveau stratégique, afin d'apporter des réponses de proximité rapides et parfaitement cohérentes aux situations d'urgence. Pour cela, il est assisté, entre autres, d'un Commandant de la Force, d'un Chef de la police civile ainsi que de principaux dirigeants civils de l'opération⁶⁹². Le Secrétaire général décrivait cette chaîne de commandement comme suit : « a) la direction politique d'ensemble, qui relève du Conseil de sécurité ; b) La direction exécutive et l'exercice du commandement, qui sont du ressort du Secrétaire général ; c) Le commandement sur le terrain, que le Secrétaire général confie au chef de la

⁶⁸⁹ SARTRE (P.), « Capacités et incapacités militaires du Conseil de sécurité », dans NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *Le conseil de sécurité des Nations Unies : entre impuissance et toute-puissance*, op. cit., p. 155.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ « [...] en tant que chef de mission que le RSSG doit faire face aux défis les plus rudes. Non seulement il est engagé dans une situation toujours difficile, d'où ne sont absents ni les risques physiques ni les dilemmes moraux, mais il les affronte à la tête d'une équipe hétéroclite. Il est en outre soumis, directement ou par l'intermédiaire des différents membres de son équipe, aux pressions contradictoires de l'État-hôte, des factions en guerre, des agences des Nations Unies, des organisations internationales ou régionales, enfin des États contributeurs de troupes, bailleurs de fonds ou autres donneurs de leçons. Il est la proie des rivalités entre départements et agences des Nations Unies, entre membres du Conseil de sécurité, des groupes régionaux de l'Assemblée générale, etc. La naïveté ne doit donc pas être sa principale qualité et la timidité son principal défaut. » SARTRE (P.), « Direction, Commandement et Conduite des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies », *Études Prospectives et Stratégiques* 2012, p. 26. Consulté le 22/02/2022 sur : <https://www.defense.gouv.fr/dgris/recherche-et-prospective/etudes-prospectives-et-strategiques/2010-2012>.

⁶⁹² Voir le site des Nations Unies consacré au maintien de la paix, disponible à l'adresse : <https://peacekeeping.un.org/fr/forming-new-operation> consulté le 22/02/2022.

mission (représentant spécial, commandant de la force ou chef des observateurs militaires)⁶⁹³. »

Concrètement, sur le terrain, chaque contingent est dirigé par un Commandant national, placé sous les ordres du Commandant de la Force subordonné au RSSG-Chef de Mission, lui-même répondant auprès du Secrétaire général⁶⁹⁴. D'une part, cette chaîne de commandement décentralisée, bien qu'utile pour une réponse rapide et adaptée aux crises de protection, peut s'avérer contre-productive du fait de l'absence d'un centre unique de contrôle⁶⁹⁵. D'autre part, elle est souvent dédoublée en raison de l'irréductible volonté des États de conserver un pouvoir de contrôle ultime sur leurs contingents.

En effet, les contingents nationaux sont certes « sous l'autorité opérationnelle du Commandant de la Force des Nations Unies, mais *non sous le commandement des Nations Unies*⁶⁹⁶ ». Ils sont déployés sous la bannière des Nations Unies, mais ils restent « des membres de leurs propres forces armées nationales et ne sont que détachés pour travailler avec l'ONU⁶⁹⁷ ». Dès lors, ils demeurent sous le commandement de leurs États d'envoi et soumis à leurs règlements militaires nationaux ; les sanctions disciplinaires étant prises par les commandements nationaux⁶⁹⁸. Il n'en a pas fallu plus à Patrice SARTRE pour qu'il conclût que contrairement aux personnels civils des missions, « ce sont évidemment les

⁶⁹³ A/50/60/-S/1995/1, *op. cit.*, §. 35.

⁶⁹⁴ Le RSSG est assisté par un RSSG-adjoint qui dirige les composantes civiles de la mission et qui est également le « Coordinateur résident ».

⁶⁹⁵ « Contrairement au système militaire, où chaque niveau se veut homothétique des niveaux immédiatement supérieur et subordonnés, en maintien de la paix, les niveaux hiérarchiques sont fortement différenciés du fait de la grande dissimilitude de forme et de rôle qu'y tiennent les composantes politique, militaire, de police, affaires civiles, humanitaires et autres ». SARTRE (P.), « Direction, Commandement et Conduite des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁹⁶ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 75. [Nous avons souligné]. À noter, que cette affirmation semble fait écho à la méfiance des États, lesquels dans la résolution A/RES/49/37 (1995), « réaffirm[aient] le principe fondamental selon lequel une opération de maintien de la paix devrait être placée sous le commandement opérationnel de l'Organisation [...] ». [Nous avons souligné].

⁶⁹⁷ Site du maintien de la paix des Nations Unies : <https://peacekeeping.un.org/fr/military>, consulté le 22/02/2022.

⁶⁹⁸ Il convient de souligner que l'existence d'une double chaîne de commandement est la principale cause de l'ineffectivité des sanctions en cas d'abus sexuel ou de non-respect du DIH et du DIDH.

contingents formés, militaires comme de police qui conservent la plus grande dépendance vis-à-vis de leur gouvernement d'origine. Leurs personnels et notamment leurs commandants de contingent demeurent notés et payés par lui, c'est lui qui conserve en main récompenses, punitions et carrières. Cette situation statutaire est renforcée par le fait que les télécommunications modernes permettent aux gouvernements qui le souhaitent de doter les contingents qu'ils détachent à l'ONU de moyens de communication directs, robustes et de fort débit avec leur capitale. Au mieux, ces chefs militaires obéissent aux ordres du chef de l'opération dans la mesure de l'accord de leur gouvernement. Au pire, ils n'exécutent que les ordres de ce gouvernement, sous couvert, dans la mesure du possible, de ceux du chef de mission.⁶⁹⁹ »

Généralement, les directives onusiennes interdisent aux contingents d'« agir en fonction des directives nationales⁷⁰⁰ » et aux États contributeurs d'« étendre, restreindre ou modifier les règles d'engagement en fonction d'une interprétation nationale [ou d']imposer des restrictions aux autorisations d'emploi de la force qu'elles contiennent ⁷⁰¹ » sous peine de rapatriement⁷⁰². Néanmoins, si les États contributeurs parviennent à contourner cette interdiction, c'est bien parce que paradoxalement les mêmes directives leur laissent la possibilité, moyennant le respect de certaines conditions, d'émettre des clauses limitatives d'engagement (*caveats*) dans les mémorandums d'accord signés avec le Secrétariat, lesquelles sont fortement préjudiciables à la PdC comme nous l'avions démontré⁷⁰³.

Afin de satisfaire aux exigences des États contributeurs de troupes dont il ne peut se passer, le Secrétaire général n'a eu d'autres choix que de se résoudre à l'idée que « le consentement volontaire commande aussi tous les autres aspects du maintien de la

⁶⁹⁹ SARTRE (P.), « Direction, Commandement et Conduite des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 30.

⁷⁰⁰ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁰¹ « Directives relatives à l'usage de la force par les composantes militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », DOMP/DAM, 2017, Réf. : 2016. 24, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ Voir Chapitre III, Section II, § .1. B. : « L'absence récurrente de réaction armée ».

paix⁷⁰⁴ ». Puisque la demande dépasse de loin l'offre, il n'est pas rare de constater l'inadéquation des moyens mis à disposition et dont se contente tant bien que mal le Secrétariat.

§.2. L'inadéquation des moyens mis à disposition par les États contributeurs à des fins de PdC

Outre l'insuffisance de troupes, les Nations Unies font face à l'inadéquation des moyens que les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police mettent à sa disposition. En effet, c'est aussi aux États qu'il revient de fournir au secrétariat général, les matériels indispensables à la conduite des opérations de paix indispensables pour la protection des civils.

Les modalités de location des matériels majeurs et de soutien logistique autonome font l'objet de clauses contractuelles entre chaque État fournisseur et le secrétariat général, intégrées au mémorandum d'accord qui conditionne la participation des États aux opérations de paix. Les coûts relatifs au matériel, aux services et aux contingents sont remboursés aux États, suivant des taux standards de remboursement préalablement fixés à l'Assemblée générale et revus chaque trois ans⁷⁰⁵. Bien qu'il existe des normes et standards minimums auxquels doivent être conformes l'état et la qualité des matériels, de même que le niveau de formation du personnel avant leur déploiement, il n'est pas rare de constater que ces moyens sont insuffisants, inadaptés ou mésusés (A). Alors que les réalités des théâtres d'opérations exigent une hausse des ressources allouées, on assiste à la réduction desdits moyens déjà insuffisants et préjudiciables à la PdC (B).

⁷⁰⁴ A/6701/add.1, 1967, p. 5, §. 29.

⁷⁰⁵ Voir, « Manuel des règles et procédures régissant les remboursements et le contrôle relatifs au matériel appartenant aux forces militaires ou de police des pays qui participent aux opérations de maintien de la paix », A/75/121, 31 août 2020.

A. Des moyens insuffisants, inadaptés et mésusés

Une fois répertoriées dans le Système de préparation des moyens de maintien de la paix des Nations Unies (PCRS), les unités promises par les États contributeurs subissent plusieurs étapes de préparation indispensables à leur sélection pour un déploiement sur un théâtre d'opérations. Tant le personnel que les ressources matérielles doivent répondre à des normes fixées par le secrétariat général. En effet, il était déjà acquis depuis les années quatre-vingt-dix qu'il est de la responsabilité des États fournisseurs de troupes de former leurs contingents, et qu'il revient au secrétariat général d'élaborer du matériel de formation, d'offrir des conseils et une assistance aux États membres pour ce faire⁷⁰⁶.

Seuls les contingents ayant atteint le quatrième niveau du PCRS, le plus élevé de préparation, peuvent être déployés rapidement⁷⁰⁷. Dès lors, avant tout déploiement, « la sélection des pays fournisseurs de contingents devrait être fondée sur les politiques applicables de l'ONU ainsi que sur les résultats obtenus dans le passé et le comportement antérieur sur le terrain, les responsabilités et les capacités en cours, telles que vérifiées lors des visites consultatives et d'évaluation [...], des visites avant déploiement et de la vérification du matériel appartenant aux contingents⁷⁰⁸ ». Outre ces exigences relatives aux aspects techniques de la contribution, le Secrétaire général doit faire son choix parmi les contingents disponibles en tenant compte de certaines considérations politiques. Est-il ainsi souvent tenu de s'assurer du caractère neutre de la force qu'il s'apprête à déployer en veillant à ce que les pays contributeurs n'aient d'intérêt immédiat dans le conflit et tenir compte des desiderata de l'État hôte. Bien souvent, les critères politiques de sélection priment sur ceux techniques⁷⁰⁹, ce qui

⁷⁰⁶ A/RES/49/37 (1994), 9 décembre 1994, §. 47.

⁷⁰⁷ Voir aussi DOP/DAO « Manuel des Nations Unies relatif à la constitution et au déploiement d'unités militaires et de polices pour les opérations de paix », *op. cit.*, p. 15.

⁷⁰⁸ Voir, « Directives du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions : Usage de la force par les composantes militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », DOMP/DAM, 2017, Réf. : 2016. 24, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰⁹ *Être acteur des opérations de paix des Nations unies, Guide pratique des pays contributeurs*, Coordination de la rédaction par l'Institut Thémis et la Représentation militaire et de défense française auprès des Nations unies, l'Organisation internationale de la Francophonie, et l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, L'Harmattan, 2019, p. 49.

explique que l'inadéquation qualitative des moyens fournis par les États contributeurs n'est réellement établie qu'une fois la force déployée.

En plus de la vérification de la capacité opérationnelle des contingents avant tout déploiement, plusieurs contrôles et inspections des matériels interviennent, à l'arrivée de la mission, chaque six mois après le début de la mission et au moment du rapatriement du contingent⁷¹⁰. Même si ces inspections peuvent révéler que les caractéristiques matérielles de certaines unités ne correspondent pas aux normes retenues par le Secrétariat pour une opération donnée, il est généralement admis que « [l]e temps et les effectifs disponibles étant limités pendant toute la durée des opérations de maintien de la paix, il ne saurait être question d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour établir que les besoins minimaux ont été satisfaits dans chaque cas d'espèce par le pays fournisseur de contingents ou par l'ONU⁷¹¹. » Autrement dit, face au manque de ressources humaines, on ne peut se payer le luxe d'être trop rigoureux dans l'application stricte des normes de conformité, de devoir se passer de certaines contributions : il vaut mieux s'accommoder de troupes avec des moyens qualitativement lacunaires plutôt que de ne pas en avoir du tout. Comme le résumant si bien certains auteurs : « [...] beggars cannot be choosers⁷¹² ».

Rappelons que les pays qui sont les plus grands contributeurs de troupes ne sont pas ceux qui ont un siège permanent au Conseil de sécurité, qui décident principalement du déploiement des missions en négociant les termes du mandat dans le sens de leur intérêt, et qui disposent le plus de ressources matérielles et militaires de pointe indispensables dans des zones de violences armées élevées. Parfois, les moyens militaires avancés mis à disposition sont mal utilisés par les forces sur le terrain qui n'en ont pas l'habitude, et qui sont insuffisamment formés à leur utilisation.

Par ailleurs, il est fréquent que des opérations de paix déployées par les Nations Unies prennent la relève d'autres opérations régionales déjà essoufflées sur le terrain tout en

⁷¹⁰ A/72/288, 4 août 2017, p. 11.

⁷¹¹ *Ibid.*

⁷¹² SMITH (A.), BOUTELLIS (A.), « Rethinking Force Generation: filling the capacity Gaps in UN Peacekeeping », IPI, May 2013, p. 4 ; HILLEN (J.), *Blue Helmets: the strategy of UN military operations*, Washington D.C., Brassey's, 2nd éd., 2000, p. 156.

recupérant leurs moyens humains et matériels déficients. Dans de pareils cas, bien que cette incorporation de la mission déjà en place dans la nouvelle permette une augmentation de l'effectif, elle reste souvent en deçà des attentes d'un point de vue qualitatif⁷¹³.

À titre illustratif, lors du transfert de mandat de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) à la MINUSMA, le secrétariat s'est « efforcé de veiller à ce que les contingents transférés respectent les normes des Nations Unies applicables au personnel et au matériel » ⁷¹⁴. Cependant, ces efforts n'ont pas suffi à résoudre « d'importantes lacunes rest[ant] à combler concernant le personnel et les effectifs militaires et de police autorisés » ⁷¹⁵, qu'est le manque de formation et de moyens nécessaires à leur intervention dans les principales zones de conflit. En RCA, au moment de l'intégration des troupes de la MISCA à la MINUSCA, le Secrétaire Général alertait le Conseil de sécurité : « les contingents de la MISCA continuent de manquer de capacités essentielles. Ces contingents et le personnel de police constitueront l'épine dorsale de la MINUSCA [...] et il est indispensable que les partenaires internationaux les aident à accomplir leur mission conformément aux normes de l'ONU » ⁷¹⁶.

Qu'on soit en RCA, au Mali, au Soudan ou au Congo, les opérations sont confrontées à d'énormes difficultés de mobilité et de communication en raison de l'état de délabrement avancé des infrastructures routières et de communication soit en raison de l'enclavement des zones d'intervention, exigeant des moyens aériens dont ne

⁷¹³ Voir en ce sens, le rapport : OIOS, « Evaluation of re-hatting in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) and the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA », IED-18-002, 12 february 2018, 58 p.

⁷¹⁴ S/2013/582, §. 57.

⁷¹⁵ *Ibid.*, S/2014/943, 23 décembre 2014, p 12, §. 44 : « La capacité opérationnelle de toutes les anciennes unités de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), ou presque, continue d'être limitée par le manque de moyens de soutien logistique autonome et de matériel appartenant aux contingents, qui sont conformes aux normes de l'ONU. Sur les sept bataillons d'infanterie et unités de réserve de la force sur le terrain, deux seulement répondent pleinement aux besoins définis pour chaque unité. L'insuffisance de matériel de soutien logistique autonome dans les cinq autres unités varie (entre 50 % et 80 %). »

⁷¹⁶ S/2014/562, §. 71.

disposent souvent pas ces missions en quantité suffisante⁷¹⁷. En dépit de sempiternels vœux de renforcement des capacités et des ressources allouées aux opérations de paix chargées de protéger les civils, la réalité révèle une réduction progressive des moyens ces dernières années.

B. Une tendance à la réduction des ressources préjudiciable à la protection des civils

De tout temps, le financement des opérations de paix est un défi de taille que le Secrétariat général doit relever face à « une crise financière permanente⁷¹⁸ » de l'Organisation. Les opérations de paix sont financées grâce aux contributions obligatoires des États⁷¹⁹ établies sur la base d'un barème différent de celui du budget ordinaire⁷²⁰ de l'Organisation, mais aussi sur des contributions volontaires des États (contributions et fonds extrabudgétaires).

Pour déterminer le barème des quoteparts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de paix, les membres sont répartis en dix catégories (A-J), en tenant compte de plusieurs éléments⁷²¹, parmi lesquels le revenu national brut, avec une « surcharge » pour les membres permanents en raison de leur position au sein du Conseil de sécurité.

⁷¹⁷ DI RAZZA (N.), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU : Le cas de la MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo (1999-2015)*, op. cit., p. 221. Au moment du déploiement de la MINUAD, le SG affirmait que « la combinaison d'un environnement difficile et de l'absence presque totale d'infrastructures compliquera considérablement le déploiement et limitera fortement la capacité d'action du personnel d'appui. En particulier, les possibilités d'accès à l'eau limiteront clairement la taille de l'opération qu'il sera possible d'appuyer. Étant donné que le Darfour est situé au centre du continent africain et à des milliers de kilomètres de n'importe quel port maritime, toute opération future posera des problèmes de déploiement sans précédent. » S/2006/591, §. 124.

⁷¹⁸ DORMOY (D.), « Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, v. XXXIX, 1993, p. 132.

⁷¹⁹ Conformément à l'article 17, §. 2 de la charte des Nations Unies. Voir également, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, *Avis consultatif du 20 juillet 1962*, *CIJ, Rec. 1962*, p. 151.

⁷²⁰ A/RES/70/246, 8 février 2016, §. 3.b.

⁷²¹ Voir, A/RES/73/271, 4 janvier 2019, §. 6.

Simple en apparence, le processus de calcul des taux effectifs de contributions des États est bien plus complexe et obscur⁷²² qu'il n'y paraît. En effet, le projet de budget est généralement soumis par le Secrétaire Général au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), qui l'examine et formule des recommandations, lesquelles sont ensuite transmises à la Cinquième Commission pour examen et approbation avant son adoption définitive par l'Assemblée générale plénière⁷²³.

Chaque opération dispose de son propre compte et de son budget calculé sur la base des éléments du mandat qui lui est confié par le Conseil de sécurité. Il existe également deux comptes supplémentaires qui couvrent les frais de logistique et d'appui au siège, mais ceux-ci sont imputés sur le budget de chaque mission de maintien de la paix.

Les budgets sont la plupart du temps établis pour une période de douze mois, allant du 1er juillet au 30 juin de l'année suivante. Les États fournissent les ressources militaires et rémunèrent leur contingent. L'Organisation prend en charge rétroactivement le transport et verse une somme forfaitaire ainsi qu'une compensation de l'usure de l'équipement et des matériels au PCT⁷²⁴. À la fin d'un cycle financier, le secrétariat présente un rapport sur l'exécution du budget de chaque opération, lequel est examiné et approuvé par l'Assemblée générale.

Comme nous l'explique Morgan LARHANT, certes l'annualité budgétaire du financement des opérations de paix permet de clarifier et de stabiliser le cadre budgétaire, mais elle ne le rend pas pour autant intuitif au regard des contrats de gestion de ces opérations⁷²⁵, car d'une part, le rythme des crises ne suit pas forcément, ou ne suit même jamais, le cycle budgétaire et d'autre part, la nature éminemment

⁷²² A/60/692, 7 mars 2006, p. 5.

⁷²³ Voir la description des étapes sur le site des Nations Unies consacré au maintien de la paix, disponible à l'adresse : <https://peacekeeping.un.org/fr/how-we-are-funded#gadocs2> consulté le 26/05/2022.

⁷²⁴ TERCINET (J.), « Les opérations de paix. Paix et sécurité européenne et internationale », université Côte d'Azur, 2015, HAL Id : hal-01978244, p. 15 ; consulté à l'adresse : <https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978244>, le 23/02/2022.

⁷²⁵ LARHANT (M.), *Les finances de l'ONU ou la crise permanente*, Paris, Presses de SciencesPO, 2016, p. 77.

imprévisible des dépenses relatives aux opérations de paix⁷²⁶. Le fonds de réserve mis en place par le Secrétaire Général en 1992 pour permettre des avances de trésorerie aux missions déployées en urgence reste insuffisant, quoique salutaire.

Ceux qui financent le plus ne sont pas ceux qui fournissent le plus d'hommes aux missions. Généralement, sept (7) États⁷²⁷ financent 2/3 du budget, et 15 États, les 2/3 des troupes⁷²⁸. Parmi les membres permanents, seule la Chine, dans une moindre mesure la France, déploie un nombre relativement important de Casques bleus dans les opérations de paix⁷²⁹.

Afin de réduire leur part de contribution à ces opérations qui ne leur profitent qu'indirectement, mais aussi pour des raisons idéologiques ou politiques⁷³⁰, les gros financeurs se servent du processus de financement pour s'opposer à l'augmentation du budget des opérations, malgré la hausse croissante des besoins, en plaidant plutôt pour la réduction des lignes budgétaires pour plus de performance. Après un budget historique d'un montant de 8,6 milliards de dollars US en 2015, le budget approuvé pour l'exercice 2016-2017 était de 7909,0 millions de dollars US. Ceux des cinq exercices suivants étaient respectivement de 7496,3 (2017/18), 7157,8 (2018/19),

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 78.

⁷²⁷ Les cinq membres du CS (catégorie A) qui financent à eux seuls environ 55 % du budget, auxquels on ajoute l'Allemagne et le Japon (catégorie B) pour atteindre les 2/3 du budget. Voir, A/76/296/Rev.1/Add.1 ; A/73/350/Add.1 ; A/70/331/Add.1.

⁷²⁸ Au 30 juin 2022, 86 863 personnes, dont 73 603 personnels en uniforme, 11 996 civils et 1264 volontaires des Nations Unies, servaient dans les 12 opérations en cours. Sur les 73 603 personnel en uniforme, les 15 premiers TCC sur 121 au total fournissent 49 305, soit les 2/3.

⁷²⁹ Au 31 mars 2023, la Chine est le 10^{ème} pays contributeur de troupes avec 2258 soldats et policiers. La France, quant à elle, occupe la 36 place avec 607 agents en tenue.

⁷³⁰ À propos de l'utilisation des arriérés comme arme politique des États-Unis d'Amérique, voir : LARHANT (M.), *Les finances de l'ONU ou la crise permanente*, op. cit., p. 119.

6810,5 (2019/20), 6822,0 (2020/21)⁷³¹, et 6445,3 millions de dollars US (2021/22)⁷³² ; ce qui constitue une réduction de près de 15 % en cinq ans⁷³³, moins de 0,5 % des dépenses militaires mondiales qui s'élèvent à 2 113 milliards de dollars en 2021⁷³⁴. Parallèlement, l'effectif global des personnels des missions est passé de 106 338 en décembre 2017 à 86. 863 en juin 2022, soit une réduction de 18,31 % sur la même période.

Ainsi, depuis plusieurs années, le leitmotiv de ces États, au premier rang desquels les États unis d'Amérique⁷³⁵, est « moins de moyens pour plus de performance ». Car, selon eux, l'effectivité déficiente de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies est le résultat d'un mauvais usage des moyens plutôt que de leur insuffisance⁷³⁶. Un autre argument souvent avancé pour justifier la réduction du budget est la clôture des opérations en Haïti, en Côte d'Ivoire et au Libéria ces dernières années. Contraint d'entreprendre des efforts pour satisfaire les exigences des États, le Secrétaire Général présente, chaque année, un rapport de fin d'exercice dont les montants des dépenses sont toujours inférieurs au budget approuvé en début

⁷³¹ Voir « Tableau 3 : ressources nécessaires pour le financement des opérations de maintien de la paix, mission par mission, et de l'appui (2016/17 à 2022/23) », extrait de : *Budgets des opérations de maintien de la paix approuvés pour les exercices 2016/17 à 2021/22 et rapports budgétaires du Secrétaire général pour l'exercice 2022/23* ; A/76/717, 22 février 2022, p. 66. Ces budgets approuvés tiennent compte, outre les ressources financières allouées aux missions de maintien de la paix (sauf l'ONUST et l'UNMOGIP), des ressources servant à financer le soutien apporté par le Siège aux missions à travers le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi et le Centre de services régional d'Entebbe.

⁷³² Voir « Tableau 6 : ressources nécessaires pour le financement des opérations de maintien de la paix, par mission et par élément d'appui (2017/18 à 2023/24) » ; extrait de : *Budgets des opérations de maintien de la paix approuvés pour les exercices 2017/18 à 2022/23 et rapports budgétaires du Secrétaire général pour l'exercice 2023/24*. Voir A/77/779, 1^{er} mars 2023, p. 81-82.

⁷³³ Voir *Figure III* du rapport du SG, A/76/717, 22 février 2022, p.13, consacrée aux « Budgets approuvés des opérations de maintien de la paix pour les exercices 2001/02 à 2021/22 et projets de budget pour l'exercice 2022/23 ».

⁷³⁴ Voir le communiqué de presse du Stockholm international Peace Research Institute (SIPRI) du 22 avril 2022, disponible à l'adresse : <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>, consulté le 05/08/22.

⁷³⁵ WILLIAMS (P.D.) « In US Failure to Pay Peacekeeping Bills, Larger UN Financing Questions Raised », *IPI Global observatory*, October 2018, disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2018/10/in-us-failure-pay-peacekeeping-bills-larger-financing-questions-raised/> consulté le 05/08/22.

⁷³⁶ Voir en ce sens, DAY (A.), « [The Best Defense Is No Offense: Why Cuts to UN Troops in Congo Could Be a Good Thing](#) », United Nations University, 2017.

d'exercice⁷³⁷, eux aussi souvent en deçà des demandes initialement adressées à l'Assemblée générale⁷³⁸.

En outre, le retard de paiement des contributions constitue une autre difficulté ayant un impact néfaste sur la PdC. En effet, à la volonté des plus riches de contribuer peu, qui se traduit parfois dans la lenteur de paiement de la part qui leur revient, s'ajoute l'incapacité des moins riches à pouvoir honorer de leur engagement de paiement. Malgré l'existence d'un fonds de réserve des opérations de paix depuis 1992⁷³⁹ pour couvrir les dépenses imprévues et extraordinaires relatives à ces opérations et exécuter le budget des opérations nouvelles, élargies ou reconduites, en attendant le recouvrement des contributions, le retard de versement des contributions empêche la rétribution des TCC, lesquels en ont besoin pour payer leur part et réinvestir dans l'entretien des troupes déjà sur le terrain ou dans l'achat de nouveaux équipements.

Bien plus encore, l'impérieuse nécessité d'aligner les besoins supplémentaires de troupes sur les ressources disponibles, plutôt que l'inverse a conduit ces dernières années, aussi bien le Secrétaire Général que le Conseil de sécurité à réduire le personnel civil ou d'autres capacités connexes des missions en cours. Le cas de la MONUSCO l'illustre bien. En mars 2017, lors du renouvellement du mandat de la MONUSCO, sous la pression de l'administration Trump qui s'est engagée à réduire les dépenses des opérations de la paix, l'effectif maximum de militaires autorisé passa de 19 815 à 16 215 militaires⁷⁴⁰, ignorant au passage la demande du Secrétaire Général tendant à ne pas réduire les effectifs déployés, mais à autoriser le déploiement de nouvelles unités de police constituée⁷⁴¹. Le représentant des États-Unis d'Amérique soutenait que « le plus important n'est pas le nombre des effectifs [...] sur place, mais

⁷³⁷ Par exemple, en 2020, le rapport du SG fait état d'une « sous-utilisation de 2,8 millions de dollars, soit 5,4 % des crédits ouverts ». A/76/347, 24 septembre 2021, p. 13. Pour l'exercice 2021/22, le montant total des dépenses s'est établi à 6 393,7 millions de dollars, alors que le montant approuvé était de 6 445,3 millions de dollars. Voir A/77/779, 1^{er} mars 2023, p. 3.

⁷³⁸ Voir : A/71/809 ; A/72/770 ; A/73/776 ; A/74/736 ; A/75/786 ; A/76/717, *op. cit.*

⁷³⁹ Résolution 42/217 du 23 décembre 1992. La création de ce fonds avait été préconisée par le SG dans l'« Agenda pour la paix » ; S/24111 du 17 juin 1992.

⁷⁴⁰ CS/12772, 31 mars 2017 ; S/RES/2348 (2017), p.10, §. 27. L'effectif a été réduit de 16 215 à 14 000 par sa résolution 2502 (2019).

⁷⁴¹ S/2017/206. ; p. 16? §. 60.

la qualité du travail qui est accompli sur le terrain.⁷⁴² » Il ajouta que le théâtre congolais est « un endroit où nous pourrions avoir des milliers et des milliers de contingents, mais s'ils ne font pas réellement en sorte que les Congolais soient en sécurité, leur présence importe peu.⁷⁴³ » Pour la délégation française, « avec ce mandat une MONUSCO plus réactive, plus mobile, plus centrée sur les priorités essentielles. »⁷⁴⁴

Bien que ces arguments, surtout celui de la sous performance, soient justifiés, ils n'en restent pas moins tarabiscotés. Car, le manque de performance des troupes ne tient pas à leur surabondance, mais plutôt aux règles d'engagement brumeuses, aux limites des stratégies de protection et au manque de volonté politique des parties prenantes. Il faut certes repenser le déploiement des troupes et améliorer les stratégies de protection et règles d'engagement, « faire un usage meilleur et plus ciblé des vastes ressources⁷⁴⁵ », mais pas en réduisant par la même occasion leur nombre déjà insuffisant. L'analyse des déclarations de certains États ayant pris part à l'adoption de cette résolution va dans ce sens. La délégation égyptienne déclara ne pas croire « qu'une réévaluation des effectifs et des ressources des forces de maintien de la paix doive se baser uniquement sur la réalisation d'économies⁷⁴⁶ » et qu'il faut plutôt « procéder à une étude globale de la situation et des besoins sur le terrain et évaluer la nature des ressources nécessaires pour permettre aux missions d'exécuter leurs mandats sans que leur performance n'ait à souffrir d'un manque de moyens⁷⁴⁷. » Un an plus tard, lors de la présentation de son rapport annuel devant le Conseil de sécurité, le Secrétaire Général exprima à nouveau son inquiétude en ces termes : « les coupes arbitraires effectuées dans les budgets viennent fragiliser les efforts pour mettre en œuvre des mandats ambitieux et complexes. Au Mali, il y a eu plus de 140 morts depuis la création de la Mission en 2013. Comment les Casques bleus peuvent-ils opérer dans un tel

⁷⁴² S/PV.7910, 31 mars 2017, p. 3.

⁷⁴³ *Ibid.*

⁷⁴⁴ S/PV.7910, 31 mars 2017, p. 3.

⁷⁴⁵ *Ibid.* ; p.10 déclaration du représentant du Royaume-Uni.

⁷⁴⁶ *Ibid.* ; p. 5.

⁷⁴⁷ *Ibid.* ; voir aussi la déclaration de la délégation russe p. 7 et de la délégation de l'Uruguay ; p. 9.

environnement quand il leur manque presque 100 véhicules blindés de transport de troupes ? Comment les Casques bleus en République centrafricaine peuvent-ils se déployer dans des régions reculées du pays sans disposer des systèmes de communication avec les appareils en vol dont ils ont besoin ?⁷⁴⁸ »

La dynamique actuelle qui sous-tend la réduction des ressources allouées aux opérations de paix est préoccupante, en l'absence d'un équilibre entre les priorités politiques nationales et les impératifs opérationnels des missions de maintien de la paix⁷⁴⁹. À terme, le risque est de ne plus rien avoir sur le terrain pour maintenir la paix et que la crédibilité de l'ONU soit sapée, comme prévient le Groupe des États d'Afrique à l'Assemblée générale⁷⁵⁰, face à d'autres types de menaces difficiles à endiguer.

SECTION II. LA DIFFICILE PRISE EN COMPTE DE « MENACES PARTICULIÈRES »

En 2018, le Secrétaire Général attirait l'attention des États sur certaines situations et certains contextes fluctuants, qu'il qualifia de « nouvelles », dans lesquels interviennent les opérations de la paix chargées de protéger les civils. Ces situations et contextes augurent des menaces complexes, asymétriques et une violence politique qui bousculent les logiques classiques de protection⁷⁵¹. D'ordre militaire et parfois non militaire, elles sont considérées comme « nouvelles » en ce qu'elles rendent les stratégies actuelles de protection inopérantes d'une part, mais aussi parce qu'elles font apparaître les opérations de paix comme un outil inapproprié de protection des civils, d'autre part.

Et pourtant, elles ne sont pas si nouvelles qu'elles paraissent. Déjà en 2002, lors de la présentation du troisième rapport du Secrétaire Général sur la protection des civils, le

⁷⁴⁸ S/PV.8218, 28 mars 2018, p. 4-5.

⁷⁴⁹ COLEMAN (K. P.), « [The Dynamics of Peacekeeping Budget Cuts: The Case of MONUSCO](#) », *IPI global observatory*, 2017, consulté le 17/01/2022.

⁷⁵⁰ Voir le [Communiqué de presse](#), consulté le 21/06/2022.

⁷⁵¹ S/2018/462, 14 mai 2018, p. 9, §. 35.

Secrétaire Général identifia trois problèmes de portée mondiale qui « mettront sérieusement à l'épreuve la capacité des États Membres de protéger les civils⁷⁵² » et qui compliquent sérieusement l'exécution du mandat de PdC confié aux opérations de paix. Ces trois problèmes sont l'aggravation de la violence fondée sur le sexe, l'exploitation des conflits à des fins commerciales, la montée du terrorisme et la participation d'organisations terroristes à des conflits armés⁷⁵³.

Désormais, ce constat dressé par le Secrétaire Général est plus qu'une réalité. Il s'agit ici d'examiner dans cette section la façon dont ces « menaces » sont prises en compte dans l'exécution du mandat de protection des civils. Nous examinerons la difficile protection des civils dans des contextes de crises sanitaires et environnementales (§.1) et l'impossible protection des civils face à la montée du terrorisme et de ses avatars (crimes organisés, mercenariat, extrémisme violent...) (§.2).

§.1. La difficile protection des civils dans les contextes de crises sanitaire et environnementale

Compte tenu de la récurrence de graves phénomènes météorologiques et de catastrophes naturelles, lesquels peuvent favoriser la propagation des maladies infectieuses⁷⁵⁴, des tâches environnementales et sanitaires ont été progressivement intégrées, de diverses manières, aux mandats des opérations de paix des Nations Unies. Cette intégration n'est toutefois pas systématique. En effet, bien qu'elle dépende la plupart du temps du contexte de déploiement, il arrive que certaines résolutions passent sous silence ces préoccupations quand bien même le contexte de déploiement l'exige. Quelquefois, c'est une fois déployées que les missions sont confrontées à ces phénomènes, les obligeant à revoir leurs stratégies de protection. Se pose la question de savoir comment les opérations de paix exécutent le mandat de protection des civils dans les pays confrontés à une crise sanitaire ou fortement exposés aux effets du changement climatique ?

⁷⁵² S/2002/1300, 26 novembre 2002, p. 15-17.

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ Voir S/RES/2573 (2021), p. 2.

Il convient de préciser que, même en l'absence d'une demande expresse du Conseil de sécurité des Nations Unies demandant aux opérations de paix l'exécution de tâches spécifiques tendant à remédier aux difficultés que posent ces phénomènes, celles-ci sont tenues de prendre des initiatives allant dans ce sens, car cela participe aux actions du niveau 3 du cadre conceptuel de protection des civils relatif à la mise en place d'un environnement protecteur.

Nous examinerons successivement l'exécution du mandat de protection des civils en période de crise sanitaire (A) et face aux aléas climatiques (B).

A. La protection des civils en période de crise sanitaire

Avant la crise sanitaire liée au Covid 19, la prise en compte des pandémies et épidémies en lien avec le maintien de la paix et la sécurité internationales dans les débats et résolutions du Conseil de sécurité a fait croire, peut-être à tort, que cet organe était en passe de devenir l'« organe faîtière de la gouvernance sanitaire globale⁷⁵⁵ ». Très tôt, en 2000, par la résolution 1308 (2000), le Conseil de sécurité s'est déclaré préoccupé par les effets néfastes du VIH/sida sur la santé du personnel des opérations de paix et a demandé la mise en place d'une stratégie globale réduisant les risques pour le personnel de contracter ou de transmettre le virus. Il s'intéressa aussi au paludisme et à la tuberculose en 2011 et sembla être passé à une étape supérieure en 2014 avec l'adoption de la résolution de 2177 (2014), dans laquelle le Conseil de sécurité considéra que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales » en ce qu'elle « compromet la stabilité des pays les plus touchés et que, si elle n'est pas jugulée, elle peut provoquer de nouveaux épisodes de troubles civils et de tensions sociales, une détérioration du climat politique et une aggravation de l'insécurité⁷⁵⁶ ».

⁷⁵⁵ LATTY (F.), « La santé en tant qu'élément de sécurité collective », dans SFDI, *Santé et droit international. Colloque de Rennes*, Paris, Pedone, 2019, p. 81, note 29. Voir aussi, DE POOTER (H.), *Le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collective ?* Pedone, 2015, p. 168 et suivantes.

⁷⁵⁶ S/RES/2177 (2014), p. 1.

Dès lors, il semblait presque acquis qu'une pandémie, voire une épidémie, à l'instar de la Covid 19, puisse être aisément reconnue comme étant une menace à la paix et à la sécurité internationales par le Conseil de sécurité, bien que ce dernier dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière⁷⁵⁷. Seulement, les atermoiements observés au Conseil de sécurité au début de la crise sanitaire liée au Covid-19 invitèrent à la retenue⁷⁵⁸.

En juillet 2020, lors de l'adoption de la résolution 2532 relative à la covid 19, après plusieurs tentatives infructueuses⁷⁵⁹, le Conseil de sécurité jugea timidement l'épidémie de simple « risque » de menace, exigea la cessation générale et immédiate des hostilités dans tous les conflits, exception faite des opérations militaires dirigées contre les groupes terroristes, et demanda à toutes les parties à des conflits armés de prendre part à une pause humanitaire durable...⁷⁶⁰ Il demanda, en outre, au Secrétaire Général de le tenir informé « des effets qu'a la pandémie sur la capacité des opérations de maintien de la paix [...] de s'acquitter des tâches prioritaires qui leur incombent⁷⁶¹ ». Quelques mois plus tard, le rapport du Secrétaire Général dresse un bilan de l'impact de la crise sanitaire sur l'exécution du mandat de PdC.

⁷⁵⁷ Voir GARCIA (Th.), « Le Coronavirus est-il une menace à la paix et à la sécurité internationale ? », dans « [Colloque virtuel] Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles », 27 mars 2020.

⁷⁵⁸ À ce propos, le mutisme dans lequel s'est muré le CS au début de la crise sanitaire liée au Covid 19 a surpris plus d'un. Du fait de la méfiance, des divisions, des oppositions entre ses membres, le CS a mis plusieurs mois pour adopter une résolution concernant cette situation dont la nature de menace pour la paix et la sécurité internationales ne faisait plus de doute. Et, lorsqu'il sortit finalement de son silence, il se contenta de juger pousivement que l'ampleur sans précédent de la pandémie « risque » de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale et entérina certaines mesures déjà prises par le SG et l'AG. Voir, S/RES/2532, 1er juillet 2020 ; A/RES/74/270 intitulée « Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19) » 2 avril 2020. Dans un appel lancé le 23 mars 2020 (SG/SM/20018), le SG exhorta les groupes armés à déposer leurs armes afin de donner aux populations des zones en conflit une meilleure chance de lutter contre le Covid-19.

⁷⁵⁹ MAUREL (R.), « L'(in)activité du conseil de sécurité face au Covid-19 : où est confinée la « communauté » internationale ? », dans « [Colloque virtuel] Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles », *RDLF*, 2020, chron. n° 18 ; BALMOND (L.), « Le Conseil de sécurité des Nations Unies face à la pandémie de Covid-19 : pourquoi ce silence ? », *PSEI*, université Côte d'Azur, 2020, p. 201-212. Voir également, NOVOSSELOFF (A.), « Le Conseil de sécurité, le grand absent d'un monde désarticulé », *ThucyBlog* n° 39, 25 mai 2020.

⁷⁶⁰ S/RES/2532, 1er juillet 2020, §. 1-2.

⁷⁶¹ *Ibid.*

Le déploiement, la relève et le rapatriement du personnel ont été suspendus, plusieurs mois durant⁷⁶². Cette mesure est particulièrement importante, car il ne fallait en aucun cas reproduire les mêmes erreurs qui ont valu à l'ONU de reconnaître à demi-mot sa responsabilité à l'origine de l'épidémie de choléra en Haïti ayant fait plus de 10 000 victimes. D'ailleurs, au Soudan du Sud, certains membres du personnel étrangers testés positifs ont été accusés d'avoir introduit la covid 19 dans les sites de protection⁷⁶³. Afin de désamorcer ces rumeurs, les personnels des missions ont œuvré activement plus que d'habitude contre la désinformation et contre les discours de haine et d'exclusion⁷⁶⁴.

En outre, les mesures sanitaires prises par les États ont mis en déroute les procédures habituelles de formation et d'évaluation du personnel des missions : « [la crise] a par exemple précipité la suspension des visites d'inspection sur place, obligeant le SGNU à élaborer un ensemble de procédures provisoires de validation à distance des compétences militaires, de l'instruction et de l'entraînement préalable au déploiement ainsi que des évaluations de déontologie et de discipline⁷⁶⁵ ». Il est aussi important de souligner qu'au Soudan du Sud, les sites de protection des civils, du fait de leur surpeuplement, étaient devenus plus dangereux pour les civils, lesquels ont été appelés à quitter ces camps, sans succès.

Même si les opérations de paix, grâce à l'appui du secrétariat, ont pu contenir et s'adapter à la crise sanitaire, il ressort néanmoins de l'observation des réalités des théâtres d'opérations, qu'indépendamment de leur volonté et de leur engagement, les mandats initiaux confiés aux missions ont sévèrement pâti de la crise. La crise sanitaire a chamboulé les stratégies de protection des civils, obligeant les opérations de paix, non seulement à se réinventer, mais à simplement exécuter d'autres tâches urgentes qu'imposait la crise : « prêter appui aux autorités nationales ; assurer la protection du personnel des Nations Unies ; enrayer la propagation du virus et aider à protéger les

⁷⁶² A/75/563, 3 novembre 2020, §. 11.

⁷⁶³ Lire à ce propos : <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/04/10/south-sudan-UN-coronavirus-backlash> consulté le 05/07/2022.

⁷⁶⁴ Voir, le *Journal d'ONU Info* du 14 avril 2020.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, §. 85.

populations vulnérables ; assurer la continuité opérationnelle⁷⁶⁶ ». Bien que cela soit une forme de « protection », il n'empêche que la protection contre la violence physique a été ralentie dans un contexte où, les violences contre les civils n'ont pas pour autant cessé, les vulnérabilités se sont accrues.

De nombreuses activités qui concourent à la protection des civils (patrouilles, suivi et le signalement systématique des violations des droits humains, RSS, DDRR...) sont incompatibles avec le télétravail qui est devenu la « norme » en période de crise sanitaire. Les groupes armés ont donc profité du gel des activités classiques de protection, pour regagner du terrain et renforcer leur position dans des territoires, par ailleurs non épargnés par les effets du changement climatique.

B. La protection des civils face aux aléas du changement climatique

L'impact du changement climatique sur la sécurité humaine est désormais établi⁷⁶⁷. La dégradation de l'environnement, liée à l'activité humaine, augmente considérablement en période de conflit armé. Tel un « multiplicateur de menace⁷⁶⁸ », le changement climatique exacerbe les vulnérabilités, attisant la violence, et intensifiant les crises humanitaires⁷⁶⁹.

Ce constat n'est pas nouveau, puisqu'en 2004, le Secrétaire Général relevait que « [l]es problèmes environnementaux sont rarement pris en compte dans les stratégies de sécurité, de développement ou d'aide humanitaire »⁷⁷⁰. Selon lui, « la protection de l'environnement à l'échelle mondiale manque de cohérence. Dans la plupart des cas, on n'a pas pris en compte les changements climatiques, la déforestation et la

⁷⁶⁶ A/75/563, 3 novembre 2020, §. 3.

⁷⁶⁷ Selon des chercheurs du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), quatre voies interdépendantes illustrent la relation entre le climat, changement, paix et sécurité : « (1) livelihood deterioration, (2) migration and mobility, (3) military and armed actors, and (4) political and economic exploitation ». Voir, MOBJÖRK (M.), KRAMPE (F.), TARIF (K.) « Pathways of Climate Insecurity: Guidance for Policymakers », SIPRI, novembre 2020.

⁷⁶⁸ Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), « Climate Change and its Impact on Security Provision », septembre 2021, 13 p.

⁷⁶⁹ S/2022/381, §. 4., voir également A/64/350, 11 septembre 2009.

⁷⁷⁰ A/59/565, §. 54.

désertification en créant des instances de protection de l'environnement mondial. Les traités multilatéraux régionaux et mondiaux sur l'environnement sont rendus inopérants faute pour les États membres de les appliquer comme il se doit et de les faire respecter » ⁷⁷¹.

Toutes les opérations de paix en cours, ayant pour mandat la protection des civils, interviennent dans des pays les plus touchés et exposés aux conséquences du changement climatique, lesquelles sont, entre autres, la réduction des précipitations, les sécheresses, la désertification des terres agricoles, les inondations, la récurrence des épidémies, la dégradation des infrastructures routières⁷⁷²... Ces phénomènes qui s'intensifient chaque année freinent les efforts tendant à assurer une sécurité alimentaire aux populations, à éviter leur déplacement forcé et à leur assurer une sécurité physique.

En outre, elles désorganisent les flux de transhumance et attisent la violence entre communautés agropastorales en RCA, au Mali⁷⁷³ et en Somalie⁷⁷⁴. Bien plus encore, cela accroît les difficultés liées à la mobilité des Casques bleus et rend ardue leurs conditions de vie et de travail.

Au centre et nord Mali, il a été constaté que les périodes de raréfaction des précipitations sont souvent celles au cours desquelles les populations, notamment les enfants d'éleveurs et agriculteurs rejoignent le plus les groupes armés en troquant leur appui contre des revenus dérisoires pour pouvoir survivre⁷⁷⁵ et en échange de la construction de puits ou de points de retenue d'eau.

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² NUPI, SIPRI, « Climate and Security Factsheet: Somalia », February 2021; NUPI, SIPRI, « Fiche technique sur le climat, la paix et la sécurité au Mali » mai 2021 ; NUPI, SIPRI, « Climate and Security Factsheet: Soudan », Mai 2022 ; NUPI, SIPRI, « Climate and Security Factsheet: Somalia », February 2021; NUPI, SIPRI, « Climate and Security Factsheet: South Sudan », March 2022.

⁷⁷³ HEGAZI (F.), KRAMPE (F.), SMITH (S. E.), « Climate-related security risks and peacebuilding in Mali », SIPRI policy paper, n°60, April 2021, p. 22-39.

⁷⁷⁴ EKLÖW (K.), KRAMPE (F.), « Climate-related security risks and peacebuilding in Somalia », SIPRI policy paper, n° 53, October 2019, p. 18.

⁷⁷⁵ HEGAZI (F.), KRAMPE (F.), SMITH (S. E.), « Climate-related security risks and peacebuilding in Mali », *op. cit.*, p. 24.

L'exécution des programmes de développement économique, de DDRR, de RSS et de réforme de la justice dans ces contextes est vouée à l'échec puisque la réussite de ces programmes s'appuie sur des leviers économiques, sécuritaires et institutionnels vulnérables⁷⁷⁶. L'absence de leviers économiques et de développement fragilise encore plus ces États en rendant fastidieux les efforts de reconstruction et de protection des civils entrepris par les missions de paix.

En 2016, une communauté locale à Kidal a protesté contre la MINUSMA parce qu'une augmentation de ses troupes implantées dans cette zone entraîna l'épuisement des ressources locales en eau potables⁷⁷⁷. Cela a sans doute compliqué l'acceptation de la mission et sa coopération avec les populations locales en vue de la protection des civils.

D'une manière générale, la prise en compte de l'impact du changement climatique sur la sécurité a été progressive tant par le secrétariat général⁷⁷⁸ que par le Conseil de sécurité⁷⁷⁹ avec pour point d'orgue récent la mise en place d'un mécanisme de sécurité climatique en octobre 2018.

Plus spécifiquement, la prise en compte de l'effet néfaste du changement climatique dans une résolution du Conseil de sécurité mandant une opération de paix est récente⁷⁸⁰. Et pourtant, dès le début des années 2000, naquit la volonté de veiller à la réduction de l'impact environnemental des activités des opérations de paix et faire

⁷⁷⁶ Voir en ce sens, KRAMPE (F.), « Climate change, peacebuilding and sustaining peace », SIPRI policy paper, June 2019.

⁷⁷⁷ United Nations, Office of Internal Oversight Services, « Audit of the implementation of the environmental action plan in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali », Report 2019/16, 21 March. 2019, p. 5.

⁷⁷⁸ A/64/350 ; S/2019/113. ST/SGB/2019/7, 4 septembre 2019.

⁷⁷⁹ CS/9000,17 avril 2007 ; S/PRST/2011/15, 20 juillet 2011 ; S/RES/2349, 31 mars 2017 ; S/RES/2408, 27 mars 2018 ; S/RES/2423, 28 juin 2018 ; S/RES/2429, 13 juillet 2018 ; S/RES/2448, 13 décembre 2018.

⁷⁸⁰ En 2018, lors du renouvellement du mandat de la MANUSOM, le CS, « conscient des effets néfastes des changements climatiques et écologiques, entre autres facteurs, sur la stabilité de la Somalie », souligna qu'il « importe que les gouvernements et les organismes des Nations Unies adoptent des stratégies appropriées d'évaluation et de gestion des risques. » S/RES/2408 (2018), p. 3. Les mêmes termes ont été utilisés dans les résolutions S/RES/2423 (2018) pour le Mali et celle 2625 (2022) pour la MINUSS.

participer ces dernières aux efforts des États dans la prévention, l'atténuation et la lutte contre le changement climatique.

En 1998, le point 8 du *Code de conduite personnelle applicable aux Casques bleus* exigeait de ces derniers, le respect et la préservation l'environnement du pays hôte, faune et flore comprises. En 2006, le *Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies* prévoit des directives environnementales que doivent suivre les fournisseurs de l'ONU, dont les opérations de paix, en matière de produits chimiques et matières dangereuses, d'eaux usées et déchets solides, d'émissions et de réduction dans la production des déchets. Une série de directives et de politiques a ensuite été adoptée à partir de 2009⁷⁸¹ afin de minimiser autant que possible l'impact des activités et celles du personnel des missions sur l'environnement et de protéger la santé humaine.⁷⁸² Conformément à la Politique environnementale définie en 2009, il revient à chaque mission de définir un plan d'action et des objectifs en matière d'environnement, ainsi que des mesures de suivi, dès la phase de planification de la mission. Comme cela a été précisé dans le *Guide pratique pour le démarrage des missions à l'intention des responsables des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, « l'expérience a montré que la présence d'un spécialiste de l'environnement chargé de réaliser des évaluations des sites que la mission doit occuper avant qu'elle ne s'y installe officiellement réduit la nécessité d'appliquer par la suite de coûteuses mesures d'atténuation des effets sur l'environnement »⁷⁸³.

Pour une première fois, le Conseil de sécurité pria le Secrétaire Général, lors de l'adoption de la résolution 2100 portant création de la MINUSMA, « d'étudier les effets sur l'environnement des activités menées par la MINUSMA en exécution des tâches qui lui sont prescrites et, à ce sujet, invite cette dernière à maîtriser ces

⁷⁸¹ Il s'agit de : Politique environnementale du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions applicable aux missions des Nations Unies sur le terrain (2009.6) ; politique de gestion des déchets applicable aux missions des Nations Unies (2018.14) ; la stratégie environnementale pour les missions sur le terrain (2017-2023) du Département de l'appui opérationnel ; Manuel des Nations Unies sur la gestion de l'environnement à l'intention des commandants militaires des opérations de paix des Nations Unies (2021).

⁷⁸² Voir KUPPER (C.), « Vers une gestion responsable de l'environnement dans les opérations de paix », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mars 2018, p. 6.

⁷⁸³ DOMP/DAM, août 2010, p. 18.

effets⁷⁸⁴ ». À partir de cette résolution, la première du genre, on aurait pu s'attendre à une réitération systématique de cette demande dans les mandats des autres missions, puisque toutes sont confrontées à la même problématique. Étonnamment, il n'en est pas exactement le cas. Lors du renouvellement du mandat de la MINUAD, la même année, le Conseil de sécurité s'est contenté de « salue[r] les efforts déployés par la MINUAD pour gérer les impacts de ses opérations sur l'environnement [...]»⁷⁸⁵. L'année suivante, en 2014, lors de la création de la MINUSCA, aucune mention de questions environnementales n'a été faite dans la résolution de ladite mission, encore moins celles des effets du changement climatique. Les préoccupations environnementales seront réintroduites plus tard, entre autres, dans la résolution 2245 (2015)⁷⁸⁶ par laquelle le mandat de la MANUSOM fut renouvelé.

Bien que la plupart des missions disposent d'un plan d'action environnementale et d'un spécialiste chargé de coordonner les actions environnementales du Système des Nations Unies, du gouvernement hôte et des communautés locales en réponse au changement climatique, l'institutionnalisation de ce poste dans les missions, tout comme la mention des questions environnementales et climatiques dans les résolutions de ces missions n'est pas systématique.

Sur le terrain, les efforts, bien qu'encourageants, sont limités, insuffisants et peuvent très vite paraître préjudiciables aux civils. Il a été rapporté que la MINUSMA fore régulièrement des forages dans le nord du Mali avec l'approbation du gouvernement malien. Cependant, un nombre croissant de forages attire un nombre croissant de personnes et de troupeaux de bétail. Cela augmente à son tour la demande en eau et l'augmentation du bétail dégrade la végétation locale⁷⁸⁷.

⁷⁸⁴ S/RES/2100 (2013), §. 32. Pour les résolutions suivantes sur le Mali, voir : S/RES/2164, 25 juin 2014, p. 8 ; S/RES/2227, 29 juin 2015, p. 9 ; S/RES/2295, 29 juin 2016, p. 13 ; S/RES/2364, 29 juin 2017, p. 13.

⁷⁸⁵ S/RES/2113 (2013), §. 28.

⁷⁸⁶ S/RES/2245 (2015), §. 6-7.

⁷⁸⁷ HEGAZI (F.), KRAMPE (F.), SMITH (S. E.), « Climate-related security risks and peacebuilding in Mali », *op. cit.*, p. 41.

Les contingents sont peu ou pas du tout formés à la protection de l'environnement⁷⁸⁸. Certaines missions n'ont toujours pas « formulé de politique environnementale propre ni défini d'objectifs visant à assurer la bonne gestion des questions environnementales »⁷⁸⁹. Selon un récent rapport du PNUÉ, en 2020, 80 % des 64 % des émissions de CO2 attribuées au Secrétariat général des Nations Unies sont l'œuvre des opérations de paix et des missions politiques⁷⁹⁰.

Le changement climatique, outre le fait de constituer un obstacle à la mise en œuvre effective du mandat de protection des civils, demeure une menace difficilement prise en compte par les opérations de paix des Nations Unies. La lutte contre le changement climatique, bien qu'étant une menace à la sécurité humaine, ne constitue pas encore une tâche prioritaire du mandat confié aux opérations de paix⁷⁹¹. Et, même si elle venait à l'être, elle ne ferait qu'alourdir considérablement la charge de travail des missions qui doivent faire face aux violences à caractère terroriste.

§.2. L'impossible protection des civils par les opérations de paix face au terrorisme et ses avatars

De nos jours, on ne saurait traiter de la protection des civils sans tenir compte des défis que posent le terrorisme et ses avatars aux opérations de paix⁷⁹². En effet, plusieurs opérations de paix ayant pour mandat la protection des civils interviennent dans des États⁷⁹³ confrontés à la montée du terrorisme, de l'extrémisme violent, de la criminalité organisée transfrontalière, du mercenariat...

Bien que le Secrétariat général et les missions sur les théâtres d'opérations tentent d'adapter les stratégies de protection des civils, force est de constater que les efforts

⁷⁸⁸ A/71/5 (vol. II), p. 86-98.

⁷⁸⁹ *Ibid.*

⁷⁹⁰ UNEP, « Greening the Blue Report 2021 : The UN System's Environmental Footprint and Efforts to Reduce It », 2021, p. 12-13.

⁷⁹¹ HEGAZI (F.), KRAMPE (F.), SMITH (S. E.), « Climate-related security risks and peacebuilding in Mali », *op. cit.*, p. 45-47.

⁷⁹² Voir la déclaration de M. Karev (Russie), S/PV/4877. p. 9.

⁷⁹³ Mali, Liban, Somalie, Soudan du Sud, Centrafrique...

sont limités et remettent parfois en cause certains principes cardinaux des opérations de paix. Dans de tels environnements aux réalités complexes contre lesquelles les opérations de paix des Nations Unies ne sont ni préparées ni outillées (A), il n'est donc pas surprenant de constater que la protection des civils y est impossible (B).

A. Le défi posé par le terrorisme et ses avatars aux opérations de paix comme outils de protection des civils

En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, dans son rapport *un monde plus sûr : notre affaire à tous*, constatait que « l'Organisation des Nations Unies n'utilise pas au mieux ses ressources pour combattre le terrorisme ». Il souligne à juste titre qu'elle « doit pouvoir formuler une stratégie de lutte contre le terrorisme qui soit efficace et fondée sur des principes, et qui respecte l'État de droit et les droits de la personne partout dans le monde.⁷⁹⁴ »

En l'absence de consensus sur la définition du terrorisme⁷⁹⁵, « un grand sujet de perturbation » pour le droit international⁷⁹⁶, le Système des Nations Unies ne disposait donc pas de doctrine ou d'orientation claire et cohérente de lutte contre le terrorisme et ses avatars dans les opérations de paix. Dans ces conditions, il n'est pas rare de constater une réticence du Conseil de sécurité à nommer certaines menaces et à leur apporter des réponses concrètes dans les résolutions mandant les opérations de paix de protéger les civils.

À partir de 2005, plusieurs textes⁷⁹⁷ ont été progressivement adoptés afin de coordonner les actions des divers acteurs qui interviennent dans les États confrontés à ces menaces et d'appuyer les efforts de ceux-ci. Cependant, s'il y a une évidence qui

⁷⁹⁴ A/59/565, 2 décembre 2004, p. 3, §. 11.

⁷⁹⁵ MARTIN (J-C.), *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, 2006, p. 96.

⁷⁹⁶ TERCINET (J.), « Brèves remarques sur une arlésienne : la définition du terrorisme au niveau universel », dans, *La sécurité internationale entre rupture et continuité. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guihaudis*, Bruylant, 2007, p. 559.

⁷⁹⁷ Voir le rapport intitulé « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale » A/60/825 ; « La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies » A/RES/60/288.

n'échappe pas aux États, c'est qu'« [u]ne opération de maintien de la paix n'est pas une armée, ni une force de lutte contre le terrorisme [...] C'est un outil permettant de créer un espace propice à une solution politique définie par les pays »⁷⁹⁸. Dès lors, on ne saurait attendre des opérations de paix ayant pour mandat la PdC de combattre des terroristes parce qu'elles n'en ont ni l'habilitation, ni les moyens, encore moins les capacités.

C'est ainsi que lors du déploiement de la MINUSMA en 2013, dans un pays confronté aux actions déstabilisatrices de groupes terroristes aux aspirations sécessionnistes et éclectiques, le Secrétaire Général a estimé, compte tenu de l'intensité de la violence, de la nature des risques résiduels, qu'il serait indispensable de déployer une force parallèle aux côtés de la mission des Nations Unies, afin de mener des combats et des opérations de lutte antiterroriste d'envergure et apporter une aide spécialisée, dépassant la portée du mandat et des capacités des Nations Unies⁷⁹⁹. En réponse à cette demande du Secrétaire Général, le Conseil de sécurité autorisa la MINUSMA à coopérer avec l'opération française « Serval » puis « Barkhane » qui sont des opérations antiterroristes déployées à la demande des autorités maliennes.

Trois approches se dégagent de l'analyse des actions entreprises sur le terrain face au terrorisme et ses avatars. La première, laquelle est une approche globale et préventive, consiste à combattre le terrorisme par la prévention de l'extrémisme violent, étant donné que « l'extrémisme violent peut conduire au terrorisme⁸⁰⁰ ». La deuxième, plus spécifique, consiste à faire assister les opérations de paix des Nations Unies par d'autres opérations distinctes de celles-ci et spécialement dédiées à la lutte contre le terrorisme. La troisième consiste à apporter un appui financier, logistique et politique

⁷⁹⁸ S/PV.8218, 28 mars 2018, p. 4. Dans le Rapport HIPPO de 2015, le Groupe d'expert déclara que « de par leur nature et leur composition, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ne sont pas adaptées pour mener des opérations militaires de lutte antiterroriste. Elles ne disposent pas du matériel, des renseignements, des moyens logistiques, des capacités et de la formation militaire spécialisée nécessaires, entre autres aspects. Les opérations militaires de lutte antiterroriste devraient être entreprises par le gouvernement hôte, une force régionale compétente ou une coalition ad hoc approuvée par le Conseil de sécurité. » A/70/95-S/2015/446, p. 51, §. 119.

⁷⁹⁹ S/2013/189, §. 78.

⁸⁰⁰ Voir S/RES/21785(2014) ; « Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent » ; A/70/674, 24 décembre 2015, p. 1.

par le biais d'un bureau des Nations Unies à une force régionale de lutte contre le terrorisme comme c'est le cas en Somalie.

Toutes ces approches, surtout les deux dernières, continuent de diviser les États, même au sein de la doctrine. Ceux qui s'y opposent, estiment qu'un soutien quelconque des opérations de paix des Nations Unies à une action antiterroriste ou leur coopération avec d'autres forces de lutte contre le terrorisme, y compris les forces armées de l'État hôte, est susceptible de remettre en cause leur impartialité, elles qui ont pour vocation première de discuter avec toutes les parties d'un conflit armé, et de les rendre complices de violations de droits de l'homme⁸⁰¹. En outre, ils estiment que l'introduction formelle d'un mandat antiterroriste ou de lutte contre l'extrémisme violent dans les opérations de paix risque de mettre plus en péril la sécurité des Casques bleus et de conduire à une politisation des missions⁸⁰². Bien que ces arguments soient en partie justifiés, les opérations de paix ne peuvent ignorer ou rester indifférentes face à ces phénomènes, surtout dans des contextes comme celui du Mali en 2013 où la situation nécessitait avant tout une réaction militaire urgente plutôt que de la prévention.

Par ailleurs, à défaut de pouvoir compter sur les opérations de paix, pour faire face aux contextes changeant des théâtres d'opérations, certains États font le choix de recourir à des mercenaires ou *contractors* par le biais d'entreprises militaires et de sécurité

⁸⁰¹ ATTREE (L.), STREET (J.), VENCHIARUTTI (L.), « United Nations peace operations in complex environments: Charting the right course », Saferworld, September 2018, p. ii; ATTREE (L.), STREET (J.), « Should UN Peace Operations Get Off the Counter-Terror Bandwagon? », *IPI Global observatory*, September 2018, disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2018/09/un-peace-operations-should-get-off-counter-terror-bandwagon/>, consulté le 26/08/22 ; ATTREE (L.), STREET (J.), « Incompatible Bedfellows : UN Peace Operations and Counterterrorism », *IPI Global observatory*, September 2020, disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2020/09/incompatible-bedfellows-un-peace-operations-and-counterterrorism/>, consulté le 26/08/22 ; WILLIAMS (P. D.), « Why a UN Support Office for the G5 Sahel Joint Force is a Bad Idea », *IPI Global observatory*, June 2021, disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2021/06/why-a-un-support-office-for-the-g5-sahel-joint-force-is-a-bad-idea/>, consulté le 26/08/2022 ; KARLSRUD (J.), « Future of UN Peace Operations: UN Support Offices to Regional Counterterrorism Operations ? », *IPI Global observatory*, July 2021, disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2021/07/future-of-un-peace-operations-un-support-offices-to-regional-counterterrorism-operations/>, consulté le 26/08/22.

⁸⁰² FINK (N. C.), BOUTELLIS (A.), « Between a Rock and a Hard Place: Counterterrorism and Peacekeeping in the Sahel », *IPI Global observatory*, July 2021, disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2021/07/between-a-rock-and-a-hard-place-counterterrorism-and-peacekeeping-in-the-sahel/>, consulté le 26/08/22.

privées (EMSP)⁸⁰³, comme on l'observe actuellement en RCA et au Mali. Or, ces entités et leurs personnels qui relèvent d'un régime juridique épars, particulier, complexe et ineffectif⁸⁰⁴, n'ont pas la même approche que les États ou les opérations de paix en matière de protection des civils. Ainsi, cette « marchandisation de la sécurité suscite des craintes quant à la capacité qu'ont des acteurs privés de recourir à la force, d'influer sur les programmes politiques, de transférer des compétences et des connaissances techniques hors de l'État hôte et de placer le processus décisionnel hors de portée des mécanismes étatiques de mise en cause de la responsabilité⁸⁰⁵ ».

En outre, des abus de droit de l'homme et de crimes contre les civils leur sont souvent attribués sans que leur responsabilité soit engagée, car le flou entourant la chaîne de commandement ou de contrôle de leurs agents brouille les responsabilités⁸⁰⁶. Bien plus inquiétant encore, il ne fait aucun doute que ces acteurs jouent un rôle accru dans l'élaboration des « politiques de protection » et la conceptualisation des problèmes de sécurité dans divers contextes, car ils influencent directement et redéfinissent l'environnement d'intervention des missions de paix⁸⁰⁷.

⁸⁰³ À propos de la terminologie consacrée à la désignation de ces entités et de l'intérêt de les distinguer, voir GARCIA (Th.), « Mercenaires et Contractors : ressemblances, différences et recherche d'un régime équivalent », *PSEI*, n° 3, mis en ligne le 20 avril 2016, disponible à l'adresse : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=935>, consulté le 30/08/2022 ; Voir également, GARCIA(Th.), *Les entreprises militaires et de sécurité privées appréhendées par le droit*, op. cit., p. 19 et suivantes ; voir aussi : Schreier (F.), Caparini (M.), « Privatising security law, practice and governance of private military and security companies », Genève, *Occasional Paper*, n° 6, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), mars 2005.

⁸⁰⁴ Quand bien même certaines de leurs activités pouvant être qualifiées de mercenariat relèvent de la Convention de l'ONU sur les mercenaires de 1989 et du protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1977, une bonne partie y échappe. Sur le sujet, voir : GARCIA (Th.), *Les entreprises militaires et de sécurité privées appréhendées par le droit*, op. cit. p. 81-90 ; CISSE (B.), *L'externalisation des activités militaires et sécuritaires. À la recherche d'une réglementation juridique appropriée*, Thèse de doctorat, Université Lille 2, 12 février 2014, 508 p. ; MALDONADO (M.C.), *Les sociétés militaires privées et le droit international contemporain : enjeux et perspectives en matière de responsabilité*, Mémoire de Maîtrise en droit international présenté à l'Université de Québec à Montréal, mars 2017, 157 p. Voir également le *Rapport de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge*, 31IC/11/5.1.2., op. cit., p. 39.

⁸⁰⁵ A/HRC/48/51, 2 juillet 2021, « Incidences du recours aux sociétés militaires et de sécurité privées dans l'action humanitaire » *Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, p. 8.

⁸⁰⁶ *Ibid.*

⁸⁰⁷ *Ibid.*

Enfin, il n'est pas rare de constater que même les Nations Unies s'offrent les services des entreprises militaires et de sécurité privées⁸⁰⁸ « insuffisamment réglementées pour appuyer la gestion des risques de sécurité⁸⁰⁹ » dans le cadre d'opération de paix ayant pour mandat la protection des civils. Les services fournis vont du simple gardiennage aux activités de réforme du secteur de la sécurité, en passant par l'escorte de convois humanitaire et le contreterrorisme. Par ailleurs, foncièrement, les EMSP n'ont aucun intérêt à ce qu'un processus de paix aboutisse ; puisque de l'instabilité permanente dépend la pérennité de leurs activités lucratives.

Bien que présentant des avantages comparatifs attractifs, la participation des EMSP à la protection des civils aux côtés de forces armées régulières de l'État hôte ou des Nations Unies, compromet davantage la sécurité des civils sur le long terme et posent incontestablement d'énormes difficultés, pour l'heure irréductibles⁸¹⁰.

Face au terrorisme et ses avatars, les opérations sont coincées entre « le marteau et l'enclume⁸¹¹ », entre les États qui ne veulent pas que les missions prennent de risques supplémentaires et les populations qui considèrent cela comme un sacrifice nécessaire sans lequel tout discours de protection est oiseux.

B. Le terrorisme et ses avatars comme obstacles à l'exécution du mandat de protection des civils

Parmi les opérations de paix des Nations Unies en cours, la MINUSMA est en passe d'être la plus dangereuse et la plus meurtrière de toute l'histoire des opérations de

⁸⁰⁸ Aucune disposition du cadre juridique régissant les opérations de paix ne semble interdire à celles-ci l'utilisation des EMSP dans l'exécution de diverses tâches qui concourent à la Protection des civils. En l'absence donc d'interdiction générale et absolue, la possibilité de les utiliser dépend des conditions spécifiques des accords sur le statut des missions. Sur le Sujet, voir : BIAUMET (G.), *Analyse des relations entre les compagnies privées militaires et de sécurité et les Nations Unies. Le recours croissant à des contractants privés par le système des Nations Unies peut-il mener à une privatisation des opérations de maintien de la paix ?*, Mémoire de Master, ULB, 2008-2009, p. 41.

⁸⁰⁹ A/HRC/48/51, *op. cit.*

⁸¹⁰ TARDY (Th.), *Gestion de crise, maintien de la paix : Acteurs, activités, défis*, *op. cit.*, p. 231.

⁸¹¹ FINK (N. C.), BOUTELLIS (A.), « Between a Rock and a Hard Place: Counterterrorism and Peacekeeping in the Sahel », *op. cit.*

paix⁸¹². En dix années, elle aura cumulé plus de décès qu'aucune mission n'en a eu avant elle en si peu de temps. De toutes les missions, elle cumule le nombre de décès le plus élevé dû à des actes malveillants. Le taux de mortalité, surtout de la composante militaire, y est particulièrement élevé. Depuis 2014, chaque année, elle cumule le nombre le plus élevé de décès de Casques bleus⁸¹³.

Compte tenu de l'intensité de la violence armée, des motivations qui la sous-tendent, et du *modus operandi* des groupes terroristes transnationaux dans un contexte comme celui du Mali, la protection des civils s'avère impossible pour plusieurs raisons.

D'abord, la protection physique des civils cesse souvent d'être la tâche prioritaire des Casques bleus, même si elle est fortement martelée à travers les discours. Ensuite, faute de moyens, de capacités et de soutien politique, les Missions sont souvent contraintes de se « bunkériser » et de préférer leur propre sécurité à celle des populations. La mobilité du personnel y est réduite, car les Casques bleus sont moins enclins à prendre des risques, ce qui limite l'impact de leurs actions en matière de PdC. Bien souvent, la mission consacre une grande partie de sa capacité opérationnelle à l'escorte de convois, au déminage et à l'autodéfense. Enfin, cette « bunkerisation » involontaire contraint souvent le personnel des missions, surtout le personnel civil, à être moins en contact direct avec la population, ce qui les prive de renseignements indispensables pour prévenir et juguler les menaces qui pèsent sur les civils.⁸¹⁴

Certes les initiatives (serval, Barkhane, G5 sahel, Task Force Takuba) prises au Mali ou ailleurs en appui aux opérations de paix des Nations Unies ont jusqu'alors empêché la dislocation des États concernés. Cependant, elles n'ont pas permis l'éradication des groupes terroristes ni l'amélioration de la situation sécuritaire sur le terrain. Elles

⁸¹² En juillet 2022, la MINUSMA (créée en 2013) cumule 287 décès de Casques bleus. En 9 ans, elle occupe la troisième place après la FINUL (créée en 1978) qui cumule 324 décès et la MINUAD (créée en 2007) qui cumule 295 décès. En moins de dix ans, elle cumule 242 militaires tués derrière la FINUL (304) qui existe depuis 44 ans. De toutes les missions, y compris celles qui ont pris fin, elle cumule le nombre de décès le plus élevé dû à des actes malveillants. <https://peacekeeping.un.org/fr/fatalities> consulté le 27/08/2022.

⁸¹³ Sauf en 2020. Voir toutes les données datant de fin juillet 2022 disponibles à l'adresse : <https://peacekeeping.un.org/fr/fatalities> consulté le 27/08/2022.

⁸¹⁴ Voir à ce propos, VAN DER LIJN (J.) (dir.), « Évaluation de l'efficacité de la Mission des Nations Unies au Mali/MINUSMA », Effectiveness of Peace Operations Network | Institut norvégien des relations internationales, Rapport 4/2019, p. 3.

révèlent avant tout que face au terrorisme et ses avatars, les opérations de paix des Nations Unies sont impuissantes, inappropriées comme outils de protection des civils.

CONCLUSION DU CHAPITRE IV

Aujourd'hui encore, plus qu'hier, le Conseil de sécurité mandate les opérations de paix afin de protéger les civils en *usant de tous les moyens nécessaires* sans s'assurer de la disponibilité desdits moyens. Bien qu'on ne puisse lui en faire endosser l'entière responsabilité, le moins qu'on puisse dire est que les défis opérationnels rencontrés par les opérations de paix sont sous-estimés et les moyens alloués ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux dans l'exécution effective des mandats de protection des civils.

Si les aspects normatifs semblent retenir plus d'attentions que l'aspect opérationnel⁸¹⁵, il faut croire qu'en filigrane de ce paradoxe, se dessine « l'opposition constante aux méthodes, sinon à la raison d'être même, des Nations Unies qu'élèvent certains grands pays désireux de faire prévaloir les capacités qu'ils possèdent en propre ou dont ils ont doté l'alliance militaire qu'ils dirigent. À quoi bon l'ONU et son lourd appareil de négociation quand on a, sous les mains, à portée de bouton, l'OTAN, ses chaînes de commandement rodées, ses armes sophistiquées ?⁸¹⁶ »

La dépendance de l'ONU à l'égard des pays contributeurs d'hommes et d'équipements, la volonté de ne pas prendre de risques, la doctrine persistante de la dissuasion passive, l'absence délibérée de capacité de renseignement, le système de double commandement : « tout cela aboutit à une force qui est un puzzle international dont les morceaux ne sont pas toujours agencés au mieux dont la direction relève plus de l'exercice diplomatique que militaire et dont [l'effectivité] réside dans la présence massive plus que dans l'action⁸¹⁷ ».

⁸¹⁵ S/ PV. 6354 (reprise 1), p. 10.

⁸¹⁶ DEJAMMET (A.), « à quoi servent les Nations Unies ? », *AFRI*, vol. IX, 2008, p. 191.

⁸¹⁷ VIRCOULON (T.) « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *op. cit.*, p. 82.

CONCLUSION DU TITRE II

Les tâches confiées aux missions de paix, de même que la façon dont elles doivent l'accomplir, ont été conceptualisées en ordre dispersé, au fil du temps, au gré des échecs, et des impondérables des théâtres d'opérations. Par conséquent, en dépit des efforts consentis par les divers acteurs, les indications sur la meilleure manière d'exécuter la protection des civils manquent de clarté et de moyens nécessaires à leur application.

Parallèlement, les opérations de maintien de la paix, toujours en nombre insuffisant, plus sollicitées qu'autrefois, sont de plus en plus chargées de protéger les civils dans des contextes de crise sanitaire, de crise environnementale et de violence armée à caractère terroriste. Ces menaces d'un genre nouveau, qui accroissent les vulnérabilités, aggravent les conflits et fragilisent les stratégies de protection, ainsi que les innombrables autres tâches dont ils ont la charge, élargissent le spectre de la protection, acculant ainsi les opérations de paix.

Comme le reconnaît le Secrétaire Général, « les missions de maintien de la paix des Nations Unies font face [...] à un environnement en mutation [...] Le monde de demain sera un monde plus peuplé, plus urbanisé, davantage exposé aux bouleversements liés au climat et connaissant par ailleurs des progrès technologiques sans précédent. L'Organisation devra continuer de faire évoluer le rôle et les capacités de ses opérations de paix et de les adapter à ces nouveaux facteurs⁸¹⁸. »

⁸¹⁸ A/75/563, §. 2.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

Parce que la protection des civils relève du « champ des droits de l'homme [...] où l'écart entre l'existence de la norme et l'effectivité de son application est le plus grand ⁸¹⁹», il nous a paru pertinent de rechercher les causes de son effectivité déficiente dans les cadres juridique et opérationnel qui régissent sa mise en œuvre.

De l'analyse, il ressort que la complexité des rapports entre les divers instruments servant de fondements à la PdC dans les opérations de paix résulte d'un dédale normatif qui rend scabreux la tâche autant pour les décideurs internationaux, que pour les destinataires de ces normes, ces derniers ne sachant pas trop lesquelles d'entre elles correspondent de la manière la plus adéquate aux besoins spécifiques de protection⁸²⁰. Ainsi, au cadre juridique ambigu de la PdC qui ne contribue guère à une protection efficiente des civils, en raison de ses fondements juridiques multiples et de l'imprécision qui caractérise son interprétation, s'ajoute un cadre opérationnel lacunaire qui ne garantit guère une bonne exécution des mandats de protection des civils.

Par ailleurs, la tendance qui consiste à adopter des résolutions avec une liste de tâches à n'en point finir pendant que les ressources s'amoindrissent n'est pas garante d'une bonne orientation stratégique⁸²¹. Il est vrai que la hiérarchisation et la priorisation des tâches dans le but d'éviter aux missions de tout faire à la fois sont difficilement applicables dans certaines situations, quoiqu'énoncées dans les résolutions.

Cependant, à vouloir tout faire, dans des contextes où tout est urgent, les missions se perdent et deviennent des spectatrices d'atrocités contre les civils qu'elles doivent

⁸¹⁹ BOBBIO (N.), *L'Età dei diritti*, Turin, Einaudi, 1997, p. 66, cité par CHAMPEIL-DESPLATS (V.), « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », dans CHAMPEIL-DESPLATS (V.), LOCHAK (D.) (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2008, p. 11.

⁸²⁰ SWINARSKI (C.), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *op. cit.*, p. 214.

⁸²¹ GUEHENNO (J-M.), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 98, mars 2010, p. 3.

protéger. Même si la priorité doit être accordée à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des capacités et ressources disponibles des missions,⁸²² il faut se rendre à l'évidence que dans la plupart des situations, la PdC n'est pas la seule tâche prioritaire, encore moins celle à laquelle sont allouées des ressources insuffisantes.

Partant de ces éléments d'analyse, et parce que la protection des civils par les opérations de paix des Nations Unies est perfectible, il y a lieu d'envisager les conditions nécessaires à son efficacité.

⁸²² S/ RES/2053 (2012), §. 1.

PARTIE II.

L'EFFICACITÉ NÉCESSAIRE À LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

La protection des civils par les Nations Unies prend ses racines dans l'idéologie des droits de l'homme à laquelle l'Organisation est fermement attachée. D'une part, elle n'est pas sans liens avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales auquel veille le Conseil de sécurité. D'autre part, elle est la manifestation de la solidarité internationale qui s'exprime à l'endroit des populations civiles malmenées lors de conflits armés. C'est donc progressivement que la protection des civils s'est imposée, non pas comme une mission supplétive, mais plutôt comme une tâche immanente au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

À plusieurs reprises, il a été rappelé dans les différentes sphères des Nations Unies, que « le but ultime des travaux du Conseil est de protéger la sécurité des peuples du monde, et pas seulement des États où ils vivent ⁸²³ » d'autant que « la fourniture de secours internationaux aux populations civiles est conforme aux principes humanitaires de la Charte des Nations Unies, de la DUDH et d'autres instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme⁸²⁴ ». Il s'ensuit que l'incapacité de l'Organisation à fournir une protection effective et efficace aux populations civiles décrédibilise son discours, ternit son image et menace l'existence des opérations de paix.

Comme le souligne le Professeur Thierry GARCIA, en droit, « l'efficacité implique une adéquation entre les moyens normatifs employés et les fins recherchées »⁸²⁵. Elle est d'autant plus nécessaire aux opérations de paix que des voix s'élèvent pour l'obtention de meilleurs résultats avec un minimum d'efforts. Puisqu'en l'espèce, l'inadéquation entre les moyens employés et les fins recherchées semble faire défaut, la question est donc de savoir quelles sont les conditions d'une protection efficace des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.

En 2000, le Secrétaire Général observait que « [l]es échecs de l'ONU ne peuvent être attribués au seul Secrétariat, pas plus qu'aux responsables militaires ni qu'aux

⁸²³ S/PV.3977, 12 février 1999, p. 33.

⁸²⁴ AGNU, Résolution 2675 (XXV), 9 décembre 1970, « les principes fondamentaux touchant la protection de la population civile en période de conflit armé », §. 8.

⁸²⁵ GARCIA (Th.), *Les entreprises militaires et de sécurité privées appréhendées par le droit*, op. cit., p. 127. Voir également la définition du substantif « efficacité » dans l'Introduction de cette thèse.

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 États 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 épreuve⁸²⁶ ».

Que doivent donc faire ces différents acteurs — les pays hôtes, les organisations régionales, le Conseil de sécurité, les États membres, notamment les pays fournissant des contingents ou du personnel de police, et le Secrétariat — pour améliorer la protection des civils par les opérations de la paix ?

L'objectif de cette partie est de démontrer que la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies est perfectible. Cela passe par le renforcement de l'engagement politique des États au soutien des missions (**Titre I**) et par la responsabilisation de tous les acteurs impliqués dans la protection des civils dans les opérations de paix (**Titre II**).

⁸²⁶ A/55/305-S/2000/809, §. 266.

TITRE I. L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DES CIVILS PAR LE RENFORCEMENT DE L'ENGAGEMENT POLITIQUE DES ACTEURS

Les expériences des opérations de paix ayant pour mandat la protection des civils permettent d'établir qu'il ne peut y avoir de stratégies opérationnelles efficaces si celles-ci ne prennent pas en compte le contexte physique, culturel, politique, économique ainsi que les points de vue de l'ensemble des parties prenantes y compris des civils que les opérations sont chargées de protéger. Il n'échappe à personne que le degré d'engagement des États aux côtés des Nations Unies, leur volonté à participer aux opérations de paix ou à mettre à disposition du Secrétaire Général les moyens nécessaires à la protection des civils, dépend parfois de la capacité du Conseil de sécurité à prendre en compte leurs positions au moment de l'adoption d'une résolution ou de la prise d'une décision.

Or, il est généralement constaté, malgré les appels répétés à un changement de paradigme, l'insuffisante implication des pays hôtes, des civils concernés, des pays contributeurs et même des pays voisins les plus directement touchés, aux différentes étapes du processus décisionnel, au siège des Nations Unies et même parfois sur le terrain. Sans doute, cela est dû au fait que « les mandats du Conseil de sécurité ne résultent pas toujours d'un processus rationnel alignant de façon cohérente les objectifs poursuivis, les moyens disponibles et la stratégie qui permettra d'optimiser les seconds au service des premiers⁸²⁷ ». En outre, étant la plupart du temps, « l'expression d'un compromis politique entre intérêts, conceptions et analyses des États membres du Conseil, compromis éclairé des recommandations du secrétaire général, et pondéré par les puissances respectives desdits États, membres permanents en tête⁸²⁸ », les

⁸²⁷ LIEGEOIS (M.), « Quel avenir pour les Casques bleus et le maintien de la paix ? », *Politiques étrangères*, 2013/3 (Automne), p. 67.

⁸²⁸ *Ibid.*

résolutions du Conseil finissent par faire litière de certains éléments, analyses, demandes, ou points de vue indispensables à une protection efficace des civils.

La volonté politique est un élément indispensable à l'efficacité de la protection des civils dans une opération de paix des Nations Unies. Pour l'heure, cette volonté manque. Ce manque de volonté politique se manifeste à plusieurs niveaux et continue de nuire aux mandats de protection des civils. Il en ressort donc que l'efficacité des actions de protection des civils ne peut être atteinte sans l'engagement politique de tous les acteurs autour de l'objectif fixé (**Chapitre II**) et sans la participation effective et entière du pays hôte (**Chapitre I**).

CHAPITRE I. LA PLEINE PARTICIPATION DU PAYS HÔTE COMME PRÉALABLE AU SUCCÈS DE LA PdC

Dès la première opération de maintien de la paix, le Secrétaire Général a jugé nécessaire le recueil de « l'assentiment des parties intéressées [...] conformément aux règles généralement reconnues du droit international⁸²⁹ ». En pratique, on constate que le consentement des autorités gouvernementales est privilégié au moment du déploiement, quand bien même celui des autres parties est souvent recherché à travers la conclusion d'un accord politique de résolution du conflit. Le privilège accordé au consentement du gouvernement hôte au moment du déploiement s'explique par le fait qu'à l'origine, les opérations de paix intervenaient dans des conflits interétatiques plus que dans ceux internes à des États dans lesquels les parties sont de plus en plus nombreuses et difficiles à identifier. C'est ce qui justifie qu'historiquement, seule la volonté des autorités étatiques est prise en compte pour le maintien ou le retrait d'une mission, tout comme c'est avec elles que les intervenants signent les accords sur le statut de la force et les accords sur le statut de la Mission. En outre, il faut reconnaître que la recherche du consentement des parties infra-étatiques a toujours posé un dilemme au moment du déploiement d'une mission de paix. En effet, accorder la même importance au consentement du gouvernement hôte et à celui des groupes armés peut être interprété comme une reconnaissance *de facto* de l'effectivité des groupes armés et une légitimation des causes qu'ils défendent face au gouvernement hôte, lequel ne saurait apprécier cette reconnaissance.

Ainsi, si les opérations de paix ayant pour mandat la protection des civils ont pu être déployées sans grandes contraintes décisionnelles⁸³⁰, c'est parce qu'elles l'ont été,

⁸²⁹ Voir « Étude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la force » A/3943, 9 octobre 1958, §. 15 [nous avons souligné].

⁸³⁰ La plupart du temps, les difficultés rencontrées au moment de l'adoption des résolutions de PdC sont relatives aux termes du mandat, l'indisponibilité de l'effectif nécessaire, la fourniture des moyens matériels, le nombre d'effectifs totaux à déployer à terme, le budget, les modalités de

avant tout, sur demande du pays hôte. Cette demande généralement adressée par le gouvernement de l'État hôte au Secrétaire Général, qui la présente ensuite au Conseil de sécurité, facilite l'adoption d'une résolution puis le déploiement d'une mission de paix dans la mesure où elle traduit le consentement de l'État hôte, principe traditionnel et préalable nécessaire au déploiement d'une opération de paix des Nations Unies. Par cet acte volontaire et parfois spontané, l'État hôte évacue, lui-même, les questions de souveraineté et d'ingérence qu'aurait soulevée d'emblée une tentative d'intervention sans son consentement (article 2, § 7 de la Charte), quand bien même pouvant être fondée sur l'article 42 de la Charte. C'est ce consentement qui permet fondamentalement de distinguer une mission de paix multidimensionnelle robuste d'une mission d'imposition de la paix⁸³¹.

Le consentement régulier et constant du gouvernement hôte est donc nécessaire puisqu'il facilite le déploiement de la mission et témoigne, théoriquement du moins, de la volonté politique du gouvernement hôte à coopérer et à se faire aider par les Nations Unies (**Section I**). Ainsi, est-il régulièrement demandé aux opérations de paix, lorsqu'elles mènent des actions de protection de civils, de veiller à ne pas porter atteinte à la responsabilité première du gouvernement hôte, lequel tient souvent au respect de son autorité souveraine par les intervenants extérieurs bien qu'il soit incapable d'asseoir ce même respect sur son propre territoire. Une fois ce consentement donné, il faut veiller à mettre véritablement à contribution le gouvernement hôte, les autres parties et la population, puisqu'ils sont les acteurs de premier rang, les plus à même de formuler précisément leurs besoins de protection (**Section II**).

financement... La question d'un déploiement sur la base de l'article 42 de la Charte en l'absence d'une demande expresse de l'État hôte peut être posée comme dans certaines situations (Syrie ou en Ukraine). Et, même dans de tels cas, bien qu'étant rares, le Conseil s'abstient d'aller dans ce sens, en privilégiant plutôt la diplomatie, convaincu que certains membres permanents poseront leur veto ou convaincu que cela aggravera davantage la crise. Lorsqu'on intervient dans un conflit, il vaut mieux avoir le gouvernement hôte avec soi dès le départ, car l'efficacité opérationnelle de la mission en dépend.

⁸³¹ JOHNSTONE (I.), « Managing Consent – The New Variable ? », Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2010, p. 25.

SECTION I. LA NÉCESSITÉ D'UN CONSENTEMENT FIABLE DU GOUVERNEMENT HÔTE

Dès 1956, le consentement ou encore l'accord de volonté de l'État hôte a toujours été au cœur de tous les déploiements des opérations de paix, surtout celles ayant pour mandat la protection des civils.

L'expression du consentement de l'État hôte au déploiement d'une mission de PdC peut prendre plusieurs formes et n'est soumise à presque aucun formalisme particulier. Cet accord de volonté, généralement manifesté à travers la demande expresse du déploiement d'une mission de paix en vue de la protection de sa population, ou par son acceptation d'une telle proposition qui lui a été faite, est un élément politique et juridique déterminant dans la réussite des actions qu'entreprend la mission, une fois qu'elle est déployée. Cet accord de volonté se matérialise également par la signature d'un accord sur le statut de la force (ASDF) ou d'un accord sur le statut de la mission (ASDM)⁸³², qui énonce les droits et obligations respectives du gouvernement hôte et de la mission. En l'absence d'un accord signé au moment du déploiement, les règles applicables sont celles contenues dans le modèle d'accord sur le statut des forces adopté en 1990⁸³³.

La « doctrine Capstone » distingue deux niveaux de consentement : le consentement au niveau stratégique et le consentement au niveau tactique ou local. Le consentement à ces deux niveaux peut faire défaut⁸³⁴.

Ont été identifiés comme causes et conséquences de la crise du consentement du gouvernement hôte : « la prise en compte insuffisante des attentes de l'État hôte dans le processus d'élaboration des mandats ; la discordance entre les attentes de l'État hôte

⁸³² Status of Forces Agreement (SOFA) et Status of Mission Agreement (SOMA). Ces deux types de contrat régissent des questions telles que le statut juridique des contingents militaire et de police, les communications, la liberté de mouvement, l'utilisation des drapeaux, les uniformes et les armements, la juridiction disciplinaire compétente, les privilèges et immunités de la force, les procédures de réclamation permettant l'accès à la justice pour la population locale.

⁸³³ A/45/594, 9 octobre 1990.

⁸³⁴ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 35.

et celles de la mission quant au rôle de cette dernière ; la résistance du gouvernement de l'État hôte aux activités de la mission perçues comme des défis au périmètre de sa souveraineté, et enfin, la réticence de l'État hôte à mettre en œuvre les différentes dispositions de l'accord politique que la mission est censée soutenir ou encore la défaillance de l'État hôte à honorer ses responsabilités vis-à-vis de la mission.⁸³⁵ »

L'absence de consentement de l'État hôte en amont ou pendant le déploiement d'une mission constitue incontestablement une entrave à l'opérabilité d'une mission de paix ayant pour mandat la protection des civils, comme le démontrent suffisamment les difficultés rencontrées par les missions de paix au Soudan, au Soudan du Sud, au Mali et en République démocratique du Congo. Se pose alors un dilemme à l'ONU qui doit faire un choix entre maintenir des missions de paix sur le terrain avec un consentement faible ou absent, ou se retirer en laissant la population civile pour compte.

Pour une protection des civils efficace, il faut un consentement régulier du pays hôte (§.1), doublé d'une volonté réelle de celui-ci à coopérer avec les Nations Unies en vue de la protection des civils (§.2).

§.1. Le consentement régulier du gouvernement hôte.

La « régularité » du consentement du gouvernement hôte ou encore les conditions de fond et de forme que doit réunir ce consentement au moment du déploiement d'une opération de paix des Nations Unies n'est pas un sujet qui intéresse particulièrement la doctrine du maintien de la paix, pas plus que ne l'est celui de la gestion de ce consentement. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat. D'abord, parce que le consentement du gouvernement hôte n'obéit à presque aucun formalisme rigoureusement préétabli. Ensuite, l'urgence de la protection, au moment du déploiement, justifie qu'on prête peu d'attention à la régularité du consentement, dont le Conseil de sécurité peut se passer *in fine*. Enfin, rien ne s'oppose à ce qu'un gouvernement retire ultérieurement son consentement, que celui-ci ait été donné

⁸³⁵ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent : How Missions Navigate Relationships with Governments », Stimson Center, mars 2018, p. 23-28, cité par LUNTUMBUE (M.), « maintien de la paix et consentement de l'état hôte : une équation fragile », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mai 2019, p. 6.

régulièrement ou pas. Pourtant, la régularité du consentement est stratégiquement non négligeable, car son défaut peut facilement servir de base à la contestation stratégique de la mission de paix à moyen terme.

D'une manière générale, la régularité du consentement d'un État en matière contractuelle s'apprécie à l'aune des conditions de fond et de forme que doit respecter la manifestation de volonté du pays pour être valide et opposable aux tiers⁸³⁶. En l'état actuel du droit international, plus précisément du droit des traités, le consentement de l'État hôte n'est en principe valide que lorsqu'il est donné par un organe compétent de l'État (A), non atteint d'un vice du consentement et conforme au *jus cogens*⁸³⁷ (B).

A. La régularité de l'organe consentant

L'une des particularités des situations conflictuelles dans lesquelles interviennent les opérations de paix chargées de protéger les civils réside dans l'absence généralement constatée d'autorités démocratiquement élues, juridiquement compétentes au moment du déploiement.

Contrairement à ce qui s'observe en droit des traités⁸³⁸, le défaut de compétence juridique, voire de légitimité démocratique d'un gouvernement, effectif soit-il, qui fait une demande de déploiement d'une mission de paix des Nations Unies à des fins de protection des civils, ne constitue pas un obstacle dirimant pouvant entraîner l'invalidation du consentement de l'État hôte. En d'autres termes, une simple demande d'intervention adressée au Conseil de sécurité suffit, peu importe si le gouvernement qui en fait la demande soit démocratique, mais non effectif ou qu'il soit non démocratique, mais effectif.

Il convient de souligner qu'en matière d'intervention armée consentie entre États, « [l'effectivité est ordinairement déterminante à cet égard⁸³⁹ » ; car même si à

⁸³⁶ SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 240.

⁸³⁷ Voir les articles de la Section 2 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969.

⁸³⁸ D'ASPREMONT (J.), *L'état non démocratique en droit international : Étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Pedone, 2008, p. 156.

⁸³⁹ *Ibid.*, p. 159.

plusieurs occasions certains États ont pu rejeter une demande d'intervention armée pour défaut de légitimité démocratique, « la pratique dominante suggère [...] que les États démocratiques restent disposés à répondre positivement à l'appel de gouvernements non démocratiques lorsque les circonstances le justifient.⁸⁴⁰ »

En présence d'un gouvernement non démocratique, mais effectif, du fait de l'inconstitutionnalité de son accession au pouvoir, l'urgence étant généralement de trouver un socle institutionnel sur lequel s'appuyer pour protéger les civils, les Nations Unies ont tendance à privilégier l'opportunité de l'intervention au détriment de la légitimité démocratique des autorités qui en font la demande. Le consentement du gouvernement ou de l'organe qui exerce l'autorité effective dans le pays, même illégitime, reste valable sans que cela vaille pour autant sa reconnaissance ou sa légitimation par les Nations Unies. Ainsi la compétence juridique des personnes exprimant l'accord au nom de l'État pour accueillir une mission de paix, ne requiert pas le même degré d'attention et n'est pas soumis au même degré d'exigence en droit du maintien de la paix qu'en droit des traités, car, en réalité, ce n'est pas la seule volonté des représentants de l'État hôte qui est recherché, mais de « toutes les parties » y compris celles non étatiques.

À titre d'exemple, nous pouvons citer la lettre adressée au secrétaire général de l'ONU par le président de la transition malienne demandant le remplacement de la MISMA par une mission onusienne⁸⁴¹. En RCA, le consentement au déploiement de la MINUSCA en avril 2014 a été donné par des autorités de transition qui n'avaient aucune légitimité démocratique et étaient très critiquées. Dans un premier temps, une demande a été expressément adressée au Secrétaire Général par le ministre des Affaires étrangères, dans une lettre datée du 27 janvier 2014. Cette demande sera réitérée dans la lettre du 8 avril 2014 adressée au Conseil de sécurité par la Cheffe de transition. Or, parce qu'ils ne sont pas élus au suffrage universel, les prérogatives reconnues aux autorités de transition n'étaient pas pleines et générales comme cela l'aurait été en période normale. L'article 104 al. 1 de la Charte constitutionnelle de la Transition précisaient que « le chef de l'État de la Transition ne porte pas le titre de

⁸⁴⁰ *Ibid.* p. 162.

⁸⁴¹ S/2013/113, 25 février 2013.

Président de la République [...] » Cela n’empêcha pas le Secrétaire Général, puis le Conseil de sécurité d’agréer cette demande en créant la MINUSCA à travers l’adoption de la résolution 2149 du 10 avril 2014.

Par ailleurs, puisqu’il reste toujours possible au Conseil de sécurité de se passer du consentement de l’État hôte, en application de l’article 42 de la Charte, tout argument tiré du défaut de compétence de l’organe ayant consenti à l’intervention pour fonder ultérieurement une demande de retrait de la mission ne peut juridiquement prospérer.

L’aisance avec laquelle les Nations Unies coopèrent parfois avec certaines autorités gouvernementales à la légitimité douteuse dans le but d’obtenir leur consentement stratégique sape la légitimité, la notoriété de l’Organisation tout entière et compromet l’impartialité des missions auprès des populations. Au Soudan, au Mali, en RCA ou en RDC, les missions ont à un moment donné travaillé aux côtés des forces de l’État qui contiennent des criminels de guerre présumés ou avec des autorités nationales non démocratiquement élues dans l’espoir que ceux-ci soient guidés vers des approches moins radicales⁸⁴². Plus précisément au Congo, les Nations Unies ont préféré maintenir « un partenariat constructif » et un « engagement persistant » avec l’État hôte⁸⁴³.

Bien que, sur le court terme, le choix de faire passer « l’urgence de la protection » avant toute question liée à la nature du gouvernement consentant paraît légitime et fort appréciable, il n’en reste moins vrai qu’à moyen terme, les missions ne puissent compter sur des autorités nationales dont la légitimité et la légalité sont remises en cause par leur propre population. Le risque est que les Nations Unies soient accusées de participer à la légitimation d’autorités ayant accédé au pouvoir par la force ou s’y maintenant par la force.

Au Soudan du Sud, où le gouvernement hôte était l’un des protagonistes du conflit, le Conseil de sécurité a cherché à dissocier la mission et le mandat de la MINUSS du

⁸⁴² CURRAN (D.), « Muddling on through ? Cosmopolitan peacekeeping and the protection of civilians », *International Peacekeeping*, vol. 24-1, 2017, p. 74.

⁸⁴³ DI RAZZA (N.), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l’ONU : Le cas de la MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo (1999-2015)*, op. cit., p. 393.

soutien au renforcement des capacités du gouvernement hôte. Ce faisant, la MINUSS a supprimé son propre filet de sécurité et s'est érigée en structure parallèle au sein de l'État, ce qui a rendu le mandat de PdC inexécutable⁸⁴⁴. C'est là, toute la complexité et l'un des dilemmes irréductibles inhérents au mandat de PdC.

La légitimité et la légalité du gouvernement hôte consentant sont des éléments importants auxquels il faudra accorder plus d'importance lors du déploiement d'une mission de paix. À défaut d'espérer que le consentement provienne d'autorités démocratiquement élues, ce qui semble impossible dans un contexte de conflit armé, on peut, à tout le moins, exiger ou veiller qu'il soit donné par des autorités fédératrices issues d'un processus consensuel et démocratique auquel une grande partie de la population aura pris part. Au demeurant, il ne suffit pas que l'autorité consentante soit juridiquement compétente et légitime. Il faut en outre qu'elle ait consenti librement au déploiement de la mission chargée de protéger les civils.

B. La nécessité d'un consentement libre

Le caractère libre et éclairé du consentement donné par un gouvernement hôte est aussi un élément important dont il faut tenir compte au moment du déploiement d'une opération de PdC.

On se souvient des obligations contenues dans le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) dont certaines ont été reprises aux paragraphes 138 et 139 du Document final adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 60/1. En effet, il y a été reconnu que « c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité [...] » ; que « la communauté internationale » est « [...] prêt[...] à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII [...] lorsque ces moyens pacifiques se révèlent

⁸⁴⁴ CURRAN (D.), « Muddling on through ? Cosmopolitan peacekeeping and the protection of civilians », *op. cit.*, p. 74.

inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations [...] »⁸⁴⁵

Bien souvent, un gouvernement acculé est prompt à faire appel à une intervention de l'ONU lorsqu'il se sent dépassé par certains événements de nature à menacer la sécurité nationale et internationale. Cependant, face au même contexte, un tout autre gouvernement peut manifester une réticence à accueillir une mission de paix sur son territoire. Ce dernier, sous la pression internationale et nationale, peut finir par accepter le déploiement d'une mission de paix, craignant les sanctions internationales ou encore une opération d'imposition de la paix. Dès lors se pose la question de la liberté qu'a un gouvernement hôte de consentir ou non au déploiement d'une mission de paix en vue de la protection de sa population : « est-il souhaitable ou même possible de dépêcher une mission sans avoir obtenu le consentement stratégique du gouvernement du pays hôte ? Quels engagements ce gouvernement devrait-il être tenu d'accepter lorsque le Conseil autorise une mission ? Quels engagements le Conseil devrait-il attendre du pays qui accueille une opération de paix dans le cas où l'Organisation s'emploie à aider le gouvernement à établir son autorité sur l'ensemble de son territoire, comme c'est le cas du Mali, de la République démocratique du Congo, de la République centrafricaine et de la Somalie ?⁸⁴⁶ »

Certes on ne saurait soutenir qu'il faut toujours attendre que le gouvernement hôte consente librement à l'adoption d'une résolution mandant une mission de protéger les civils sur son territoire. Mais, on présume qu'un État qui consent librement à une telle opération sera plus enclin à coopérer de bonne foi avec la mission de paix. Bien entendu, il ne s'agit que d'une présomption simple, car une intervention de PdC librement consentie ne garantit pas de manière absolue la pleine coopération du gouvernement hôte. Celui-ci peut avoir librement consenti pour des intérêts propres au détriment de ceux des civils. Les conditions dans lesquelles la Mission de l'Union africaine et des Nations unies au Darfour (MINUAD) a été déployée et les difficultés qu'elle rencontra plus tard illustrent bien notre réflexion.

⁸⁴⁵ A/RES/60/1, 24 octobre 2005, p. 33, §. 138 -138. Les mêmes obligations sont reconnues en droit international humanitaire coutumier (voir Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II, §. 2, B).

⁸⁴⁶ S/2017/287, p. 3.

En effet, le Secrétaire Général, en juillet 2006, lorsqu'il proposait au Conseil de sécurité la création d'une mission de paix onusienne au Darfour, fit remarquer que le gouvernement soudanais refusait d'accepter l'idée d'une relève de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) par une opération multiforme des Nations Unies au Darfour⁸⁴⁷ ; mais, que cela ne peut se faire sans « l'assentiment » de ce dernier⁸⁴⁸. « Afin d'obtenir l'assentiment du Gouvernement soudanais », le Secrétaire Général invita, par la même occasion, tous les acteurs clés impliqués à « poursuiv[re] leurs discussions intensives avec Khartoum[...] » et à transmettre au gouvernement hôte « le message de la communauté internationale [lequel] devrait faire apparaître clairement que le prix du refus risque d'être considérable et de se faire sentir durablement. »⁸⁴⁹ En dépit de cette réticence, le Conseil de sécurité décida, le 31 août 2006, d'élargir le mandat initial de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), qui était jusque-là une mission politique, en la déployant au Darfour, en « invit[ant] en conséquence le Gouvernement d'unité nationale à consentir à ce déploiement »⁸⁵⁰. Quand bien même il ne s'agit pas, dans l'absolu, d'une mission d'imposition de la paix⁸⁵¹, il faut souligner que le passage du mandat de cette mission politique à une

⁸⁴⁷ S/2006/591, 28 juillet 2006, p. 5 §. 20 : « La mission d'évaluation a constaté que la population, au Darfour, avait des opinions très arrêtées sur la performance de la MUAS et la nécessité d'une opération de paix des Nations Unies. [...]. Cette position était aussi celle du Président tchadien Idriss Déby. En même temps, cependant, tous sont d'accord sur la nécessité de la poursuite des activités humanitaires et de relèvement menées par les Nations Unies au Darfour. Le 22 juin, ces constatations, parmi d'autres, ont été présentées au Président Omar al-Bashir qui a vigoureusement réaffirmé qu'il n'était pas plus que son gouvernement prêt à accepter une relève de la MUAS par une opération des Nations Unies. »

⁸⁴⁸ *Ibid.*, p. 12, §. 61.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 31, §. 140.

⁸⁵⁰ S/RES/1706 (2006), p. 3, §. 1.

⁸⁵¹ En préambule de la résolution 1706, le CS utilisa une formule qui rend compte de son intention de ne pas créer une force d'imposition de la paix : « *Réaffirmant* son ferme attachement à la souveraineté, à l'unité, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale du Soudan, qui ne seraient pas remises en cause par le passage à une opération des Nations Unies, ainsi qu'à la cause de la paix, et *se déclarant résolu* à prêter son concours au Gouvernement d'unité nationale, dans le plein respect de sa souveraineté, pour faire face aux divers problèmes que rencontre le Soudan et à faire en sorte que, dans toute la mesure possible, toute opération des Nations Unies au Darfour aurait un caractère africain marqué et compterait une forte participation africaine. » En outre, au cours des débats, le représentant du Royaume-Uni affirme ce qui suit : « Cela ne veut pas dire que nous n'accordons pas d'importance au consentement du Gouvernement soudanais. En effet, l'ONU ne peut pas se déployer au Darfour tant que nous n'avons pas leur accord. Cela n'est pas contesté.

mission multidimensionnelle de PdC s'est fait sans le consentement du gouvernement soudanais⁸⁵². Bien entendu, la résolution fut rejetée par le gouvernement soudanais⁸⁵³ qui multiplia les obstacles au redéploiement de la mission⁸⁵⁴. Face à l'impasse, le gouvernement soudanais et le Conseil de sécurité se sont résolus à consentir au déploiement d'une mission hybride de maintien de la paix UA-ONU (MINUAD) dont la résolution (1769) a été adoptée le 31 juillet 2007.

D'une part, le Conseil n'a pas pu stratégiquement se passer du consentement du gouvernement soudanais dans la mise en place d'une opération entièrement onusienne. De l'autre, le consentement du gouvernement soudanais au déploiement de la MINUAD n'a pas été donné en toute liberté⁸⁵⁵.

Un mandat de PdC librement consenti peut donc conditionner le degré d'ouverture du gouvernement hôte à la mission et sa disponibilité à accompagner cette dernière dans l'exécution du mandat de la protection des civils. Autrement dit, « [q]uand le consentement est accordé à contrecœur par une des parties suite à des pressions internationales, il peut être retiré de multiples façons si cette partie n'est pas pleinement engagée dans le processus de paix.⁸⁵⁶ » C'est ce que confirme Evelyne

Nous espérons bientôt obtenir le consentement du Gouvernement soudanais. Mais dans son vote aujourd'hui, le Conseil de sécurité a adressé un message clair sur sa volonté d'obtenir cet accord rapidement. En effet, dans le texte de la résolution, il invite explicitement le Soudan à y consentir. Nous pensons que si le Gouvernement soudanais est réellement préoccupé par le bien-être et la protection de ses citoyens, il n'y a pas de raison qu'il ne donne pas son consentement. Une force des Nations Unies appuiera le Gouvernement soudanais en l'aidant à mettre en œuvre l'Accord de paix pour le Darfour, qu'il a signé et appuyé. Je voudrais une fois de plus insister sur ce point : cette force des Nations Unies est là pour appuyer le Gouvernement soudanais. Nous voulons travailler en coopération avec lui [...] Si la résolution contient bien des éléments relatifs au Chapitre VII sur la protection des civils et sur la force de l'ONU elle-même, elle ne relève pas entièrement du Chapitre VII. Il est clairement dit que le Conseil demeure attaché à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Soudan, auxquelles une opération des Nations Unies ne portera pas atteinte. » S/PV.5519, p. 4.

⁸⁵² Lors du vote de la résolution, la Chine s'est abstenue, car elle soutenait le report du vote pour que « soient clairement inscrits dans le texte de la résolution les termes « avec le consentement du Gouvernement d'unité nationale », expression consacrée et normalisée utilisée par le Conseil pour le déploiement des missions de l'ONU ». S/PV.5519, p. 5. Cette position était également celle de la Russie.

⁸⁵³ S/PV.5520.

⁸⁵⁴ S/2006/728, p. 7, §. 28 ; et p. 14, §. 57. Voir également S/RES/1709 (2006).

⁸⁵⁵ Voir en ce sens, JOHNSTONE (I.), « Managing Consent – The New Variable ? », *op. cit.*, p. 33.

⁸⁵⁶ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 35.

LAGRANGE, lorsqu'elle écrit que « les chances qu'une opération de maintien de la paix remplisse correctement son mandat dans des conditions de sécurité acceptables sont proportionnelles à la coopération de l'État hôte, gagée par une obligation *librement* consentie⁸⁵⁷ ». En définitive, un gouvernement dont l'engagement n'est pas volontaire, contraint d'accueillir une mission, laquelle n'est pas pour autant une mission d'imposition de la paix, sera moins enclin à coopérer avec une mission de paix et à garantir à celle-ci, son consentement constant.

§.2. Le consentement réel du gouvernement hôte

Le consentement d'un gouvernement hôte, exprimé à l'occasion du déploiement d'une mission de paix onusienne chargée de protéger les civils, n'est pas un acte définitif ou gravé dans le marbre. En effet, il est à la fois relatif et variable. En plus d'être ambigu, il peut être retiré à tout moment. Selon certains auteurs, en pratique, le consentement est à intensité variable : il peut être fort, faible ou compromis⁸⁵⁸.

Ainsi, bien qu'un gouvernement hôte ait accepté le principe général du déploiement d'une mission, il peut, émettre des « réserves » au mandat de protection, c'est-à-dire refuser d'adhérer à l'inscription de certaines tâches qui concourent à la protection des civils dans le mandat, avant le déploiement ou encore refuser de participer à leur mise en œuvre, une fois la mission déployée. Le caractère conditionnel du consentement, ainsi que son inconstance nuisent à la protection des civils. Il y a donc lieu de trouver les voies et moyens pour s'assurer d'un consentement inconditionnel (A) et constant du gouvernement avant et pendant le déploiement (B).

A. Un consentement inconditionnel souhaitable avant le déploiement

Selon la « doctrine Capstone », le consentement d'un gouvernement hôte impliquerait, en principe, l'acceptation de la présence d'une mission et la participation active de

⁸⁵⁷ LAGRANGE (E.), Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, Paris, Montchrestien, 1999, p. 79-81, [nous avons souligné].

⁸⁵⁸ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments », Stimson Center, mars 2018, p. 19.

celui-ci à la mise en place d'un processus politique aux côtés de la mission⁸⁵⁹. À ces deux éléments, certains auteurs ajoutent un troisième élément, non des moindres : l'adhésion du gouvernement hôte au mandat de la mission⁸⁶⁰. Ce dernier élément est essentiel, car le consentement devant être libre, dans le cadre d'une opération de paix des Nations Unies ayant pour mandat la protection des civils, rien n'interdit à un gouvernement hôte de poser les conditions au regard desquelles il consentirait au déploiement d'une mission. Puisqu'il en est ainsi, doit-on pour autant accepter que l'État vide le mandat de sa substance ? Doit-il avoir une limite à la liberté de consentir et de négociation dont dispose le gouvernement hôte, sans remettre en cause lesdits droits dont il dispose ?

En effet, il n'y a pas que les États contributeurs qui posent des « caveats ». Le gouvernement hôte peut en poser également pour influencer le mandat de la mission et le rendre plus favorable à ses intérêts propres. De l'histoire des opérations de la paix, toutes les générations confondues, il ressort que les gouvernements hôtes ont toujours cherché à influencer la conception des mandats. La conditionnalité du consentement est souvent liée à la volonté du gouvernement hôte de veiller au respect de sa souveraineté en purgeant le mandat de PdC, souvent trop ambitieux des tâches de nature contraignante. Cette capacité à pouvoir faire valoir ses exigences et à les imposer au moment de la conception du mandat ou de son renouvellement dépend de ses ressources internes, ainsi que de sa capacité à mobiliser des alliances sur la scène internationale afin de confronter les intérêts et préférences des membres du Conseil de sécurité⁸⁶¹.

Ici, nous nous intéressons aux réserves qui sont posées avant le déploiement de la mission multidimensionnelle de PdC ou au moment du renouvellement du mandat de la mission. Par exemple, le gouvernement hôte peut imposer des restrictions sur la composition de la mission, en raison de la nationalité ou la religion de certains pays

⁸⁵⁹ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁶⁰ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments », Stimson Center, mars 2018, p. 11.

⁸⁶¹ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent : How Missions Navigate Relationships with Governments », *op. cit.*, p. 20, cité par LUNTUMBUE (M.), « maintien de la paix et consentement de l'état hôte : une équation fragile », *op. cit.*, p. 9.

contributeurs de troupes⁸⁶², alors même qu'il n'y en a jamais assez. C'est un principe dérivé du consentement du gouvernement hôte que le Secrétaire Général Dag HAMMARSKJÖLD avait posé lors de la création des premières opérations de maintien de la paix⁸⁶³. Par conséquent, « il arrive que le département des opérations pour la paix décline une offre de contribution sur ce critère – notamment lorsque le pays hôte refuse la participation d'États membres où une religion ou une autre est majoritaire, le pays hôte considérant qu'il pourrait exister un risque en matière d'impartialité⁸⁶⁴ ». En outre, les réserves peuvent porter sur le calendrier d'exécution de certains programmes comme la signature d'un accord de paix, la RSS et la DDRR, lesquels sont pourtant essentiels au succès de la protection des civils *lato sensu*. Enfin, le gouvernement peut exiger une implication minimale de l'ONU dans le processus politique.

Or les mandats de protection des civils sont des mandats complexes avec de multiples tâches interdépendantes, lesquelles doivent être exécutées de façon synchronique, et dont la mise en œuvre peut souffrir de réserves paramétriques ou interprétatives du gouvernement hôte. Ce fut le cas au Soudan, comme nous l'avons évoqué plus haut. Cela l'a également été au Tchad, où la demande de retrait prématuré de la mission par le gouvernement tchadien fut la conséquence de la mainmise du gouvernement sur le mandat de la MINURCAT, avant et pendant le déploiement⁸⁶⁵. Cela l'a aussi été au Mali où l'adoption de la résolution 2640 (2022), portant renouvellement du mandat de la MINUSMA, est intervenue malgré les fortes réserves exprimées par le Mali sur certaines dispositions du mandat⁸⁶⁶.

Il est illusoire d'espérer un consentement inconditionnel de la part d'un gouvernement hôte lors de la conception d'une résolution ayant pour mandat la protection des civils ;

⁸⁶² S/2007/759, p. 4, §. 18.

⁸⁶³ Voir A/3943 et S/4389, 18 juillet 1960, p. 4.

⁸⁶⁴ *Être acteur des opérations de paix des Nations unies, Guide pratique des pays contributeurs*, op. cit., p. 50.

⁸⁶⁵ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments », op. cit., p. 15; JOHNSTONE (I.), « Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations? », *International Peacekeeping*, mars 2011, p. 6; PICCOLINO (G.), KARLSRUD (J.), « Withering Consent, but Mutual Dependency: U.N. Peace Operations and African Assertiveness », *Conflict, Security, and Development*, n° 4 (2011), p. 459.

⁸⁶⁶ S/PV.9082, 29 juin 2022, p. 7-8 ; S/2023/36, 16 janvier 2023, p. 24.

sauf, peut-être, dans un contexte d'extrême urgence dans lequel le gouvernement, plus préoccupé par sa propre survie, relègue les éventuelles réserves au second plan. Toutefois, la réticence du gouvernement à consentir à certains termes du mandat ne doit conduire ni à forcer le consentement de celui-ci (ce qui serait tôt ou tard contreproductif), ni à accepter toutes ces demandes ou encore à renoncer définitivement à tout déploiement de missions. Le Secrétariat général et le Conseil de sécurité doivent veiller, par la diplomatie, à ce que les réserves ne touchent pas à certains éléments clés du mandat de protection des civils⁸⁶⁷, quitte à faire des concessions sur d'autres éléments non prioritaires.

Pour certains auteurs, céder au gouvernement sur des questions accessoires peut être une pente glissante⁸⁶⁸. Pour d'autres, rien en théorie, ni en pratique, ne justifie de s'incliner à tout prix devant les exigences du gouvernement hôte, et que cela ne revient pas à gérer le consentement, mais plutôt à renoncer à la responsabilité de veiller à ce que le mandat soit rempli de manière conforme aux principes⁸⁶⁹.

Pour notre part, nous estimons qu'il vaut mieux une présence, quand bien même faiblement consentie -mais non contrainte- qui dissuade, qu'une absence totale, surtout si le gouvernement est suspecté de violer les droits des civils.

Même inconditionnel, le consentement du gouvernement hôte reste rétractable après le déploiement. S'assurer de sa constance est fondamental pour une protection des civils efficiente.

B. Un consentement constant indispensable après le déploiement

L'inconstance et le retrait du consentement du gouvernement hôte sont l'une des plus anciennes et insolubles difficultés rencontrées par les opérations de paix dans

⁸⁶⁷ Dans la résolution 2625 (2022), p. 17, le Conseil de sécurité, « *souligne* que le Secrétaire général ne devrait accepter aucune restriction nationale qui nuise à l'efficacité de l'application du mandat »

⁸⁶⁸ JOHNSTONE (I.), « Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations ? », *op. cit.*, p. 177.

⁸⁶⁹ JOHNSTONE (I.), « Managing Consent – The New Variable ? », *op. cit.*, p. 33.

l'exécution du mandat de PdC. Dès la première opération de maintien de la paix, le Secrétaire Général rapporta que « la Force d'urgence a nécessairement été limitée dans ses opérations, en ce sens que l'assentiment des parties intéressées était requis conformément aux règles généralement reconnues du droit international⁸⁷⁰ ». Entre novembre 2022 et avril 2023, le Secrétaire Général recensa 174 violations des accords sur le statut des forces, dans sept missions⁸⁷¹.

Comme sus-évoqué, les opérations de paix doivent s'assurer de l'existence du consentement aux niveaux stratégique et tactique. Des deux, celui stratégique est encore plus indispensable à la protection des civils puisque son défaut conduirait la mission à se retirer ou à se muer en une mission d'imposition de la paix. En revanche, le défaut du consentement, seulement au niveau tactique, c'est-à-dire au niveau local, conduirait à l'adoption d'une posture plus robuste, sans qu'il y ait nécessairement besoin de retirer la mission. C'est ce qu'observait le Secrétaire général lorsqu'il déclarait que « les opérations de maintien de la paix ne peuvent qu'exécuter le mandat de protection des civils tant que le gouvernement hôte continue de fournir son consentement stratégique. Si ce consentement est retiré, un environnement de maintien de la paix ne s'applique plus et une action au niveau stratégique, y compris par le Conseil de sécurité, doit être considérée⁸⁷² ». L'inconstance ou le retrait du consentement après le déploiement suppose que celui-ci a existé à un moment donné, surtout au moment du déploiement. Cependant, ce consentement peut revêtir plusieurs caractères. Comme nous l'avons dit, il peut être soit fort, faible ou compromis⁸⁷³.

Plusieurs raisons peuvent justifier l'inconstance ou le retrait du consentement du gouvernement hôte après le déploiement de la mission. D'abord, comme l'explique *le rapport Brahimi*, « une partie peut accepter une présence de l'ONU uniquement pour gagner du temps et réorganiser ses forces, puis se rétracter lorsque l'opération de

⁸⁷⁰ A/3943, *op. cit.*, §. 15.

⁸⁷¹ A/78/587, 13 novembre 2023, p. 5.

⁸⁷² Projet DOMP/DAM, §. 8.

⁸⁷³ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments », *op. cit.*, p. 19.

maintien de la paix ne sert plus ses intérêts »⁸⁷⁴. Il en est de même lorsqu'initialement, le gouvernement a donné son consentement parce qu'il a considéré la mission comme un point d'entrée pour l'aide ou l'investissement humanitaire ou de développement international, ou comme un tampon contre ses adversaires⁸⁷⁵. Toujours dans le même ordre d'idée, un gouvernement peut retirer son consentement lorsqu'après le déploiement, il commence à gagner en légitimité, réussit à trouver de nouveaux partenaires économiques et militaires dont il peut se servir pour retourner l'opinion publique contre la mission de paix et s'affranchir de toute dépendance internationale.

Ensuite, il peut arriver qu'un consentement sérieux et fort au départ, fluctue ou soit retiré par le gouvernement hôte ultérieurement pour des raisons liées au contenu du mandat ou à l'exécution de certaines tâches connexes à la protection des civils, les mêmes raisons pour lesquelles il pouvait conditionner le déploiement de la mission. Comme l'explique certains auteurs, quand bien même le consentement initial a été sérieux, la surveillance des droits de l'homme, l'établissement des rapports sur les violations des droits de l'homme attribuable au gouvernement hôte et le désaccord avec celui-ci à propos de la manière dont il faut mettre en œuvre certains programmes comme la réforme du secteur de la sécurité, le programme de désarmement, sont autant de raisons pouvant justifier le consentement fluctuant ou son retrait⁸⁷⁶. On en déduit que les points de désaccord portent souvent sur des matières relevant du domaine dit « réservé » de l'État hôte. Les propos, ci-après, du représentant malien au Conseil de sécurité, lors du renouvellement du mandat de la MINUSMA, en juin 2022, l'illustrent parfaitement :

« Les membres [du CS] le savent, le Mali a toujours coopéré de bonne foi avec la force onusienne depuis sa mise en place en 2013. Toutefois, pour des impératifs de respect de la souveraineté du Mali, de coordination et de sécurité, les mouvements de la MINUSMA ne peuvent se faire qu'avec l'accord des autorités maliennes compétentes. De même, le Mali n'est pas en mesure de garantir la liberté de mouvement pour les enquêtes de la MINUSMA sans l'accord préalable du Gouvernement. Par conséquent, le Mali n'entend pas exécuter ces dispositions, malgré leur adoption par le Conseil de sécurité. En tout état de cause, le Gouvernement de la République du Mali estime que les

⁸⁷⁴ A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, *op. cit.*, p. 10, §. 48.

⁸⁷⁵ SEBASTIÁN (S.), GORUR (A.), « U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments », *op. cit.*, p. 19.

⁸⁷⁶ *Ibid.*

enquêtes sur les allégations de violations des droits de l'homme relèvent de la responsabilité principale des autorités maliennes. La MINUSMA a vocation à leur apporter l'assistance nécessaire à cet égard. Elle n'a pas vocation à se substituer au Gouvernement malien. [...] Les populations maliennes attendent de la MINUSMA qu'elle contribue à la recherche de solutions durables aux défis du Mali. Elles ne veulent pas que la MINUSMA devienne partie des problèmes de notre pays. Elles ne veulent pas non plus que les droits de l'homme soient utilisés à des fins politiques cachées.⁸⁷⁷ »

Enfin, le consentement peut vaciller, lorsqu'initialement il a été donné sous contrainte ou sous la pression internationale.

De toute évidence, la détérioration du consentement du gouvernement hôte ou son retrait affecte les stratégies de mise en œuvre efficace du mandat de PdC. Elle se manifeste souvent par une obstruction à l'exécution du mandat pouvant être traduite par le refus des visas au personnel de l'ONU⁸⁷⁸, la coupure de lignes de communication, des restrictions d'accès à certaines zones⁸⁷⁹, le refus ou la lenteur des démarches administratives de dédouanement d'équipements indispensables aux missions pour la protection des civils⁸⁸⁰... L'étape ultime est la demande de retrait de la mission de la part du gouvernement hôte, comme ce fut le cas pour la MINURCAT⁸⁸¹ et pour la MINUSMA⁸⁸².

À cet égard, la révision et la réévaluation des stratégies de PdC doivent suivre l'évolution du consentement du gouvernement sur le terrain. En outre, tous les acteurs impliqués doivent appréhender le consentement du gouvernement hôte de la même

⁸⁷⁷ S/PV.9082, 29 juin 2022, p. 7-8.

⁸⁷⁸ S/2016/510, 8 juin 2016.

⁸⁷⁹ S/RES/2304(2016), p. 2 ; entre octobre 2022 et janvier 2023, « 237 demandes de vol formulées par la MINUSMA ont été rejetées ou n'ont reçu aucune réponse de la part des autorités maliennes », S/2023/21, 6 janvier 2023, p. 14 §. 57.

⁸⁸⁰ S/2006/728, p. 7 §. 28 ; et p. 14 §. 57 et S/RES/1709 (2006), *op. cit.* ; S/2017/250, 23 mars 2017.

⁸⁸¹ La MINURCAT a été confrontée à ce défi en 2010 lorsque, suite à la demande du gouvernement du Tchad, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1923 décidant du retrait de la MINURCAT au 31 décembre 2010. Il en est de même en RDC où les autorités n'ont cessé de demander le retrait de la MONUSCO.

⁸⁸² Lors de la 9350^e séance du Conseil de sécurité du 16 juin 2023, le Gouvernement de transition du Mali a formulé une demande de retrait sans délai de la MINUSMA, confirmée dans la lettre S/2023/463. Par la résolution S/RES/2690, le CS fit droit à cette demande en mettant fin au mandat de la MINUSMA.

manière, ce qui n'est pas encore le cas⁸⁸³. En l'absence d'une vision commune, il existe une réelle confusion sur la façon dont les missions et les États membres doivent réagir si un gouvernement en vient à retirer son consentement⁸⁸⁴. Par ailleurs, afin de maintenir et de renforcer constamment le consentement du gouvernement hôte, il est nécessaire que les acteurs onusiens de premier rang, les chefs de missions, établissent une relation de confiance avec le gouvernement hôte par le biais d'un dialogue permanent. Ainsi, le Secrétaire Général, a-t-il fait part de son intention « d'étudier avec les gouvernements hôtes la possibilité de conclure des pactes qui permettraient de s'assurer que [les] mandats sont bien compris, de préciser le statut des missions et d'étayer l'engagement coordonné de la part de la communauté internationale.⁸⁸⁵ »

Enfin, le maintien d'un consentement fiable passe par une meilleure gestion des attentes du gouvernement hôte. Bien évidemment, il faut que ces attentes soient connues dès la planification de la mission ou lors du renouvellement du mandat. Autrement dit, il est primordial de savoir ce à quoi le gouvernement hôte consent, avant le déploiement et pendant le déploiement. Une fois la mission déployée, les acteurs intervenants doivent régulièrement s'assurer d'avoir les mêmes visions et de poursuivre les mêmes objectifs que le gouvernement hôte. Ensemble avec le gouvernement hôte, ils doivent veiller à une bonne répartition des rôles et doivent convenir des moyens à mettre en œuvre pour une meilleure protection des civils.

Au Mali, la MINUSMA n'a pas su gérer convenablement les attentes du gouvernement hôte et de celles des populations, lesquelles dépassaient largement ce que les États étaient disposés à consentir. Les réalités du terrain ont rendu la mission inadaptée du fait des principes encadrant son action. Les propositions faites par le Gouvernement malien allant dans le sens d'une opération plus robuste et offensive ont été timidement accueillies par les États décideurs, laissant croire que les Nations Unies font le jeu de ceux qui menacent la paix.

⁸⁸³ GORUR (A.), « Managing host-state consent and the protection of civilians » in Australian Strategic Policy Institute « Evolution of the protection of civilians in UN peacekeeping », July 2019, p. 13.

⁸⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁸⁵ A/70/357- S/2015/682, 2 septembre 2015, p. 17, §. 64.

Si le consentement du gouvernement hôte est nécessaire pour le déploiement de l'opération, il n'en va pas toujours de son efficacité. Celle-ci est tributaire d'autres facteurs notamment locaux liés à l'implication des populations locales dans la conception du mandat de PdC et dans la priorisation de leurs besoins.

SECTION II. L'INDISPENSABLE MISE À CONTRIBUTION DES ACTEURS LOCAUX

L'adoption d'une résolution portant mandat de PdC résulte généralement d'une incapacité de l'État hôte à protéger sa population. Pour cette raison, l'une des dimensions de la protection des civils est d'amener progressivement l'État en proie à un conflit armé à se doter d'instruments et de mécanismes de protection des droits humains à long terme. La protection des civils au moyen du processus politique et par la mise en place d'un environnement protecteur passe incontestablement par la réalisation de tâches connexes à la PdC parmi lesquelles, la conclusion d'un accord de paix, l'adoption d'une nouvelle Constitution, l'organisation d'élections répondant aux normes internationales, le désarmement la réforme du secteur de la sécurité...

Si les Missions de paix ayant pour mandat la protection des civils sont généralement accusées d'être des entreprises néocoloniales et impérialistes, exerçant une quasi-tutelle internationale pour promouvoir des solutions occidentales inadaptées aux problèmes des États dans lesquels elles interviennent⁸⁸⁶, c'est bien parce qu'elles participent à la restructuration des États sans une réelle implication des acteurs locaux.

Par « acteurs locaux », nous entendons le gouvernement hôte, les groupes armés et les civils d'un territoire donné. Bien souvent, la participation se limite aux élites gouvernementales, politiques, aux groupes armés et à une catégorie d'acteurs parfois considérés à tort « d'initiés⁸⁸⁷ ».

⁸⁸⁶ PICCOLINO (G.), KARLSRUD (J.), « Withering Consent, but Mutual Dependency: U.N. Peace Operations and African Assertiveness », *Conflict, Security, and Development*, n°. 4 (2011), p. 449 ; AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *Foreign Affairs* 98, n°. 1, 2019, p. 111.

⁸⁸⁷ POULIGNY (B.), « Local ownership », dans CHETAIL (V.) (dir.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford University Press, 2009, p. 33.

Dans cette section, nous voulons donc mettre un accent particulier sur la place qui doit être celle des populations locales, car leur implication dans les processus décisionnels liés à l'élaboration, la planification et l'exécution du mandat demeure très marginale. Il ne s'agit donc pas de soutenir que les Nations Unies ne tiennent jamais compte du contexte ni des aspirations locales dans la mise en œuvre des mandats de PdC⁸⁸⁸. Mais, il s'agit plutôt de démontrer que derrière le concept opérationnel de « la protection des civils » dans les opérations de paix se cachent des idéaux de « paix libérale », d'« État de droit » au contenu « non négociable⁸⁸⁹ » laissant peu de place aux particularismes locaux, à l'appropriation nationale et locale⁸⁹⁰.

En pratique, contrairement aux discours promus dans les arènes des Nations Unies⁸⁹¹, les populations demeurent peu associées à la conception et à la mise en œuvre de certaines tâches essentielles qui contribuent à la création d'un environnement protecteur. Puisque ces choix stratégiques ne procèdent pas toujours de leur volonté manifeste, ceux-ci se déresponsabilisent et se désintéressent de la mise en œuvre du mandat de PdC.

L'implication des acteurs locaux doit donc passer par leur plus forte association aux processus décisionnels ayant trait à la reconstruction de l'État (§.1) et par leur

⁸⁸⁸ Ces dernières années, les opérations de paix étant des missions multidimensionnelles et intégrées, elles travaillent avec l'équipe-pays des Nations Unies dont font partie certaines agences comme l'UNICEF, le PNUD, lesquelles sont plus en contact avec les populations une fois les mandats des opérations adoptés. Au sein même des missions de paix, « les spécialistes des affaires civiles remplissent également une importante fonction de liaison entre la mission et les parties prenantes externes de la protection des civils, parmi lesquelles les communautés locales et les acteurs de la société civile. » Voir, Nations Unies, DOP/DAM, « Manuel sur les affaires civiles », 2012, p. 58.

⁸⁸⁹ RICHMOND (O. P.), « UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus », *International Peacekeeping*, n° 11 : 1, 2004, p. 88 ; SENDING (O. J.), « Why Peacebuilders Fail to secure Ownership and be Sensitive to Context », NUPI Working Paper 755, Security in Practice 1. 2009, p. 5.

⁸⁹⁰ En général, l'appropriation locale s'entend, d'une part, de la capacité des acteurs locaux à participer à la fixation des priorités, à la prise de décisions, à la conception et à l'exécution des principales activités d'un mandat, d'autre part, de leur capacité à faire siennes les retombées de ces activités.

⁸⁹¹ A/RES/71/148, §. 15 ; A/RES/70/118, §. 13 ; A/RES/69/123, §. 9 ; S/2009/304, §. 7. Dans la résolution S/RES/2282 (2016), §. 3, le Conseil de sécurité « réaffirme qu'il importe que les activités de consolidation de la paix soient prises en main et dirigées par le pays concerné, sachant que la responsabilité de la pérennisation de la paix incombe aussi bien au gouvernement qu'aux autres parties prenantes nationales et, à cet égard, souligne que ces activités doivent être ouvertes à tous de façon à ce que les besoins de tous les groupes de la société soient pris en compte » Voir aussi, A/72/707/S/2018/43, p. 20, §. 59.

responsabilisation dans l'exécution du mandat une fois la mission déployée d'autre part (§.2).

§.1. L'implication des acteurs locaux dans la planification des tâches de PdC

La plupart du temps, l'examen des opérations de paix ayant pour mandat la PdC révèle que les attentes et intérêts de la communauté nationale ne coïncident pas toujours avec ceux des intervenants étrangers qui décident quasi discrétionnairement du contenu des mandats de PdC, lors de sa planification. Il faut entendre par « planification », « l'évaluation, la phase d'élaboration des plans, le suivi durant la mise en œuvre et l'examen des opérations de maintien de la paix.⁸⁹² »

Au Conseil de sécurité, les décideurs n'ont pas les mêmes visions ni les mêmes attentes d'un mandat de PdC. De même, ils n'accordent pas la même importance ni la même priorité à l'exécution des différentes tâches du mandat qui concourent à la protection des civils. Cela l'est encore moins sur le plan national. Ces attentes, parfois démesurées, contradictoires et disharmonieuses entre elles, conduisent généralement à des espoirs déçus de part et d'autre, entraînant ces dernières années un vent de contestation et de rejet des missions de PdC par les civils qu'elles ont pour mission de protéger. Elles sont parfois accusées d'avoir des agendas cachés, parce que leurs actions ne répondent pas directement aux besoins réels des civils.

Or pour garantir une appropriation locale du mandat et un partage des responsabilités y afférentes, la définition des tâches du mandat doit se baser sur les besoins locaux davantage que sur les contraintes externes⁸⁹³. La préoccupation à ce niveau doit donc être de savoir précisément quelles sont les attentes de la population, sachant que celles-ci peuvent être différentes de celles du gouvernement hôte et des groupes armés.

⁸⁹² Nations Unies, DOMP|DAM, « Politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions concernant la planification et l'examen des opérations de maintien de la paix », Réf. 2016,09, p. 2.

⁸⁹³ TARDY (Th.), *Gestion de crise, maintien de la paix : Acteurs, activités, défis*, op. cit., p. 182.

Pour une protection efficace, il est nécessaire que le mandat de PdC procède d'une identification concertée des besoins des populations avec celles-ci (A), tout comme l'ordre des priorités à accorder à la satisfaction de ces besoins (B).

A. L'évaluation concertée des besoins réels

Un des principes de la politique de planification des missions de paix est la participation⁸⁹⁴. Cependant, cette participation à l'évaluation des besoins et des priorités lors de la phase de démarrage ne fait intervenir que des acteurs institutionnels onusiens, parfois des acteurs régionaux, rarement le gouvernement hôte et les populations locales⁸⁹⁵. En effet, comme l'ont reconnu les membres du *Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État*, « [l]es partenaires internationaux contournent souvent les intérêts et les acteurs nationaux, en fournissant l'aide d'une manière trop technocratique qui sous-estime l'importance d'harmoniser le contexte national et local et soutient des résultats à court terme au détriment des résultats durables sur le moyen à long terme par le renforcement des capacités et des systèmes.⁸⁹⁶ »

Dans le cadre spécifique de la PdC, ce n'est qu'une fois sur le terrain que d'autres composantes de la mission, notamment la composante des affaires civiles, sont chargées d'interagir avec les communautés locales en vue d'affiner certains aspects du mandat. Si des efforts sont consentis pour consulter plus souvent le gouvernement hôte, les populations locales demeurent absentes de ces différentes phases, si bien que les mandats sont élaborés sur la base d'idées préconçues de ce que sont les besoins et attentes des populations. Et pourtant, la politique sur la protection des civils reconnaît que « la consultation des populations locales doit systématiquement éclairer les

⁸⁹⁴ Nations Unies, DOMP|DAM, « Politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions concernant la planification et l'examen des opérations de maintien de la paix », Réf. 2016,09, p. 7.

⁸⁹⁵ Les lignes directrices du département des opérations de maintien de la paix et du département de l'appui aux missions relatives à la collaboration avec la société civile (Référence n° 2017.06, mai 2017) n'envisagent la participation de la société civile qu'à partir de la phase de mise en œuvre du mandat, quand bien même les stratégies de collaboration avec la société civile doivent être incorporées dès le début des activités de planification.

⁸⁹⁶ Voir, « New Deal pour l'Engagement dans les États fragiles », p. 1.

actions, plans et programmes de protection des civils. Elle suppose des échanges réguliers, substantiels, sûrs et respectueux avec les femmes, les hommes, les filles et les garçons, l'objectif étant de comprendre leurs préoccupations et d'en tenir compte, de donner aux organisations et aux acteurs locaux les moyens d'agir et de soutenir les mécanismes existants en vue de garantir des résultats pérennes.⁸⁹⁷ »

En adoptant une approche descendante, qualifiée « d'emporte-pièce⁸⁹⁸ », qui permet l'adoption d'un mandat, prêt-à-exécuter, avec l'accord des élites qui n'ont que peu de marges de manœuvre⁸⁹⁹, les intervenants externes négligent l'approche ascendante qui devrait plutôt s'appuyer sur les connaissances locales et qui aurait pu permettre aux populations de concevoir la meilleure façon de promouvoir la paix⁹⁰⁰.

On peut légitimement espérer qu'en donnant son consentement au déploiement de la mission, le gouvernement s'est exprimé au nom de la population et que les besoins exprimés par celui-ci ne peuvent être que ceux du peuple qu'il représente.

Tel n'est souvent pas le cas, car, les intérêts et priorités du gouvernement ne coïncident pas toujours avec ceux de la population, sachant aussi qu'il est rare, dans les contextes de crise ou de conflit, que le gouvernement ait la légitimité juridique et démocratique nécessaire pour représenter le peuple et porter sa voix convenablement. Comme le rapportent certains auteurs, au Mali, « c'est l'État malien qui, à bien des égards, définit l'ordre du jour et non les simples citoyens. Ceci représente un défi pour la MINUSMA, car son principal interlocuteur n'agit pas toujours dans l'intérêt du peuple. Plus important encore, certaines localités du centre et du nord du Mali considèrent l'État, le gouvernement et ses représentants comme illégitimes et les voient comme de

⁸⁹⁷ « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019,17, novembre 2019, p. 10, §. 37.

⁸⁹⁸ AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *Foreign Affairs* 98, n°. 1, 2019, p. 112.

⁸⁹⁹ Dans une lettre adressée au Conseil de sécurité, le Gouvernement du Mali observa que « l'adoption de la résolution 2640 (2022), portant renouvellement du mandat de la MINUSMA, le 29 juin 2022, malgré les fortes réserves exprimées par le Mali sur certaines dispositions, illustre la marge de manœuvre limitée de notre pays sur la teneur des résolutions relatives à la MINUSMA. » S/2023/36, 16 janvier 2023, p. 25.

⁹⁰⁰ AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *op. cit.*, p. 102.

véritables prédateurs. Ceci empêche la Mission d'être tout à fait inclusive au moment de mettre en place ses stratégies.⁹⁰¹ »

Plusieurs raisons permettent de justifier ce manque d'implication des acteurs locaux dans les processus décisionnels pré et post déploiement. D'abord, l'urgence avec laquelle les mandats sont élaborés pour permettre un déploiement rapide des missions ne permet pas de consulter les populations. En outre, les contextes d'intervention, généralement caractérisés par le déplacement massif de populations, ne sont pas favorables à une consultation directe du peuple ni à sa consultation par le biais des organisations de la « société civile⁹⁰² ». Et, même si consultation, il doit y avoir, « le niveau de représentation à privilégier élites ou base ; représentation du pouvoir ou de l'opposition ; officiels ou société civile : population masculine exclusivement ou prise en compte du rôle des femmes (en référence à la résolution 1325 du Conseil de sécurité) - est également problématique.⁹⁰³ ».

Parfois, même dans les situations où les demandes du gouvernement hôte concordent avec celles des populations, les opérations peuvent ne peut pas les prendre en compte soit pour des raisons de principes, politiques ou simplement par manque de moyens. À ce propos, le représentant du gouvernement malien affirmait lors d'une réunion au Conseil de sécurité, que « [l]e mandat de protection des civils de la MINUSMA doit être adapté à nos besoins – besoins sécuritaires, besoins économiques et besoins

⁹⁰¹ VAN DER LIJN (J.) (dir.), « Évaluation de l'efficacité de la Mission des Nations Unies au Mali/MINUSMA » Effectiveness of Peace Operations Network | Institut norvégien des relations internationales, Rapport 4/2019, p. 3.

⁹⁰² Selon les lignes directrices du département des opérations de maintien de la paix et du département de l'appui aux missions relatives à la collaboration avec la société civile, « [l]a société civile est un espace politique consacré à l'action collective volontaire, organisée, pacifique et libre de toute coercition, menée par un large éventail d'acteurs sociaux qui sont motivés par des intérêts, valeurs ou objectifs communs dans le but de promouvoir des idées ou visées collectives. À cet égard, la société civile est distincte des acteurs étatiques et du secteur privé, mais elle ne comprend pas que les organisations non gouvernementales locales (ONG) ou les organisations de la société civile : elle englobe également les particuliers, les défenseurs des droits de l'homme, les médias et journalistes indépendants, les dirigeants communautaires, y compris religieux, et les autorités autochtones et coutumières (lorsqu'elles ne font pas partie des institutions étatiques), les syndicats, les associations de femmes, les groupes de jeunes, les mouvements sociaux et les communautés de médias sociaux ou tout autre acteur social poursuivant avec détermination le maintien, la modification ou la transformation des paramètres sociopolitiques, économiques, moraux et culturels de la société. » Référence n° 2017.06, mai 2017, p. 3.

⁹⁰³ TARDY (Th.), *Gestion de crise, maintien de la paix : Acteurs, activités, défis*, op. cit. p. 181.

socioculturels – et à la situation qui règne dans ces régions du Nord. Pour anticiper ou contrer ces menaces, on aura besoin que ce mandat soit un mandat robuste. On a déjà parlé de mandat robuste dans l’une des dernières résolutions. Mais on ne fait pas la différence entre le moment où le mandat n’était pas robuste et le moment où il est devenu robuste. Il faut donc le rendre encore beaucoup plus robuste.⁹⁰⁴ »

Ce constat conduit les populations à considérer les intervenants comme étant « aveugles » et « arrogants »⁹⁰⁵. D’une part, ils sont aveugles aux facteurs locaux qui sont essentiels à la mise en place d’un environnement protecteur parce que leur cadre de référence est calqué sur des modèles universels qui s’appuient fortement sur l’expérience, l’expertise et les institutions occidentales. D’autre part, ils sont arrogants parce qu’ils sous-estiment les capacités et expertises locales et sont convaincus que les solutions venant de l’extérieur sont plus légitimes que ceux des acteurs locaux⁹⁰⁶.

La conception et la planification des mandats de PdC doivent partir d’une fine connaissance du contexte national, c’est-à-dire, d’une identification des besoins basée sur ce que vivent et expérimentent les civils. Contrairement à la Russie qui estime que « la priorité devrait être donnée à la communication et aux interactions avec les gouvernements hôtes, plutôt qu’avec la population locale et les organisations de la société civile⁹⁰⁷ », la participation de la population locale « permet à [celle-ci] d’établir un degré d’appropriation de sa situation et le sentiment de contribuer et de faire une différence, plus particulièrement lorsqu’elle voit ses suggestions ou son opinion prises en considération.⁹⁰⁸ »

Il ne suffit donc pas d’organiser des réunions officielles qu’avec le gouvernement hôte et d’envoyer des experts du secrétariat sur le terrain ; il faut une coordination qui permette de s’adresser véritablement aux individus, aux organisations locales et de s’assurer que leurs priorités sont réellement prises en compte. Certaines initiatives

⁹⁰⁴ S/PV.8218, p. 9.

⁹⁰⁵ SENDING (O. J.), « Why Peacebuilders Fail to secure Ownership and be Sensitive to Context », NUPI Working Paper 755, Security in Practice 1. 2009, p. 1.

⁹⁰⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁰⁷ A/72/110-S/2018/815, 10 septembre 2018, p. 1.

⁹⁰⁸ MANTON (R.), « Protection des civils », *op. cit.*, p. 34.

rares, basées sur cette approche, sont mises en œuvre en RDC, en RCA et au Mali, grâce à la constitution d'équipes mixtes, qui sont déployées afin de recueillir des informations et de contribuer à la conception de plans d'action adaptés aux priorités locales.

B. L'identification concertée des activités prioritaires

Il est aussi rappelé dans la politique de planification des missions que l'équipe de planification des opérations de maintien de la paix doit clairement définir les priorités stratégiques concernant la ou les phases initiales⁹⁰⁹. Sur le terrain, ces priorités stratégiques définies au siège doivent en principe être affinées par le Commandant de la mission, en tenant compte des données tirées de l'analyse du conflit, des attentes et besoins de la population, et de plusieurs autres paramètres.

Théoriquement, tous les acteurs considèrent que la protection des civils doit être la priorité d'une mission ayant reçu ce mandat. Cependant, rappelons que la protection des civils reste un concept vague qui peut être mis en œuvre de différentes manières. Le concept opérationnel de la PdC prévoit ainsi trois niveaux complémentaires de protection, lesquels doivent être poursuivis de manière simultanée : la protection au moyen du processus politique (niveau 1), la protection contre la violence physique (niveau 2) et la protection par la mise en place d'un environnement protecteur (niveau 3)⁹¹⁰.

En pratique, on constate que chaque acteur définit sa priorité en fonction de ses propres intérêts ou capacités. Faute de moyens et de capacités militaires nécessaires, les Nations Unies priorisent souvent les activités de protection qui nécessitent moins d'engagements militaires. Un soutien préférentiel est accordé aux efforts politiques devant déboucher sur un règlement durable du conflit à travers la promotion du

⁹⁰⁹ Nations Unies, DOMP/DAM, « Politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions concernant la planification et l'examen des opérations de maintien de la paix », Réf. 2016,09, p. 15.

⁹¹⁰ DOMP/DAM, « Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations », *op. cit.*, p. 1, §. 2 [traduction libre] ; voir également DOMP/DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies », *op. cit.*, p. 6-8.

dialogue et la réconciliation nationale, la restauration de l'autorité de l'État. L'attention est davantage concentrée sur l'État plutôt que sur les individus, d'autant que les opérations sont appelées à aider et à appuyer l'État hôte en ce sens. Ainsi, lors de l'adoption de *l'Aide-mémoire sur la protection des civils en période de conflit armé* (2010), les représentants des délégations russes et soudanaises ont tenu à rappeler dans leurs interventions que « la protection des civils passe avant tout par la paix », et que « l'Organisation des Nations Unies doit donc accorder la priorité au rétablissement de la paix et ne pas se laisser distraire par d'autres questions liées aux conflits.⁹¹¹ »

Or dans les contextes de conflits armés comme au Mali, RCA, Soudan, c'est bien la protection contre les violences physiques qui constituent la priorité aux yeux des civils, et non pas les élections, ou l'adoption d'une nouvelle Constitution ou encore la signature contrainte d'accords de paix qui ne sont, par ailleurs, jamais respectés. Pour Séverine AUTESSERRE, les Nations Unies font une fixation sur les élections⁹¹², ignorant que les populations qui se trouvent en dehors des capitales, dans la majorité des cas, peuvent s'administrer plus efficacement grâce à des structures traditionnelles de règlement des différends et de médiation.

Certes, la protection des civils au moyen du processus politique et par la création d'un environnement protecteur est nécessaire et indispensable. Cependant, elle reste un processus de reconstruction lent et chronophage dont les civils n'apercevront les dividendes que bien des années plus tard, si tant est qu'ils soient encore vivants. Bien que le concept opérationnel prévoie une exécution simultanée de toutes les activités relevant aussi bien de la protection *stricto sensu* que de la protection *largo sensu*, celles tendant à la protection contre la violence physique restent négligées en tant que priorité.

Tandis que les populations attendent une protection immédiate contre les différents types de violences dont elles font l'objet et une mise à l'abri contre la faim, les opérations de la paix entendent les protéger en réformant l'État en profondeur selon les standards occidentaux, dont ils sont les fervents défenseurs et promoteurs. Quant

⁹¹¹ S/PV.6427 (Reprise 1), p. 28 ; CS/10089 du 22 novembre 2010.

⁹¹² AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *Foreign Affairs* 98, n°. 1, 2019, p. 110.

au gouvernement hôte et aux groupes armés, le premier pense principalement à la préservation et à la légitimation de son pouvoir⁹¹³, alors que les seconds espèrent tirer le plus profit de l'intervention extérieure pour une prise en compte de leurs revendications et une légitimation de leur existence.

Pour toutes ces raisons, les mandats des opérations de paix demeurent incompris et les objectifs poursuivis sont méconnus par les populations civiles. Ce manque de compréhension affecte l'évaluation négative que les civils font des missions dans la mesure où, la capacité des missions à assurer prioritairement la protection des civils, est le principal critère à l'aune duquel ceux-ci évaluent les missions. Les manifestations publiques des populations exigeant le retrait de la MONUSCO en 2022 et les violences qui les ont émaillées en sont une illustration concrète. Dans la gestion de cette crise, les Nations Unies et leurs experts, au lieu de se poser les bonnes questions, ont préféré réduire ce qu'on leur reproche à une instrumentalisation de la population et à des campagnes de désinformations les visant. Cette demande de retrait émanant de la population s'ajoute à celle du gouvernement qui n'a cessé de renouveler la sienne depuis 2010.

La contribution de la population aux choix stratégiques et à tous les niveaux ne peut qu'être bénéfique à la protection des civils. En outre, les dynamiques des conflits et les menaces pouvant différer d'une région à l'autre dans un même pays, l'implication constante des civils est nécessaire pour une adaptation réelle des solutions proposées par les missions à chaque situation⁹¹⁴. Enfin, puisqu'ils sont au plus près du terrain, les populations sont les seules à pouvoir fournir des informations tactiques détaillées, fiables, indispensables pour un système d'alerte précoce et rapide⁹¹⁵. Dès lors, au-delà de leur implication dans l'identification des besoins d'une manière générale et de leur priorisation en particulier, les opérations de paix doivent s'assurer d'une large et réelle

⁹¹³ À titre illustratif, en 2010, le gouvernement congolais a expressément demandé aux Nations Unies d'accorder une priorité aux réformes nationales, reléguant au second plan la protection des civils contre les violences physiques à l'Est du pays. Les Nations Unies ont fini par y faire droit alors que cela ne correspondait aucunement à la réalité sur le terrain. Voir : S/2010/164, 30 mars 2010.

⁹¹⁴ DPKO|DFS|DPET, « Guidelines on understanding and integrating local perceptions in UN Peacekeeping », Ref. 2014.08, June 2014, p. 5.

⁹¹⁵ KELLY (M.), *Protecting Civilians : Proposed Principles for Military Operations*, Washington, DC: Centre Henry L. Stimson, 2010, p. 28

participation des acteurs locaux à l'exécution du mandat, notamment à la mise en place d'un environnement protecteur à long terme.

§.2. L'association des acteurs locaux à la restauration d'un environnement protecteur

Aux Nations Unies⁹¹⁶, l'État de droit⁹¹⁷, démocratique⁹¹⁸, reposant sur l'économie libérale, est érigé en modèle d'organisation politique et économique d'une société⁹¹⁹.

Cela est dû au fait que les régimes démocratiques soient considérés comme celles qui garantissent la paix et la sécurité internationales⁹²⁰, tout en étant plus respectueux des droits humains⁹²¹.

⁹¹⁶ Entre autres, voir : A/47/277-S/24111, §. 59 ; A/RES/48/132, 20 décembre 1993 ; A/RES/49/194, 23 décembre 1994 ; A/RES/50/179, 22 décembre 1995 ; A/RES/51/96, 12 décembre 1996 ; A/RES/52/125, 12 décembre 1997 ; A/RES/55/99, 4 décembre 2000 ; A/RES/57/221, 18 décembre 2002 ; S/2004/616/, 23 août 2004 ; S/PRST/34, 6 octobre 2004 ; A/RES/60/1, 25 septembre 2005, §§. 119, 134 ; A/RES/65/32, 6 décembre 2010, §. 5 ; A/RES/66/102, 9 décembre 2011, §. 7.

⁹¹⁷ Selon le *dictionnaire de droit international public*, l'État de droit est un « État dont l'organisation interne est régie par le droit et la justice », SALMON (J.) (dir.), *op. cit.*, « État de droit », p. 456. À propos du concept d'État de droit, voir SFDI, *L'État de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 11-101. L'État de droit est également défini comme un « principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatible avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. » *Note d'orientation du Secrétaire général, Aide à la consolidation de l'état de droit : l'approche de l'ONU*, avril 2008, p. 1.

⁹¹⁸ Voir D'ASPREMONT (J.), *L'état non démocratique en droit international : Étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, *op. cit.*, p. 1.

⁹¹⁹ Sur le sujet, voir VANSPRANGE (E.), *L'état de droit à l'épreuve de la paix : l'édification de l'état de droit par les Nations Unies dans les situations de conflit et sorties de conflit*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 8 & Université libre de Bruxelles, 646 p. Voir également : MEHDI (R.) (dir.), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État, Colloque des 14 et 15 décembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, 238 p. ; TARDY (Th.), *Gestion de crise, maintien de la paix : Acteurs, activités, défis*, *op. cit.*, p. 231 ; SENDING (O. J.), « Why Peacebuilders Fail to secure Ownership and be Sensitive to Context », NUPI Working Paper 755, Security in Practice 1. 2009, p. 1.

⁹²⁰ ANNAN (K.), « Democracy as an International Issue », *Global Governance*, vol. 8, n° 2, p. 137.

⁹²¹ MVE ELLA (L.), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, mare & martin, 2021, p. 335.

Cette conviction a conduit à la création d'organes subsidiaires, tels que la Commission de consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et à une densification des composantes des opérations de paix des Nations Unies. À travers l'accomplissement des tâches de restauration de l'autorité de l'État et de consolidation de la paix, concourant ainsi à une mise en œuvre efficiente du mandat de PdC, les Nations Unies finissent toujours par imposer « un certain type d'État⁹²² », un modèle d'État libéral qui promeut l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, et la bonne gouvernance⁹²³.

Bien que le gouvernement hôte ait donné son accord au déploiement de la mission d'une part et que cela suppose qu'il adhère au contenu du mandat d'autre part, la tendance qui consiste à imposer un modèle d'État libéral sans une réelle prise en compte des aspirations des peuples et une adaptation de celui-ci à leur contexte remet en cause, dans une certaine mesure, certains principes clés du droit international public, en l'occurrence le principe d'autonomie constitutionnelle des États⁹²⁴ ayant pour fondement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, énoncé à l'article 1, paragraphe 2 de la Charte. En effet, la CIJ, dans son avis consultatif relatif au *Sahara occidental*, a reconnu qu'« [a]ucune règle de droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde⁹²⁵ ». Il en a été de même dans une autre affaire lorsque les juges observaient que « [q]uelque définition qu'on donne du régime du Nicaragua, l'adhésion d'un État à une doctrine particulière ne constitue pas une

⁹²² BEN ATTAR (O.), *Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective*, Thèse en droit public, Université de Lorraine, 2012, p. 590.

⁹²³ A/RES/55/2, al.1 sous le point V : « Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance » ; voir aussi, MORIN (J-Y.), « L'État de droit : émergence d'un principe du droit international », *RCADI*, vol. 254, 1995, p. 30-31 ; MOUTON (J-D.), « Réflexion sur le paradigme des relations entre droit international et droit interne à partir du processus d'internationalisation des Constitutions dans les États en crise », dans *Droit, liberté, paix, développement, Mélanges offerts à Madjid BENCHIKH*, Pedone, 2011, p. 16 ; KLEIN (P.), « L'administration internationale de territoire : Quelle place pour l'État de droit ? », dans *L'État de droit en droit international, colloque de Bruxelles de la SFDI*, Paris, Pedone, 2009, p. 386.

⁹²⁴ AGNU, Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies ».

⁹²⁵ *Sahara occidental, Avis consultatif, CIJ, Recueil 1975*, p. 43, §. 94.

violation du droit international coutumier ; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un État a de choisir son système politique, social, économique et culturel.⁹²⁶ » Dès lors, en dehors de tout cadre conventionnel, aucune règle générale du droit international n'oblige les États à adopter ce modèle d'État. Si les gouvernements hôtes des États dans lesquels interviennent les opérations de paix font malgré tout « ce choix », c'est parce que dans bien de cas, la conditionnalité⁹²⁷ de l'appui international les y contraint. Tout compte fait, il est possible de soutenir que la généralisation de la pratique d'instauration du modèle d'État de droit, démocratique et libéral dans les processus de reconstruction des États défaillants conduit à l'émergence d'un principe, voire d'une règle de *Soft law* ou qui relève de la *lex feranda* en la matière.

À n'en point douter, la remise en route de l'autorité souveraine des gouvernants, à travers la redistribution des compétences étatiques, passe nécessairement par une remise en cause du principe de souveraineté⁹²⁸ ; l'« internationalisation contrainte de compétences étatiques⁹²⁹ » ayant pour but de doter l'État de capacités pouvant lui permettre de mieux protéger la population. Cependant, les expériences au Mali, au Soudan, en RCA et au RDC, montrent que cette démarche n'est pas forcément gage d'une protection efficiente des civils à court terme ni à long terme. Elle peut, par ailleurs, porter atteinte à la légitimité de la mission de paix auprès des populations, avec, *in fine*, la récurrente problématique de l'appropriation nationale et locale. Comme l'a reconnu le Secrétaire Général, « l'appui des populations locales est [...] indispensable si l'on veut que l'action menée soit efficace. Les opérations de maintien

⁹²⁶ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, *op. cit.*, p.133, §. 263.

⁹²⁷ JOLY (C.), « La conditionnalité politique », dans MEHDI (R.) (dir.), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*, *op. cit.*, p. 63-74.

⁹²⁸ Voir en ce sens, DAILLIER (P.), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, vol. 314, 2005, p. 275-293.

⁹²⁹ BEN ATTAR (O.), *Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective*, Thèse en droit public, Université de Lorraine, 2012, p. 185.

de la paix des Nations Unies doivent bénéficier du soutien de l'opinion publique dès leur déploiement sur le terrain.⁹³⁰ »

Puisqu'« il n'existe pas de modèle unique pour le développement de l'État de droit⁹³¹ », l'édification d'un nouvel ordre constitutionnel protecteur des droits humains (A) et surtout la désignation des représentants auxquels revient la responsabilité première de leur protection (B) ne peuvent se faire sans la participation des populations.

Dans cette partie, nous nous intéressons plus à la place des populations locales dans l'exécution de ces activités qu'aux résultats des celles-ci, sachant que le premier conditionne le second.

A. La participation des populations au rétablissement d'un ordre constitutionnel protecteur

Les contextes d'intervention étant souvent ceux qui font suite à un changement inconstitutionnel de gouvernement, une abrogation de la Constitution, un écroulement de l'appareil de sécurité et de défense de l'État, les opérations de paix sont appelées, ces dernières années, à assister les acteurs locaux dans la création d'un environnement protecteur par l'assistance à la tenue d'un référendum constitutionnel⁹³², l'assistance technique, logistique et de surveillance des processus électoraux⁹³³, l'assistance à la réforme du secteur de sécurité⁹³⁴ et à la remise sur pied des appareils juridictionnels de l'État. Ces domaines sont les domaines auxquelles se consacrent prioritairement les missions de paix ayant pour mandat la protection des civils pour l'évidente raison qu'ils sont incontestablement ceux qui permettent à l'État de retrouver la maîtrise de la violence légitime et à ses dirigeants d'ériger le respect des droits de l'homme en

⁹³⁰ A/70/357- S/2015/682, 2 septembre 2015, p. 17, §. 64.

⁹³¹ A/72/268, p. 3, §. 5.

⁹³² S/RES/1565 (2004), §. 7 ; S/RES/1814 (2008), §. 5 ; S/RES/2149 (2014), p. 11 ; S/RES/2295 (2016), p. 9. S/RES/2423 (2018), p. 12.

⁹³³ S/RES/1270 (1999), p. 3 ; S/RES/2109 (2013) ; p. 10 ; S/RES/2149 (2014), p. 10 ; S/RES/2295 (2016), p. 9.

⁹³⁴ S/RES/2149 (2014), p. 12 ; S/RES/2100 (2013), p. 7.

principe de gouvernance. D'ailleurs, la capacité des institutions nationales de sécurité à protéger les civils et à faire respecter les droits humains est un prérequis essentiel au retrait d'une opération de paix.

Bien entendu, la réalisation de ces tâches n'intervient qu'après qu'un accord de paix ait été trouvé entre les belligérants, s'il n'en existe pas avant le déploiement des missions.

Parmi ces tâches, l'adoption d'une nouvelle Constitution est l'une des premières auxquelles contribuent les opérations de paix puisque la construction d'une société démocratique ne se conçoit que dans le cadre d'un État doté d'une Constitution⁹³⁵. En effet, il est impossible d'assurer une protection effective des droits et libertés dans un État sans que son ordre juridique interne y soit favorable. C'est donc par l'ordre juridique interne⁹³⁶, au sommet duquel se trouve la Constitution, que l'État emménage les modalités de dévolution, d'application du pouvoir et la garantie des droits fondamentaux.

Selon le degré de défaillance de l'État hôte, le rôle que s'attribuent les Nations Unies, à travers les opérations de paix, dans l'élaboration et adoption du texte constitutionnel varie. Comme l'observait la « doctrine Capstone », la capacité de l'État aux niveaux central et local est parfois si faible que les missions doivent assurer temporairement certaines fonctions de l'État, soit directement, comme dans le cas de l'Administration transitoire⁹³⁷, soit par le biais d'un rôle d'appui de l'État⁹³⁸.

Ainsi, leur contribution peut prendre plusieurs formes, allant d'un simple accompagnement technique à un exercice partagé de la compétence constituante, en passant par la désignation du pouvoir constituant ou encore l'établissement d'un calendrier. L'objectif poursuivi ici n'est pas de développer ces différentes modalités

⁹³⁵ DUHAMEL (O.), TUSSEAU (G.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd., Seuil, 2016, p. 51.

⁹³⁶ L'ordre juridique peut être défini comme « l'ensemble, structuré en système, de tous les éléments entrant dans la constitution d'un droit régissant l'existence et le fonctionnement d'une communauté humaine » dans LEBEN (C.), « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, 1/2001 (n° 33), p. 19-40.

⁹³⁷ Comme ce fut le cas au Kosovo au Timor oriental, au Cambodge, en Bosnie-Herzégovine.

⁹³⁸ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 43.

de contribution des Nations Unies à l'œuvre constituante des États en crise largement étudiées par la doctrine⁹³⁹ ni des incidences d'une telle entreprise sur la souveraineté de l'État-hôte⁹⁴⁰.

Par contre, ce qu'il convient de souligner, c'est qu'à travers leur participation à l'œuvre constituante, ce qui relève par ailleurs d'une démarche d'« ingénierie⁹⁴¹ », le Conseil de sécurité parvient toujours à imposer la présence de certaines normes constitutionnelles et principes de référence, ayant une valeur particulière dans les ordres internes des États, « en réalisant une constitutionnalisation contrainte de certaines normes de droit international, soit en obligeant les États à intégrer des conventions internationales à leur socle constitutionnel national, soit en les obligeant à intégrer dans leur socle constitutionnel des valeurs garantissant la légitimité démocratique des organes étatiques⁹⁴² ». Ce faisant, la Constitution d'un État dont le caractère doit être national par essence⁹⁴³ devient l'objet d'un « compromis contraint⁹⁴⁴ » entre l'opération de paix ayant un mandat de protection des civils- ou non- et l'État hôte qu'elle assiste.

Toutefois, plusieurs approches permettent d'atténuer le degré d'internationalisation de la norme fondamentale. D'abord, l'élaboration du texte, bien qu'encadrée, peut être laissée à la charge de représentants nationaux, comme c'est bien souvent le cas.

⁹³⁹ NDJIMBA (K.), *L'internationalisation des Constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre droit international et droit constitutionnel*, thèse de doctorat, Nancy 2, 2011.

⁹⁴⁰ Sur le sujet, voir, DJERI (O.), *Les États défaillants en droit international. Contribution à l'étude du phénomène étatique*, Thèse en droit public, Université Grenoble Alpes, 2023, p. 477-490.

⁹⁴¹ LIKIBI (R.), *Le rôle de l'ONU dans la construction démocratique des États en Afrique noire : l'ingénierie démocratique*, Thèse en droit public, Université Nancy II, 2002 ; ANDZOKA ATSIMOU (S.), *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique ? Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo-Brazzaville*, L'Harmattan, 2016, 600 p.

⁹⁴² BEN ATTAR (O.), *Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective*, op. cit., p. 311-327.

⁹⁴³ CONSTANTINESCO (V.), PIERRE-CAPS (S.), *Droit constitutionnel*, Thémis droit, PUF, 4^e édition mise à jour, 2009, p. 239, cité par BEN ATTAR (O.), *Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective*, op. cit., p. 186.

⁹⁴⁴ BEN ATTAR (O.), *Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective*, op. cit., p. 192. Voir également, M. MIELE (M.), « Les organisations internationales et le domaine constitutionnel des États », *RCADI*, vol. 131, 1970-III, p. 309-392.

Ensuite, il est généralement procédé à l'adoption définitive du texte par un référendum. En dépit de ces approches, le texte constitutionnel, une fois adopté, n'en porte pas moins les stigmates des conditions de son adoption.

En République centrafricaine, par exemple, l'appui de la MINUSCA a été déterminant pour l'adoption d'une Constitution, dont les traits saillants ont été discutés lors du Forum de Bangui, qui eut lieu du 4 au 11 mai 2015, avec l'aide de la division des affaires politiques (DAP) de la MINUSCA⁹⁴⁵. Le pouvoir constituant fut confié au Conseil national de transition composé de 135 membres, lesquels représentaient plus les forces belligérantes que la société civile. Cette Constitution, dont certaines dispositions matérialisent l'internationalisation⁹⁴⁶, fut définitivement adoptée par voie référendaire, le 13 décembre 2015, avec une participation de 741 056 votants sur 1 954 433 inscrits sur les listes, soit moins du quart de la population⁹⁴⁷. Bien que les acteurs internationaux se soient félicités de la réussite du processus⁹⁴⁸, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'ils ont été expéditifs, sans la participation du peuple⁹⁴⁹. D'ailleurs, le rejet de cette Constitution, pourtant substantiellement riche⁹⁵⁰, ainsi que les tentatives de modification et d'instrumentalisation dont elle fait l'objet moins de dix ans après son adoption témoignent du défaut de son appropriation par le peuple. Comme le soulignait le rapport Capstone, « faute d'appropriation nationale et locale,

⁹⁴⁵ Lors du Forum, il a été convenu que la nouvelle Constitution doit tenir compte, entre autres : des notions de laïcité, du droit des minorités, des peuples autochtones, de la démocratie participative, la création d'une Cour Pénale spéciale (CPS), la mise en place d'une Commission justice, vérité, réparation et réconciliation et l'introduction d'une clause constitutionnelle prohibant toute possibilité d'amnistie pour les crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes de génocide commis en RCA.

⁹⁴⁶ MVE ELLA (L.), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, op. cit., p. 357-362.

⁹⁴⁷ KANABO (J.), *La protection des civils en République centrafricaine : les déboires d'une mission de paix onusienne*, op. cit., p. 119.

⁹⁴⁸ S/2016/305, §. 2-5.

⁹⁴⁹ NIEWIADOWSKI (D.), « Les élections centrafricaines : un nouveau mirage de la démocratie dans la CEEAC », *Afrilex*, 2015, 27 p.

⁹⁵⁰ La Constitution adoptée en 2015 et promulguée le 30 mars arbore quelques dispositions originales parmi lesquelles : l'affirmation de la souveraineté du Peuple sur les ressources naturelles de la RCA (article 60), l'introduction d'une procédure spécifique de conclusion des contrats et conventions sur les ressources naturelles (art 91), l'introduction de dispositions protectrices des minorités, des personnes handicapées, et autres personnes vulnérables (art. 6, 11), l'institution d'une Haute Autorité de la Bonne Gouvernance (art. 146).

la durabilité des projets et des stratégies risque d'être remise en cause et les investissements initiaux risquent de ne pas être rentabilisés⁹⁵¹ ».

Le même constat peut être établi dans l'opérationnalisation des programmes de DDRR ou de réforme du secteur de la sécurité⁹⁵². L'élaboration du projet, le choix des stratégies et des modalités de mise en œuvre de ces réformes sont des occasions de fortes dissensions entre les acteurs nationaux et internationaux. La mise en œuvre du programme DDRR ayant été considérée comme une réussite en Sierra Leone et au Burundi, elle a été un échec lorsque les Nations Unies ont essayé de la répliquer comme telle en Haïti et au Soudan du Sud, où les contextes étaient différents⁹⁵³.

Quand bien même le Conseil de sécurité a insisté sur le fait que le « pays concerné a le droit souverain et la responsabilité première d'arrêter les modalités et les priorités nationales de la réforme du secteur de la sécurité, ledit pays devant s'approprier cette entreprise, qui doit répondre à ses besoins et à sa situation particulière et se dérouler à sa demande et en étroite consultation avec lui⁹⁵⁴ », le Secrétaire Général, pour sa part, continue de constater qu'« on peine encore à faire en sorte que toutes les parties nationales soient associées au processus de réforme, quand celui-ci n'est porté et soutenu que par des alliances politiques étriquées⁹⁵⁵ », tout en reconnaissant qu'« [i]l est essentiel de renforcer l'appropriation nationale en l'adossant à une approche participative fondée sur des consultations avec les populations locales et un dialogue sans exclusive⁹⁵⁶ ».

La participation des acteurs locaux à l'élaboration, mais surtout à l'adoption d'une Constitution adaptée à leur propre réalité est nécessaire à une mise en œuvre effective de la protection des civils, tout comme l'est leur participation à la désignation d'autorités nationales légitimes.

⁹⁵¹ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁵² Voir la déclaration de la Lituanie à ce propos : S/PV.7564, 20 novembre 2015, p. 20.

⁹⁵³ AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *op. cit.*, p. 111.

⁹⁵⁴ S/RES/2553 (2020), p. 1.

⁹⁵⁵ S/2022/280, p. 4, §. 6.

⁹⁵⁶ S/2022/280, p. 4, §. 6. Voir aussi, Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 41.

B. La participation des populations à la désignation d'autorités nationales légitimes

L'absence de pluralisme politique, le défaut d'honnêteté et de sincérité des élections constituent la plupart du temps l'une des causes des crises ou conflits dans lesquelles interviennent les opérations de paix ayant pour mandat la protection des civils. Dans ces contextes, les Nations Unies sont confrontées à un dilemme : attendre un retour à la paix pour voter ou voter pour espérer un retour de la paix. Le choix qui est souvent fait est celui d'organiser des élections anticipées, en espérant que cela contribue à la paix, d'autant que certains donateurs comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international conditionnent leurs financements à la tenue d'élections régulières donnant lieu à l'élection d'organes représentatifs. Or, une élection ne peut que rarement résoudre un conflit⁹⁵⁷.

Ainsi, une fois les modalités d'exercice du pouvoir politique fixées à travers l'adoption d'une nouvelle Constitution, suit habituellement l'étape de l'organisation de « scrutins aux fins de désigner les responsables politiques, plus particulièrement de l'Exécutif et de la législature⁹⁵⁸ » auxquels revient la responsabilité première de la protection des civils.

Les élections sont le fondement de la légitimité démocratique. Pour certains auteurs, elles constituent un moyen non négligeable et une initiative ascendante permettant d'engager massivement les communautés locales⁹⁵⁹. En outre, il est plutôt dans l'intérêt des acteurs locaux de faire appel à l'expertise extérieure et impartiale afin de soutenir le processus de paix, en supervisant et en soutenant les élections⁹⁶⁰.

Ce point de vue, même s'il est théoriquement remarquable, ne correspond pas à la réalité des contextes d'intervention. En effet, les élections sont habituellement organisées dans des conditions qui ne permettent pas une participation suffisante de la

⁹⁵⁷ ANNAN (K.), « Democracy as an International Issue », *Global Governance*, vol. 8, n° .2, p. 138.

⁹⁵⁸ Voir la définition de « élection », dans SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 419.

⁹⁵⁹ DORN (A. W.), COLLINS (R.), « Peacekeeping works : The UN can help end civil wars », *International Journal* 2020, vol. 75 (1), p. 99.

⁹⁶⁰ *Ibid.*, p. 5.

population, de sorte que leurs caractères « libres, équitables, transparents et sans exclusive⁹⁶¹ » interrogent.

D'abord, les élections libres sont celles au cours desquelles le processus de formation des opinions échappe à toute forme de pression et de contrôle⁹⁶². Ensuite, elles sont crédibles lorsqu'elles sont inclusives, transparentes, et sont caractérisées par la responsabilité et la compétitivité⁹⁶³. Enfin, elles sont honnêtes lorsqu'elles ne font « l'objet d'aucunes manipulations et permettent l'expression de la volonté réelle du peuple⁹⁶⁴ ».

Lorsque fût déployée la MINUSCA en 2016, le Conseil de sécurité, contrairement à la position qu'il adopta cinq années plus tard⁹⁶⁵, « considér[a] qu'il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre du processus politique, notamment en ce qui concerne la réconciliation et l'organisation d'élections libres, régulières, transparentes et ouvertes à tous, dès que techniquement possible, mais au plus tard en février 2015⁹⁶⁶ ». Ainsi, quand bien même il est conscient des contraintes techniques et organisationnelles pouvant peser sur le bon déroulement du processus, il a tenu à fixer lui-même la date butoir à laquelle doivent tenir les élections. On a pu alors se demander sur quelle base le Conseil de sécurité s'est-il fondé pour fixer une telle date, sachant que plus de la moitié de la population en âge de voter était soit réfugiée ou déplacée ? Certes, on peut comprendre qu'il veut empêcher que la transition s'éternise et éviter le scénario ivoirien dans lequel les élections ont été reportées plusieurs années durant. Mais en même temps, que valent démocratiquement de nouvelles autorités élues dans la

⁹⁶¹ S/RES/2196 (2015), p. 1 ; il faut noter que les expressions utilisées par le CS varient quelquefois, selon le contexte, lui permettant de donner des indications claires sur ses attentes : « libres, régulières, transparentes », S/RES/2262 (2016), p. 1 ; « libres, honnêtes et crédibles » S/RES/2217 (2015), p. 4.

⁹⁶² SARTORI (G.), *Théorie de la démocratie*, Armand Colin, 1973, p. 8.

⁹⁶³ Voir, <https://openelectiondata.net/fr/guide/electoral-integrity/credible-elections/#fn:1> ; consulté le 10/03/2022.

⁹⁶⁴ MVE ELLA (L.), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, op. cit., p. 342.

⁹⁶⁵ En 2018, le CS a juste pris soin de « souligner » qu'il incombe au premier chef au Gouvernement de la République centrafricaine d'organiser, « en temps voulu », des élections ouvertes à tous, libres, justes, transparentes, crédibles et pacifiques S/RES/2448 (2018), p. 3.

⁹⁶⁶ S/RES/2149 (2014), p. 3. La même demande fut réitérée dans la résolution S/RES/2196 (2015).

précipitation sans une réelle participation du peuple, ultime détenteur de la souveraineté nationale ?

Et pourtant, le Conseil de sécurité n'a jamais manqué d'occasions pour rappeler que lesdites élections devraient « être ouvertes à tous⁹⁶⁷ », « sans exclusive⁹⁶⁸ », que « les déplacés et les réfugiés centrafricains doivent participer aux élections⁹⁶⁹ ». Dans un premier temps, il se résout à repousser l'échéance de quelques mois (août 2015)⁹⁷⁰. Elles eurent finalement lieu, dans les mêmes conditions d'adoption de la Constitution, c'est-à-dire celles d'insécurité généralisée qui n'étaient ni propice à la libre expression des opinions, ni à ce que n'importe quel citoyen puisse se présenter comme candidat. D'ailleurs, dans de pareils cas, ceux qui se présentent sont les caciques des partis politiques ou des groupes armés impliqués dans la crise, presque jamais de novices de la scène politique. D'un tel processus électoral, on ne peut attendre qu'il contribue au renforcement du degré approprié de confiance du peuple dans les élections et dans les nouvelles institutions ainsi créées⁹⁷¹. Pour Séverine AUTESSERRE, « *they organize elections and declare victory, but without having fixed the root causes that brought them there making it all too likely that fighting will flare again before long.*⁹⁷² »

Les risques auxquelles exposent ces pratiques⁹⁷³ ne sont pas inconnus des Nations Unies, car en 2009, le Secrétaire Général reconnaissait que certaines activités « prioritaires, si elles viennent trop tôt après le conflit, peuvent saper les fondements d'une paix fragile. Des élections peuvent aider à légitimer l'autorité politique, mais elles peuvent être aussi source de tensions et de conflits si le processus est trop précipité, si le climat politique n'est pas favorable, si une attention insuffisante est

⁹⁶⁷ S/RES/2149 (2014), p. 3.

⁹⁶⁸ S/RES/2196 (2015), p. 1.

⁹⁶⁹ S/RES/2149 (2014), p. 6. ; S/RES/2196 (2015), p. 1, S/RES/2217 (2015), p. 7.

⁹⁷⁰ S/RES/2217 (2015), p. 4.

⁹⁷¹ MERLOE (P.), « Promouvoir des cadres juridiques pour des élections démocratiques : un guide NDI pour le développement de lois et commentaires juridiques, Section 2 », Institut national démocratique pour les affaires internationales, 2008, p. 23.

⁹⁷² AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *Foreign Affairs* 98, n° 1, 2019, p. 101-102.

⁹⁷³ BRANCATI (D.), SNYDER (J. L.), « Time to kill : the impact of election timing on Postconflict stability », *Journal of Conflict Resolution*, 00(0) 2012, p. 1-32.

accordée aux difficultés techniques et s'il n'est pas tenu compte de la nécessité de renforcer et favoriser les processus politiques naissants, la participation des collectivités et la société civile. Il est souvent aussi difficile de savoir quand il convient de restructurer les forces militaires ou la fonction publique. Dans le passé, les acteurs nationaux et internationaux sont allés sans doute trop vite dans certains domaines et trop lentement dans d'autres, rompant l'équilibre précaire entre le renforcement de la confiance et l'exacerbation des tensions.⁹⁷⁴ »

Dans certaines localités, au Mali, en RCA ou en RDC, les populations disposent de leurs propres mécanismes d'administration locale et peuvent se passer largement de l'administration centrale, laquelle a souvent été un mythe à leurs yeux. Même si la nécessité d'une reconstruction de l'État est un sujet majeur pour les techniciens étrangers, un sujet d'un intérêt certain pour les populations des capitales, la célérité et l'entrain que lui consacrent les Nations Unies sont indifféremment perçus par ces populations des zones reculées, lesquelles sont plus exposées aux violences. Il est donc clair que l'ONU doit traiter avec tous les niveaux de la société, et exécuter simultanément les tâches en conjuguant les approches ascendantes et descendantes. Tout comme le reconnaissent les Experts dans le rapport Hippo : « [l]es solutions politiques aux conflits dépendent en définitive de la population et des dirigeants du pays. [...] une intervention efficace face à un conflit doit tenir compte des priorités et des besoins aux niveaux national et local. Elle doit viser à renforcer la capacité nationale de protéger et de renforcer une paix sans exclusive.⁹⁷⁵ »

⁹⁷⁴ A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009, p. 8, §. 20.

⁹⁷⁵ A/70/357- S/2015/682, 2 septembre 2015, p. 4, §.11.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

On pourrait supposer qu'un gouvernement hôte qui consent au déploiement d'une mission de protection des civils sur son territoire s'engage par la même occasion à permettre à la mission d'exécuter son mandat auquel il a souscrit. Or l'expérience des missions a montré que le consentement du gouvernement hôte à la présence d'une mission n'implique pas systématiquement son adhésion entière au mandat ni sa bonne volonté à coopérer durablement avec elle. Le consentement de l'État hôte manifesté à l'occasion d'un déploiement d'une mission de PdC n'est donc pas irrévocable. Dans la plupart des cas, il est caméléonesque.

Et pourtant, le consentement du gouvernement hôte constitue « le fondement même de l'engagement des Nations Unies dans un pays⁹⁷⁶ » et un facteur déterminant pour la réussite d'un mandat de PdC. La bonne gestion du consentement de l'État hôte, responsable au premier chef de la protection, est donc nécessaire pour une meilleure mise en œuvre du mandat des opérations de paix. Cette bonne gestion du consentement passe par l'association de l'État hôte à toutes les étapes du processus décisionnel, d'une conciliation intelligente de ses intérêts avec ceux de ses populations, puis par l'adoption d'une approche politique cohérente à son égard.

En outre, l'expérience a montré que le consentement et la confiance de la population civile sont aussi indispensables à la réussite des mandats de PdC. Il faut non seulement consulter les communautés locales, mais leur permettre aussi de prendre activement part à la conception et à la mise en œuvre des mandats de PdC, car elles peuvent être très utiles dans l'adaptation des stratégies de protection au contexte local. Il en est de même pour l'exécution des autres tâches du mandat qui participe à la mise en place d'un environnement protecteur. Comme l'a souligné le Secrétaire Général, « aucune réforme des institutions garantes de l'État de droit, aucune reconstruction de l'appareil judiciaire ni aucune initiative en matière d'administration de la justice pendant une

⁹⁷⁶ A/70/357 - S/2015/682, 2 septembre 2015, p. 17, §. 60.

période de transition n'a de chance d'aboutir durablement si elle est imposée de l'extérieur⁹⁷⁷ ».

Outre le partenariat collaboratif et la confiance des communautés locales qu'il faudra régulièrement entretenir avec soin, ceux des États tiers ne doivent pas être du reste.

⁹⁷⁷ S/2004/616, 23 août 2004, §. 17.

CHAPITRE II. L'ENGAGEMENT POLITIQUE DES ÉTATS COMME GAGE D'EFFICACITÉ DES MISSIONS DE PROTECTION DES CIVILS

Ce chapitre répond à la nécessité d'établir qu'un mandat de protection des civils réussi est celui qui bénéficie d'une volonté politique ferme, d'un engagement indéfectible et d'une confiance mutuelle entre les acteurs internationaux et nationaux.

La gouvernance du maintien de la paix est un processus complexe qui dépend principalement des États siégeant à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, soutenus par le Secrétariat général. Or chaque État a sa conception du maintien de la paix et plus spécifiquement de ce que doit être la protection des civils. Il s'en suit une multiplicité des approches, parfois inconciliables, qui déteignent sur la manière dont les opérations de paix sont conçues, sur les objectifs qui leur sont assignés ainsi que sur la façon dont les mandats de protection des civils doivent être exécutés.

Les diverses positions régulièrement soutenues par les États lors des examens des questions thématiques sur « la protection des civils » au Conseil de sécurité et au moment des « études globales des questions des opérations de paix sous tous leurs aspects » au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, témoignent incontestablement d'une fragmentation des visions et des approches. Ces divergences entre États, parfois idéologiques, infectent la mise en œuvre cohérente des mandats de protection des civils.

En 2018, le Secrétaire Général lançait l'initiative « Action pour le maintien de la paix » (A4P⁹⁷⁸), destinée à revitaliser l'engagement politique des États en faveur des opérations de paix et à définir un ensemble de principes et engagements mutuellement acceptés en vue de créer des opérations de la paix adaptées aux défis actuels⁹⁷⁹. L'initiative a accouché d'une déclaration d'engagements communs autour de

⁹⁷⁸ Acronyme en anglais de « Action for Peace ».

⁹⁷⁹ S/PV.8218, 28/03/2018, p. 3.

8 thématiques d'améliorations et signée par 155 États Membres⁹⁸⁰. Il faut voir à travers cette déclaration un appel à l'action au service des opérations de paix lancé à l'endroit de chaque État membre, que ce soit en tant que gouvernement hôte, contributeur de troupes et de police, contributeur financier ou en tant que membre du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, mais aussi à l'endroit du secrétariat général, lui-même.

Cinq années plus tard, force est de constater que les opérations de paix ayant pour mandat la protection des civils ne sont pas épargnées par la crise du multilatéralisme⁹⁸¹ qui secoue l'Organisation. Bien plus encore, les opérations de paix sont victimes, ces dernières années, des tensions géopolitiques et géostratégiques entre les Occidentaux et la Russie, lesquelles ont monté d'un cran depuis le déclenchement du conflit en Ukraine en 2022. C'est le cas au Mali et en RCA où la MINUSMA et la MINUSCA font les frais de la polarisation du soutien international.

À l'évidence, pour une protection des civils efficiente, il faut, au préalable, « des mandats clairs, ciblés, échelonnés, hiérarchisés et réalisables⁹⁸² » qui dénotent de l'existence d'une cohésion politique de tous les acteurs autour des objectifs à atteindre (**Section I**) et des mandats « assortis des ressources appropriées⁹⁸³ » (**Section II**).

SECTION I. LE SOUHAIT D'UNE COHÉSION DES ÉTATS AUTOUR D'UNE VISION COMMUNE DE LA PROTECTION DES CIVILS

Dans cette section, nous nous intéressons aux moyens d'harmoniser les divergentes conceptions de la protection des civils qu'ont les décideurs et qui les empêchent d'avoir une vision et des attentes communes lors de l'adoption des mandats de PdC.

⁹⁸⁰ Voir : <https://www.un.org/fr/A4P/> ; consulté le 04/04/2023. En 2020, sur la base d'une analyse des réalisations, des lacunes et des défis dans l'exécution de l'A4P depuis 2018, sept priorités ont été dégagées et rebaptisées « [Action for Peacekeeping Plus](#) » (A4P+). L'exécution de ses sept priorités s'achève en 2023.

⁹⁸¹ Voir la déclaration du SG lors de l'ouverture de la 77^e session de l'AGNU en septembre 2022.

⁹⁸² Voir la « Déclaration d'engagements communs concernant des opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (A4P), p. 1, §. 5.

⁹⁸³ *Ibid.*

Fréquemment, l'incapacité des missions de paix à s'acquitter convenablement de leur mandat de protection des civils résulte d'une discordance entre les visions et attentes des acteurs internationaux, notamment ceux qui votent les résolutions et ceux qui concourent à son application, sachant qu'ils ne sont pas les mêmes. Cette discordance est, elle-même, occasionnée et accentuée par la multidimensionnalité du mandat qui nécessite la participation d'une myriade d'acteurs voulant faire valoir chacun sa propre conception de ce que doit être la protection des civils.

Selon une étude indépendante sur la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies, trois paradigmes de la PdC ont pu être identifiés aux Nations Unies. Le premier groupe perçoit la protection en tant que vaste concept regroupant le droit humanitaire international et les droits de l'homme. Le deuxième groupe estime que la protection des civils consiste fondamentalement à s'assurer que les civils sont à l'abri de toute violence physique. Le troisième groupe estime que la PdC est le résultat final du maintien de la paix, et qu'elle est ainsi redondante en tant que tâche mandatée de façon distincte⁹⁸⁴.

Ces points de vue divergents ont empêché, à plusieurs reprises⁹⁸⁵, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de parvenir à un accord sur les recommandations destinées à accroître l'efficacité des missions⁹⁸⁶. De même, il n'est pas rare qu'au moment de l'adoption des résolutions mandatant les opérations de protéger les civils, que certains États s'opposent à certaines formulations des mandats qu'ils estiment non conformes à leur vision du maintien de la paix. On comprend dès lors pourquoi certaines résolutions du Conseil de sécurité sont rédigées en des termes généraux,

⁹⁸⁴ DOMP/DAM, « Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations », Nations Unies, 2010, p. 3, §. 10 ; HOLT (V.), TAYLOR (G.), KELLY (M.), « Protecting civilians in the context of UN operations: successes, setbacks and remaining challenges », OCHA/DPKO, 2009, p. 6 - 8.

⁹⁸⁵ En 2013, 2019, et 2022.

⁹⁸⁶ Le C34 se réunit chaque année pendant quatre semaines dans le cadre de sa session de fond en février et mars. L'objectif est d'adopter par consensus un rapport contenant des propositions et des recommandations sur le maintien de la paix. Les débats portent sur la réforme du maintien de la paix, y compris les tâches mandatées telles que la protection des civils, la consolidation de la paix, l'état de droit, la protection des enfants et des femmes, la coopération avec les pays fournisseurs de contingents/PCC, ainsi que les partenariats, les capacités militaires, le maintien de l'ordre, les meilleures pratiques et la formation...

vaseux, parfois fluctuant, sans qu'on saisisse concrètement ce qui est attendu des opérations de paix sur ce point précis de la protection des civils.

Comme le rapportait le Bureau des services de contrôle interne, dans leur rapport d'évaluation et bilan de l'exécution des mandats relatifs à la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies, « le concept de protection des civils a été élargi, au point d'être devenu flou⁹⁸⁷. » Au secrétariat, le concept est devenu « un objet d'intérêts corporatistes [...] Parce que sa définition influe sur le mandat de différentes agences, bureaux, départements et fonds, tout le monde se préoccupe du sujet et « fait de la protection »⁹⁸⁸ à sa manière. D'ailleurs, le groupe d'experts du rapport Hippo avance que « [l]e Secrétariat et les organismes du système des Nations Unies devraient présenter les recommandations du Secrétaire général sans intervenir auprès des membres du Conseil de sécurité pour défendre des intérêts spécifiques.⁹⁸⁹ »

Au demeurant, de l'engagement des acteurs autour d'une vision commune de la protection des civils dépendra l'adoption de mandats clairs, crédibles, ciblés, réalistes (§.1), lesquels ne peuvent être mis en œuvre que si les États acceptent une réadaptation des principes fondamentaux des opérations de paix aux contextes d'interventions contemporaines (§.2).

§.1. L'adoption de mandats de PdC clairs, crédibles, ciblés et réalistes

Deux éléments participent de l'ambiguïté d'une résolution du Conseil de sécurité : l'ambiguïté du discours ou du vocabulaire et l'ambiguïté de l'intention que doit véhiculer le discours.

Dans ce paragraphe, sans revenir sur la manière dont cette ambiguïté se manifeste à travers le texte d'une résolution portant mandat de PdC, nous nous attellerons à démontrer qu'une vision commune de la PdC est nécessaire à l'adoption de mandats

⁹⁸⁷ A/68/787, 7 mars 2014, p. 17.

⁹⁸⁸ DI RAZZA (N.), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU*, op. cit., p. 112.

⁹⁸⁹ A/70/95-S/2015/446, p. 69, §. 183.

de PdC clairs et réalistes. Nous avons examiné, dans la première partie de cette étude, les particularités des résolutions portant mandat de PdC, notamment les termes et les réserves ou restrictions qu'elles comportent⁹⁹⁰. Ce sont ces termes parfois vagues, imprécis et restrictifs, qui contribuent à l'ambiguïté des mandats de PdC. En dépit d'une relative constance dans la formulation des mandats de PdC, la terminologie se prête difficilement à une identification claire et univoque de l'intention des membres du Conseil de sécurité concernant la PdC.

Par exemple, dans la résolution 1996, ce que le Conseil de sécurité exigea de la MINUSS, en ce qui concerne la PdC, c'est d'« aid[er], par des avis et conseils, le Gouvernement [...] à s'acquitter de sa mission de protection des civils⁹⁹¹ », tandis que dans celle 2556, il demanda à la MONUSCO, entre autres, de « [p]rendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une protection efficace, rapide, dynamique et intégrée des civils [...] ; [m]aintenir un déploiement préventif et une présence mobile, flexible et robuste, y compris en organisant des patrouilles actives, pédestres et motorisées, en particulier dans les zones à haut risque ; [m]ener, à l'appui des autorités [...] et sur la base des informations recueillies et analysées, de façon unilatérale ou conjointement avec les FARDC, des offensives ciblées et énergiques en République démocratique du Congo en vue de neutraliser les groupes armés et de contribuer à réduire la menace qu'ils constituent pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans le pays [...]»⁹⁹². On en déduit aisément que même si dans les deux cas le Conseil de sécurité confie à chaque mission un mandat de PdC, il ne leur demande pas de l'exécuter de la même manière. Dans le cas de la MINUSS, il s'agit d'une simple assistance ou d'un appui de l'État hôte à la protection des civils. En revanche, dans le second cas, celui de la MONUSCO, c'est une protection directe et active que doit fournir l'opération, elle-même, aux civils. Selon la formulation, les missions peuvent adopter une posture passive ou active. Sur cette base, certains auteurs ont même

⁹⁹⁰ À propos des termes et réserves aux mandats de PdC, voir : Partie I, Chapitre II, Section II, §.1.

⁹⁹¹ S/RES/1196(2011), p. 4 §. 3, b, iv.

⁹⁹² S/RES/2526(2020), p. 10-11.

envisagé l'existence de deux types de mandats de PdC : celles passive et active⁹⁹³. Une résolution du Conseil de sécurité peut donc arborer un mandat de PdC passive alors que les réalités du terrain exigent un mandat de PdC active. En 2016, le manque de clarté et d'orientation sur les mandats de stabilisation avait conduit la MONUSCO et la MINUSCA à les ignorer complètement en tant qu'objectifs de la mission⁹⁹⁴.

Plusieurs acteurs participent à l'adoption d'un mandat de PdC. Tous n'interviennent pas au même moment et ne disposent pas des mêmes pouvoirs leur permettant d'orienter le sens d'une résolution. Ceux qui sont directement impliqués sont les membres du Conseil de sécurité, le secrétariat général, dans une moindre mesure l'État hôte et les acteurs régionaux. Quant aux autres États, surtout ceux qui fournissent les contingents, ils influencent indirectement les résolutions portant mandat de PdC par le biais des diverses positions et priorités qu'ils défendent au sein du C34. Ces positions et priorités infusent les recommandations qui sont transmises au secrétariat général, celui-ci s'efforçant d'en prendre compte pour l'élaboration des directives et politiques opérationnelles, mais aussi dans les propositions de résolutions qu'il fait à son tour au Conseil de sécurité.

La problématique de l'ambiguïté des résolutions créant une opération de paix n'est pas nouvelle. Mieux encore, elle ne surprend guère, pour peu qu'on n'ignore pas que l'orientation ou les objectifs d'une résolution répondent avant tout à la volonté de disposer d'un texte équilibré qui reflète les positions de tous les membres du Conseil⁹⁹⁵ plutôt qu'à la nécessité d'adopter un texte qui cadre avec la réalité du terrain et qui surpasse les positions idéologiques défendues par les uns et les autres. Cette problématique s'est enflée au fur et à mesure que le nombre des tâches confiées aux missions s'est épaissi au nom de la protection des civils. C'est donc logiquement que

⁹⁹³ DI SALVATORE (J.), LUNDGREN (M.), OKSAMYTNA (K.), SMIDT (H.), « Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 66 (4-5), 2022, p. 941-942.

⁹⁹⁴ GORUR (A.), « Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions », Stimson Center, December 2016, p. 20.

⁹⁹⁵ S/PV.9274, 6 mars 2023, p. 13.

plusieurs initiatives internes de réforme des opérations de paix ont insisté sur la nécessité de mandats clairs, crédibles et réalistes⁹⁹⁶ pour de meilleurs résultats.

Si les États ne parviennent pas à dégager une vision commune et précise de la PdC, ils ne pourront pas adopter des mandats clairs, crédibles, ciblés, réalistes, lesquels sont indispensables à la réussite des missions. Un mandat de PdC n'est clair, crédible et réaliste que lorsqu'il permet de cerner sans ambiguïté et sans ambages ce qui est attendu des opérations de paix (A) ; encore faut-il que ces attentes soient raisonnables et mesurées (B).

A. Une interprétation univoque de la PdC

Les résolutions autorisant le déploiement des opérations de paix donnent des indications importantes sur la portée et les objectifs que les États assignent aux missions de paix. La nécessité d'adopter un mandat de PdC sur la base de l'adhésion des États membres conduit généralement le Conseil de sécurité qui est un organe éminemment politique à négliger la clarté et la rigueur nécessaire à la compréhension de ses résolutions. Or, les missions de paix ne peuvent protéger efficacement les civils si les résolutions les y autorisant ne sont pas interprétées, *a minima*, de la même manière par ceux qui les adoptent et par ceux qui les appliquent⁹⁹⁷.

Comme nous l'avions souligné, le concept de PdC est compris tantôt comme un moyen, tantôt comme une finalité, parfois comme un objectif spécifique à court terme, mais aussi comme un objectif global à long terme. À court terme, c'est la protection physique qui est privilégiée tandis que sur le long terme, c'est plutôt la mise en place d'un environnement protecteur qui est favorisée. D'ailleurs, cela correspond aux trois

⁹⁹⁶ A/47/277-S/24111, « Agenda pour la paix », *op. cit.*, p. 16, §. 50 ; A/55/305-S/2000/809, « Rapport Brahimi », p. 12 ; A/59/565, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », *op. cit.* p. 64, §. 214 ; « doctrine Capstone », p. 42 ; A/70/95-S/2015/446, « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », 17 juin 2015, p. 69, §. 181 ; La « Déclaration d'engagements communs concernant des opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (A4P), *op. cit.*, p. 1, §. 5, fait référence à des mandats « clairs, ciblés, échelonnés, hiérarchisés et réalisables ».

⁹⁹⁷ Pour une analyse détaillée des différentes positions relatives au concept de PdC défendues par les États au Conseil de Sécurité, voir : CASEY-MASLEN (S.), VESTNER (T.), *International Law and Policy on the Protection of Civilians*, Cambridge University Press, 2022, p. 165-283.

niveaux de protection prévus par le cadre conceptuel. Ces différentes conceptions de la protection, bien que complémentaires, donnent lieu à une multitude de pratiques auxquelles il manque, trop souvent, la coordination nécessaire.

Certains États, en ne retenant que l'approche globale et moins contraignante de la PdC, conduisent les opérations de paix à se détourner de la protection physique des civils pourtant primordiale. D'autres États, minoritaires, en ne privilégiant que la protection physique, donnent à penser que la PdC est une tâche spécifique des seules unités civiles et militaires de protection. Rappelons que les restrictions ou réserves du Conseil de sécurité que contiennent les mandats afin d'éviter de susciter des attentes démesurées auprès des populations, nourrissent davantage l'ambiguïté des mandats.

Au Conseil de sécurité, la Russie⁹⁹⁸ et la Chine⁹⁹⁹, parfois soutenus par certains États non-alignés se sont érigés en des défenseurs de la souveraineté des États hôtes et de leur responsabilité première de protection des civils, en s'opposant régulièrement à toute interprétation du concept de la PdC de nature à détourner, selon eux, les opérations de paix de leurs objectifs traditionnels de maintien et de consolidation de la paix. Ils s'opposent constamment à toute initiative tendant à passer outre la volonté de l'État-hôte, même s'il en va de l'intérêt des civils.

Pour ces États, « protéger les civils », c'est apporter principalement un soutien indéfectible au renforcement de l'autorité de l'État hôte et mener accessoirement des actions de protection des civils contre la violence physique. Ainsi, la Russie, dans ses observations sur le projet de déclaration sur l'A4P, a estimé que « la priorité devrait être donnée à la communication et aux interactions avec les gouvernements hôtes, plutôt qu'avec la population locale et les organisations de la société civile¹⁰⁰⁰ » ; avant d'être « fermement opposé à faire le lien entre protection des droits de l'homme et protection des civils et à mobiliser à cette fin “tous les moyens nécessaires” ¹⁰⁰¹ ». À

⁹⁹⁸ BALMOND (L.), « La politique étrangère de la Fédération de Russie à travers les résolutions récentes du Conseil de sécurité des Nations Unies », *PSEI*, 2017, 2016 (5), p. 4-8.

⁹⁹⁹ BARELLI (M.), « China and Peacekeeping: Unfolding the Political and Legal Complexities of an Ambivalent Relationship », *Asian Journal of International Law*, 2022, p. 1-20.

¹⁰⁰⁰ A/72/110-S/2018/815, 10 septembre 2018, p. 1.

¹⁰⁰¹ A/72/110-S/2018/815, 10 septembre 2018, p. 1.

suivre cette approche, bien qu'une attention doive être accordée aux souffrances des civils, la protection des civils est réduite aux traditionnelles activités de maintien et de consolidation de la paix.

Cette conception de la PdC centrée sur l'État et non sur les civils est celle finalement privilégiée sur le terrain, pas parce que tous les États y adhèrent, mais simplement parce qu'elle favorise des relations cordiales avec le gouvernement hôte et nécessite peu d'actions de nature militaire. En outre, ces mêmes États s'opposent à la catégorisation des civils (femmes, enfant, déplacés, réfugiés...) dans les conflits et à la création de nouveaux mécanismes destinés à la protection de ces groupes de civils plus vulnérables¹⁰⁰² en estimant que cette mise en valeur n'apporte aucune plus-value concrète à la protection qui leur ai dû. *In fine*, ce qui divise les États, c'est de savoir s'il faut protéger les civils par la contrainte, fut-ce-elle contre le gouvernement hôte ou non.

Il convient de souligner qu'au cours des négociations des résolutions d'autorisation initiale ou de renouvellement des mandats des opérations de paix au Conseil de sécurité, certains États ont plus de ressources que d'autres, soit parce qu'ils disposent d'un veto, soit parce qu'en plus, ils tiennent la plume, c'est-à-dire qu'ils ont la charge de la rédaction des projets de résolution. Disposer de telles prérogatives permet de peser dans les négociations et d'orienter les choix du Conseil¹⁰⁰³.

La rédaction du projet de résolution suit généralement le rapport du Secrétaire Général dans lequel celui-ci propose soit la création d'une nouvelle mission, soit un renouvellement de mandat de la mission déjà en cours, après avoir procédé à son évaluation stratégique. Dans ce dernier cas, le rapport est généralement communiqué aux membres du Conseil de sécurité, environ 21 jours avant la date prévue pour le renouvellement du mandat. Les informations fournies par le Secrétaire Général, sur la base des analyses de terrain du Département des opérations de paix permettent ainsi à

¹⁰⁰² Voir S/PV.6354, 17 décembre 2010. p. 19 ; S/PV.8556, 20 juin 2019, p. 3-4.

¹⁰⁰³ OKSAMYTNA (K.), LUNDGREN (M.), « Decorating the “Christmas Tree” The UN Security Council and the Secretariat's Recommendations on Peacekeeping Mandates », *Global Governance*, 27 (2021), p. 231 ; AMBROSETTI (D.), « Les négociations diplomatiques au Conseil de sécurité » dans, Franck PETITEVILLE (F.), PLACIDI-FROT (D.), *Les négociations internationales*, Presses de Sciences Po, 2013, p. 235-259.

des diplomates, désignés comme « experts », de négocier le texte pendant une dizaine de jours précédant l'adoption de la résolution¹⁰⁰⁴. C'est souvent au cours de cette dernière étape qu'émergent les dissensions sur les termes du mandat. Dans le cadre de l'initiative A4P, il est ressorti que « la qualité limitée des analyses et des options du Secrétariat pour le Conseil, le court délai de négociation des renouvellements de mandat, la tendance des membres du Conseil à ajouter des tâches mandatées sans tenir compte des considérations opérationnelles et le décalage entre les mandats et les ressources des missions¹⁰⁰⁵ » sont autant de facteurs qui nuisent à l'efficacité des mandats de PdC.

En mars 2023, lors du renouvellement du mandat de la MINUSS, le projet de résolution porté par les États-Unis d'Amérique a fait l'objet d'un vif désaccord entre les membres du Conseil de sécurité. Les désaccords portaient sur certains énoncés relatifs au renforcement des termes du mandat en faveur de la protection des civils. Plus précisément, le projet de texte initial appelait la mission à prendre toutes les mesures nécessaires, pour assurer la protection des civils et l'autorisait à engager à adopter une posture militaire proactive et offensive contre tout acteur qui entravera sa mission, y compris le gouvernement du Soudan du Sud et ses mandataires. Bien évidemment, la Russie, la Chine s'y sont opposées. Certains membres non permanents comme le Ghana, le Mozambique et le Gabon n'ont pas manqué d'exprimer eux aussi leur inquiétude à propos des termes du mandat, sans obtenir gain de cause. Au moment de l'adoption de la résolution, la Russie s'est dit préoccupé « par la version du mandat de la MINUSS sur la protection des civils proposée par [leurs] collègues américains, qui prévoit une très grande liberté d'action pour les Casques bleus sans la coordination nécessaire avec le Gouvernement.¹⁰⁰⁶ » Selon elle, « [u]ne telle approche pour résoudre le problème des violences intercommunautaires ne tient pas compte de la situation particulière qui règne au Soudan du Sud.¹⁰⁰⁷ » Quant à la Chine, qui s'est

¹⁰⁰⁴ Security Council Report, « Is Christmas Really Over ? Improving the Mandating of Peace Operations », Research Report, fev.2019, p. 2-5.

¹⁰⁰⁵ « Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU : Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures », Security Council Report, 2021, p. 65.

¹⁰⁰⁶ S/PV.9281, 15 mars 2023, p. 3.

¹⁰⁰⁷ S/PV.9281, 15 mars 2023, p. 3.

également abstenue, elle a estimé que le mandat de la MINUSS « ne tient pas pleinement compte de la situation sur le terrain et reflète un amalgame avec les intérêts politiques de certains pays », en ce qu'il « est rédigé en termes durs [avec] son contenu [...] déséquilibré.¹⁰⁰⁸ » Même si le texte a été finalement adopté, cet exemple révèle, par ailleurs, que l'adhésion des membres au contenu d'un mandat dépend des circonstances qui accompagnent son adoption mais aussi de l'État qui en assure la négociation des termes.

La France a dirigé la rédaction et la négociation des résolutions sur les situations au Mali, en RDC, en RCA, au Burundi et au Liban¹⁰⁰⁹. Le Royaume-Uni, quant à lui, est le porte-plume des résolutions thématiques sur la PdC et les opérations de paix¹⁰¹⁰. Avec les États-Unis d'Amérique, ces États forment le groupe des « P3 » qui se charge régulièrement de la rédaction des mandats des opérations de paix. Suivant la pratique, le rédacteur du projet de résolution¹⁰¹¹, qui porte la demande d'inscription du sujet à l'ordre du jour auprès du président du Conseil, et qui dirige les négociations auprès de ses pairs, est le membre le plus proche de la crise envisagée, en termes de zones d'influence et de capacités d'action. Il est censé offrir des garanties de succès des négociations, tant auprès du pays hôte que des autres membres¹⁰¹². À de rares exceptions près, il prend l'initiative de toutes les activités du Conseil concernant cette situation, telle que la tenue de réunions d'urgence, l'organisation de débats publics et la conduite de missions de visite¹⁰¹³. La capacité du rédacteur du projet ou du « *lead* » à fédérer les autres membres autour d'un mandat clair dépend en partie de son

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁰⁹ Voir « Security Council Penholders and Subsidiary Body Chairs: 2020 | 2021 | 2022 | [2023](https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php) » disponible à l'adresse : <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php> , consulté le 19/04/2023.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

¹⁰¹¹ À propos du « système de rédacteur » au Conseil de sécurité, voir : « Manuel du Conseil de sécurité de l'ONU : Guide de l'utilisateur aux pratiques et aux procédures », *op. cit.*, p. 17-18.

¹⁰¹² AMBROSETTI (D.), « Les négociations diplomatiques au Conseil de sécurité » dans, Franck PETITEVILLE (F.), PLACIDI-FROT (D.), *Les négociations internationales*, Presses de Sciences Po, 2013, *op. cit.* ; voir aussi : DE LA SABLIERE (J-M.), « l'adoption des résolutions : concertation et négociation », dans, NOVOSELOFF (A.) (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*, CNRS, *op. cit.*, p. 87-97.

¹⁰¹³ Security Council Report, « The Penholder System », Research Report, December 2018, p. 2.

positionnement face à la crise et de l'état des relations qu'il entretient avec le pays hôte.

Ces conditions ne semblent plus être réunies par la France, au regard des relations tumultueuses et hostiles qu'elle entretient désormais avec le Mali et la RCA, pour ne citer que ces deux cas. Par une lettre n° 00157/MAECI du 1^{er} mars 2023, le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali informa le Secrétaire Général de sa volonté de « récuse[r] officiellement le statut de porte-plume de la France sur toutes questions examinées par le Conseil de sécurité concernant le Mali »¹⁰¹⁴. Se pose alors la question de savoir s'il est toujours approprié de laisser la charge de ce leadership à la France alors qu'elle n'est plus en odeur de sainteté auprès de ces pays.

Certains membres du Conseil de sécurité ont soutenu qu'« [i]l importait au plus haut point que ce soit des membres africains qui, individuellement ou en collaboration, soient chargés de la rédaction dans le cas des questions africaines, faute de quoi le rédacteur pourrait ne pas tenir compte des points de vue africains sur certains des aspects en cause.¹⁰¹⁵ » Le partage inégal des tâches de rédaction et de négociation des projets de résolutions, ainsi que leur incidence sur le contenu des textes adoptés est un réel problème régulièrement dénoncé au Conseil de sécurité¹⁰¹⁶, quand bien même rien n'empêche tous les autres membres de tenir la plume. Il peut être judicieux d'encourager la corédaction des résolutions par un membre permanent et un membre non permanent, ce qui obligerait ceux-ci même s'ils y sont tentés, à ne pas promouvoir que leurs intérêts nationaux. Cette approche plus inclusive pourrait aider à jeter les bases d'une plus large adhésion à une interprétation univoque de la PdC, tout en répondant aux préoccupations exprimées par les membres élus, ainsi que par plusieurs États hôtes du maintien de la paix¹⁰¹⁷.

¹⁰¹⁴ S/2023/161, 15 mars 2023.

¹⁰¹⁵ S/2016/506, 2 juin 2016, p. 28.

¹⁰¹⁶ Voir la [déclaration](#) d'Irlande en date du 28 juin 2022 au nom des dix membres élus du CS.

¹⁰¹⁷ GREGORY (J.), « [Sharing the Pen in the UN Security Council: A Win for Inclusive Multilateralism?](#) », *IPI Global observatory*, April 2023, consulté le 17/05/2023.

Par ailleurs, l'absence d'une vision commune autour du concept de PdC, qui empêche l'adoption de mandats clairs, peut également être expliquée par l'existence de politiques ou stratégies opérationnelles divergentes propres à certaines organisations régionales et à certains États¹⁰¹⁸.

Afin de parvenir à une meilleure compréhension et harmonisation du concept de PdC, celui-ci continue de faire l'objet de multiples débats au sein de plusieurs instances. Au Conseil de sécurité, il est régulièrement inscrit à l'ordre du jour des travaux du Groupe d'experts informel sur la protection des civils dans les conflits armés, du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, et du Groupe des amis pour la protection des civils. Quand bien même les discussions au sein de ces différentes instances renseignent de différentes conceptions existantes, on constate qu'elles servent plus à la promotion des priorités nationales en matière de PdC qu'à leur harmonisation.

La PdC doit être envisagée à la fois comme une tâche spécifique et la finalité à laquelle doit conduire l'accomplissement de toutes les autres tâches. Cela doit clairement apparaître dans le mandat, à travers une terminologie claire et une structuration cohérente des tâches qui n'obscurcit pas ce qui est attendu des missions sur le terrain.

B. Une structuration raisonnée et réaliste des tâches d'un mandat de PdC

Il est régulièrement reproché au Conseil de sécurité de ne pas adopter des mandats qui soient adaptés au contexte des missions et qui cadrent avec les difficultés opérationnelles que celles-ci rencontrent sur le terrain. À ce propos, le rapport HIPPO observa que les mandats des opérations de paix sont devenus « plus longs et plus spécifiques et, parfois, moins réalistes et trop lourds »¹⁰¹⁹.

En 2018, le Secrétaire Général lança un appel au Conseil de sécurité, pour que ce dernier mette fin « aux mandats qui ressemblent à des sapins de Noël »¹⁰²⁰. Prenant

¹⁰¹⁸ Voir Introduction Générale (II. A) de cette thèse.

¹⁰¹⁹ A/70/95-S/2015/446, p. 69, §. 181.

¹⁰²⁰ S/PV.8218, 28 mars 2018, p. 4.

l'exemple de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, le Secrétaire Général déclara qu'« il n'est pas possible pour [cette mission] d'exécuter 209 tâches dévolues¹⁰²¹ ».

En effet, le nombre des tâches par mandat des opérations de paix des Nations Unies a considérablement augmenté au fur et à mesure que se durcissaient les réalités du terrain et que croissent les attentes des populations¹⁰²². Plusieurs études ont tenté d'établir une base de données d'analyses quantitatives et qualitatives des tâches mandatées par le Conseil de sécurité dans ses résolutions¹⁰²³. Les résultats divergent d'une étude à une autre, puisque les méthodologies utilisées, le nombre, le type de mission, ainsi que les périodes considérées ne sont pas les mêmes.

En 2021, une étude portant sur 72 missions déployées entre 1948 et 2015, recense 48 tâches ou activités différentes contenues dans 151 résolutions¹⁰²⁴. Une autre de 2022, après analyse de 27 opérations de paix déployées en Afrique, entre 1991 et 2017, identifia 41 tâches¹⁰²⁵. L'étude, la plus récente sur la question, datant de 2023, identifie 41 tâches pour les missions déployées entre 1991 et 2020¹⁰²⁶.

¹⁰²¹ *Ibid.* [nous avons souligné.]

¹⁰²² À l'inverse, certains auteurs estiment que c'est l'augmentation des nombres de tâches qui accroît les attentes des populations.

¹⁰²³ HULTMAN (L.), KATHMAN (J.), SHANNON (M.), « United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War », *American Journal of Political Science*, 57 (4), 2013, p. 875-891; GOVINDA (C.), HAN (D.), BOHMELT (T.), « United Nations Peace Initiatives 1946-2015: Introducing a New Dataset », *International Interactions*, n° 47 (1), 2021, p. 161-180 ; LLOYD (G.), « New Data on UN Mission Mandates 1948–2015 : Tasks Assigned to Missions in their Mandates (TAMM) », *Journal of Peace Research*, 58 (5), 2021, p.1149-1160 ; DI SALVATORE (J.), LUNDGREN (M.), OKSAMYTNA (K.), SMIDT (H.), « Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 66(4-5), 2022, p. 924-951; HELLMÜLLER (S.), TAN (X-Y., R.) BARA (C.), « What is in a Mandate? Introducing the UN Peace Mission Mandates Dataset », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 0(0) 2023, p. 1–27.

¹⁰²⁴ LLOYD (G.), « New Data on UN Mission Mandates 1948–2015 : Tasks Assigned to Missions in their Mandates (TAMM) », *op. cit.* p. 3.

¹⁰²⁵ DI SALVATORE (J.), LUNDGREN (M.), OKSAMYTNA (K.), SMIDT (H.), « Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset », *Journal of Conflict Resolution*, *op. cit.*, p. 945.

¹⁰²⁶ HELLMÜLLER (S.), TAN (X-Y., R.) BARA (C.), « What is in a Mandate? Introducing the UN Peace Mission Mandates Dataset », *op. cit.* p. 20.

Selon certains auteurs, au début des années 1990, les résolutions des opérations de maintien de la paix ne comprenaient qu'une moyenne de 5,8 tâches¹⁰²⁷. Deux décennies plus tard (2010), les opérations de paix sont chargées d'exécuter en moyenne 20,8 tâches¹⁰²⁸. Les tâches mandatées des opérations actuelles tiennent en moyenne sur une dizaine de pages tandis que les deux tâches de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre¹⁰²⁹, en 1964, ne tenaient qu'en un seul paragraphe. En combinant tous ces résultats, on observe que le nombre des tâches a plus que décuplé depuis la première opération de maintien de la paix. Une part importante de ces tâches est à la charge des composantes civiles des missions¹⁰³⁰.

Les domaines de la protection des civils, de la restauration de l'autorité de l'État hôte, de la réconciliation, et du développement économique sont ceux dans lesquels les tâches ont proliféré ces dernières années. De nouvelles tâches relatives à la protection de l'environnement, à la détention de prisonniers, à la protection du patrimoine culturel, ou encore à certaines catégories de civils ont vu le jour. L'augmentation des tâches s'explique en grande partie par la volonté du Conseil de sécurité d'adopter un texte qui tient compte de toutes les menaces du terrain, mais aussi par la désagrégation en plusieurs sous-tâches de principales tâches qu'il a pu considérer auparavant comme n'étant qu'une seule. Par exemple, ce qui était auparavant décrit comme la « réforme du secteur de la sécurité » a été subdivisé en une série de tâches plus spécifiques, telles que la « réforme des forces de défense » et la « réforme de la police », qui ne sont pas toujours mandatées simultanément¹⁰³¹. Il en est également de l'appui au processus de réconciliation nationale qui peut être subdivisé en des activités au niveau local, national et sous-régional.

¹⁰²⁷ DI SALVATORE (J.), LUNDGREN (M.), OKSAMYTNA (K.), SMIDT (H.), « Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset », *Journal of Conflict Resolution*, *op. cit.*, p. 936.

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ S/5575, 4 mars 1964, §. 5.

¹⁰³⁰ OTTO (S.), « The Civilian Side of Peacekeeping: New Research Avenues », *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 25 (4), 2019, p. 1-6.

¹⁰³¹ DI SALVATORE (J.), LUNDGREN (M.), OKSAMYTNA (K.), SMIDT (H.), « Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset », *op. cit.* p. 936.

Jusqu'à la fin des années 1990, le Conseil de sécurité se contentait d'approuver les propositions contenues dans les rapports que le Secrétaire général lui soumettait dans le cadre de la création ou du renouvellement d'une mission. Selon une étude, même si 89 % des tâches proposées par le Secrétaire Général sont reprises par le Conseil de sécurité, celui-ci préfère se réserver le droit d'introduire de nouvelles tâches dans les mandats des opérations de paix¹⁰³². Le rapport Brahimi révéla que la première ébauche des mandats est généralement l'œuvre de négociateurs, certes éminemment qualifiés, mais qui ne savent pas forcément avec précision ce dont les missions ont besoin sur le terrain¹⁰³³. Ces dernières années, le Conseil de sécurité étudie plus attentivement les propositions du Secrétaire Général et n'hésite pas à les ignorer s'il les juge fractionnelles.

Il a été reproché au Secrétariat général de fournir au Conseil de sécurité des évaluations techniques étendues qui donnent lieu à l'élaboration de mandats très vastes dont les éléments sont souvent décrits par des formules toutes faites¹⁰³⁴ ; des sortes de mandats « prêt-à-exécuter », mandats « fourre-tout ou à tiroirs¹⁰³⁵ » qui « nuisent aux efforts de hiérarchisation et d'ordonnancement lors de l'exécution, ce qui rend les progrès de plus en plus difficiles à accomplir, dans des conditions qui empirent¹⁰³⁶ ». Puisqu'il n'existe pas de recette pour rédiger une « bonne résolution », les résolutions du Conseil de sécurité se contentent fréquemment de reprendre des libellés convenus pour des résolutions précédentes, simplement parce qu'il était facile pour les rédacteurs de les ajouter¹⁰³⁷.

Le rapport Hippo conseilla alors au Secrétaire Général de hiérarchiser, dans ses propositions, les fonctions des missions sur la base d'une évaluation réaliste des

¹⁰³² OKSAMYTNA (K.), LUNDGREN (M.), « Decorating the “Christmas Tree” The UN Security Council and the Secretariat's Recommendations on Peacekeeping Mandates », *Global Governance*, 27 (2021), p. 228.

¹⁰³³ A/55/305-S/2000/809, p. 12, §. 57.

¹⁰³⁴ A/70/95-S/2015/446, p. 69, §. 182.

¹⁰³⁵ NOVOSSOLOFF (A.) (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute-puissance*, op. cit., 2021, p. 169.

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ S/2016/506, 2 juin 2016, p. 31.

volontés politiques, de l'avantage comparatif des opérations de paix des Nations Unies et des autres acteurs, des conditions sur le terrain et des chances de réussite¹⁰³⁸. Quant au Conseil de sécurité, il lui a été demandé de « s'opposer à l'intégration aux mandats des tâches qui ne sont ni fondées sur un raisonnement clair et convaincant ni justifiées par des besoins bien définis ou par la faisabilité de leur exécution dans les délais prescrits »¹⁰³⁹. Or, le rapport Brahimi notait qu'en conseillant le Conseil, le Secrétariat ne doit pas fixer les niveaux de force et d'autres ressources en fonction de ce qu'il considère être politiquement acceptable, car une telle autocensure et un manque de ressources qui en résulte placent l'ONU sur le chemin de l'échec¹⁰⁴⁰. De telles recommandations, parfois contradictoires, permettent de réaliser que ce qui est attendu du Secrétaire Général n'est pas des plus aisés : des propositions claires, hiérarchisées et justifiées, mais pas trop détaillées, qui tiennent compte des volontés politiques, mais pas en fonction de ce qu'il présume être politiquement acceptable...

Au demeurant, s'il est vrai que « le Conseil de sécurité et le Secrétariat portent ensemble la responsabilité de veiller à ce que les mandats soient clairs, crédibles et réalisables¹⁰⁴¹ », ceux-ci ne sont pas les seuls à en porter la totalité. Les membres du C34, notamment les Pays contributeurs de militaires et de personnels de police, le pays hôte et les acteurs régionaux influencent, eux aussi, quoique faiblement, le contenu des mandats des missions de paix, par le biais de forums de discussions informels.

En effet, il est apparu nécessaire d'associer les acteurs susmentionnés au processus d'adoption des mandats des opérations de paix, au regard des risques élevés que l'exécution des mandats fait courir aux uns et pour l'intérêt stratégique que cela représente pour les autres. Bien que cela semble aller de soi aujourd'hui, la contribution des PCT, à la définition du contenu des mandats des opérations de paix, a été pendant longtemps marginalisée. C'est par la résolution 1353 que le Conseil de sécurité fixa les principes et le cadre d'orientations de sa coopération trilatérale avec les fournisseurs de contingents et le secrétariat général, communément appelé le

¹⁰³⁸ A/70/95-S/2015/446, p. 69, §. 182.

¹⁰³⁹ A/70/95-S/2015/446, p. 69, §. 182.

¹⁰⁴⁰ A/55/305-S/2000/809, p. 12, §. 59.

¹⁰⁴¹ A/70/95-S/2015/446, p. 69, §. 181.

« dialogue triangulaire ». Trois principaux mécanismes de consultation furent envisagés afin de permettre aux PCT de contribuer à l'amélioration des mandats des opérations de paix, plus précisément à la planification des missions. Il s'agit des séances publiques ou privées du Conseil de sécurité avec la participation des pays fournisseurs de contingents, des réunions de consultation avec les pays fournisseurs de contingents, et des réunions entre le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents¹⁰⁴². Ces mécanismes suscitèrent des espoirs d'autant que le Conseil de sécurité décida de « tenir compte, lorsqu'il prendra des décisions sur ces opérations, des vues exprimées lors de ces consultations et de ses réunions avec les fournisseurs de contingents¹⁰⁴³ ». Plus de deux décennies plus tard, les orientations de la résolution 1353 restent, pour la plupart, inappliquées¹⁰⁴⁴.

D'abord, ces réunions et consultations, avec les PCT, le pays hôte et les acteurs régionaux, censées résumer la nature collective du maintien de la paix, ne sont pas systématiques. Elles reposent sur la bonne volonté du porte-plume ou d'un autre membre élu, particulièrement engagé¹⁰⁴⁵. En outre, habituellement, ce n'est qu'environ 12 jours avant le renouvellement d'un mandat d'une opération de maintien de la paix, que les membres du Conseil tiennent une réunion privée avec les pays fournisseurs de militaires et de polices au cours de laquelle le Secrétariat général présente son rapport¹⁰⁴⁶. Ce temps paraît trop court pour permettre aux PCT de donner librement leurs avis et d'enrichir les textes des résolutions. Ensuite, outre l'existence de conceptions et de pratiques divergentes entre les PCT, eux-mêmes, il leur est reproché un manque de préparation à discuter des questions de fond lors de ces réunions¹⁰⁴⁷. Enfin, même dans les cas où ces réunions ont lieu, l'avis des PCT n'est

¹⁰⁴² S/RES/1353 (2001), annexe 2.

¹⁰⁴³ *Ibid.*, annexe 1.

¹⁰⁴⁴ Voir en ce sens, LIEGEOIS (M.), « Dialogue triangulaire et définition des mandats des opérations de paix : la longue quête », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mars 2019, p. 2.

¹⁰⁴⁵ Security Council Report, « Is Christmas Really Over ? Improving the Mandating of Peace Operations », Research Report, fev. 2019, p. 4.

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*

pas suffisamment pris en compte dans la conception des mandats¹⁰⁴⁸, alors qu'ils sont les plus à même de rendre compte des contraintes opérationnelles que rencontrent leurs soldats sur le terrain.

Parallèlement à ces initiatives, le Conseil de sécurité s'est engagé, depuis 2006, à « faire en sorte [...] ii) que la priorité soit accordée à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des capacités et des ressources disponibles, y compris les informations et renseignements voulus, pour l'exécution des mandats¹⁰⁴⁹ ». En 2015, le rapport Hippo va plus loin en proposant des démarches d'« ordonnancement et [d'] hiérarchisation des mandats [qui] permettront aux missions de se développer sur le temps plutôt que d'essayer de tout faire en même temps et d'échouer¹⁰⁵⁰ ». La version anglaise (originale) du rapport utilise les termes de « *sequenced and prioritized mandates* ». Dans la doctrine, la distinction est plutôt faite entre la priorisation et la hiérarchisation, sachant que la hiérarchisation ne correspond pas toujours à l'« ordonnancement » dont a fait cas le rapport Hippo¹⁰⁵¹. Aucun de ces termes n'est clairement défini par le Conseil de sécurité et le Secrétaire Général¹⁰⁵².

La protection des civils et l'appui au processus politique constituent les deux tâches les plus priorisées dans les missions des dix dernières années¹⁰⁵³. D'abord, le vocabulaire fréquemment utilisé par le Conseil de sécurité pour prioriser les tâches d'une résolution ne permet pas de saisir clairement ses intentions.

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*

¹⁰⁴⁹ S/RES/1674 (2006), 28 avril 2006, §. 16 ; Voir aussi, « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019.17, novembre 2019, p. 7, §. 28.

¹⁰⁵⁰ A/70/95-S/2015/446, p. 10.

¹⁰⁵¹ Selon nous, prioriser une tâche consiste à faire d'elle la première tâche qui devra être exécutée. Dans le cas spécifique de la PdC, la priorisation de celle-ci exige que les ressources et les capacités lui soient accordées en priorité. En cas de pluralité de tâches prioritaires dans le même mandat, la hiérarchisation permet de fixer l'ordre de priorité suivant lequel ces tâches prioritaires devront être exécutées. Enfin, l'ordonnancement renvoie à l'idée de répartir les tâches par gradation, en plusieurs temps, selon l'évolution de la situation sur le terrain, dans plus plusieurs résolutions. L'ordonnancement suppose donc l'identification préalable des priorités.

¹⁰⁵² Security Council Report, « Prioritisation and Sequencing of Council Mandates : Walking the Walk ? » Research Report, January 2020, p. 2.

¹⁰⁵³ *Ibid.*, p. 5.

Ainsi, dans certains cas, la priorisation de la PdC est clairement établie, dans d'autres, elle n'est pas explicite. Tel est le cas lorsque dans une même résolution, le Conseil de sécurité identifie une tâche comme étant une « priorité » et une autre comme étant un « objectif stratégique¹⁰⁵⁴ », ou encore une « priorité stratégique principale¹⁰⁵⁵ ». Dans la résolution 2463 (2019), la tâche de PdC fut à la fois une « tâche prioritaire » et un « objectif stratégique prioritaire »¹⁰⁵⁶ sans qu'on saisisse concrètement la pertinence de cette distinction. Ensuite, le Conseil de sécurité a érigé la PdC en tâche prioritaire, en la différenciant d'autres tâches secondaires complémentaires, sans que cette démarche soit systématique. Enfin, bien qu'il soit fréquemment demandé aux missions d'accorder la priorité à la protection des civils dans les décisions concernant l'utilisation des capacités et des ressources disponibles, la PdC peut ne pas constituer pour autant, au regard de l'ordre d'énumération des tâches, la première des tâches prioritaires à être exécutée selon l'ordre des priorités définies par le Conseil de sécurité dans une résolution.

À titre illustratif, en créant la MINUSS en 2011, le Conseil de sécurité lui demanda avant tout de « a) [c]oncourir à la consolidation de la paix » puis de « b) [a]ider le Gouvernement à s'acquitter de ses missions de prévention, d'atténuation et de règlement des conflits et de protection des civils »¹⁰⁵⁷. Dans la résolution 2053 (2012), le Conseil « [s]ouligne que la protection des civils demeure certes la priorité de la MONUSCO, mais que la réforme du secteur de la sécurité doit être au centre du mandat de stabilisation et de consolidation de la paix de la Mission [...], car elle est cruciale si l'on veut atteindre les objectifs définis [...].¹⁰⁵⁸ » Il en ressort que la priorisation des tâches ne résout pas de façon définitive la problématique de leur hiérarchisation, encore moins celle du nombre sans cesse croissant des tâches

¹⁰⁵⁴ S/RES/2448 (2018), 13 décembre 2018, p. 11, §. 36.

¹⁰⁵⁵ S/RES/2480 (2019), 28 juin 2019, p. 6, §. 20.

¹⁰⁵⁶ S/RES/2463 (2019), p. 11, §. 23, 29.

¹⁰⁵⁷ S/RES/1996 (2011), 8 juillet 2011, p. 4. Dans la résolution 2109 (2013) le CS « (n)ote l'ordre de priorité des tâches dont doit s'acquitter la MINUSS en application de la résolution 1996 (2011) pour protéger les civils et améliorer les conditions de sécurité ».

¹⁰⁵⁸ S/RES/2053 (2012), 27 juin 2012, p. 4, §. 6.

mandatées dans une seule résolution que doit pouvoir résoudre « l’ordonnancement » proposé par le rapport Hippo.

En effet, les experts de ce rapport ont proposé « l’élaboration de mandats ordonnancés en deux temps [...] afin que les missions mises au point soient efficaces et adaptées à la situation et qu’il leur soit attribué des tâches plus réalistes, rationnelles et hiérarchisées. Sur la base de ce modèle, les missions devraient recevoir un mandat initial assorti d’un objectif politique général, d’un nombre limité de tâches initiales prioritaires et d’un mandat de planification clair qui exige de la part du Secrétaire général qu’il propose dans les six mois des activités échelonnées dans le temps, définies sur la base d’un petit nombre d’objectifs réalistes. Une telle démarche permettrait de garantir la présence initiale des Nations Unies sur le terrain tout en laissant le temps au Secrétariat de mener des consultations avec le Gouvernement hôte, la société civile et, dans la mesure du possible, les parties au conflit, et d’élaborer des évaluations détaillées, avec ses partenaires, de la situation sur le terrain¹⁰⁵⁹ ».

L’idée d’un déploiement en deux temps n’est pas nouvelle. Déjà en 1956, lorsqu’il faisait des propositions pour le déploiement d’une force internationale d’urgence des Nations Unies, le Secrétaire Général affirmait que « la situation pourrait comporter une action en deux étapes : il s’agirait d’abord de remplir certaines tâches immédiates ; ensuite, il incomberait à la force envisagée d’autres tâches quelque peu différentes [...] Il est probable qu’il faudra modifier le cas échéant l’importance numérique de la force internationale, selon ce que deviendront les tâches à accomplir.¹⁰⁶⁰ »

En prenant note des propositions qui lui sont faites en 2015, le Conseil de sécurité déclara, par la voix de son Président, qu’il « envisagera des mandats mis en œuvre progressivement ou par phases successives, le cas échéant, lorsqu’il évaluera les opérations de paix en cours ou en créera de nouvelles »¹⁰⁶¹.

Toutefois, non seulement aucune nouvelle opération de paix ayant pour mandat la PdC n’a été créée depuis 2015, mais même pour celles dont il renouvelle régulièrement les mandats, le Conseil de sécurité ne parvient à en ordonnancer les tâches.

Une structuration raisonnée et réaliste des tâches dépend de la qualité et de la fiabilité des évaluations préalables des risques et des menaces qui sont faites lors de la phase

¹⁰⁵⁹ A/70/95-S/2015/446, p. 70, §. 184.

¹⁰⁶⁰ A/3302, p. 6, §. 13.

¹⁰⁶¹ S/PRST/2015/22, 25 novembre 2015, p. 3. Voir l’engagement pris par le SG dans le même sens : A/70/357-S/2015/682, 2 septembre 2015, p. 15-16.

de planification intégrée des missions. Ces évaluations ou examens stratégiques préalables doivent systématiquement traiter de toutes les menaces contre les civils, de sorte à pouvoir mieux éclairer la structuration des mandats, les stratégies opérationnelles, et les ressources des missions. Comme nous l'avions dit, elles ne peuvent être faites sans la consultation des acteurs locaux, nationaux, sous-régionaux et régionaux.

La priorisation, la hiérarchisation doivent permettre aux missions de s'attaquer aux besoins les plus urgents, en se concentrant uniquement sur les tâches à impact réel sans être débordée. L'ordonnancement ou le « séquençage » ou encore, « l'échelonnement¹⁰⁶² » en deux temps doit permettre aux opérations d'exécuter les mandats de façon échelonnée et progressive, avec la possibilité laissée au Conseil de sécurité et aux directions des missions d'enrichir progressivement les mandats et de les adapter aux réalités changeantes du terrain¹⁰⁶³.

Outre le fait que ces approches facilitent l'exécution des mandats de PdC, elles amélioreront leur lisibilité, le suivi des résultats et l'évaluation régulière des missions. Face à des contextes où tout lui semble urgent, le Conseil de sécurité doit résister à la tentation de tout prioriser, comme c'est le cas avec les mandats de la MINUSMA avec environ 90 % de tâches prioritaires et les mandats de la MONUSCO avec plus de la moitié des tâches qui sont prioritaires¹⁰⁶⁴. Lorsque tout est une priorité, plus rien ne l'est¹⁰⁶⁵. Toutefois, il faut veiller à ce que la priorisation et l'ordonnancement progressif des mandats ne servent pas d'arguments aux partisans des coupes budgétaires pour réduire davantage le financement des missions¹⁰⁶⁶.

¹⁰⁶² « Déclaration d'engagements communs concernant des opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (A4P), *op. cit.*, p. 1, §. 5.

¹⁰⁶³ Voir la déclaration du SG en ce sens : S/2018/184, 5 mars 2018, p. 4, §. 7.

¹⁰⁶⁴ Security Council Report, « Prioritisation and Sequencing of Council Mandates : Walking the Walk ? », *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁶⁶ Lire en ce sens, BELLAMY (J. A.), HUNT (T.C.), « [Benefits of Paring Down Peacekeeping Mandates Also Come With Risks](#) », *IPi Global observatory*, march 2019, consulté le 25/05/2023.

Bien entendu, tout cela n'est possible que si les États arrivent à dégager des objectifs stratégiques communs aux missions, lesquels doivent pouvoir s'appuyer sur une vision commune de ce qu'est la PdC, de la manière dont elle doit être exécutée, et surtout, des principes devant régir la mise en œuvre des mandats.

§.2. La réadaptation nécessaire des principes généraux régissant les opérations de paix

Lorsque les États membres, réunis au sein du C34, ont fini par se saisir du concept de PdC, dix ans après sa première mention expresse dans la résolution 1269 du Conseil de sécurité, certains ont exprimé leur inquiétude face à ce concept qui, selon eux, conduirait inexorablement à la remise en cause des principes traditionnels des opérations de paix. Sur ce point, ils n'ont pas eu tort, car, bien avant la résolution 1269, ces principes avaient déjà fait l'objet d'une interprétation extensive afin de les adapter aux théâtres d'opérations.

Et, comme nous l'avons souligné, plus que jamais les théâtres d'opérations actuelles sont marqués par l'extrémisme violent, la criminalité transfrontalière, le mercenariat, des violences armées asymétriques et terroristes. C'est à ces contextes qu'on doit la militarisation des opérations de la paix dont la preuve réside non seulement dans l'augmentation des moyens militaires déployés, mais aussi à travers la mention régulière du Chapitre VII de la Charte et de la consécration des opérations de paix robustes. En offrant la possibilité aux opérations de paix de protéger les civils aux moyens d'actions coercitives, est-il réaliste, voire raisonnable, de soutenir que celles-ci peuvent le faire tout en restant fidèles aux principes traditionnels qui régissent leurs actions ?

En dépit des évolutions conceptuelles et du constat unanimement partagé, que les opérations de paix sont désormais inadaptées pour protéger les civils dans certains pays comme le Mali¹⁰⁶⁷, les États semblent s'accrocher à une interprétation minimaliste et conservatrice des principes régissant les opérations de paix, ce qui est défavorable à la mise en œuvre efficace de la PdC. Pour une protection des civils

¹⁰⁶⁷ Voir Chapitre IV de la partie I.

efficace, les principes généraux des opérations de paix doivent bénéficier d'une interprétation dynamique et consensuelle de la part des États (A), ceux-ci devant en outre accepter de prendre des risques qu'implique particulièrement la PdC (B).

A. L'importance d'une interprétation dynamique et consensuelle des principes généraux des opérations de paix

Si les États ont finalement adhéré au concept de PdC et à son institutionnalisation dans les pratiques des opérations de paix, c'est bien parce que, contrairement au concept de la R2P, sa mise en œuvre repose, avant tout, sur les trois principes fondamentaux régissant les OMP : le consentement des parties, l'impartialité des Casques bleus et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense et de défense du mandat.

Ces trois principes ont toujours caractérisé les opérations de paix des Nations Unies et représentent, par conséquent, la condition sine qua non de leur acceptabilité par les États membres. À la question de savoir s'il faut redéfinir ces principes une énième fois pour qu'ils permettent de relever les défis inhérents à la PdC dans les contextes actuels, les positions des États divergent.

En effet, le Groupe d'experts indépendant de haut niveau sur les opérations de paix a reconnu dans son rapport l'existence de deux écoles de pensée opposées. D'un côté, il y a ceux, parmi lesquels on retrouve les principaux contributeurs de troupes, qui estiment que les principes du maintien de la paix doivent être respectés et maintenus en l'état ; d'autres, au contraire, estiment que ces principes sont dépassés et doivent être ajustés¹⁰⁶⁸. Les Experts, quant à eux, ont proposé une « interprétation souple et progressive » des principes fondamentaux plutôt qu'une réécriture.¹⁰⁶⁹

Rappelons que ces principes ont vu le jour avec la première opération déployée par les Nations Unies. Dans son deuxième et dernier rapport, en réponse à la résolution 377 (V) de l'Assemblée générale, du 3 novembre 1950, « L'union pour le maintien de la paix », le Secrétaire Général indiqua que : « [b]ien que l'Assemblée générale soit

¹⁰⁶⁸ A/70/95-S/2015/446, p. 52, §. 124.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*, §. 125.

habilitée à constituer la force avec l'assentiment des parties qui fourniraient des unités, elle ne pourrait pas demander que la force soit stationnée ou qu'elle opère sur le territoire d'un pays donné sans l'assentiment du gouvernement de ce pays »¹⁰⁷⁰. Plus tard, il souligna que : « [c] » est pourquoi la Force d'urgence a nécessairement été limitée dans ses opérations, en ce sens que l'assentiment des parties intéressées était requis conformément aux règles généralement reconnues du droit international¹⁰⁷¹ ».

Aujourd'hui, le consentement des parties qui est requis avant le déploiement n'est plus une exigence juridique absolue, une fois la mission déployée¹⁰⁷². Non seulement celui des entités non étatiques n'est pas un élément dont il est tenu compte au moment du déploiement, mais aussi, celui donné par l'État hôte n'est plus revêtu de la même sacralité d'antan. Quand bien même il reste d'une importance stratégique, le consentement des parties a été réinterprété afin de prendre en compte sa nature aléatoire. Par conséquent, les opérations de paix peuvent juridiquement se passer du consentement du gouvernement hôte pour s'acquitter de leur mandat, surtout que celui-ci est régulièrement fondé sur le chapitre VII de la Charte. Plus encore, comme cela a été régulièrement mentionné dans les résolutions de la MINUSS, une opération de paix peut user de la force armée, ou tout autre moyen de contrainte nécessaire contre les forces gouvernementales à des fins de protection des civils. Bien que cette conception ait été consacrée par la doctrine du maintien de la paix, tous les États n'y adhèrent pas.

Quant à l'impartialité, le Secrétaire Général observa dans le même rapport initial que : « [i]l ressort du mandat qu'il n'existe pas la moindre intention d'influer par la constitution de cette force sur l'équilibre militaire dans le conflit actuel ni, par conséquent, sur l'équilibre politique concernant les efforts en vue de régler le conflit. Par conséquent, l'Assemblée générale n'a pas par l'institution de la force pris position à l'égard d'objectifs autres que ceux qui ont été nettement et pleinement énoncés dans sa résolution du 2 novembre 1956.¹⁰⁷³ » Plus tard, il ajouta que « [l]es pouvoirs

¹⁰⁷⁰ A/3302 §. 9.

¹⁰⁷¹ « Étude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la force », A/3943, *op. cit.*, §. 15.

¹⁰⁷² Voir, Chapitre I de la deuxième partie.

¹⁰⁷³ A/3302 §. 8.

conférés à la Force des Nations Unies ne peuvent être exercés sur le territoire du Congo ni en concurrence avec des représentants du gouvernement d'accueil ni en coopération avec eux dans le cadre d'une opération conjointe quelconque [...] Ainsi, l'opération des Nations Unies doit être séparée et distincte de l'action de toute autorité nationale.¹⁰⁷⁴ » Une telle distinction s'est amenuisée puisque dans les contextes actuels les missions sont déployées pour apporter leur appui aux gouvernements hôtes dans plusieurs domaines couverts par leurs mandats.

En outre, avec l'extension des mandats, les missions ont été amenées progressivement à s'impliquer davantage dans la résolution des conflits. Simples observatrices à l'origine, elles sont désormais de vraies artisanes de la paix. En République centrafricaine, au Congo et au Mali, les troupes de l'ONU ont fini par combattre des groupes rebelles aux côtés ou au nom du gouvernement¹⁰⁷⁵. C'est ce qui a conduit le rapport Brahimi à préciser que « être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, ce qui relèverait plutôt d'une politique d'apaisement.¹⁰⁷⁶ » Le rapport Hippo ajoute que « [s]ur le terrain, l'impartialité d'une mission se juge par sa détermination à réagir équitablement aux actions de différentes parties en fonction de la nature de l'action en question et non de la partie qui l'a commise. Les missions devraient protéger les civils indépendamment de l'origine de la menace.¹⁰⁷⁷ »

Bien plus encore, il arrive, dans certaines situations comme au Soudan du Sud ou au Mali, que le gouvernement soit désigné comme étant un acteur ou complice de violations de droits des civils. En suivant l'interprétation de ce principe introduite par ces deux rapports et reprise par les directives opérationnelles, on s'attendrait dans ces cas, à ce que les opérations de paix réagissent vigoureusement contre ces violences armées même si elles proviennent des forces gouvernementales. Malheureusement, cette interprétation, même contenue dans certaines résolutions, oppose les États dès

¹⁰⁷⁴ S/4389, 18 juillet 1960, p. 5.

¹⁰⁷⁵ AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *Foreign Affairs* 98, n° 1, 2019, p. 106.

¹⁰⁷⁶ A/55/305-S/2000/809, *op. cit.*, §. 50.

¹⁰⁷⁷ A/70/95-S/2015/446, p. 53, §. 126.

lors qu'il faut l'appliquer à un gouvernement hôte qui ne respecte pas les droits humains. Comme le dit si bien Michel LIÉGEOIS, « concilier l'impartialité à l'égard des parties et l'efficacité en matière de protection des civils relève donc de la quadrature du cercle¹⁰⁷⁸ ».

Des trois principes, le non-recours à la force¹⁰⁷⁹ semble avoir subi une évolution des plus significatives, puisqu'il emporte désormais deux exceptions qui s'appliquent en cas de légitime défense¹⁰⁸⁰ et pour la défense du mandat¹⁰⁸¹. La simple autorisation de la légitime défense, si elle était interprétée comme c'est souvent le cas en droit interne des États¹⁰⁸², aurait pu suffire à protéger non seulement le personnel des missions et leur bien, mais aussi les populations civiles et leurs biens, sans qu'il soit nécessaire de prévoir l'utilisation de la force pour la protection des civils et pour la défense du mandat. En effet, la légitime défense individuelle ou d'autrui n'est pas soumise au statut du personnel des missions, encore moins à une autorisation du Conseil de sécurité ; car c'est un droit inhérent¹⁰⁸³ et naturel. Toutefois, la mention de la « défense du mandat » y compris « l'usage de la force pour la protection des civils et de leur bien contre une menace imminente » revêt tout son sens puisque certains États peuvent avoir des législations différentes en matière de légitime défense

¹⁰⁷⁸ LIÉGEOIS (M.), « Quel avenir pour les Casques bleus et le maintien de la paix ? », *op. cit.*, p. 67.

¹⁰⁷⁹ A/3302, §. 12 « [c]e serait plus qu'un corps d'observateurs, mais ce ne serait en aucune façon une force militaire contrôlant temporairement le territoire où elle est stationnée ; encore moins devrait-elle avoir des fonctions militaires excédant celles qui seraient nécessaires pour assurer des conditions pacifiques au cas où les parties au conflit prendraient toutes les mesures voulues pour donner suite aux recommandations de l'Assemblée générale ».

¹⁰⁸⁰ S/4389, p. 5 « les unités militaires n'auraient le droit d'agir qu'en cas de légitime défense [...] La règle appliquée interdit absolument aux hommes participants à l'opération de jamais prendre l'initiative de recourir à la force armée, mais les autorise à répondre par la force à une attaque armée [...] ».

¹⁰⁸¹ Dans la résolution 161(1961) du 21 février 1961, le CS « *demande instamment* que les Nations Unies prennent immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo notamment des dispositions concernant le cessez-le-feu [...] et le recours à la force, si besoin est, en dernier ressort ». Constatant l'insuffisance des précédentes mesures, le CS, dans sa résolution 169(1961) du 24 1961, autorise le SG à « entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise ».

¹⁰⁸² Par exemple, les articles 122-5 et 122-7 du code pénal français, la légitime défense traduit un acte nécessaire à la sauvegarde d'une personne ou d'un bien, face à un danger actuel ou imminent qui menace cette personne, autrui ou un bien.

¹⁰⁸³ GILL (T.), FLECK (D.), BOOTHBY (H. W.), VANHEUSDEN (A.), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, *op. cit.*, p. 163.

individuelle et d'autrui, étant donné que le personnel en tenue d'une opération de paix reste, d'une certaine manière, soumis aux législations internes des États d'envoi. Autrement dit, cette précision a le mérite d'inclure la légitime défense d'autrui pour les cas où les législations internes des États ne prévoieraient pas le recours à la force dans une telle circonstance¹⁰⁸⁴.

En dépit de l'intégration de toutes ces précisions dans la doctrine actuelle des opérations de paix, surtout quand celles-ci sont chargées de protéger les civils, force est de constater que le problème qui se pose est moins une question d'une énième révision ou redéfinition de ces principes, qu'une question d'adhésion aux principes déjà existants et leur réelle application. Autrement dit, les principes tels qu'ils existent déjà permettent aux missions de conserver leur identité tout en s'acquittant de leur mission, si tant est que tous les États contributeurs de personnel en uniforme adhèrent entièrement à ces interprétations extensives en autorisant leur soldat à les appliquer rigoureusement sur le terrain.

Outre la nécessité d'une interprétation dynamique et consensuelle des principes généraux régissant les opérations de paix, il est aussi nécessaire de clarifier certaines règles spécifiques qui régissent les mandats de PdC et d'accepter les risques qu'induit la protection physique des civils.

B. L'acceptation des risques induits par la protection physique des civils

Il est constamment rappelé dans les orientations générales des opérations de paix que « ce ne sont pas les interventions militaires, pas plus que les interventions techniques, qui permettent de parvenir à une paix durable et de la maintenir, mais les solutions politiques¹⁰⁸⁵. » Sous couvert du principe de la primauté des solutions politiques, certains États continuent de s'opposer à toute initiative tendant à rendre les opérations de paix plus offensives et proactives aux fins de protection physique des civils.

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*

¹⁰⁸⁵ A/70/95-S/2015/446, p. 30, §. 43.

L'une des caractéristiques principales des opérations de paix ayant pour mandat la PdC réside dans leur robustesse, c'est-à-dire dans le pouvoir qui leur ait reconnu d'utiliser tous les moyens nécessaires, y compris la force létale, afin de dissuader, de prévenir, ou d'éliminer les menaces que font peser les éléments armés sur les civils. Il ressort pourtant d'un rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) qu'une fois mesurée par rapport à ce critère, aucune des missions n'est suffisamment robuste¹⁰⁸⁶. Non seulement on ignore la différence qui existe en pratique entre une mission robuste chargée de protéger les civils et une mission qui ne l'est pas, mais aussi il est difficile de mesurer l'impact que cela a réellement sur la sécurité des populations civiles¹⁰⁸⁷. Une autre étude portant sur l'analyse statistique des réponses aux incidents de protection des civils dans les missions a révélé que les missions ont déclaré avoir répondu à 62 % des incidents de PdC, avec 64 % des réponses menées après l'incident de POC et seulement 12 % des réponses apportées de manière préventive¹⁰⁸⁸. Ces rapports révèlent deux obstacles à une meilleure protection physique des civils qu'il faudra surpasser : une aversion pour les risques¹⁰⁸⁹ et un manque de proactivité sur le terrain.

La volonté de ne prendre que peu ou pas de risques dans les missions est certes perceptible sur le terrain. Mais il faut souligner qu'elle est avant tout celle des États fournisseurs de troupes qui ne sont pas prêts à mettre en danger la vie de leur soldat et à en accepter toutes les conséquences. En outre, cette aversion au risque n'est pas propre aux opérations de paix. Comme a pu le constater le Comité des commissaires aux comptes, il régnait au sein de l'Organisation une culture excessive d'aversion au risque, ce qui l'empêche de s'acquitter correctement de ses mandats de maintien de la paix¹⁰⁹⁰. Il ajouta, que « [p]ar exemple, on ne peut pas, au motif de vouloir limiter au

¹⁰⁸⁶ OIOS, « Evaluation of the effectiveness of United Nations peacekeeping operations in deterring and confronting armed elements in the Democratic Republic of Congo, Mali and the Central African Republic », IED-17-013, 2 octobre 2017, p. 1.

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸⁸ OIOS, « Inspection of the Performance of Missions' Operational Responses to Protection of Civilians (POC) Related Incidents », IED-18-010, July 2018.

¹⁰⁸⁹ Entre autres, il s'agit du risque de perte en vie humaine, du risque d'emploi excessif de la force, le risque du retrait du consentement de l'État hôte ou simplement le risque d'échec de l'initiative.

¹⁰⁹⁰ A/77/5 (vol. II), 2023, p. 31, §. 54-74.

minimum le nombre de victimes, se cantonner à demeurer essentiellement dans l'enceinte des missions de maintien de la paix, car l'exécution des mandats en pâtirait¹⁰⁹¹. »

Pour venir à bout de cette aversion au risque, le Comité des commissaires aux comptes recommanda au Secrétaire Général d'élaborer « progressivement des règles et des mécanismes, au niveau des missions de maintien de la paix, pour définir ce qui constitue une prise de risques acceptables et expérimenter des façons plus adaptées de susciter et de récompenser cette prise de risques.¹⁰⁹² ». En réponse à cette demande, le Secrétariat accepta la recommandation, mais tout en faisant savoir que, dans le contexte propre aux opérations de paix, il demeurerait complexe d'élaborer des mécanismes permettant de définir la prise de risques acceptables et d'expérimenter des façons plus adaptées de susciter et de récompenser cette prise de risques¹⁰⁹³. Des efforts sont faits en ce sens dans le cadre des initiatives A4P et A4P+, sans que leur impact sur la PdC soit pour le moment réel.

Les Casques et les drapeaux bleus ne font plus peur aux rebelles, pas plus que ces derniers ne craignent les sanctions du Conseil de sécurité et n'hésitent plus à attaquer le personnel des missions. La robustesse des opérations de paix ayant pour mandat la protection des civils ne doit pas être invariablement réduite à une question de posture imaginaire et les missions ne doivent pas continuer à tenir une position statique. La robustesse doit pouvoir être traduite en action grâce à des mécanismes d'alerte rapide et de réaction rapide permettant d'anticiper et de prévenir les violences contre les civils. Ce fut l'essence même du « rapport Cruz », lequel soutenait que « [n]obody attacks a stronger opponent. »¹⁰⁹⁴

Le « rapport CRUZ » a fait l'objet de nombreuses critiques tant au siège que dans la doctrine, peu sur le terrain. En recommandant que les missions soient proactives et défensives si nécessaire, ce qui soit dit en passant n'est pas une nouvelle

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, §. 56.

¹⁰⁹² *Ibid.* §. 76.

¹⁰⁹³ A/77/766, §. 16.

¹⁰⁹⁴ CRUZ (S.), « [Improving Security of United Nations Peacekeepers : We need to change the way we are doing business](#) », *op. cit.*

recommandation, il lui a été reproché, entre autres, de faire courir davantage de risques aux missions et aux civils d'une part, de faire courir aux missions le risque de ne plus être impartiales, d'autre part. Pour notre part, ces critiques sont des hypothèses toujours en attente d'être suffisamment démontrées. En revanche, ce qui est certain, c'est que la mise en œuvre des recommandations du « rapport Cruz », une année plus tard, a contribué à une réduction de 30 % des décès des Casques bleus¹⁰⁹⁵. Si cela a pu contribuer à la sécurité des Casques bleus, il n'y a pas de raisons qu'il en soit autrement pour les civils.

Le Secrétaire Général déclarait devant le Conseil de sécurité que « les opérations de paix ne peuvent pas être couronnées de succès si elles sont déployées en tant que solution politique plutôt que pour aider à trouver une solution politique¹⁰⁹⁶. » Aujourd'hui, on constate qu'en RCA, au Congo ou au Mali, il est quasi impossible de compter sur la bonne foi des groupes armés qui prennent part aux négociations politiques de sortie de crise. Parce que la violence leur profite plus que la paix, ils n'ont aucun intérêt à ce qu'elle s'arrête. Malgré la multiplication des accords de paix successifs, les exactions contre les civils continuent.

En combattant vigoureusement ceux qui s'en prennent aux civils, dès lors qu'il y a les moyens, les opérations peuvent non seulement dissuader d'autres et les amener à participer à un véritable processus de paix. Car, même si « les interventions militaires, pas plus que les interventions techniques », à elles seules ne sauraient engendrer la paix, elles peuvent ouvrir un espace dans lequel la paix pourra être édifée¹⁰⁹⁷. La primauté de la politique ne doit pas être un frein à l'usage de la force à des fins de PdC.

¹⁰⁹⁵ HAERI (D.), MIYASHITA (N.), CUSIMANO (S.), « Action for Peacekeeping : Making Good on Shared Commitments » IPI, September 25, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/09/action-for-peacekeeping-making-good-on-shared-commitments/> consulté le 04/04/2023.

¹⁰⁹⁶ S/PV.8218, p. 2.

¹⁰⁹⁷ A/55/305-S/2000/809, *op. cit.*, p. 1.

Pour toutes ces raisons, certains ont suggéré la régionalisation de la protection des civils ou de la mise en place de partenariats stratégiques avec des acteurs régionaux¹⁰⁹⁸ à qui l'ONU pourrait confier, selon la situation, le volet robuste de ses opérations comme on a pu l'observer en RCA, au Mali, au Congo ou au Darfour. Même si l'idée paraît intéressante, elle n'est pas parfaite, car elle n'est pas sans inconvénient sur la mise en œuvre efficace des mandats de PdC¹⁰⁹⁹.

À titre d'exemple, on sait que l'Union africaine, même si elle en a la volonté, ne dispose ni d'une politique de PdC éprouvée, ni de capacités opérationnelles adéquates pour combattre durablement des groupes armés. Ensuite, il n'est pas certain que des troupes non onusiennes soient plus respectueuses des droits de l'homme que si elles étaient sous le contrôle des Nations Unies. Enfin, même s'il semble que le déploiement d'une mission non onusienne parallèlement à une mission onusienne permet dans bien des cas de réduire la violence, ce type de déploiement parallèle ne met ni les Nations Unies ni les civils à l'abri des répercussions négatives des actions des missions non onusiennes qui ont leur propre stratégie de PdC et règles d'engagement¹¹⁰⁰. La réussite des solutions politiques dépend de la bonne volonté de tous les acteurs. Si cette volonté venait à manquer par moment, la protection des civils ne doit pas en pâtir. Il ne s'agit pas de faire du recours à la force la norme dans les opérations de paix, mais de soigneusement le calibrer avec les solutions politiques au cas par cas.

Les résultats mitigés de la Brigade d'intervention de la MONUSCO sont régulièrement mis en avant par ceux qui s'opposent à ce que les missions de paix mènent des actions offensives au besoin contre les groupes armés. À cet égard, il faut juste noter que les actions menées par la Brigade d'intervention de la force au cours de sa première année

¹⁰⁹⁸ Voir, « Coopérer pour la paix : vers le maintien de la paix en partenariat », S2015/229, 1^{er} avril 2015 ; HATTO (R.), « Le Conseil de sécurité et les opérations de maintien de la paix », dans PAQUIN (S.), PLOUFFE-MALETTE (K.) (dir.), *Organisations internationales. Droit et politique de la gouvernance mondiale*, Les Presses de la SQDI, Coll. Référence, 2023, p. 289.

¹⁰⁹⁹ MOE (W. L.), « The dark side of institutional collaboration : How Peacekeeping-counterterrorism convergences weaken the Protection of civilians in Mali », *International Peacekeeping*, 2020, p. 11-20.

¹¹⁰⁰ NOVOSSELOFF (A.), SHARLAND (L.), « Partners and Competitors : Forces Operating in Parallel to UN Peace Operations », IPI, November 2019, 52 p.

ont été satisfaisantes¹¹⁰¹. Si l'efficacité de la Brigade a manqué par la suite, c'est par manque de volonté politique des États et de leadership autour de la force.

Comme le disait Jean Marie GUÉHENNO, « [l]e choix entre l'usage de la force et la médiation restera toujours un choix difficile, qui dépendra de la dynamique propre à chaque situation. En faisant un usage de la force sélectif et avisé sur le plan politique, en choisissant des batailles que l'on peut gagner et en décourageant les adversaires qui seraient tentés de faire usage de la force, il serait possible de donner l'impulsion politique nécessaire à une certaine protection des civils pendant qu'une stratégie politique plus globale se précise¹¹⁰². »

La clarté des mandats et l'ordonnancement raisonné des tâches qu'ils contiennent ne sont pas le seul facteur de succès ou d'échec d'une opération de paix. Les ressources nécessaires à l'exécution du mandat le sont tout autant.

SECTION II. L'OPTIMISATION NÉCESSAIRE DES RESSOURCES DES MISSIONS DE PROTECTION DES CIVILS

Il est apparu au fil des années qu'il ne suffit pas de déployer des missions multidimensionnelles avec des tâches à rallonge, éventuellement sous le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour que celles-ci atteignent leur objectif. Assurément, les réalités du terrain tendent à conforter l'idée selon laquelle la capacité opérationnelle est tout aussi importante, voire plus décisive que la compétence décisionnelle¹¹⁰³. La volonté politique et l'engagement des États à travers l'adoption d'un mandat clair, crédible et réaliste par le Conseil de sécurité, même s'ils constituent un premier pas vers une protection effective, ne suffisent pas à elles seules pour en assurer une efficacité certaine. Ils doivent être accompagnés d'actions concrètes à la hauteur des enjeux des contextes d'intervention des opérations de paix chargées de protéger les civils.

¹¹⁰¹ A/68/787, 7 mars 2014, p. 11.

¹¹⁰² GUÉHENNO (J.-M.), « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁰³ SUR (S.), « Leçons de terrain », dans COT (J.) (dir.), *Opérations des Nations Unies : Leçons de terrain*, Paris, FED, collection Perspectives stratégiques, 1995, p. 385.

Les opérations de paix pâtissent d'un manque de moyens humains, matériels, techniques et financiers pour s'acquitter de leur mission de protection des civils dans des contextes continuellement plus dangereux. De plus, les lacunes en matière de commandement et de contrôle, de culture et de formation ne permettent pas de tirer pleinement profit du peu de personnel disponible.

Afin d'anticiper convenablement les menaces et s'acquitter efficacement de leur mandat de PdC dans des contextes où nuire aux civils est devenu une stratégie délibérée de revendications politiques ou idéologiques, les missions doivent pouvoir bénéficier d'un nombre suffisant de personnels bien équipés (§.1), soumis à un encadrement rigoureux (§.2).

§.1. La dotation des missions en ressources humaines et matérielles suffisantes

La contribution des États aux dépenses des opérations de paix et l'incapacité de celles-ci à assurer la protection des civils du fait du manque de moyens nécessaires ont déjà fait l'objet de développements dans la première partie de notre travail¹¹⁰⁴. À travers ce paragraphe, nous explorons les solutions susceptibles de permettre aux missions de disposer davantage de ressources pour la PdC.

Certains auteurs ont suggéré la création d'une armée des Nations Unies, indépendante des États, qui résoudrait les problèmes de manque de troupes, de formation et de commandement¹¹⁰⁵. S'il est vrai qu'une telle idée paraît très intéressante, elle est loin de voir le jour, car, en l'état de la société internationale, les États s'y opposeront et aussi parce qu'elle s'éloigne de l'esprit de la Charte. En outre, ce ne sont pas les tentatives en la matière qui manquent¹¹⁰⁶ ; et si la constitution d'une telle force venait à prendre forme, elle n'aura pas que des avantages¹¹⁰⁷.

¹¹⁰⁴ Voir Partie I, Chapitre IV, Section I.

¹¹⁰⁵ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et perspectives*, op. cit., 2015 p. 197-226.

¹¹⁰⁶ Cf., Partie I, Chapitre IV, Section I., §. 1 A.

¹¹⁰⁷ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et perspectives*, op. cit., 2015 p. 224-226.

En attendant la constitution d'une hypothétique force armée propre à l'ONU, les États signataires se sont engagés, une énième fois, dans la *Déclaration d'engagements communs* de 2018, à « promouvoir des mandats clairs, ciblés, échelonnés, hiérarchisés et réalisables [...] assortis des ressources appropriées, à rechercher des mesures propres à améliorer la cohérence entre les mandats et les ressources [...] »¹¹⁰⁸. Ce type d'engagement n'est pas nouveau, car la nécessité de doter les opérations de paix de ressources appropriées est une préoccupation aussi vieille que les opérations elles-mêmes. Rappelons que cette vieille préoccupation est due au fait que l'Organisation doit toujours s'appuyer sur les États membres, dont elle n'est que la directe expression pour honorer des obligations nécessitant des moyens et des structures dont elle ne dispose pas.¹¹⁰⁹

La recherche de la cohérence entre les mandats et les ressources induisent une question subséquente : est-ce les mandats qu'il faut aligner sur les ressources disponibles ou l'inverse, sachant que les dépenses des opérations de paix représentent moins de 0,5 % des dépenses militaires mondiales qui s'élèvent à 2 240 milliards de dollars en 2022¹¹¹⁰ ?

En réponse à cette question, comme souvent, deux visions opposées coexistent. La première est celle contenue dans les discours et qui est rarement appliquée : « il faut aligner les moyens sur les besoins en matière de protection des civils »¹¹¹¹. Pour ce faire, il avait déjà été demandé au Secrétaire Général de veiller à ne pas arrêter le niveau des forces et d'autres ressources en fonction de ce qu'il considère politiquement acceptable pour le Conseil, lorsqu'il fournit des conseils sur les besoins des missions, au risque de passer pour le bouc émissaire des échecs des missions¹¹¹². La seconde, plus conforme à la réalité, constituant l'« une des règles d'or de la philosophie du

¹¹⁰⁸ « Déclaration d'engagements communs concernant des opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (A4P), p. 1, §. 5.

¹¹⁰⁹ BENVENUTI (P.), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », *RGDIP*, 105/2001/2, p. 360.

¹¹¹⁰ Voir le [communiqué de presse](#) du Stockholm international Peace Research Institute (SIPRI) du 24 avril 2023, consulté le 18/05/23. Voir également le rapport du SG, A/78/128, 30 juin 2023, §. 9.

¹¹¹¹ A/70/95-S/2015/446, p. 12 et 28.

¹¹¹² A/55/305-S/2000/809, p. 12, §. 59.

maintien de la paix »¹¹¹³, est celle qui encourage l'Organisation à « faire la politique de ses moyens », c'est-à-dire à adopter des mandats qui tiennent compte des ressources déjà disponibles plutôt que des mandats auxquels devront correspondre des ressources dont seuls les États maîtrisent la disponibilité¹¹¹⁴. D'ailleurs, le rapport Brahimi estima que « tant que le Secrétaire général n'a pas obtenu des États membres l'engagement ferme qu'ils fourniront les contingents nécessaires à l'efficacité d'une opération donnée, la mission ne devrait pas être mise en place » et que « le Conseil de sécurité devrait garder à l'état de projet les résolutions qui prévoient le déploiement d'effectifs assez nombreux dans le cadre d'une opération de maintien de la paix jusqu'à ce que le Secrétaire général ait reçu des États membres l'assurance qu'ils mettraient les contingents nécessaires à la disposition de l'ONU »¹¹¹⁵.

Le risque dans le premier cas est de déployer rapidement une opération avec des ressources qui ne correspondront pas aux besoins réels du terrain. En même temps, nous savons qu'*a contrario*, si l'adoption des mandats doit être guidée, avant tout, par les besoins du terrain et accessoirement par la disponibilité des ressources, les opérations risquent de ne jamais obtenir les ressources nécessaires, faute d'engagements suffisants des États. Même en procédant par échelonnement des mandats de sorte à commencer la mission avec les ressources disponibles, puis à les accroître progressivement avec le mandat, il appert que les États ne sont pas disposés à contribuer aux opérations de paix plus qu'ils ne le font déjà. Comme nous l'explique un auteur, « il y a abondance de main-d'œuvre militaire ; le problème, c'est que les États ne veulent pas l'engager au service de l'ONU. La preuve en est que, si la situation l'exige, les États trouvent toujours assez de troupes pour leurs opérations ! De même, les besoins militaires onusiens ne sont pas prioritaires pour nombre d'États »¹¹¹⁶. Par exemple, de 2017 à 2023, le nombre de contributeurs de troupes est passé de 125 à 121 États.

¹¹¹³ WILLIAMS (P. D.), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », *op. cit.*, p. 23.

¹¹¹⁴ A/55/305-S/2000/809, p. 12, §. 60.

¹¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹¹⁶ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et perspectives*, *op. cit.*, 2015 p. 119.

En somme, aucune des options ci-dessus envisagées ne résout définitivement le problème, tant que les Nations Unies dépendent de la contribution volontaire des États. Mais alors, comment amener les États à investir plus dans les opérations de paix des Nations Unies ?

Les opérations de paix de ces deux dernières décennies ont mis en moyenne plus de six mois pour atteindre leurs plafonds autorisés de militaires et d'effectifs de police. Une fois déployée, leur incapacité à assurer la protection des civils du fait du manque de moyens nécessaires est flagrante au quotidien. L'autorisation accordée aux missions de protéger les populations dans les « limites de leurs capacités » reste inaudible et contre-productive sur le terrain. Les efforts visant à faire correspondre les mandats aux ressources, en particulier dans le contexte de la protection des civils, nécessitent une amélioration de la planification et de la composition des missions d'une part (A) et d'autre part, une amélioration des équipements et du financement des opérations (B).

A. Améliorer la planification et la composition des missions de PdC

La planification et la composition des missions de paix sont une entreprise complexe qui présente plusieurs autres aspects tels que : le recrutement du personnel en nombre suffisant, le déploiement rapide, la place des femmes dans les missions, la coopération avec les organisations régionales voire sous régionales, la coordination entre le personnel civil et militaire, l'acclimatation culturelle et linguistique de la composition des missions...

Certes, l'inefficacité des actions de protection peut être la conséquence d'une mauvaise répartition géographique du personnel disponible sur le terrain ou encore de sa mauvaise gestion. Toutefois, les forces de maintien de la paix de l'ONU sont très largement inférieures aux ratios généralement nécessaires à l'accomplissement des tâches envisagées.

Quelques rares études permettent d'établir une corrélation entre la taille d'une mission, sa composition et l'efficacité de celle-ci dans la mise en œuvre du mandat de PdC. En effet, à travers une étude réalisée en 2013, trois auteurs ont pu démontrer, grâce à des

données mensuelles recueillies pendant dix-sept années dans plusieurs opérations de paix, que le déploiement en nombre important de personnels en uniforme accroît considérablement l'efficacité des actions de PdC, en permettant la réduction des violences à l'égard des civils¹¹¹⁷. Autrement dit, plus il y a de moyens humains (militaire, police, civil), moins les civils sont attaqués.

Paul WILLIAMS rapportait que suivant « deux méthodes empiriques permettant de calculer les forces nécessaires aux opérations de protection des civils indiquent [...] il faut 2 à 10 soldats pour 1 000 habitants dans les zones en crise, ou bien, que la force de protection doit avoir des effectifs au moins équivalents en nombre à ceux de la force armée indigène la plus nombreuse.¹¹¹⁸ » Pour certains auteurs, les forces ne devraient pas être inférieures à 20 000 hommes¹¹¹⁹, ce qui est loin d'être le cas dans les missions actuelles.

D'un point de vue purement empirique, la présence en nombre important du personnel, et surtout leur répartition géographique efficiente, est un bon moyen de prévention et de dissuasion des actes de violence contre les civils. En outre, cela dénote auprès des populations et des groupes armés, l'engagement des États, voire du degré de leur détermination, à garantir la protection des civils. Enfin, cela accroîtrait la confiance en soi des missions, en ce sens que même si le nombre ne fait pas la force dans tous les cas, il peut en constituer l'élément moteur.

Les PCT (au nombre de 121 en 2023) ne fourniront davantage de personnel à l'Organisation que s'ils y trouvent un intérêt, lequel peut être de divers ordres¹¹²⁰

¹¹¹⁷ HULTMAN (L.), KATHMAN (J.), SHANNON (M.), « United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War », *op. cit.*, p. 876-877; FJELDE (H.), HULTMAN (L.), NILSON (D.), « Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians », *International Organization*, 2018, p. 2.

¹¹¹⁸ WILLIAMS (P. D.), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », *op. cit.* p. 24.

¹¹¹⁹ O'NEILL (J. T.), REES (N.), *United Nations peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Londres, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2005, p. 191.

¹¹²⁰ Ces intérêts sont principalement d'ordre économique, géostratégique, géopolitique, militaire, de l'ordre du prestige et de fierté nationale. Pour une liste non exhaustive de ces motivations, voir : BELLAMY (A. J.) WILLIAMS (P. D.), *Providing peacekeepers : the Politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 423 ; DANIEL (D.), TAFT (P.), WIHARTA (S.), *Peace Operations : trends, progress and prospects*, Washington, Georgetown University Press, 2008, p. 28 et ss.

d'une part, et si le Secrétariat parvient à alléger certaines contraintes d'ordre administratives, techniques et financières inhérentes au processus de génération des forces des missions, d'autre part.

Un des principaux défis à relever au niveau de la composition et de la planification des missions est relatif à l'obstacle que peut constituer la diversité¹¹²¹, c'est-à-dire la langue et la culture opérationnelle des contingents. Les plus grands contributeurs de personnel en uniforme sont, dans la plupart des cas, des colonies anglaises ayant l'Anglais comme langue officielle¹¹²². C'est un atout tant qu'elle facilite l'intégration, l'interopérabilité et la complémentarité au sein des structures onusiennes¹¹²³. En revanche, elle devient un frein à l'efficacité des actions de protection des civils, notamment l'interaction avec les populations locales, dès lors que ces personnels en uniforme interviennent en masse dans des pays francophones, comme c'est actuellement le cas au Mali et en RCA, où la langue française est l'une des langues officielles. Inversement, il n'est pas rare que des contingents provenant de pays francophones éprouvent des difficultés à échanger en langue anglaise avec d'autres membres ou supérieurs hiérarchiques de la même mission¹¹²⁴. Les efforts consentis par les NU à travers le recrutement croissant d'acteurs locaux dont des interprètes et par l'OIF à travers la promotion de la langue francophone, mais aussi du multilinguisme dans les opérations de paix doivent être encouragés, car ils restent insuffisants.

L'amélioration du processus de planification et de la composition des missions touchent également le recrutement et la gestion des composantes civiles qui jouent un

¹¹²¹ BOVE (V.), RUGGERI (A.), « Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection », Cambridge University Press, *BJPS*, 46, 2015, p. 681-700.

¹¹²² CUNLIFFE (Ph.), *Legions of Peace: UN peacekeepers from the Global South*, Londres, Hurst & Company, 2013, p. 14.

¹¹²³ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et Perspectives*, op. cit., p. 127, note 122. Voir également, BOVE (V.), RUGGERI (A.), « Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection », Cambridge University Press, *BJPS*, 46, 2015, p. 685.

¹¹²⁴ Jonh Terence O'NEILL et Nick REES rapportent que « One officer from Guinea Bissau had only four words of English: "yes" "no" "very" and "problem". Calm situations were "very no problem", a killing or explosion was described as "very very problem" » O'NEILL (J. T.), REES (N.), *United Nations peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Londres, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2005, p. 159, cité par ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et Perspectives*, op. cit., p. 158, note 311.

rôle crucial dans la mise en œuvre du mandat de PdC. Tout comme les composantes militaires et de police, le personnel civil des opérations de paix pâtit des mesures d'austérité budgétaire imposées par les contributeurs financiers, ce qui n'est pas sans impact sur leur performance¹¹²⁵. Entre 2010 et juin 2022, l'effectif du personnel civil œuvrant dans les opérations de paix est passé de 22 437¹¹²⁶ à 13.260¹¹²⁷ personnes, soit une réduction de 40,90 %. Ils constituent à peine 15 % de l'effectif total actuel des missions avec près de ¾ qui sont des civils locaux¹¹²⁸. On constate néanmoins que l'effectif des composantes civiles décroît moins vite que celui des composantes en uniforme. Cela peut s'expliquer par le fait que ces dernières années, l'intérêt renouvelé pour le règlement pacifique des conflits et la primauté accordée aux solutions politiques exigent plus que jamais une plus grande participation de personnels civils.

Outre la réduction volontaire des effectifs, il existe un nombre élevé de postes vacants dans les composantes civiles des missions¹¹²⁹. Dans sa résolution 76/274, l'AG a « redit sa préoccupation face au nombre élevé de postes vacants dans la composante civile, pri[a] de nouveau le Secrétaire général de veiller à ce que ces postes soient pourvus rapidement [...] ». Entre autres, les difficultés de recrutement sont liées aussi bien à la complexité du processus de recrutement, qu'à l'identification de certaines compétences spécialisées¹¹³⁰. La qualité des recrues n'est parfois pas à la hauteur du niveau des exigences requises¹¹³¹. La régularité et la qualité des formations, avant et

¹¹²⁵ COLEMAN (K. P.), « Downsizing in UN Peacekeeping : The Impact on Civilian Peacekeepers and the Missions Employing Them », *International Peacekeeping*, vol. 27, n° 5, 2020, p. 703-731.

¹¹²⁶ COLEMAN (K. P.), « Downsizing in UN Peacekeeping: The Impact on Civilian Peacekeepers and the Missions Employing Them », *International Peacekeeping*, vol. 27, n° 5, 2020, p. 705.

¹¹²⁷ [peacekeeping_missions_fact_sheet_june_2022_french_rev1.pdf](#). Ce chiffre regroupe tant les personnels civils internationaux que les locaux ainsi que les volontaires des Nations Unies. Consulté le 30 juin 2023.

¹¹²⁸ Selon les données du DOP, en juin 2022, les missions comptaient 3 820 civils internationaux et 8 176 civils locaux.

¹¹²⁹ A/76/274, §. 33.

¹¹³⁰ DE CONING (C.), « Civilian Capacity in United Nations Peacekeeping and Peacebuilding Missions », NUPI, policy brief, 4. 2010, p. 2.

¹¹³¹ Le rapport Brahimi (p.55 §.270) notait que « [...] L'ONU aujourd'hui est loin d'être une méritocratie et, à moins de se reprendre, elle ne parviendra pas à stopper l'hémorragie de personnel

pendant les déploiements, doivent être renforcées afin que les employés civils soient d'excellents analystes, pas que de bons rapporteurs. La pertinence des stratégies de protection décidées dépend du niveau d'expertise de ces analystes et de la qualité de leurs rapports.

La parité homme-femme dans toutes les composantes des opérations de paix continue de faire l'objet d'une attention renouvelée du Secrétariat général qui s'emploie à fournir des orientations et des directives¹¹³² aux États contributeurs en ce sens. Ainsi des « mesures temporaires spéciales visant à assurer la parité des sexes¹¹³³ » ont été prises en interne et une « stratégie de parité des sexes du personnel en uniforme 2018-2028¹¹³⁴ » a été mise en place, en fixant des taux de représentativité des femmes que les PCT doivent tenter d'atteindre lorsqu'ils fournissent des troupes aux missions. Ces mesures ont été appuyées par la résolution 2242, dans laquelle le Conseil de sécurité a appelé à doubler le nombre de femmes dans les composantes en uniforme des opérations de paix à l'horizon 2028. Tandis que certains États peuvent être qualifiés de bons élèves, tant ils respectent les taux minimaux indiqués à tous les niveaux¹¹³⁵, d'autres peinent à suivre ces indications.

Si les statistiques dressées mensuellement montrent une légère augmentation du taux de représentativité des femmes en tenue aux plus hautes fonctions¹¹³⁶, aussi bien au

qualifié, en particulier parmi les jeunes. [...] Tant que les dirigeants à tous les niveaux, à commencer par le Secrétaire général et les hauts responsables, ne s'attaqueront pas sérieusement à ce problème à titre prioritaire, en récompensant l'excellence et en écartant le personnel incompétent, il sera inutile d'apporter des ressources supplémentaires et il deviendra en outre impossible de mettre en place des réformes durables. » D'énormes progrès ont été faits depuis lors. Cependant, ils restent insuffisants et le resteront tant que les processus de nomination ou recrutement, continueront à devoir répondre à des considérations politiques ou géopolitiques.

¹¹³² Les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité sont intégrées dans le plan A4P+ du SG. Voir aussi : DOMP/DAM « Politique relative aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies tenant compte des questions de genre », réf. 2018.01, février 2018 ; DOP, « L'Égalité des Genres et les Femmes, La Paix et la Sécurité », janvier 2020, 188 p.

¹¹³³ ST/AI/2020/5, 6 août 2020, p. 1-6.

¹¹³⁴ Voir DPO « [Uniformed gender Parity Strategy 2018-2028](#) », consulté le 30/08/2023.

¹¹³⁵ Le Ghana et le Nigéria. Voir « [impact opérationnel et femmes Casques bleus : remédier au déséquilibre entre les sexes](#) », mars 2023. Consulté le 11 septembre 2023.

¹¹³⁶ Ces postes sont ceux d'Experts militaires et d'officiers d'état-major. Avec l'augmentation constatée, les femmes représentent désormais 21,44 % de l'effectif total occupant ces postes en

siège que sur les théâtres d'opérations¹¹³⁷, tel n'est pas le cas du nombre des femmes en uniforme n'occupant aucun poste à hautes responsabilités. Certains taux visés ont déjà été atteints pour certains postes. Cependant, dans l'ensemble, au 31 mars 2023, sur 76 712 personnels en uniforme, seulement 6 455 sont des femmes, dont 4 907 militaires et 1 548 policières¹¹³⁸, soit 8,41 % de l'effectif global des troupes, Experts et Officiers d'état-major y compris, 6,4 % hors Experts et Officiers d'état-major¹¹³⁹.

Les taux de références, peu ambitieux, à atteindre avant 2028, sont de 15 % pour les femmes dans les contingents militaires, et de 25 % dans les forces de police pour 2028. Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce faible taux de participation des femmes¹¹⁴⁰. Y remédier, permettra leur plus grande participation. Qu'elles occupent un poste à hautes responsabilités ou pas, il est primordial de leur garantir, un environnement de travail sûr et valorisant. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles pourront pleinement mettre leur potentiel au service de la protection des civils dans les

mars 2023. Voir les données disponibles à l'adresse : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed_women_in_pk_2022_stats_updated.pdf et https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/07_gender_statistics_60_march_2023.pdf. En juillet 2023, le pourcentage des femmes occupant des hauts postes de direction est de 29%. Consulté le 11 septembre 2023.

¹¹³⁷ Au niveau du commandement, en décembre 2018, 35 % des chefs et 48 % des chefs adjoints des opérations de paix étaient des femmes. S/2019/800, 9 octobre 2019, p. 30. « En juillet 2023, 43 % des chefs et 33 % des chefs adjoints des opérations de maintien de la paix dirigées par des civils étaient des femmes. En revanche, toutes les opérations dirigées par des militaires avaient un homme à leur tête. » S.2023/646, 1 septembre 2023, page 10, §. 30.

¹¹³⁸ Données recueillies sur le site du DOP : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/07_gender_statistics_60_march_2023.pdf. Consulté le 11 septembre 2023.

¹¹³⁹ En novembre 2018, les femmes en uniforme, tous niveaux de qualification confondus, représentaient 5,15 % des opérations de paix (4 684 sur 90 821). Hors Experts et officiers d'état-major, elles représentaient de 4,90 % (4 288 sur 87 462).

¹¹⁴⁰ Les causes identifiées par le DOP sont internes et externes aux Nations Unies : le manque d'informations des opportunités d'emploi à l'ONU et le manque de modèles féminins ; la réticence de certains TCC de sélectionner les femmes en raison de perceptions sexospécifiques du rôle des femmes dans la société ; les contraintes de mobilité que cela pose aux femmes qui doivent généralement attendre 12 mois pour visiter leur famille ; le fait que certains TCC ne disposent pas d'un nombre suffisant de femmes disponibles ou prêtes à être déployées ; la crainte d'être isolées et vulnérables au harcèlement et à l'exploitation sexuels lorsqu'elles sont déployées ; l'insécurité qui caractérise les théâtres d'opérations. Voir DPO « [Uniformed gender Parity Strategy 2018-2028](#) » ; voir aussi DEGROOT (G. J.), « A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping », in *Women And International Peacekeeping*, Frank Cass Publishers, 2001, p. 28 et suivantes.

opérations de paix des Nations Unies. Les résultats de l'enquête du Secrétaire Général¹¹⁴¹ menée auprès des PCT, afin d'identifier les dépenses propres au déploiement de soldates du maintien de la paix, révèlent que peu de PCT prennent en compte les besoins spécifiques des femmes au moment de leur déploiement sur un théâtre d'opérations de paix.

Une autre difficulté, non des moindres, est celle que constitue la génération rapide des missions de protection des civils. Le Système de préparation des moyens de maintien de la paix des Nations Unies (PCRS) mis en place en juillet 2015, en remplacement du système des forces en attente¹¹⁴² peine à résoudre définitivement les problèmes de déploiement rapide que rencontre le secrétariat. Comme nous l'avons relevé, seuls les contingents ayant atteint le quatrième niveau du PCRS, le plus élevé de préparation, peuvent être déployés sous 60 jours à la demande de Secrétaire Général. En mars 2023, selon les données du Secrétariat général, « [t]reize unités ont été jugées prêtes pour un déploiement rapide, dont quatre ont été effectivement déployées dans des missions ; 14 l'ont été à d'autres niveaux.¹¹⁴³ » D'une part, quand bien même le Système permet d'accélérer la sélection, la formation et la disponibilité d'unités prêtes à être déployées, il y manque certains profils de troupes et capacités spécialisées au niveau d'engagement « déploiement rapide » (niveau 4)¹¹⁴⁴. Au 1^{er} mars 2019, le Système ne comptabilisait aucune compagnie de réaction rapide ni aucune unité de transport aérien tactique et unité de transport moyen¹¹⁴⁵. D'autre part, la disponibilité des unités répertoriées dans le Système, mais stationnées dans leurs pays, ne garantit pas à elle seule, leur déploiement rapide sur le terrain. Parallèlement à l'obligation faite aux PCT d'acheminer, eux-mêmes, leurs personnels et matériels sur le terrain, le secrétariat doit

¹¹⁴¹ A/76/676, 2 février 2022, p. 13, §. 55.

¹¹⁴² Voir Partie I, Chapitre IV, Section I, Paragraphe I.A.

¹¹⁴³ A/77/779, 1^{er} mars 2023, p. 28, §. 84.

¹¹⁴⁴ En principe, les unités du niveau 4 du PCRS, prêtes à être déployées en 60 jours au plus, doivent pouvoir constituer une brigade intégrée composée de : trois bataillons d'infanterie, un bataillon de soutien logistique, une compagnie d'appui au quartier général des forces, une cellule de réaction rapide, une compagnie du génie, un hôpital de niveau 2, une compagnie de police militaire, une compagnie des transmissions, une unité d'hélicoptères de transport moyen, une unité d'hélicoptères d'attaque et une unité de transport aérien tactique. A/C.5/71/20, §. 46.

¹¹⁴⁵ Voir le rapport du DOP « Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping », mai 2019, p. 8.

prévoir d'autres moyens d'assistance aux principaux PCT, lorsque ceux-ci en sont incapables, faute de moyens de transport ou en raison de l'éloignement de la zone de déploiement ou encore en raison des particularités inhérentes aux unités spécialisées et leurs matériels à transporter. Enfin, malgré son utilisation croissante pour la génération de forces, le système ne constitue pas encore le guichet unique permettant de sélectionner les pays fournissant des contingents et des forces de police¹¹⁴⁶. Pour encourager d'autres PCT à intégrer le Système, certaines mesures incitatives, à l'instar de celui permettant le remboursement, à hauteur de 25 % des frais d'entretien des unités inscrites dans le Système jusqu'à leur déploiement, doivent être renforcées.

Par ailleurs, l'ONU n'exige pas d'évaluation psychologique avant ou après le déploiement du personnel en uniforme. Cela étant, il n'est pas tenu compte de telles dépenses dans la fixation des taux de remboursement des contingents¹¹⁴⁷. Or, on sait à quel point l'état de santé mentale des soldats peut affecter leur capacité d'action¹¹⁴⁸. Puisque le succès d'une mission dépend aussi de la qualité de vie, des loisirs du personnel¹¹⁴⁹ et du soutien moral dont ils bénéficient, il est important de mettre en place des mesures préventives et d'accompagnement de personnel des missions en ce sens.

Une bonne coordination entre le personnel civil et militaire est aussi un élément clé de l'efficacité des actions de protection des civils. À l'échelle de chaque mission, la mise en place de cadres de planification intégrée et de coordination des actions de PdC entre toutes les composantes des missions, mais aussi avec les acteurs humanitaires, doivent permettre une compréhension collective du mandat de PdC et une synergie d'action autour de celui-ci.

Bien entendu, il ne suffit pas de disposer du personnel convenable et présent sur le terrain en nombre suffisant. Il faut absolument que ceux-ci disposent d'équipements nécessaires à l'exécution de leur mandat.

¹¹⁴⁶ A/74/305 (Part II), p. 10.

¹¹⁴⁷ A/76/757, p. 3.

¹¹⁴⁸ S/RES/2668 (2022), 21 décembre 2022, p. 2.

¹¹⁴⁹ Lire en ce sens, la recommandation du C34 dans son rapport : A/72/19, p. 27, §. 95.

B. Accroître le financement et l'équipement des missions

Les Casques bleus, souvent sous-équipés, opèrent dans des environnements dangereux, complexes et à hauts risques. Tout comme les populations civiles qu'ils sont chargés de protéger, ils ne sont plus épargnés par la violence de groupes armés, de criminels et de terroristes, qui possèdent des armements plus modernes et plus puissants. Face à ces réalités, les principaux contributeurs de personnel en uniforme brandissent la protection des civils et l'extension des mandats pour réclamer une augmentation significative des taux de remboursement (du personnel et du matériel) en compensation de leur prise de risque accrue. De leur côté, les principaux contributeurs financiers exigent, au préalable, des améliorations de la performance justifiant une augmentation des paiements.

Trois types d'acteurs étatiques interviennent directement dans la négociation de ces ressources. Il y a ceux qui décident du contenu du mandat, y compris la taille des missions, ceux qui fournissent les troupes et les grands contributeurs financiers. Quant au Secrétaire Général, il met à la disposition des États, les données nécessaires aux prises de décisions. Outre le fait qu'ils ne poursuivent pas les mêmes intérêts, ces groupes d'acteurs sont inégalement représentés au sein de différents organes dans lesquelles ils siègent.

Tandis que les premiers sont majoritaires au Conseil de sécurité, c'est au sein du C34 à l'Assemblée générale qu'on retrouve, le plus, les seconds. Quant aux plus grands contributeurs financiers, ils font valoir leurs priorités au sein du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). Toutes ces arènes de négociations sont traversées par de nombreuses dynamiques et clivages qui déteignent sur les ressources des missions. Concrètement, le niveau des ressources dont bénéficieront les missions dépend de l'issue des négociations au sein de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, entre les pays du Groupe des 77 (G77) dont le Groupe Afrique est le plus important et les principaux contributeurs financiers de l'ONU.

Conformément aux modalités de réévaluation périodique établies par l'AG dans sa résolution 67/261, le taux unique de remboursement aux PCT est passé de 1 332 à

1 448 dollars US par personne et par mois entre juillet 2014 et juillet 2022¹¹⁵⁰, soit une augmentation 8,7 % en 8 années. Même si ce taux et celui de remboursement du matériel paraissent dérisoires et insuffisants¹¹⁵¹, plusieurs études ont établi que le gain financier constitue l'une des principales motivations¹¹⁵² des plus grands pays contributeurs de personnel en uniforme, car, non seulement certains ne reversent pas à leur soldat la totalité du montant remboursé par les NU, mais ils profitent également de leur participation pour entretenir leurs équipements militaires¹¹⁵³. Tandis que certains pays participent aux opérations de paix parce qu'ils mènent une politique nationale d'engagement multilatéral et d'appui à l'Organisation, d'autres y poursuivent des intérêts nationaux ou régionaux précis¹¹⁵⁴, parmi lesquels le bénéfice d'une aide étrangère¹¹⁵⁵. Ainsi, certains pays pauvres, sur la base d'accords bilatéraux, bénéficient de la part des pays riches, le financement de la formation de pré-déploiement et le versement des primes mensuelles de leurs troupes.

¹¹⁵⁰ En 1973, au début de l'application du système, ce taux était de 500 dollars US par homme et par mois, avec un supplément de 150 dollars US par spécialiste. cf. A/C.5/67/10, 15 novembre 2012, p. 6, §. 2 et p. 7, §. 8. Pour plus de détails sur les modalités actuelles de calcul du taux de remboursement, voir : A/RES/67/261 (2013), 10 mai 2013 ; A/C.5/76/L.56, 29 juin 2022 et A/76/676, 2 février 2022.

¹¹⁵¹ Des observations du SG en 2022, il est ressorti que les modalités actuelles de calcul du taux de remboursement ont leur limite et ne permettent pas une prise en compte juste et équitable de toutes les dépenses effectuées par les États. En effet, les écarts constatés entre les frais dépensés par les États dépendent de leur taille, leur situation géographique par rapport à la zone de déploiement, certaines obligations qui s'imposent à eux en raison de leur législation nationale... En outre, ce mode de calcul ne tient pas forcément compte de la cherté de la vie et de l'inflation mondiale. Pour l'heure, aucune modalité de calcul plus juste n'a été trouvée. Voir A/76/676, 2 février 2022, 14 p.

¹¹⁵² Il convient d'insister sur le fait que l'intérêt financier, même s'il peut être la principale motivation, n'en constitue pas le seul. En outre, cet argument ne permet pas d'expliquer pourquoi les États en voie de développement continuent à participer en plus grand nombre aux opérations de paix alors que leur capacité à engranger des bénéfices diminue. Comme le résume si bien ZERMATTEN, *op. cit.*, p. 129 : « la décision de s'engager comme TCC est avant tout une décision politique, basée sur des paramètres qui échappent à l'Organisation autant qu'à quiconque voudrait en donner une description théorique précise. »

¹¹⁵³ Pour plus d'exemples, voir ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et Perspectives*, *op. cit.*, p. 126, note 117.

¹¹⁵⁴ A/C.5/67/10, p.15, §. 41.

¹¹⁵⁵ C'est le cas de la coopération militaire entre le Bénin et la Belgique décrite par Axel AUGÉ dans son article : « Le Bénin et le maintien de la paix : de la contribution aux op à la construction des capacités endogènes » Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Recueil 2017-2020, p. 201. Voir aussi BOUTTON (A.), D'ORAZIO (V.), « Buying blue helmets : The role of foreign aid in the construction of UN peacekeeping missions », *Journal of Peace Research*, vol. 57 (2), 2020, p. 312-328.

Plus précisément, concernant le Bangladesh, premier contributeur de troupe en 2023, Rashed ZAMAN et Niloy BISWAS conclurent que « *financial incentives are a powerful reason why Bangladesh takes part in UN missions* »¹¹⁵⁶.

Assurément, les grandes puissances sont plus intéressées par les retombées géostratégiques, géopolitiques et le prestige de leur participation aux opérations de paix que par le gain économique. Rappelons qu'après qu'elles se sont retirées des missions, à la suite des échecs des années 1990, elles ont souhaité se contenter de fonctions de commandement, de formation, de financement et de mise à disposition d'équipements militaires. Aussi, elles sont majoritairement plus favorables au recours à la force à des fins de protection des civils et pour la sécurité de leur soldat, ce qui ne convainc pas tous les plus grands contributeurs actuels.

Tout cela explique pourquoi, aujourd'hui encore, ces pays, notamment la France, préfèrent intervenir comme une force spéciale indépendante en appui aux missions onusiennes ou comme une brigade autonome des missions onusiennes bénéficiant de la marge de manœuvre nécessaire pour entreprendre des actions coercitives. Pour Arthur BOUTELLIS et Michael BEARY, les pays européens sont plus susceptibles de fournir des troupes lorsqu'ils reçoivent le soutien politique d'autres pays, et lorsqu'ils ont l'assurance qu'ils peuvent se déployer aux côtés les uns les autres et avoir confiance dans le leadership d'une mission¹¹⁵⁷.

Il est nécessaire de réduire le fossé entre les contributeurs financiers et les contributeurs de personnel en uniforme ¹¹⁵⁸ de sorte que chacun y trouve son compte. Les pays d'Asie du sud-est et d'Afrique ne doivent pas être les seuls à payer le « prix du sang » des opérations de paix. De même, le poids financier des opérations ne doit pas reposer sur les États les plus riches qui sont en même temps les grands décideurs

¹¹⁵⁶ ZAMAN (R.), BISWAS (N.), « Bangladesh » in BELLAMY (A. J.) WILLIAMS (P. D.), *Providing peacekeepers: the Politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions*, op. cit., p. 193.

¹¹⁵⁷ BOUTELLIS (A.), BEARY (M.), « Sharing the Burden: Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping », IPI, January 2020, p. 7.

¹¹⁵⁸ NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *Le conseil de sécurité des Nations Unies : entre impuissance et toute-puissance*, op. cit., p. 173.

du Conseil de sécurité¹¹⁵⁹. Car, s'il est raisonnable de penser que « plus un pays est riche, plus il pourra payer, la mise en œuvre opérationnelle de ce principe donne cependant lieu dans les faits à d'interminables débats et à un grand paradoxe : du point de vue purement financier, un État aimerait payer le moins possible, mais, du point de vue de son prestige et de son influence, le contraire est vrai.¹¹⁶⁰ »

Tant qu'un effort n'est pas fait de part et d'autre pour un partage juste et équilibré du fardeau¹¹⁶¹ des missions (succès, échecs, responsabilité), les ressources humaines et financières continueront à faire défaut. Assurément, la participation des pays développés contribuera davantage à la modernisation et à l'efficacité des missions onusiennes. Elle permettra à celles-ci de bénéficier rapidement de personnels aguerris et de moyens mobiles terrestres et aériens répondant tant aux normes de formation et de performance de l'ONU, ainsi qu'aux normes relatives au matériel appartenant aux contingents. L'implication de la Chine¹¹⁶², de ce point de vue, est un exemple à encourager et à suivre par les autres États développés. Par ailleurs, d'autres éléments qui peuvent inciter les pays développés, mais aussi non développés, à participer davantage aux opérations de paix sont la modernisation des missions avec l'usage des moyens technologiques et l'amélioration des conditions de vie du personnel (prise en charge médicale et sécurité physique).

Il est établi que « l'absence de renseignement tactique a toujours représenté un handicap pour les forces des Nations unies qui ne peuvent pas anticiper les actions des différents protagonistes.¹¹⁶³ » Et pourtant, depuis 2005, il est créé dans chaque mission, un centre d'analyse conjointe (*Joint mission analysis center* [JMAC]) en

¹¹⁵⁹ Le représentant guatémaltèque affirmait à ce propos, que « [t]ant que près de 90 % du budget sera fourni par moins de 10 pays industrialisés et que près de 90 % des contingents proviendront d'un ensemble hétéroclite de 10 pays en développement, les tensions continueront de s'accumuler au risque de provoquer un accident, voire une collision éventuelle entre les États, ce qui pourrait compromettre l'avenir de cette activité. » S/PV.6603, 26 août 2011, p. 26.

¹¹⁶⁰ GRIN (G.), « Les crises financières des Nations Unies », *Relations Internationales*, 2006/4 n° 128, p. 16.

¹¹⁶¹ SANDLER (T.), « International Peacekeeping Operations : Burden Sharing and Effectiveness », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61(9), 2017, p. 1875-1897.

¹¹⁶² Au 31 mars 2023, la Chine est le 10^e pays contributeur de troupes avec 2258 soldats et policiers et le 2^e contributeur financier (15,21 % du budget des opérations de maintien de la paix).

¹¹⁶³ HATTO (R.), *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Éditions Armand Colin, 2015, p. 50.

anglais)¹¹⁶⁴ chargé de fournir une analyse des informations recueillies à l'échelle de la mission pour soutenir les prises de décision au niveau stratégique et tactique.

Pour faciliter la collecte des informations, des drones furent utilisés dans une mission onusienne, pour la première fois en 2013, par la MONUSCO¹¹⁶⁵. En plus des drones dont le nombre est limité, d'autres moyens de collecte d'information ont été expérimentés en RDC et au Mali. Ainsi, en RDC, la distribution de téléphones portables à la population locale par la MONUSCO a permis la création de réseaux communautaires d'alerte destinés à alerter la MONUSCO d'une situation conflictuelle en gestation¹¹⁶⁶. Ces réseaux ont également contribué à la réalisation d'enquêtes de perception, améliorant la capacité de la mission à cerner, comprendre et intégrer les observations locales dans le processus décisionnel au quotidien¹¹⁶⁷. Au Mali, l'expérimentation du logiciel Ushahidi pour cartographier les incidents de sécurité en temps réel par la MINUSMA¹¹⁶⁸ avait pour but de permettre une meilleure planification des actions d'assistance et de secours.

De nombreux défis restent à relever dans le domaine du renseignement¹¹⁶⁹, car le sujet continue de diviser les États et les moyens déployés demeurent insuffisants, en plus d'être utilisés avec circonspection. En effet, tout ce qui renvoie à la collecte

¹¹⁶⁴ L'utilité de la collecte et de l'analyse d'informations au profit d'une mission ont été établies dans les années 60 avec l'ONUC. Cependant, c'est à la suite des recommandations du rapport HIPPO en 2015 qu'ont repris les réflexions autour de l'élaboration d'une politique de renseignement dans les opérations de paix des Nations Unies. Les travaux ont donné lieu, en 2017, à l'adoption d'une « Peacekeeping Intelligence Policy » UN Doc. PK/G/2017.07, puis en 2022, à la publication de la première édition d'un Manuel à l'usage des unités militaires de renseignement, de surveillance et de reconnaissance prenant part à des missions de maintien de la paix des Nations Unies.

¹¹⁶⁵ L'autorisation de l'usage « à titre expérimental, de matériel électronique d'imagerie externe et de moyens d'analyse connexes, notamment de moyens de surveillance tels que des systèmes aériens sans pilote » avait été donnée par lettre du Président du Conseil en date du 22 janvier 2013 (S/2013/44), en réponse d'une demande que le SG a adressé au CS, pour surveiller les mouvements et activités des groupes armés à la frontière avec le Rwanda.

¹¹⁶⁶ KARLSRUD (J.), « New tools for blue helmets », *Global Peace operations review*, Annual compilation 2015, p. 103.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*

¹¹⁶⁸ *Ibid.*

¹¹⁶⁹ Pour de plus amples détails sur les difficultés que rencontre l'ONU dans ce domaine, voir : MARTIN-BRÛLÉ (S-M.), « Finding the UN Way on Peacekeeping-Intelligence », IPI, avril 2020, 24 p ; AUGÉ (A.), KOUROUMA (O.), « La contribution du renseignement et de l'information à la performance des OP : rôle et défis des centres conjoints d'analyse des missions (JMAC) », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, juin 2021, 17 p.

d'informations, à la surveillance aérienne d'un territoire et d'une manière générale au renseignement militaire suscite la méfiance de la part des pays hôtes, des populations locales et des pays pauvres qui ne disposent pas desdites technologies et qui ignorent l'usage que peuvent faire les pays riches, fournisseurs desdites technologies, des données recueillies. Comme l'observe John KARLSRUD, dans l'environnement politique complexe des opérations de paix, les nouveaux outils performants, notamment les drones, sont des armes potentielles à double tranchant qui peuvent exacerber les tensions entre les États membres concernant la direction des opérations de maintien de la paix de l'ONU¹¹⁷⁰.

Par exemple, au Mali, une unité de renseignement généralement utilisée dans le cadre des opérations de l'OTAN, dénommée *All Sources Information Fusion Unit (ASIFU)*, a été déployée à l'appui du Centre d'analyse conjointe (JMAC) de la MINUSMA, afin d'analyser les renseignements militaire et non militaire liés au trafic illégal d'armes, au commerce de stupéfiants, aux dynamiques ethniques et tensions tribales et à la corruption¹¹⁷¹. Pour des raisons de sécurité de l'information et de contre-espionnage, l'unité ASIFU a été érigée en un système de renseignement occidental autonome, séparée des capacités de renseignement des autres contributeurs de la Mission et n'était pas soumise au commandement de la mission¹¹⁷². Conséquemment, le commandement de la Mission a manqué en temps réel de renseignements adéquats et à jour sur des questions cruciales de sûreté et de sécurité, telles que la menace le long des principales routes d'approvisionnement de la MINUSMA et la localisation des groupes armés¹¹⁷³. De toute évidence, cela a entraîné des frictions entre les différentes composantes du renseignement militaire, et a nui à l'efficacité de la protection des civils et de la mission, elle-même. Le système a donc été sous-exploité et n'a que très peu contribué au processus décisionnel de la composante militaire de la Mission¹¹⁷⁴.

¹¹⁷⁰ KARLSRUD (J.), « New tools for blue helmets », *op. cit.*, p. 103.

¹¹⁷¹ RIETJENS (S.), RUFFA (C.), « Understanding Coherence in UN Peacekeeping : A Conceptual Framework », *International Peacekeeping*, vol. 26 n°4, p. 393.

¹¹⁷² *Ibid.*, p. 394.

¹¹⁷³ *Ibidem.*

¹¹⁷⁴ *Ibidem.*

La technologie et les moyens modernes de renseignement peuvent améliorer la connaissance et la compréhension de la situation, ainsi que faciliter la planification et la prise de décision opérationnelle. Ils peuvent également aider à adapter non seulement les interventions militaires et policières aux populations à risque, mais également les interventions humanitaires et de protection menées par des civils. Toutefois, seule leur utilisation à bon escient permettra d'atteindre ces objectifs et emportera l'adhésion des États Membres¹¹⁷⁵. Un niveau standard de spécialisation en matière de renseignement peut être requis lors du recrutement de certaines unités militaires. La technologie doit être intégrée dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de protection des civils, notamment dans les mécanismes d'alerte et de réponse précoces. Les missions doivent veiller à protéger les informations sensibles ainsi que la vie privée des personnes particulièrement vulnérables dans les scénarios de protection. Au demeurant, le déploiement plus important de moyens technologiques souhaités ne doit pas se faire aux dépens des ressources humaines, car en matière de protection des civils, la présence du personnel tant civil que militaire sur le terrain est encore plus indispensable. La technologie ne doit donc pas constituer la solution au problème de manque de troupes.

Presque toutes les missions manquent de ressources aériennes (hélicoptères médicalisés, utilitaires, de combat) pourtant indispensables à l'accomplissement de nombreuses tâches relatives au mandat de PdC. En effet, les hélicoptères dans les missions de paix présentent des avantages comparatifs puisqu'ils permettent l'évacuation médicale de civils et personnels blessés, de même que le déploiement rapide de troupes au sol afin de répondre aux alertes précoces. Mis à part le défaut des moyens en nombre suffisant, une autre difficulté réside dans l'incapacité des missions à pouvoir utiliser pleinement le peu de moyens aériens disponible. Selon une étude, « la principale raison de ce manque de flexibilité vient des conditions que certains pays contributeurs de troupes attachent aux avions qu'ils mettent au service des missions de

¹¹⁷⁵ La déclaration du représentant russe au CS le confirme à suffisance : « [à] notre sens, utiliser le renseignement pour mener des activités au titre d'un mandat de maintien de la paix est quelque chose qui doit se faire uniquement dans le cadre de la Charte des Nations Unies et avec le consentement des gouvernements hôtes, et seulement dans l'objectif légitime, clairement défini et limité, d'assurer la sécurité des soldats de la paix et la protection des civils. Toute utilisation du renseignement avec légèreté ou à des fins politiques, y compris pour s'acquitter de tâches politiques au titre d'un mandat, est inacceptable ». S/PV.8218, p. 27.

maintien de la paix. Ces conditions incluent par exemple des restrictions sur le moment et le lieu où les troupes peuvent être déployées¹¹⁷⁶ ». Tant que de telles restrictions perdureront, les actions de protection des civils manqueront d'efficacité.

Il va sans dire que tout cela nécessite des moyens financiers conséquents d'où l'indissociable lien entre le financement des opérations et la disponibilité des ressources. Les missions étant tributaires du versement en temps voulu par les États membres de la totalité des sommes dont ils sont redevables, il est indispensable que non seulement ces derniers dotent les missions d'un budget réaliste, mais aussi qu'ils respectent les échéances de versement de leur contribution. Pour sa part, le Secrétariat doit veiller à ce que les demandes de remboursement des PCT soient traitées rapidement, afin de ne pas affecter la participation des PCT. Aussi, nous ne pouvons manquer de soutenir le nouveau modèle de gestion de l'Organisation présenté par le Secrétaire Général en 2017, dont « l'idée est de décentraliser la prise de décisions en la rapprochant des lieux d'exécution des projets ; de faire confiance aux responsables et de leur donner les moyens de leur tâche ; d'améliorer l'application du principe de responsabilité et la transparence ; de remédier au problème des structures qui font double emploi et de la redondance de certains mandats ; de mieux appuyer les opérations sur le terrain et de réformer les processus de planification et de budgétisation. »¹¹⁷⁷

Une mobilité accrue du personnel civil et militaire, des chaînes d'approvisionnement sûres et fiables, des équipements performants, durables, et une plus grande autonomie des acteurs de terrains sont essentiels à l'efficacité des actions de protection des civils. Ces conditions de fonctionnement exigent également la nécessité d'un commandement et d'un contrôle renforcés, d'une fine connaissance du terrain, d'une plus grande interopérabilité entre les unités et d'un engagement sans faille.

¹¹⁷⁶ CENTER FOR CIVILIANS IN CONFLICT, « [Protection des civils au Mali : pourquoi les ressources aériennes sont décisives pour la MINUSMA ?](#) », 18 juin 2020, p. 9, consulté le 20 juin 2023.

¹¹⁷⁷ A/72/492, 27 septembre 2017, p. 2.

§. 2. Le renforcement continu de l'encadrement des missions

L'une des multiples causes de l'inefficacité des actions menées en vue de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies est liée au défaut d'encadrement rigoureux du personnel. Par « encadrement », nous entendons la formation nécessaire aux contingents avant leur déploiement et leur gestion sur le théâtre d'opérations, une fois le déploiement effectif.

Conformément à la résolution 49/37 de l'Assemblée générale, c'est aux États membres qu'incombe la responsabilité première de la formation préalable au déploiement des membres du personnel en tenue¹¹⁷⁸. Quant au Secrétariat général, il est de sa responsabilité de s'assurer que les pays fournisseurs de contingents et de matériels mettent à disposition un personnel qualifié ainsi que du matériel répondant aux normes fixées dans les mémorandums d'accord et de veiller à garder le contrôle total de la mission grâce à un commandement efficace et une discipline irréprochable du personnel.

Sur le terrain, le non-respect des consignes et orientations par certains contingents dénote de la persistance du phénomène de double commandement dont les conséquences sont néfastes à l'efficacité des actions de protection des civils. En outre, la piètre performance de certains contingents témoigne de leur manque de formation aux tâches de protection des civils. Pour des opérations de paix performantes au service des populations civiles, il faut intensifier la formation du personnel à la protection des civils (A) et s'assurer du respect des normes et directives grâce à une chaîne de commandement rigoureux (B).

A. Intensifier la formation du personnel à la protection des civils

Il est établi, statistiquement, qu'une augmentation du nombre, mais surtout une amélioration de la qualité des missions produit un effet très significatif sur la réduction

¹¹⁷⁸ Contrairement au personnel en tenue, la formation du personnel civil est en principe assurée par le Département des opérations de paix et le Département de l'appui opérationnel.

de la violence contre les civils dans les opérations de paix des Nations Unies¹¹⁷⁹. La question de la qualité des troupes fournies par les États membres est hautement sensible¹¹⁸⁰, parce que les théâtres d'opérations de paix sont des vitrines où les États forgent leur image militaire, s'en font les unes sur les autres et se construisent une renommée (bonne ou mauvaise) dans ce domaine. Cependant, bien qu'ils soient tous conscients de la nécessité de mettre à disposition des troupes bien formées, il n'est pas rare de constater qu'il existe des différences de niveaux entre les contingents qui prennent part à une mission onusienne.

Parfois, le niveau varie d'une unité à une autre parmi les contingents d'un même pays¹¹⁸¹. La question n'est pas nouvelle. Elle a été soulevée par le rapport Brahimi qui constatait que « [l]a qualité du personnel affecté aux fonctions ayant trait à la paix et à la sécurité [...] est extrêmement variable. Cette remarque vaut aussi bien pour les civils recrutés par le Secrétariat que pour le personnel militaire et les membres de la police civile proposés par les États membres.¹¹⁸² » Pourtant, une dizaine d'années plus tard, « la MINUSMA a déclaré que, parfois, les soldats de la paix qui lui étaient envoyés n'étaient pas suffisamment formés ou n'appliquaient pas ce qu'ils avaient appris pour maîtriser leur environnement opérationnel. Ces lacunes nuisaient à l'efficacité de la force, en créant des vides de pouvoir qui faisaient le jeu des groupes extrémistes, qui se présentaient comme une source de services de sécurité et de services de base de substitution [...]»¹¹⁸³ Toujours au Mali, « des unités se sont déployées sans le kit ni les connaissances nécessaires pour manipuler les bombes en bordure de route, laissant leurs convois très vulnérables aux insurgés¹¹⁸⁴. »

¹¹⁷⁹ HAASS (F.), ANSORG (N.), « Better peacekeepers, better protection ? Troop quality of United Nations peace operations and violence against civilians », *Journal of Peace Research*, 2018, vol. 55(6) p. 742–758.

¹¹⁸⁰ ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et perspectives*, *op. cit.*, p. 131.

¹¹⁸¹ SMITH (A.), BOUTELLIS (A.), « Rethinking Force Generation: filling the capacity Gaps in UN Peacekeeping », *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁸² A/55/305-S/2000/809, §. 270.

¹¹⁸³ A/75/5 (vol. II), p. 43, §. 124.

¹¹⁸⁴ GOWAN (R.) « [Can UN peacekeepers fight terrorists?](#) », Brookings Institution, 30 June 2015, consulté le 19/08/2023.

La question de la qualité du personnel, surtout celui en tenue, ne se poserait pas avec autant d'acuité s'il s'agissait de simples missions d'observation chargées de s'assurer du respect d'un cessez-le-feu entre deux belligérants.

Puisqu'il est désormais question de la mise en œuvre de la protection des civils, un concept complexe aux contours mouvants, propre aux Nations Unies qui se distingue d'autres doctrines de PdC, notamment celles des autres organisations internationales ou celles des États en la matière¹¹⁸⁵, la formation doit être rigoureuse et doit suivre les directives, orientations et politiques fixées par le Secrétariat général, lesquelles doivent être, elles-mêmes, claires, accessibles et irréprochables. De la qualité de la formation dépend, entre autres, la qualité des normes, politiques et supports de formations.

Depuis 2007, c'est au Service intégré de formation de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation que revient la charge d'assister les pays fournisseurs de contingents et les Centres de formation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans la formation du personnel en tenue. Outre la conception des normes et supports de formations, le Service intégré de formation supervise les activités de formation et fournit un appui technique aux PCT. Comme nous l'avions soutenu, plusieurs textes ont été rédigés en vue d'améliorer et de clarifier la doctrine et les orientations onusiennes en matière de protection des civils. Progressivement, l'initiation du personnel des opérations de paix au concept de la protection des civils ainsi qu'à ses exigences opérationnelles a suivi le même rythme que celui de l'élaboration desdites politiques. La protection des civils irrigue désormais toutes les formations¹¹⁸⁶ du personnel des missions. Les modules de formation généraliste et

¹¹⁸⁵ Pour une étude récente et détaillée des doctrines sur la protection des civils, voir : CASEY-MASLEN (S.), VESTNER (T.), *International Law and Policy on the Protection of Civilians*, Cambridge University Press, 2022, 306 p.

¹¹⁸⁶ Le personnel des missions de paix est soumis à trois types de formation dont certaines sont obligatoires. Il s'agit de : la formation préalable au déploiement, la formation technique ou spécialisée et la formation en cours de mission. La formation préalable au déploiement est une formation obligatoire composée de 3 modules : aperçu des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (module 1), les tâches assignées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies (module 2), le personnel individuel de maintien de la paix (module 3). Ces trois modules couvrent « des thèmes et priorités intersectoriels, comme la déontologie et la discipline, l'exploitation et les atteintes sexuelles, la protection des civils, les droits de l'homme, la prise en compte des questions de genre, la violence sexuelle liée aux conflits, la protection de l'enfance et

spécialisée des différentes composantes d'une mission sont bien élaborés, avec des cas pratiques et des scénarios axés sur la protection des civils. En outre, ils abordent plusieurs aspects du concept de la PdC, tels que les droits applicables, l'exploitation et les atteintes sexuelles, la prise en compte des questions de genre, la violence sexuelle liée aux conflits, la protection de l'enfance, l'analyse des risques, les procédures opérationnelles, les règles d'engagements pour les composantes en tenue, les outils pour prévenir et atténuer les menaces (par exemple, par la présence, médiation locale, formation policière, patrouilles militaires)...

En dépit des efforts d'uniformisation entrepris par le Secrétariat général depuis de nombreuses années, les PCT, surtout ceux moins développés, s'acquittent difficilement de leur responsabilité en matière de préparation opérationnelle des contingents à déployer, conformément aux normes de l'ONU. Les audits des visites d'évaluation et de consultation dans certains pays contributeurs de troupes continuent de révéler des lacunes significatives dans les formations préalables au déploiement dispensées par les institutions de formation nationales.

Dans certains cas, il existe de différences considérables entre les composantes militaire et de police, que ce soit en termes de temps, de programmes de formation ou d'investissement¹¹⁸⁷. Dans d'autres, la durée de la formation de pré-déploiement s'avère insuffisante pour permettre aux personnels en tenue des missions d'assimiler les fondamentaux des opérations de paix des Nations Unies. Parfois, les PCT font appel à des EMSP pour former leurs contingents, ce qui pose la question de la conformité de ces formations aux normes onusiennes. Par crainte de livrer des informations sensibles sur leurs forces de sécurité et de défense, les PCT sont réticents

la protection de l'environnement ». Quant aux formations techniques, elles sont constituées de modules de formations spécialisées portant sur un thème particulier ou destinées à une composante spécifique. Par exemple, il existe un module de formation spécialisée sur la PdC destinée à la composante militaire, différent de celui destiné aux unités de police. Enfin, les formations en cours de missions sont composées de deux types de modules (obligatoire et facultative) qui permettent à toutes les composantes, d'une part, de comprendre le contexte spécifique à la mission, et d'autre part, de consolider, tout au long du déploiement, les connaissances déjà acquises. Pour plus de détails sur les formations et leurs modules, voir le site de formation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, à l'adresse : <https://peacekeepingresourcehub.un.org/fr/training>., consultée le 02/09/2023.

¹¹⁸⁷ A/76/676, 2 février 2022, p. 11, §. 49.

à l'idée de mutualiser et d'harmoniser leur programme de formation et de partager avec d'autres PCT les leçons apprises de leur participation aux opérations de paix¹¹⁸⁸.

Il convient de souligner qu'à la suite du rapport HIPPO de 2015 demandant la mise en place d'un mécanisme permettant d'évaluer le suivi de la formation par l'ensemble du personnel militaire déployé¹¹⁸⁹, les visites d'inspection avant déploiement effectuées par le Bureau des affaires militaires et la Division de la police à la participation à des activités de formation ont été renforcées. De plus, il existe désormais un système de gestion de l'évaluation des performances de toutes les composantes des missions permettant d'établir des analyses fondées sur des données et de faciliter la validation des compétences militaires ou civiles, avant, pendant et après le déploiement¹¹⁹⁰.

Par ailleurs, le manque de ressources financières suffisantes continue d'avoir une forte incidence sur la capacité des PCT et du Secrétariat à assurer leur responsabilité respective en matière de formation, car la qualité du personnel en tenue dépend des ressources que chaque PCT est disposé à consacrer à la formation de ses hommes en tenue et que les États dans leur ensemble acceptent de mettre à la disposition de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation.

En 2023, le Service intégré de formation ne compte que 36 personnes pour 86 864 membres du personnel de maintien de la paix déployés, soit un ratio de 1 formateur pour 2 412 membres du personnel¹¹⁹¹, ce qui est très inquiétant pour l'avenir des opérations de paix.

En définitive, la formation préalable au déploiement, la préparation, l'élaboration et la mise à disposition des documents de formation dans les différentes langues principales constituent un travail de longue haleine qui nécessite d'importants moyens financiers et humains. La qualité et le nombre des formateurs, les équipements et les infrastructures dans les pays fournisseurs de troupes sont autant d'éléments à améliorer

¹¹⁸⁸ PEMBOURA (A.), LUNTUMBUE (M.), « Le retour d'expérience francophone dans les opérations de paix : les défis de la mutualisation », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, juillet 2021, p. 15.

¹¹⁸⁹ A/70/95-S/2015/446, p. 46, §. 101.

¹¹⁹⁰ Voir *infra*, dernier chapitre.

¹¹⁹¹ A/77/771, 24 février 2023, p. 23.

pour que le personnel en tenue soit convenablement préparé à une meilleure protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Les responsables militaires des grands PCT, mais aussi des régions d'Afrique qui accueillent le plus d'OP, doivent être associés à l'élaboration des référentiels de formations et d'évaluation. Avant le déploiement, des tests d'évaluation et de renforcement de capacités peuvent être organisés au niveau des centres de formation régionaux afin de faciliter l'interopérabilité des contingents provenant de pays différents et ayant de cultures militaires différentes.

Bien entendu, une parfaite maîtrise de la doctrine et sa mise en œuvre obséquieuse ne suffisent pas à garantir la performance sur le terrain. Il faut en plus une chaîne de commandement claire, cohérente, couplée d'une ferme volonté d'agir des soldats, lesquels doivent être placés sous l'autorité exclusive du Commandant de la Force.

B. Consolider l'encadrement et le contrôle des missions

Comment remédier à l'absence de contrôle effectif du personnel en tenue¹¹⁹² dans les missions de paix des Nations Unies, afin que ceux-ci exécutent convenablement le mandat de PdC ? Telle est la question irrésolue à laquelle ce paragraphe tente de répondre.

Le contrôle et le commandement des opérations de paix des Nations Unies sont un sujet brûlant et complexe¹¹⁹³ : d'une part, parce qu'il s'agit de soumettre des forces militaires d'un État souverain au contrôle entier d'un commandement étranger au service d'une action politique internationale¹¹⁹⁴, d'autre part, du fait de la diversité culturelle qui caractérise ces opérations de paix. Comme nous l'avons déjà évoqué, les contingents nationaux sont certes « sous l'autorité opérationnelle du Commandant de la Force des Nations Unies, mais *non sous le commandement des Nations*

¹¹⁹² Le défaut de contrôle effectif des troupes a fait l'objet d'une analyse dans la première section du Chapitre IV de la première partie de cette thèse.

¹¹⁹³ Voir Partie I, Chapitre IV, Section I, §.1. B.

¹¹⁹⁴ Voir en ce sens, THAKUR (R.), « Protection gaps for civilian victims of political violence », *South African Journal of International Affairs*, vol. 20, n° 3, 2013, p. 324.

*Unies*¹¹⁹⁵ ». Ils sont déployés sous la bannière des Nations Unies, mais ils restent « des membres de leurs propres forces armées nationales et ne sont que détachés pour travailler avec l'ONU¹¹⁹⁶ ». Ainsi, selon le sujet traité, la direction des troupes sur le terrain est partagée entre le Secrétariat général à New York, le chef de mission, et les Commandants de contingents nationaux. Par exemple, l'article 7.7 du modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires prévoit que chaque « Gouvernement veille à ce qu'avant d'être déployé, le commandant de son contingent soit suffisamment et efficacement formé à l'exercice de sa responsabilité s'agissant de maintenir la discipline et l'ordre parmi tous les membres du contingent »¹¹⁹⁷.

Outre les restrictions d'utilisation contenues dans les mémorandums d'accord, il n'est pas rare que les PCT interfèrent directement dans l'exécution des ordres donnés par le Commandant de la force aux contingents sur le terrain. De ce fait, la volonté des contingents ou leur faculté à exécuter certains ordres du Commandant de la force, surtout quand ceux-ci tendent à les diriger vers des zones dangereuses ou à mener des actions coercitives aux fins de PdC, dépend de l'acceptation de cet ordre par les pays fournisseurs de troupes¹¹⁹⁸. La nature composite des opérations de paix, la dépendance de l'ONU à l'égard des PCT, et le maintien de la subordination des soldats à leurs États (salaire, discipline, commandement) sont les causes du dédoublement de la chaîne de commandement.

On peut donc imaginer qu'il suffirait à l'Organisation de s'affranchir des PCT pour que le problème soit résolu. Certains auteurs ont pu proposer la création d'une armée

¹¹⁹⁵ Doctrine Capstone, *op. cit.*, p. 75. [Nous avons souligné] À noter, que cette affirmation semble fait écho à la méfiance des États, lesquels dans la résolution A/RES/49/37 (1995), « réaffirm[aient] le principe fondamental selon lequel une opération de maintien de la paix *devrait* être placée sous le commandement opérationnel de l'Organisation [...] ». [Nous avons souligné].

¹¹⁹⁶ Site du maintien de la paix des Nations Unies : <https://peacekeeping.un.org/fr/military>, consulté le 22/02/2022.

¹¹⁹⁷ A/72/288, p. 196.

¹¹⁹⁸ NOVOSSELOFF (A.), SARTRE (P.), « L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies : fondements juridiques et organisation politico-militaire », dans COULON (J.), NOVOSSELOFF (A.) (dir.), *La paix par la force. Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, *op. cit.*, p. 198.

onusienne totalement indépendante des États membres¹¹⁹⁹, une application fidèle de l'article 43 de la Charte, ou encore le recours de l'ONU à des EMSP¹²⁰⁰ formés aux normes de l'ONU pour l'avantage comparatif qu'ils représentent.

Tout d'abord, ce ne sont pas les tentatives de création d'une force indépendante ou de mise en œuvre de l'article 43 de la Charte qui manquent¹²⁰¹. Si elles ont échoué, c'est bien parce que les États membres n'ont aucune intention de permettre à l'Organisation de disposer du contrôle entier d'une armée. Quant à l'idée du recours aux EMSP aux fins de PdC, outre les questions éthiques qu'elle pose, elle est contraire à l'esprit et à la lettre de la Charte.

À défaut de pouvoir s'affranchir des États contributeurs, il y a lieu de réfléchir à d'autres moyens permettant à l'Organisation de prendre en compte leur volonté. Pour cela, on peut raisonnablement espérer que l'implication accrue des PCT dans le processus décisionnel en amont, à travers le dialogue triangulaire, augmentera leur leadership militaire et consolidera la légitimité des états-majors nationaux réticents à partager le commandement de leur troupe. Comme le souligne Patrice SARTRE, « les gouvernements contributeurs de troupes disposent sur les opérations d'informations qu'ignorent le Conseil voire le Secrétariat. Ils demeurent politiquement responsables du sort de leurs hommes devant leurs opinions. Ils ont ainsi le devoir d'anticiper les risques que courent leurs contingents et le droit de donner leur avis sur les mesures prises. Ils sont certes aujourd'hui l'objet de rapports courtois et de qualité, mais ne sont pas impliqués dans une concertation qui leur permettrait d'apporter à la décision et surtout les en rendraient solidaires. »¹²⁰²

Au-delà de l'obstacle que représentent les PCT, il y a aussi la capacité du Secrétaire Général à nommer ses représentants, de bons décideurs, de vrais diplomates, pour qui

¹¹⁹⁹ Cette armée peut prendre la forme d'une légion étrangère. Voir ZERMATTEN (A.), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et perspectives*, op. cit., p. 228-232.

¹²⁰⁰ BURES (O.), « Private Military Companies : A Second Best Peacekeeping Option ? », *International Peacekeeping*, vol. 12, n° 4, 2005, p. 533-546 ; PATTERSON (M.), « A Corporate Alternative to United Nations ad hoc Military Deployments », *Journal of Conflict et Security Law*, vol. 13, n° 2, 2008, p. 215-232.

¹²⁰¹ Voir Partie I, Chapitre IV, Section I, §.1. A.

¹²⁰² SARTRE (P.), « Direction, Commandement et Conduite des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies », *Études Prospectives et Stratégiques 2012*, op. cit., p. 22.

« la naïveté ne doit donc pas être [la] principale qualité et la timidité [le] principal défaut¹²⁰³ ». Les hauts responsables des missions, tant civils que politiques, doivent bénéficier du soutien nécessaire des États et doivent continuellement être formés à l'exercice de leur fonction.

Un autre défi à relever dans le contrôle des missions reste la coordination des activités des différentes composantes, militaire, de police, affaires civiles, avec celles de l'Équipe-pays des Nations Unies. D'importants moyens ont été déployés en vue de faire des opérations de paix, des « missions intégrées », c'est-à-dire des missions dans lesquelles « tous les acteurs des Nations Unies partagent une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies¹²⁰⁴ ». De même, des efforts sont faits pour que les plans d'action soient élaborés autour d'une compréhension collective de l'environnement opérationnel et un accord sur les voies et moyens afin de maximiser l'efficacité de l'action globale des Nations Unies.

Cependant, sur le terrain, l'exécution des programmes continue de révéler un manque de coordination, parce que les contextes d'intervention, les divergences existantes entre les domaines, les fonctions, les calendriers, les procédures, les impératifs budgétaires et les structures de gouvernance internes des acteurs impliqués ne le permettent pas dans tous les cas. En définitive, ce manque de coordination des actions, qui n'est pas forcément dû au manque de volonté des acteurs, continue de nuire à l'efficacité des actions de protection de civils.

Bien que l'intégration ne doive pas conduire nécessairement à une uniformisation des pratiques, faisant perdre aux acteurs leurs spécificités et leurs identités propres, elle n'a de sens que si elle permet une convergence des visions et actions vers une protection plus efficace.

¹²⁰³ *Ibid.*, p. 26.

¹²⁰⁴ Telle est la définition qu'en a donné la doctrine Capstone, p. 59.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Quand bien même les États reconnaissent d'une même voix la nécessité de rendre la protection des civils plus efficace, leur engagement politique continue de faire défaut. Ils ne s'entendent pas sur la manière dont il faut protéger les civils, encore moins sur ce que cela doit couvrir.

Les compromis politiques qui permettent l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité ont toujours conduit à l'imprécision des mandats confiés aux opérations de paix. Cette imprécision, bien qu'ayant jusqu'ici permis le déploiement des opérations de paix au chevet de populations meurtries, ne facilite pas pour autant une compréhension univoque et une exécution cohérente des mandats de PdC sur les théâtres d'opérations.

La pratique facile consistant à recycler d'anciennes résolutions pour en faire de nouvelles ne permet pas la rédaction de mandats de PdC qui tiennent véritablement compte des besoins des priorités des populations et des spécificités de chaque contexte d'intervention dès l'entame de l'opération.

Pour parvenir à une meilleure protection des civils, les méthodes de travail du Conseil de sécurité doivent être revues. Davantage de moyens humain, matériel et financier doivent être mis à disposition des missions. Une attention particulière doit être accordée au contrôle de la mission et à la coordination des activités de PdC entre tous les acteurs de la protection, y compris ceux humanitaires non gouvernementaux ne faisant pas partie intégrante des missions des Nations Unies.

CONCLUSION DU TITRE I

Les opérations de paix onusiennes sont avant tout des instruments politiques. En tant que telles, elles ont besoin d'un large soutien politique des États membres. Si tel n'est pas le cas, il faudra alors admettre que « ce n'est pas la faute à l'Onu si les Nations Unies le sont si peu ¹²⁰⁵».

L'engagement autour d'une vision commune de la protection des civils avant le déploiement et pendant le déploiement des missions est indispensable. Ce qui est attendu des missions doit être clair et réalisable.

D'abord, l'amélioration de la protection des civils dans les opérations de paix doit commencer au Conseil de sécurité. Elle nécessite de trouver constamment un équilibre entre les priorités du Conseil de sécurité de l'ONU, des pays contributeurs de troupes et de police, d'autres entités des Nations Unies, des institutions financières internationales, des bailleurs de fonds actifs dans le pays concerné, ainsi que du gouvernement hôte et de la population locale.

Ensuite, les efforts visant à faire correspondre les mandats aux ressources, en particulier dans le contexte de la protection des civils, doivent être accompagnés d'une planification améliorée des missions, des mandats réfléchis et des contributeurs de troupes compétents, engagés, prêts à prendre plus de risques. Si l'argent est le nerf de la guerre, il l'est tout autant pour la paix¹²⁰⁶, voire davantage, pour la protection des civils dans les opérations de paix.

Enfin, pour protéger de manière efficace les civils, les opérations doivent être en mesure de concrétiser sur le terrain la robustesse de leur mandat et l'adapter selon le contexte, au degré d'hostilité et de violence auquel sont soumis les civils.

¹²⁰⁵ REUTER (P.), COMBACAU (J.), *Institutions et relations internationales*, PUF, Thémis, Paris, 1982, p. 355.

¹²⁰⁶ HATTO (R.), *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Éditions Armand Colin, 2015, p. 82.

L'engagement politique des acteurs au soutien de la protection des civils doit être accompagné de mécanismes de responsabilisation, si l'on veut que les opérations de paix soient plus performantes dans l'exécution de leur mandat.

TITRE II. L'AMÉLIORATION DE LA PdC PAR LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS

L'objectif poursuivi à travers les deux derniers chapitres est de soutenir que la responsabilisation des acteurs¹²⁰⁷ peut être un mécanisme complémentaire de mise en œuvre efficace de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies.

« Responsabiliser », c'est rendre responsable, c'est-à-dire faire d'« un sujet », un titulaire de droit et d'obligations dont celui-ci doit répondre.

Si l'intérêt de l'ONU et de ses États membres pour la protection des civils dans les opérations de paix ne souffre d'aucun doute, la manière dont les opérations sont conduites et l'analyse du comportement des acteurs, au-delà des discours, ne témoignent pas, de façon certaine, de l'existence d'une obligation de remplir un engagement, d'une volonté de répondre de quelque chose, encore moins d'en être garant, vis-à-vis de la communauté internationale dans son ensemble. Et pourtant, nul n'ignore que « le pouvoir s'accompagne de responsabilités et de tentations tout à la fois.¹²⁰⁸ » A-t-on ainsi coutume de penser que le degré d'engagement en faveur d'une cause ou d'une action dépend parfois du profit qu'on y tire, mais aussi de l'existence, *in fine*, d'obligations ou de responsabilités dont on ne peut se soustraire volontairement.

N'est-ce pas parce que les acteurs impliqués dans la protection des civils ne sont généralement pas tenus de rendre compte de leurs actions en la matière et d'en répondre que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes ? Mais alors, si tel devait être le cas, qui doit rendre compte à qui ? Devant qui ? Comment ? Sur quel(s) fondement(s) ?

¹²⁰⁷ Il s'agit principalement de l'ONU et de ses États membres qui interviennent dans la conception, la planification et l'exécution de la protection des civils, et accessoirement des acteurs non étatiques tels que les groupes armés, les organisations non gouvernementales et les populations civiles.

¹²⁰⁸ A/47/277-S/24111, « Agenda pour la paix », *op. cit.*, p. 25, §. 80.

Le terme « responsabilité », lorsqu'il est appliqué à une organisation internationale ou aux États, correspond à « l'ensemble des relations juridiques nouvelles découlant d'un fait internationalement illicite¹²⁰⁹ ». Dans la littérature juridique anglophone qui est sans doute plus riche de ce point de vue, le terme « responsabilité » renvoie généralement à trois termes complémentaires. Il s'agit des termes de *responsability*, de *liability*, et d'*accountability*. Tandis que les termes *responsability* et *liability* correspondent aux mécanismes juridiques, voire judiciaires de la responsabilité, celui d'*accountability* se situe généralement en dehors du droit, en mobilisant des mécanismes de sciences politiques ou de gestion, dans une démarche de redevabilité¹²¹⁰. Plus précisément, sans que cela ne fasse l'objet d'un consensus¹²¹¹, le terme *responsability* correspondrait à la « responsabilité pour faute » ou, dans le cas des OI et États, à la « responsabilité pour fait internationalement illicite » tel qu'esquissée par la CDI, alors que le terme *liability* traduit l'obligation de répondre d'un dommage, même en l'absence d'une faute ou d'un fait illicite (responsabilité civile sans faute ou objective ou pour risque), en insistant sur la réparation¹²¹².

Non seulement les acteurs étatiques et non étatiques auxquels incombe la PdC n'arrivent pas à respecter ou à faire respecter les normes de protection, mais il leur arrive bien trop souvent d'être à l'origine de violations des droits de civils sans qu'ils aient à en répondre. Les régimes de responsabilité des États¹²¹³ et des organisations internationales¹²¹⁴, ainsi que ceux de la responsabilité internationale des individus en vertu du DIH, du DIDH, et du droit international pénal, demeurent peu adaptés et peu effectifs face à la complexité des opérations de paix des Nations Unies. Par

¹²⁰⁹ SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 995.

¹²¹⁰ TAXIL (B.), « Notion, sources et régimes de responsabilité », dans LAGRANGE (E.), SOREL (J-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 997-998.

¹²¹¹ *Ibid.*, p. 999.

¹²¹² Cette conception de la *liability* est celle retenue l'International Law Association (ILA), dans son rapport final de 2004 : *Accountability of International Organisations, Final Report*, Berlin Conference (2004), p. 6-17.

¹²¹³ Résolution de l'AGNU sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adoptée le 12 décembre 2001. A/RES/56/83, *ACDI*, 2001, vol. II (2^e partie), p. 20-155.

¹²¹⁴ Résolution de l'AGNU sur la responsabilité des organisations internationales adoptée le 9 décembre 2011. A/RES/66/100, *ACDI*, 2011, vol. II (2^e partie), p. 37-106.

conséquent, les termes *liability* et *accountability* présentent l'intérêt, en ce qui concerne l'ONU et ses États membres, d'aller au-delà du régime de « responsabilité pour fait internationalement illicite » prévu par la CDI, en nous permettant d'examiner dans quelle mesure ceux-ci pourraient être tenus de réparer des dommages significatifs résultant de leurs actes et omissions qui ne constituent pas forcément une violation du droit international et/ou du droit matériel de l'Organisation.

La responsabilisation des acteurs, à laquelle nous appelons, exige, d'une part de donner plein effet aux obligations qui découlent de la violation des normes de protection en les sanctionnant (**Chapitre III**), d'autre part d'obliger tous les acteurs à rendre régulièrement compte de leur contribution à l'efficacité de la PdC (**Chapitre IV**).

CHAPITRE III. LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION PAR LA SANCTION DE LA VIOLATION DU DROIT

Il convient de rappeler que la nécessité de protéger les civils par les opérations de paix des Nations Unies résulte, avant tout, du non-respect de normes primaires de protection des droits de l'homme y relatives dans un conflit armé. Dès lors, il ne paraît guère incongru, encore moins superfétatoire d'associer la sanction et la réparation du non-respect des normes de protection aux autres moyens de protection des civils, surtout si elles se révèlent être des obligations secondaires qu'induit la violation des normes primaires.

En effet, en définissant la responsabilité en droit international, comme étant une « relation juridique nouvelle » naissant en droit international de la commission par un État ou une organisation internationale d'un fait internationalement illicite, la CDI a placé la responsabilité à une strate inférieure des règles de conduite primaires imposées à ces sujets du droit international. Il s'ensuit une « bipartition »¹²¹⁵ des obligations entre celles primaires et celles secondaires de la responsabilité¹²¹⁶. Ainsi, la responsabilité pour fait internationalement illicite apparaît comme étant une forme de « sanction »¹²¹⁷, en ce sens, qu'elle participe des techniques qui, indirectement, ont pour objet de faire respecter le droit¹²¹⁸, en l'espèce, les droits des civils dans un conflit armé.

¹²¹⁵ Voir en ce sens VILLALPANDO (S.), *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, PUF, 2005, p. 228.

¹²¹⁶ À propos de cette distinction, voir : COMBACAU (J.), ALLAND (D.), « "Primary" and "Secondary" Rules in the Law of State Responsibility: Categorizing International Obligations », *NYIL*, 1985, p. 276 ss. Cette distinction est tantôt attribuée à KELSEN (H.), *Théorie pure du droit, introduction à la science du droit*, éd. de la Baconnière, trad. H. Thévenaz, 1^{re} éd., 1953, p. 67, tantôt à HART (A.), *The concept of law*, Clarendon, Law Series, 5^e éd., 1984, p. 1984.

¹²¹⁷ VILLALPANDO (S.), *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, *op. cit.*, p. 228.

¹²¹⁸ VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *RCADI*, *op. cit.*, p. 174.

Quand bien même, elle aurait pour but prioritaire la protection des intérêts des États et non ceux des individus¹²¹⁹, la responsabilité internationale, lorsqu'elle est mise en œuvre, peut remplir plusieurs fonctions au soutien de la protection des civils. D'abord, elle permet de remplir la fonction de protection des individus, en incitant les titulaires d'obligations en la matière à s'assurer du respect desdites obligations et en dissuadant ceux susceptibles de porter atteinte aux droits des civils de commettre des actes répréhensibles. Ensuite, elle participe à la protection des intérêts d'États tiers, des intérêts de l'ONU, en ce qu'elle contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Enfin, la responsabilité internationale des acteurs en matière de PdC, lorsqu'elle est convenablement mise en œuvre, contribue à la fonction de protection de l'ordre juridique international¹²²⁰.

Les types de responsabilité internationale susceptibles de présenter les perspectives plus adéquates pour la protection des civils dans les opérations de paix sont ceux de l'ONU, des États et des individus. Les principes généraux de la responsabilité en droit des gens issus des travaux de la CDI et adoptés par l'AGNU, bien que n'ayant pas de valeur juridique contraignante, nous serviront de point de départ pour l'analyse de la responsabilité internationale de l'ONU et des États en matière de PdC. Quant à la responsabilité pénale internationale des individus, nous l'analyserons sous le prisme de la sanction des crimes les plus graves (le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre), qui rentrent dans la compétence *ratione materiae* de la Cour pénale internationale.

La problématique de la responsabilité internationale dans les opérations de paix, lorsqu'elle est abordée dans la doctrine, est fréquemment réduite à la répression des crimes sexuels commis par les Casques bleus, à celles attribuables à l'État hôte et à l'insoluble question de l'immunité de l'ONU.

Or, une autre question qui mérite d'être examinée, en raison de l'effet utile qu'elle pourrait aussi avoir sur l'efficacité de la PdC, est celle de la responsabilité

¹²¹⁹ STERN (B.), « Conclusions générales », dans SFDI, *La responsabilité dans le système international*, Pedone, 1991, p. 324.

¹²²⁰ Voir en ce sens, CASANOVAS (O.), « La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés », *RCADI*, *op. cit.*, p. 143.

internationale des opérations de paix, non pas pour les faits illicites qu'elles commettent, mais pour défaut de protection suffisante des civils.

Le déploiement des opérations de paix génère régulièrement des conséquences néfastes inattendues et imprévisibles¹²²¹. Certaines violations des droits de l'homme auxquelles on assiste dans les opérations de paix sont commises dans le respect de pratiques admises et en exécution de bonne foi du mandat du Conseil de sécurité. D'autres ne le sont pas. On peut citer, par exemple, l'arrestation et la détention de personnes au-delà des délais légaux et sans procès, l'usage excessif et disproportionné de la force, les abus et violences sexuels, les atteintes à la propriété privée... Tous ces actes, bien qu'étant défavorables à l'efficacité de la PdC et pouvant emporter la responsabilité des États et de l'ONU, ne feront pas l'objet de notre analyse en ce qui concerne la responsabilité internationale de l'ONU ou des États. Ce qui nous intéresse le plus, ce n'est point la responsabilité des opérations de paix pour ce qu'elles font de mal (action), mais leur responsabilité pour ce qu'elles ne font pas convenablement ou pour ce qu'elles auraient dû faire (omission et négligence).

Nous rechercherons, d'abord, les arguments pouvant fonder la responsabilité internationale de l'ONU et des États participant à une opération de paix pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix des Nations Unies (**Section I**), puis nous examinerons la responsabilité pénale des individus en raison des exactions commises à l'égard des civils (**Section II**).

¹²²¹ AOI (C.), DE CONING (C.), THAKUR (R.) (dir.), *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations, University Press, 2007, 292 p.

SECTION I. LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DE L'ONU ET DES ÉTATS POUR DÉFAUT DE PROTECTION SUFFISANTE DES CIVILS PAR LES OPÉRATIONS DE PAIX

Qu'elle soit de l'ONU, des États ou des individus, la responsabilité internationale suppose donc la violation d'une règle du droit international et son attribution à ceux-ci¹²²².

La première question à laquelle on est confrontée est celle de savoir si le défaut de protection suffisante des civils peut constituer une violation du droit ou si une négligence manifeste des acteurs qui interviennent aux fins de protection des civils dans les opérations de paix est-elle constitutive d'un fait illicite ?

Mais alors, existe-t-il une obligation juridique en la matière ? Incombe-t-elle aussi à l'ONU en tant qu'obligation primaire ? Quelle est sa portée ?

Quand bien même les fondements juridiques de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies sont désormais établis¹²²³, le contenu et la portée des obligations dont la violation conduirait à la mise en jeu de la responsabilité des acteurs restent encore flous, conduisant selon les cas, les acteurs à minimiser leur part de responsabilité dans la protection déficiente des civils. Cela s'explique principalement par le fait que la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies, du fait de sa complexité, obéit à plusieurs ordres juridiques (ordre international, ordre propre à l'Organisation et ordres internes aux États), ce qui rend insaisissable le régime de responsabilité adéquat¹²²⁴.

Comme nous l'avions relevé, la responsabilité pour fait internationalement illicite « ne cherche [...] pas à définir le contenu des obligations internationales dont la violation

¹²²² Pour le cas spécifique des États et des OI, voir respectivement les articles 2 et 4 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (ARIE) et des articles sur la responsabilité des OI (AROI).

¹²²³ Voir Partie I, Chapitre I.

¹²²⁴ TAXIL (B.), « Notion, sources et régimes de responsabilité », dans LAGRANGE (E.), SOREL (J-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 1003.

engage la responsabilité : c'est là le rôle des règles primaires »¹²²⁵. En revanche, elle ne s'attache qu'« aux règles secondaires de cette responsabilité, c'est-à-dire aux conditions générales que pose le droit international pour que l'État ou [l'organisation internationale] soit considéré comme responsable d'actions ou omissions illicites, et aux conséquences juridiques qui en découlent¹²²⁶ ». Or, on ne saurait établir la responsabilité de l'Organisation et des États membres pour défaut de protection suffisante des civils sans examiner au préalable le contenu, la nature et la portée des obligations primaires relatives à la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.

L'objectif de cette section est donc d'identifier les fondements de la responsabilité des intervenants externes pour défaut de protection suffisante des civils (§.1), et les conséquences juridiques susceptibles d'en découler (§.2).

§.1. La condition d'une responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix

Les États, réunis au sein des Nations Unies, ne manquent pas d'occasions, lorsqu'ils se félicitent de leur contribution à la protection des civils dans les opérations de paix, de rappeler que cela témoigne de leur « solidarité » à l'endroit des civils meurtris dans les conflits armés, ce qui, soit dit en passant, n'est pas faux. Et, même s'il leur arrive d'admettre que cela résulte de la mise en œuvre d'une responsabilité ou d'une obligation subsidiaire de protéger les civils, elle s'analyse comme étant une obligation davantage morale¹²²⁷ que juridique, une simple « faculté morale *in solidum* »¹²²⁸. Ainsi, lors des débats relatifs à la mise en œuvre du concept de responsabilité de protéger, il a été soutenu que « ce qui lui faisait défaut est une base légale »¹²²⁹. Cette

¹²²⁵ CRAWFORD (J.), *Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'État. Introduction, texte et commentaires*, Pedone, 2003, p. 89-90.

¹²²⁶ *Ibid.*

¹²²⁷ A/70/95, 17 juin 2015, p. 41, §. 82.

¹²²⁸ AGGAR (S.), *La responsabilité de protéger : un nouveau concept ?*, Thèse, Université de Bordeaux, 2016, p. 149.

¹²²⁹ MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p. 185.

conception particulière et non contraignante des obligations qui incombent aux États, dans leur ensemble, mais aussi à l'ONU trouve parfois écho dans la doctrine¹²³⁰. Une première question qui se pose alors est de savoir s'il existe véritablement une obligation juridique de PdC; car de la réponse à cette question dépend la condition de la responsabilité pour défaut de protection suffisante des civils.

Pour pouvoir établir que le défaut de protection suffisante des civils constitue la violation d'une obligation internationale, il y a lieu de s'interroger sur la manière dont les normes de protection obligent en observant leur contenu, même si le droit de la responsabilité internationale s'applique, « quelle que soit l'origine ou la nature »¹²³¹ de l'obligation violée. C'est ce faisant qu'on peut déceler ce que l'obligation de protection commande et comment elle le commande afin de déterminer comment les débiteurs peuvent s'en acquitter. Il nous semble utile d'identifier d'abord les obligations susceptibles d'être violées (A), ce qui nous permettra ensuite d'établir les cas dans lesquels leur non-respect peut constituer une violation du droit (B).

A. Les obligations susceptibles d'être violées

Les normes internationales de protection applicables aux civils dans les conflits armés forment un ensemble de dispositions aussi dense qu'hétérogène, de sources diverses et variées¹²³². Convenons donc qu'il existe une norme générale de protection des civils constituée de plusieurs obligations qui s'y rattachent. Cette norme générale de protection des civils se situe à la croisée de plusieurs corpus normatifs, à la fois internes et externes à l'Organisation des Nations Unies. En raison de leur valeur particulière en

¹²³⁰ BAIN (W.), « Responsibility and obligation in the « Responsibility to Protect », *op. cit.*, p. 25-46 ; MONTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p. 184 ; MVE ELLA (L.), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, *op. cit.*, p. 519 ; BARBER (R. J.), « Cooperating through the General Assembly to end serious breaches of peremptory norms », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71 (2022), p. 17.

¹²³¹ Article 12 ARIE.

¹²³² En droit international, on distingue souvent les sources matérielles des sources formelles. Les premières désignent des « données extérieures, non juridiques, qui peuvent influencer le contenu et l'évolution des règles juridiques » tandis que « les secondes visent les procédés extérieurs par lesquels les règles juridiques prennent corps » ; voir, COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 11e éd., 2014, p. 42.

droit international coutumier (1), il est trompeur de soutenir que la protection des civils dans les opérations de paix procède plus de la solidarité que du droit (2).

1. La portée de l'obligation de protection des civils en droit international

Ce ne serait pas excessif d'affirmer que la protection des personnes civiles, d'une manière générale, a acquis en droit international général un caractère coutumier du fait de son appartenance aux règles fondamentales du droit international humanitaire et des droits de l'homme, lesquelles « s'imposent d'ailleurs à tous les États qu'ils aient ou non ratifiés les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier »¹²³³.

Plus précisément, parmi les règles identifiées comme étant du droit international coutumier formant les normes de protection des civils en période de conflit armé, nous pouvons citer : le principe de distinction ; l'interdiction des actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile ; l'obligation de protéger les personnes civiles contre les attaques, tant qu'ils ne participent pas aux hostilités ; l'interdiction des attaques indiscriminées ; l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre contre les civils et de l'interdiction d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage les biens indispensables à la survie de la population civile¹²³⁴.

De plus, le droit international coutumier étant le fondement le plus commun des normes impératives du droit international général¹²³⁵, on ne saurait méconnaître à ces règles fondamentales du DIH coutumier formant les normes de protection, le caractère de règles impératives du droit international général (*jus cogens*) « en raison de [leur]

¹²³³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ, Recueil 1996, op. cit., p. 257 §. 79.*

¹²³⁴ Voir les articles 51 et 54 du PA I. Il convient de souligner qu'au 6 décembre 2019, lors de sa 9e séance plénière, l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale a adopté par Résolution ICC-ASP/18/Res.5, un amendement à l'article 8 visant à insérer un nouvel article 8-2-e) -xix) qualifiant de crime de guerre, le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours, dans les conflits armés non internationaux.

¹²³⁵ Rapport de la CDI adressé à l'AGNU en 2022. A/77/10, p. 12, §. 43, « conclusion 5 ».

nature, de la valeur que la communauté internationale [leur] accorde »¹²³⁶. En effet, il ressort de divers instruments juridiques internationaux et de la pratique des États réunis au sein de l'ONU, formant la « communauté internationale des États dans son ensemble », que ceux-ci les ont acceptées et reconnues¹²³⁷ comme ne pouvant faire l'objet de dérogation, suivant la formule consacrée à l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Quand bien même le contenu et les critères d'identification des normes de *jus cogens* continuent de diviser la doctrine, et diffèrent selon les juridictions¹²³⁸, ces règles fondamentales du droit international humanitaire et de manière plus spécifique « l'interdiction des hostilités dirigées contre la population civile »¹²³⁹ ont été consensuellement reconnues à plusieurs reprises comme étant des normes impératives du droit international général¹²⁴⁰.

Au-delà de cette reconnaissance expresse, la protection due aux civils dans les contextes d'opérations de paix entretient des liens indissociables avec d'autres normes impératives à savoir : l'interdiction du génocide, l'interdiction des crimes contre l'humanité, interdiction de la torture, l'interdiction de l'esclavage et l'interdiction de

¹²³⁶ KAMTO (M.), « La volonté de l'État en droit international », *RCADI*, vol. 310, 2004, p. 339.

¹²³⁷ Dans ces travaux récents, la CDI a reconnu que « [l]a preuve de l'acceptation et de la reconnaissance qu'une norme du droit international général est une norme impérative (*jus cogens*) peut revêtir une large variété de formes. 2. Les formes de preuve de l'acceptation et de la reconnaissance comprennent, sans s'y limiter : les déclarations publiques faites au nom des États, les publications officielles, les avis juridiques gouvernementaux, la correspondance diplomatique, les dispositions constitutionnelles, les actes législatifs et administratifs, les décisions des juridictions nationales, les dispositions conventionnelles, les résolutions adoptées par une organisation internationale ou lors d'une conférence intergouvernementale et tout autre conduite des États » Voir : *Projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (jus cogens)* annexé au Rapport de la CDI adressé à l'AGNU en 2022. A/77/10, p. 13, §. 43, « conclusion 8 ».

¹²³⁸ Lire en ce sens, MAIA (C.), « Consécration du *jus cogens* : un dialogue à raviver entre cours internationale et régionales dans l'œuvre de reconnaissance de droits humains impératifs », *Civitas Europa*, 2020/2 (n°45), p. 297-315.

¹²³⁹ Rapport du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international, A/CN.4/L.702, p. 83, §. 374.

¹²⁴⁰ Outre la CIJ, cette reconnaissance a été actée par la CDI dans le commentaire de l'article 40 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (voir le §. 5 du commentaire de l'article 40 dans *Annuaire...2001*, vol. II [2e partie] et rectificatif, p. 121), par le Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international (A/CN.4/L.702, « conclusion 33 ») et par la CDI dans ses *conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général* (A/77/10, p. 91 « commentaire conclusion 23 »).

la discrimination raciale et de l'apartheid. L'érection de ces normes au rang de l'impérativité apparaît comme la preuve de la volonté des États, d'interdire par des règles de fond, « des comportements considérés comme intolérables en raison de la menace qu'ils représentent pour la survie des États et de leurs peuples »¹²⁴¹ et de protéger « les valeurs fondamentales de la communauté internationale »¹²⁴². Le Professeur Djamchid MOMTAZ, n'en dit pas moins, lorsqu'il écrit que « la protection de l'individu, tant en période de paix qu'au cours de conflits armés, apparaît désormais comme le terrain privilégié de l'épanouissement de l'impérativité. »¹²⁴³

En plus d'être une norme de *jus cogens*, la pratique des États réunis au sein de l'ONU permet également d'affirmer que les normes de protection des civils créent des obligations *erga omnes*¹²⁴⁴ c'est-à-dire des obligations à destination de tous les sujets du droit international, lesquelles sont dues à la communauté internationale dans son ensemble. L'impérativité de la protection des civils ainsi que la nature *erga omnes* des obligations qu'elle induit découlent de différentes sources du droit international, notamment le traité, la coutume et même la jurisprudence¹²⁴⁵. Les obligations qui en découlent, s'imposent aux États, mais aussi à l'ONU, qu'elle soit partie ou non des traités les ayant consacrées, de sorte que dans l'exécution des mandats de PdC les

¹²⁴¹ A/RES/56/83, ACDI, 2001, vol. II (2^e partie), *op. cit.*, p. 120.

¹²⁴² Voir les « Commentaires relatifs aux conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*) » annexés au Rapport de la CDI adressé à l'AGNU en 2022. A/77/10, §. 44, p. 19.

¹²⁴³ MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p. 49.

¹²⁴⁴ À propos de la relation entre norme de *jus cogens* et obligation *erga omnes*, voir : Projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*) annexé au Rapport de la CDI adressé à l'AGNU en 2022. A/77/10, p. 68-70, « commentaire conclusion 17). Il y est précisé que « [b]ien que toutes les normes impératives du droit international général (*jus cogens*) créent des obligations *erga omnes*, il est largement admis que toutes les obligations *erga omnes* ne découlent pas de normes impératives du droit international général (*jus cogens*) ».

¹²⁴⁵ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt, CIJ Recueil 1970, p. 3, §. 33-34 ; *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, avis consultatif, CIJ, Recueil 1951, p. 23.

opérations de paix des Nations Unies sont tenues de les respecter comme étant des obligations primaires¹²⁴⁶.

Ces normes impératives et leurs obligations *erga omnes*, qu'il convient de qualifier de « primaires », présentent un double intérêt. En même temps qu'elles reconnaissent à tous les autres sujets l'invocation de la responsabilité de l'État ou de l'Organisation auteur du fait illicite, elles créent à leur tour, en cas de violation, trois obligations secondaires nouvelles dont la première nous intéresse particulièrement pour la suite de l'analyse.

2. La protection des civils dans les opérations de paix comme moyen de mise en œuvre de l'« obligation de coopérer » en droit international

En effet, le droit de la responsabilité internationale prévoit qu'en cas de « violation grave¹²⁴⁷ » découlant d'une norme impérative, telle la protection des civils, les sujets du droit international « doivent coopérer pour [y]mettre fin, par des moyens licites [...] »¹²⁴⁸. De plus, ceux-ci « ne doivent reconnaître comme licite une situation créée par [ladite violation], ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation. »¹²⁴⁹

Pour la CDI, « selon le type de la violation et le type de la norme impérative en cause, c'est dans le cadre du système collectif des Nations Unies que la coopération doit de préférence être mise en œuvre »¹²⁵⁰. Lorsque par le passé, la violation grave de « principes fondamentaux du droit humanitaire » était en cause, la CIJ a déclaré que « l'Organisation des Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le

¹²⁴⁶ Voir en ce sens, le « Rapport du Groupe d'études sur la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification du droit international », A/CN.4/L682 du 13 avril 2006, §. 360. Le Professeur Djamchid MONTAZ soutenait que « [l] » article 103 de la Charte ne dispense pas le Conseil de sécurité de l'obligation de respecter les normes impératives du droit international général. Cette disposition, qui établit une hiérarchie institutionnelle et non substantielle, ne saurait étendre son champ d'application au cas de non-conformité d'une résolution du Conseil de sécurité avec une norme impérative. », dans « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p.103

¹²⁴⁷ Il ressort des travaux des articles 40.2 ARIE et 41.2 AROI de la CDI que la « violation d'une telle obligation est grave si elle dénote de la part de l'État [ou de l'organisation] responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution de l'obligation ».

¹²⁴⁸ Article 41 ARIE et article 42 AROI.

¹²⁴⁹ *Ibid.*

¹²⁵⁰ A/77/10, *op. cit.*, p. 76.

Conseil de sécurité [devaient] examiner quelles nouvelles mesures [devaient] être prises afin de mettre un terme à la situation illicite¹²⁵¹. »

Et, quand bien même la violation grave de ces normes ne peut pas être attribuée à un État défaillant, mais plutôt à des groupes armés¹²⁵², il serait peu compréhensible de soutenir que l'obligation de coopérer pour mettre fin à ladite violation n'existerait plus en raison de l'absence d'obligations internationales bilatérales entre les groupes armés et les États tiers¹²⁵³.

D'une part, aux fins de l'obligation de coopérer pour mettre fin aux violations graves des normes impératives, les articles de la CDI et leurs commentaires n'exigent pas l'existence d'une relation entre les États tiers ou OI et l'auteur du crime. En outre, « il serait peu compréhensible que ceux-ci puissent, au seul motif qu'ils ne sont pas des États, se “désintéresser” de l'intérêt général de cette communauté. Les États eux-mêmes pourraient d'ailleurs être les premiers à en pâtir »¹²⁵⁴. C'est l'importance de la norme violée et la gravité des conséquences qui en résultent qui justifient l'abandon du bilatéralisme en vue de rétablir la légalité internationale rompue.

D'autre part, au-delà même du droit de la responsabilité internationale qui s'avère limité de ce point de vue, « [o]n pourrait soutenir que les organisations internationales, plus particulièrement les organes des Nations Unies, sont tenues à l'instar des États de

¹²⁵¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, §. 155-160.*

¹²⁵² C'est l'hypothèse dans lequel on est en présence d'un État défaillant à qui on ne peut reprocher aucune action ou omission constitutive de fait internationalement illicite, qui aurait pris en vain toutes les diligences nécessaires pour empêcher la commission de la violation et à qui il est impossible d'attribuer ladite violation sur la base des articles 4 à 10 des ARIE.

¹²⁵³ Précisons que ce n'est pas l'universalité des débiteurs de l'obligation de protection qui en fait une obligation collective, mais plutôt le fait que ce soit une obligation dont l'exécution soit due à la communauté internationale dans son ensemble. De même, l'intérêt collectif attaché à cette obligation collective transcende les intérêts communs nés des divers cadres conventionnels ayant contribué à asseoir son caractère collectif. Comme l'affirme le Professeur Pierre D'ARGENT, « l'intérêt commun qui anime les obligations collectives existe, non pas seulement par rapport aux normes mêmes qui les portent, mais au sujet des valeurs communes que ces obligations entendent protéger. L'obligation collective a ceci de particulier que sa bonne exécution est de l'intérêt commun de tous les sujets liés par la norme portant cette obligation. » D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 60-62. En l'espèce, la protection des civils apparaît comme une obligation collective, car il en va du maintien de la paix et de la sécurité de tous les États.

¹²⁵⁴ VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *op. cit.*, p. 245.

réagir sur une base coutumière aux violations graves d'une norme impérative du droit international général¹²⁵⁵ ».

En effet, le caractère coutumier de cette obligation a été envisagé par la CDI¹²⁵⁶, même si la CIJ a manqué de le reconnaître, telle quelle, expressément à deux occasions¹²⁵⁷. L'existence d'une telle obligation juridique de coopérer en droit international coutumier, ne fait toujours pas l'objet de consensus. Pour citer R. BARBER, « l'affirmation selon laquelle le droit international coutumier reconnaît une obligation de coopérer pour mettre fin aux violations graves des normes impératives est controversée. Comme plusieurs spécialistes l'ont observé, la pratique des États à l'appui d'une telle obligation n'est pas abondante et il est difficile de trouver la preuve d'une *opinio juris* selon laquelle les États se considèrent comme tenus par le droit international coutumier de coopérer pour mettre fin à des violations graves de normes impératives » ¹²⁵⁸.

Et pourtant, non seulement « l'obligation de coopérer, bien établie en tant que principe du droit international, est énoncée dans de nombreux instruments internationaux¹²⁵⁹ », mais aussi « [n]ombreux sont les exemples de résolutions adoptées par des organes d'organisations internationales, en particulier l'Organisation des Nations Unies, qui illustrent l'obligation de coopérer pour mettre fin aux violations graves d'obligations largement reconnues comme découlant de normes impératives du droit international général (*jus cogens*).¹²⁶⁰ » Ce fut la position des membres de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté, puis reprise par les membres du

¹²⁵⁵ MONTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, *op. cit.*, p. 185, note 558.

¹²⁵⁶ A/77/10, *op. cit.*, p. 75.

¹²⁵⁷ Dans ses avis consultatifs relatifs aux affaires du *Mur* de 2004 et des *Chagos* de 2019, la Cour, quand bien même elle admet l'existence d'une telle obligation de coopérer, elle ne reconnaît pas explicitement rattachement au droit international coutumier. Voir, BARBER (R. J.), « Cooperating through the General Assembly to end serious breaches of peremptory norms », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71 (2022), p. 15.

¹²⁵⁸ BARBER (R. J.), « Cooperating through the General Assembly to end serious breaches of peremptory norms », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71 (2022), p. 17. [Traduction libre]

¹²⁵⁹ *Annuaire...* 2016, vol. II (2e partie), « commentaire du projet d'article 7 », § .1, p. 38 et 39.

¹²⁶⁰ A/77/10, *op. cit.*, p. 77.

Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement dans leur rapport de 2004 : « [n]ous souscrivons à la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir » ¹²⁶¹.

Aussi, aux fins des mécanismes de mise en œuvre de l'obligation de « faire respecter » le DIH prévu à l'article 1 commun aux quatre conventions de Genève et à l'article 1, paragraphe 1 du Protocole I, l'article 89 du Protocole I des Conventions de Genève dispose que, « [d]ans le cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies ».

Tous ces exemples font dire à la CDI que l'« obligation de coopérer pour mettre fin, par des moyens licites » à des violations graves d'une norme impérative est désormais consacrée en droit international positif¹²⁶². C'est une obligation positive secondaire qui s'impose aux États¹²⁶³ et à l'ONU¹²⁶⁴, dès lors qu'un État se montre défaillant et que les conditions sont réunies. C'est d'ailleurs le même raisonnement qui sous-tend la doctrine de la responsabilité de protéger.

Selon Santiago VILLALPANDO, puisque l'obligation secondaire de coopérer est due à la Communauté internationale dans son ensemble, elle est, elle-même une obligation

¹²⁶¹ A/59/565, p. 61-62, §. 203.

¹²⁶² A/77/10, *op. cit.*, p. 75.

¹²⁶³ La CDI précisa que « l'obligation de coopérer s'applique à tous les États, qu'ils aient été ou non directement touchés par la violation grave. Face à des violations graves, un effort concerté et coordonné de tous les états s'impose pour en contrecarrer les effets. » *Annuaire...2001*, vol. II, *op. cit.*, p. 122, « commentaire article 42 ».

¹²⁶⁴ Comme l'observe la CDI, « [e]n réponse à une question posée par la Commission dans son rapport de 2006 à l'Assemblée générale, plusieurs États ont été d'avis que la situation juridique d'une organisation internationale devrait être la même que celle d'un État qui aurait commis une violation similaire. En outre, plusieurs États ont affirmé que les organisations internationales seraient elles aussi tenues de coopérer pour mettre fin à la violation. » *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-troisième session*, A/RES/66/100, ACDI, 2011, vol. II (2^e partie), p. 83. « Commentaire article 42 ».

erga omnes, habilitant ainsi d'autres États ou OI à en exiger l'exécution ou le retour à la légalité¹²⁶⁵. Il va plus loin, en soutenant qu'« [i]l serait même possible d'affirmer que les obligations considérées [à l'instar de celle de coopérer] découlent de normes impératives (dont la dérogation ne serait pas permise) et que leur violation grave déclencherait l'application du régime aggravé de responsabilité (comprenant d'ultérieures obligations de coopération et non-reconnaissance, ainsi que d'autres conséquences supplémentaires prévues par le droit international) »¹²⁶⁶. Ainsi, dit-il, « il est probable que s'il découlait d'un traité que certains États s'engagent à s'abstenir de coopérer pour mettre fin à l'illicite, le traité en question impliquerait *de facto* une reconnaissance de la situation découlant de l'illicite (ou se trouverait en contradiction avec la norme impérative primaire) et serait partant nul »¹²⁶⁷. Ce raisonnement a permis à certains auteurs de soutenir que l'obligation de coopérer pour mettre fin aux violations graves des normes impératives exige que les membres du Conseil de sécurité s'abstiennent de bloquer par leur veto, ou leur vote, les résolutions qui tentent de mettre fin ou d'atténuer la violation d'une norme impérative¹²⁶⁸.

Quand bien même ces arguments sont théoriquement intéressants, ils doivent être relativisés, surtout pour ce qui est de l'impérativité. Car, l'obligation de coopération reste restreinte par la formulation des articles 41 ARIE et 42 AROI en des termes larges et vagues qui laissent les modalités de mise en œuvre à l'appréciation des États et des OI. En effet, cette coopération doit se faire, en ce qui concerne l'ONU, « dans les limites de son mandat et conformément à ses règles »¹²⁶⁹. On comprend mieux la

¹²⁶⁵ VILLALPANDO (S.), *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, op. cit., p. 390.

¹²⁶⁶ VILLALPANDO (S.), *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, op. cit., p. 390-391.

¹²⁶⁷ VILLALPANDO (S.), *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, op. cit., p. 391, note 1356.

¹²⁶⁸ HEIECK (J.), « The Responsibility Not to Veto Revisited: How the Duty to Prevent Genocide as a *Jus Cogens* Norm Imposes a Legal Duty Not to Veto on the Five Permanent Members of the Security Council » in BARNES (R.), TZEVELEKOS (V.) (dir.), *Beyond Responsibility to Protect*, Intersentia 2018, p. 103-122; TRAHAN (J.), *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge University Press 2020, p. 174; COSTELLOE (D.), *Legal Consequences of Peremptory Norms of International Law*, Cambridge University Press, 2017, p. 221.

¹²⁶⁹ *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), op. cit., p. 84, note 283. Voir aussi A/77/10, op. cit., p. 79.

prudence du Professeur Djamchid MOMTAZ, quand il écrit qu'« il faut éviter de placer sur un pied d'égalité la violation d'une norme qualifiée d'impérative et la conséquence de sa violation, dont l'impérativité n'est pas certaine. L'obligation de réagir à une violation d'une norme impérative doit elle-même accéder au rang de l'impérativité, selon les critères d'identification d'une telle norme. Si tel n'est pas le cas, l'impérativité n'aura aucune conséquence sur la norme du droit international général qui continuera à s'appliquer »¹²⁷⁰.

Il n'est pas certain qu'au sein des Nations Unies, l'obligation de coopérer pour mettre fin par des moyens licites à des violations graves d'une norme impérative ait été hissée au rang de l'impérativité. Autrement, certains États ne se seraient pas opposés à une intervention licite en Syrie, en Ukraine et dans d'autres contextes où des violations graves de normes impératives étaient commises en usant de mécanismes reconnus par la Charte, notamment le veto. Elle l'aurait été qu'elle s'imposerait de manière inconditionnelle à l'Organisation, y compris à la Charte dont l'article 103 deviendrait inopérant. Puisqu'elle n'est pas impérative, même si cette obligation existe en tant qu'obligation *erga omnes*¹²⁷¹, en la mettant en œuvre conformément aux règles permissives de l'Organisation, les États et l'ONU n'ont pas l'impression de remplir une obligation juridique dont ils seraient les débiteurs. C'est la raison pour laquelle les mécanismes onusiens de mise en œuvre du régime aggravé de responsabilité demeurent inadaptés et insuffisants¹²⁷².

En dépit des réticences à admettre l'impérativité de cette obligation de coopérer et même son caractère coutumier, les opérations de paix des Nations Unies apparaissent

¹²⁷⁰ MOMTAZ (D.), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI, op. cit.*, p. 35.

¹²⁷¹ Ainsi qu'il ressort des travaux de la CDI, « [U]ne organisation internationale peut être débitrice d'une obligation internationale envers la communauté internationale dans son ensemble, un ou plusieurs États, qu'ils soient membres ou non, une autre organisation internationale ou d'autres organisations internationales et tout autre sujet du droit international. » *Annuaire...2011*, volume II (2e partie), p. 62.

¹²⁷² KLEIN (P.), « Responsabilité pour violation grave d'obligations découlant de normes impératives du droit international et droit des Nations Unies », dans DUPUY (P.M.) (dir.), *Obligations multilatérales, droit impératif, et responsabilité internationale des États*, Pedone, 2003, p. 196.

incontestablement comme étant l'un de ces moyens licites¹²⁷³ de mise en œuvre de cette obligation. Cette obligation existe également en droit de l'Organisation, dans la mesure où ces violations graves ont tendance à menacer la paix et la sécurité internationales et qu'il revient au Conseil de sécurité de décider de la manière la plus appropriée dont il entend maintenir la paix et la sécurité internationales.

Diluée dans le système de la sécurité collective, l'obligation de coopérer reste due à la communauté des États dans leur ensemble (obligation collective), mais, avec des modalités de mise en œuvre grandement dépendantes de la manière dont les membres permanents du Conseil de sécurité utilisent leur droit de veto et des objectifs assignés aux opérations de paix.

C'est donc à l'aune des modalités « intrinsèques »¹²⁷⁴ de cette obligation de coopérer incombant à l'ONU, « dans les limites de son mandat et conformément à sa charte constitutive », qu'il faut établir l'existence ou pas d'un manquement pouvant permettre l'invocation de la responsabilité des Nations Unies pour défaut de protection suffisante des civils.

B. L'existence possible de la « violation » d'une obligation de protection diligente

Conformément au droit de la responsabilité internationale, « [i]l y a violation d'une obligation internationale par un État [ou par une organisation internationale] lorsqu'un fait dudit État [ou de l'Organisation internationale] n'est pas conforme à ce qui est requis de lui [ou d'elle] en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la

¹²⁷³ Outre les opérations de maintien de la paix, les autres moyens licites renvoient sans doute aux autres mécanismes onusiens de maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui peuvent se présenter sous plusieurs formes : mesures déclaratoires, opérationnelles, non coercitives, et coercitives.

¹²⁷⁴ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *RCADI*, vol. 417, 2021, p. 37 et 39. L'auteur y définit les modalités extrinsèques comme étant « les caractéristiques des obligations internationales qui concernent les liens relationnels qu'elles établissent entre sujets », tandis que les modalités intrinsèques sont « les caractéristiques des obligations internationales qui concernent les liens substantiels dans lesquels elles enserment le sujet lié par rapport à lui-même. » « il existe une paire de modalités extrinsèques des obligations internationales (obligation bilatérale ou collective) et deux paires de modalités intrinsèques (obligation négative ou positive ; obligation de résultat ou de comportement) ».

nature de celle-ci ¹²⁷⁵ ». Pour pouvoir établir que le défaut de protection suffisante des civils constitue la violation d'une obligation internationale, il y a lieu d'examiner ce que l'obligation de protection des civils commande d'une manière générale (1) et plus spécifiquement, ce qu'elle exige des opérations de paix (2).

1. La protection des civils : une obligation de comportement incombant aux opérations de paix

Dans son magistral cours de droit international consacré aux obligations internationales, le Professeur Pierre D'ARGENT écrit que le comportement réel attendu peut consister à : faire ou ne pas faire, réussir ou s'efforcer¹²⁷⁶. Ces types de comportement constituent ce qu'il désigne par « modalités intrinsèques », lesquelles peuvent faire de l'obligation, une obligation de résultat ou de comportement¹²⁷⁷. « [T]andis que les obligations de résultat sont des obligations de réussir, les obligations de moyens ne sont que des obligations de s'efforcer »¹²⁷⁸. Il en ressort que ce que constitue la violation de l'obligation dont le respect est dû est une question qui relève de son contenu exact et de ses modalités intrinsèques puisque c'est l'absence de conformité du fait de l'État ou de l'Organisation à ce qui est requis de lui ou d'elle par l'obligation qui en constitue la violation¹²⁷⁹.

Mais alors qu'est-ce qui est requis des Nations Unies et plus spécifiquement des opérations de paix en matière de protection des civils ? À quoi la protection des civils oblige-t-elle les États et l'ONU vis-à-vis des populations civiles corsetées dans un conflit armé ? Est-ce dans le droit international général qu'il faut rechercher « ce qui est requis », dans la mesure où celui-ci prescrit un comportement avec une finalité (obligation de coopérer pour mettre fin aux violations graves) ou plutôt dans le droit

¹²⁷⁵ Articles 10 al.1 AROI et 12 ARIE.

¹²⁷⁶ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 119.

¹²⁷⁷ L'auteur précise que si les obligations négatives sont toutes des obligations de résultat, tel n'est pas le cas des obligations positives qui peuvent être de résultat ou de comportement. D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 122.

¹²⁷⁸ COMBACAU (J.), « Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponses », dans *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p. 196.

¹²⁷⁹ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 55.

de l'Organisation des Nations Unies en ce qu'il détermine les moyens de mise en œuvre de cette obligation de coopération ?

D'emblée, il nous faut reconnaître que le droit international général, plus particulièrement le droit de la responsabilité internationale, s'il nous a permis de constater que l'obligation de coopérer aux fins de protection des civils à travers l'ONU est une obligation collective (modalité extrinsèque), ne permet pas d'établir automatiquement l'existence d'une violation du droit.

Il est tentant de dire qu'en obligeant les États de coopérer à travers l'ONU pour mettre fin, par des moyens licites, à des violations graves d'une norme impérative, notamment la protection des civils, le droit international a prescrit un comportement en même temps qu'une finalité, mais en laissant seulement le choix des moyens d'exécution à la charge des États et de l'ONU. En ce sens, peu importe le moyen choisi, la finalité doit correspondre à celle inhérente à l'obligation, c'est-à-dire mettre fin aux violations¹²⁸⁰. Le défaut de protection suffisante des civils constituerait donc une violation de cette obligation, en ce qu'elle correspond à une situation dans laquelle les opérations de paix, malgré la liberté de choix des moyens, n'arrivent pas à mettre fin aux violations. En réalité, cette hypothèse présente plusieurs failles.

D'abord, on peut soutenir que ce à quoi le droit international oblige les États et l'ONU, c'est de coopérer en vue de mettre fin aux violations graves. Même si la finalité de la coopération a pour but de mettre fin aux violations, ce à quoi ils sont avant tout tenus c'est de « coopérer ». De ce point de vue, il ne s'agirait que d'une obligation positive de comportement laissant le libre choix du moyen requis pour s'y conformer aux acteurs, pourvu qu'ils fassent les efforts nécessaires pour tendre au résultat recherché par l'obligation, sans que ce dernier soit nécessairement atteint. Pierre D'ARGENT écrit à ce propos, que « tandis que l'obligation de résultat, qu'elle prescrive d'agir ou de s'abstenir d'agir, est violée du simple fait que le résultat attendu n'est pas atteint, l'obligation de comportement peut être parfaitement respectée alors même que

¹²⁸⁰ On serait en présence d'une obligation de résultat, s'il fallait suivre la distinction qu'a établi Roberto AGO, entre les obligations de résultat et de comportement, dans son sixième rapport à la CDI : AGO (R.), « Sixième rapport sur la responsabilité des États », *ACDI*, vol. II, partie 1, p. 4, 9, 22. Pour une critique de cette distinction établie par R. AGO, voir : D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 151.

l'objectif recherché par cette obligation n'est pas atteint »¹²⁸¹. En l'espèce, la coopération qui constitue l'objet et le cœur de l'obligation étant mise en œuvre à travers le déploiement des missions de paix en vue de la protection des civils, les résultats de ces missions se situent hors du champ d'appréciation du droit. Le simple déploiement des missions de paix permet de satisfaire aux exigences de cette obligation.

Ensuite, un autre raisonnement peut consister à considérer qu'il existe deux obligations : celle procédurale de coopérer et celle de fond qui consiste à mettre fin aux violations graves des normes impératives¹²⁸². Celle de coopérer, quand bien même étant une obligation procédurale, induirait l'obtention de résultat, comme la CIJ a pu qualifier les obligations d'enquêter et de poursuivre, d'obligations de résultat dans l'affaire *Belgique c. Sénégal*. Dans cette affaire, la Cour a estimé que les obligations d'enquêter et de poursuivre sont des obligations de résultat, en ce sens qu'il faut enquêter et poursuivre, et non pas que l'enquête et la poursuite devraient nécessairement aboutir à un résultat¹²⁸³. Ici aussi, le simple déploiement des missions de paix permet de satisfaire aux exigences de la première obligation qui est celle de coopérer, mais pas nécessairement à celles de mettre fin aux violations.

Toutefois, comme déjà relevé plus haut, la mise en œuvre de l'obligation de coopération dans le cadre des OI est « subordonnée aux dispositions de leurs statuts respectifs et circonscrite par ceux-ci », et doit se faire « dans les limites de son mandat et conformément à [leurs] règles »¹²⁸⁴. Pour citer la CDI, « lorsqu'une organisation internationale a le pouvoir discrétionnaire d'agir, l'obligation de coopérer impose à ses membres d'agir de telle manière qu'elle exerce ce pouvoir discrétionnaire pour mettre fin à la violation d'une norme impérative du droit international général (*jus cogens*) »¹²⁸⁵. Ainsi, c'est l'absence de conformité des actions des opérations de paix

¹²⁸¹ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 161.

¹²⁸² À propos de la distinction entre les obligations procédurales et de fond, voir D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 167.

¹²⁸³ *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt, CIJ Recueil 2012, p. 454, §. 86 et 455, §. 91.

¹²⁸⁴ ACIDI, 2011, vol. II (2^e partie), *op. cit.*, p. 84, note 283. Voir aussi A/77/10, *op. cit.*, p. 79, §. 11.

¹²⁸⁵ A/77/10, *op. cit.*, p. 79, §. 11.

à ce qui est requis d'elles par les mandats du Conseil de sécurité qui en constitue la violation¹²⁸⁶. Ce qui est requis des opérations de paix en matière de protection des civils ne peut être recherché que dans la manière dont, non pas le droit international général, mais, le droit de l'Organisation oblige les opérations de paix et les objectifs qu'il assigne à ces derniers. Par conséquent, c'est en comparant le comportement effectivement adopté par les opérations de paix avec celui juridiquement prévu par les mandats du Conseil de sécurité qu'on pourra conclure que le défaut de protection suffisante des civils constitue une violation du droit ou pas.

En mandatant les opérations de paix de protéger les civils « sous la menace imminente de violences physiques », dans leur « zone de déploiement » « dans la mesure où [la mission] jugera que ses capacités le lui permettent » et « sans préjudice des responsabilités du gouvernement hôte », il n'est pas certain que le Conseil de sécurité entende mettre à la charge des opérations de paix une obligation positive de résultat inconditionnelle¹²⁸⁷. Au contraire, le Conseil de sécurité, en précisant systématiquement ces réserves aux mandats des opérations de paix, entend limiter sa responsabilité sachant qu'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière.

Comme le mentionnent régulièrement les directives et politiques des Nations Unies relatives à la protection des civils, les missions de paix doivent tout mettre en œuvre pour « maximiser la protection des civils », mais ne peuvent pas garantir aux civils, ce niveau de protection maximale, d'autant qu'elles ne disposent pas de capacités et de moyens illimités. En outre, les missions de paix n'interviennent qu'accessoirement, c'est-à-dire sans porter atteinte à la responsabilité première de l'État qu'elles assistent dans l'accomplissement de cette tâche, en vertu du droit international. Autrement dit, le pays hôte conserve donc sa responsabilité première de PdC, en dépit de la présence d'une opération de paix.

Pour paraphraser la CIJ, à l'occasion de l'affaire relative à l'*Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide*, on peut dire qu'il est clair que l'obligation dont il s'agit en matière de protection des civils incombant à

¹²⁸⁶ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 55.

¹²⁸⁷ Voir Partie I, Titre I, Chapitre II, Section II, Paragraphe I.

l'ONU est une obligation de comportement et non de résultat, en ce sens que l'on ne saurait imposer aux opérations de paix, et donc à l'ONU, l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la violation des droits des civils : l'obligation qui s'impose aux États à travers les opérations des Nations Unies est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, la violation des droits des civils dans les conflits armés, une fois que les missions sont déployées. La responsabilité des Nations Unies ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint ; elle l'est, en revanche, si les opérations de paix ont manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention de violations des droits des civils qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. En la matière, la notion de *due diligence*, qui appelle une appréciation *in concreto*, revêt une importance cruciale¹²⁸⁸.

On ne saurait donc conclure hâtivement à l'inexistence d'une violation ou d'un fait illicite, car elle peut être induite par le manque de diligence des opérations de paix dans l'exécution des mandats de protection. Bien que l'obligation de comportement exclue l'atteinte d'un résultat déterminé, elle précise au minimum un comportement attendu, une diligence requise « c'est-à-dire une obligation de faire ses meilleurs efforts »¹²⁸⁹.

2. La protection des civils : une obligation de comportement devant être mise en œuvre avec *due diligence*

Dans ses opérations de paix, l'ONU doit veiller à ce que les acteurs qu'elle a mandatés et sur lesquels elle exerce son autorité n'agissent pas d'une manière qui cause des dommages, des blessures ou des pertes, et agisse conformément au mandat du Conseil de sécurité pour prévenir des dommages, des blessures ou des pertes. Il s'agit d'une obligation de protection avec *due diligence* ou encore une obligation de comportement

¹²⁸⁸ Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), arrêt, CIJ, Recueil 2007, p. 221, §. 430.

¹²⁸⁹ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 159-161.

sur laquelle se greffe le standard *de due diligence*¹²⁹⁰. Pour reprendre les termes de la Professeure Samantha BESSON, « [l]e standard de due diligence est un standard de comportement qui requiert du débiteur de l'obligation de due diligence qu'il fasse montre d'une diligence, d'une vigilance ou d'un soin « dû », « requis » ou « raisonnable »¹²⁹¹.

Dans l'appréciation *in concreto*, il pourra être pris en compte, les aléas du contexte d'intervention, les risques auxquels sont exposées les missions, le degré de contrôle des zones de déploiement, les moyens humains et matériels à disposition des missions, l'intensité du conflit, les contraintes liées au double niveau de commandement, les règles d'engagement... Ceci fait dire à la Professeure Samantha BESSON que la « *due diligence* est donc un standard de comportement “variable”, qui doit s'adapter aux capacités concrètes de son débiteur selon le principe en vertu duquel “devoir implique pouvoir” (*ought implies can*) »¹²⁹². Autrement dit, c'est l'examen des mesures prises par le débiteur de l'obligation à travers le prisme de ses réelles capacités et des circonstances d'exécution de l'obligation qu'on peut établir si les mesures sont raisonnables ou pas.

L'existence d'un manquement à l'obligation de protection des civils avec *due diligence* semble difficile à établir dans les opérations de paix, du fait de l'indétermination de ce qu'il y a lieu de considérer comme « mesures raisonnables de protection »¹²⁹³ ou de « *best efforts* » face à la complexité des opérations de paix et de la doctrine de PdC. Comme l'explique Pierre D'ARGENT, « [d]ans une logique processuelle et contentieuse, celui qui allègue la violation du standard de *due diligence* devrait identifier une action utile et adéquate pour la réalisation de l'obligation de

¹²⁹⁰ BESSON (S.), « La *due diligence* en droit international », *RCADI*, vol. 409, 2020, p. 212.

¹²⁹¹ *Ibid.*, p. 258.

¹²⁹² *Ibid.*, p. 270.

¹²⁹³ Il convient de souligner que l'indétermination du raisonnable attendu du débiteur de l'obligation permet à celui-ci d'avoir une marge d'autonomie et d'appréciation non négligeables dans l'exécution de l'obligation. Aussi, puisqu'il reste une notion creuse, le « raisonnable » n'oblige en rien le débiteur de l'obligation à agir au-delà de ses capacités. Pour le Professeur Olivier CORTEN, « l'indétermination du raisonnable loin de constituer un défaut représente sa qualité première, celle qui explique et motive son introduction fréquente dans l'énonciation des règles », dans CORTEN (O.), *L'utilisation du raisonnable par le juge international*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 151.

comportement que son débiteur a manqué d'entreprendre, tandis que ce dernier se défendrait en soulignant que cette action hypothétique relève d'une exigence déraisonnable pour lui, compte tenu de l'objet de l'obligation et de toutes les circonstances de fait »¹²⁹⁴.

Sans doute, il est impossible aux opérations de paix, dans certains contextes comme celui du Mali, du Soudan du Sud, ou de l'Est-RDC, de garantir aux populations et à l'État hôte, un résultat qui consisterait en une protection physique sans faille contre les violences ; car, ce résultat, s'il devait exister, dépendrait de contingences dont la maîtrise à celles-ci. Cependant, il n'empêche que pour que les mesures prises soient considérées comme raisonnables, elles doivent être « nécessaires, adéquates et effectives »¹²⁹⁵. Ainsi, lorsqu'elles s'autolimitent en s'abstenant de faire ce qu'il est pourtant possible de faire¹²⁹⁶, quand bien même cela ne suffirait pas à protéger entièrement les civils¹²⁹⁷, les opérations de paix manquent à leur obligation de protéger les civils avec *due diligence*.

Toutes les fois où leur capacité et les conditions le permettent, mais qu'elles ont omis ou se sont abstenu de protéger les civils conformément à leur mandat, comme c'est souvent le cas, la violation d'une obligation de protection par les opérations de paix et par voie incidente celle de l'ONU peut être établie pour défaut de protection suffisante des civils. Dans ces cas, l'omission réside « non dans une inaction absolue, mais dans une action insuffisante ou différente par rapport aux exigences de l'obligation »¹²⁹⁸. En clair, il s'agirait d'une responsabilité pour négligence.

Au demeurant, le défaut de protection suffisante des civils ne peut être constitutif de la violation d'une obligation du droit international pour toutes les missions et d'une

¹²⁹⁴ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 179.

¹²⁹⁵ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 177.

¹²⁹⁶ Il est déjà arrivé que des Casques bleus s'abstiennent d'agir sous prétexte que « [i]l y a des sanctions si l'on agit, mais aucune si l'on n'agit pas », A/68/787, p. 16, §. 50.

¹²⁹⁷ Voir en ce sens, *Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, 26 février 2007, Recueil 2007, p. 221, §. 430.

¹²⁹⁸ LATTY (F.), « Actions and Omissions », dans CRAWFORD (J.), PELLET (A.), OLLESON (S.) (dir.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, OUP, 2010, p. 361, cité par D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 123.

manière générale. Il ne peut l'être qu'au cas par cas. Aussi, est-il possible qu'il ne soit retenu contre une mission qu'à la suite d'un évènement précis, dans un contexte précis, sans être étendu à toute la période de déploiement de ladite mission. Ce peut être l'exemple de toutes ces fois où les opérations de paix sont demeurées partiellement ou totalement en défaut d'agir face à des attaques contre des civils non loin de leur base alors même que rien, au regard de la situation ne permet d'admettre qu'elles n'auraient pas pu les protéger¹²⁹⁹. Même dans ces cas, apporter la preuve que les missions auraient pu agir, mais qu'elles ne l'ont pas fait peut s'avérer ardu, tant les opérations ont leurs raisons qui échappent parfois à la raison du commun des mortels.

Par ailleurs, on peut se demander si les conditions d'exécution de la PdC ne constituent pas des circonstances excluant l'illicéité (articles 20 à 25 AROI) du défaut de protection des civils par les opérations de paix. Mieux encore, peut-on dire que le fait que l'ONU, l'État hôte et les autres États s'accordent sur le déploiement des missions de paix en étant conscients de ses limites, est suffisant aux fins de la justification de l'illicéité du défaut de protection suffisante des civils ? À cette question, il faut répondre qu'outre la nature particulière de l'obligation en cause, ni le consentement de l'État hôte ou la force majeure, ou la détresse¹³⁰⁰, ne peuvent valablement justifier le défaut de protection suffisante des civils alors qu'il aurait pu en être autrement.

Du fait du pouvoir qui lui est reconnu dans la mise en œuvre de l'obligation de coopérer en vue de mettre fin aux violations graves des normes de *jus cogens* conformément à la Charte, l'ONU peut, comme c'est souvent le cas, ne pas réussir à déployer une opération de paix sans que cela ne soit pour autant constitutif d'une violation du droit international.

En revanche, une fois qu'elle y parvient en déployant une mission, les mêmes obligations primaires qui s'imposent aux États en matière de protection des civils s'imposent également à elle : l'ONU ne peut entièrement s'exonérer de l'exécution de

¹²⁹⁹ On se souvient des défaillances des Casques bleus révélées lors des crises de protection intervenues à Djouba (Soudan du Sud) en 2016 (S/2016/924), à Alindao en RCA en 2017 ou encore à Kamanyola en RDC en 2018.

¹³⁰⁰ Outre les circonstances excluant l'illicéité citées, précisons que nous avons délibérément omis de citer la légitime défense, les contre-mesures, et l'état de nécessité, car elles ne nous paraissent pas invocables pour justifier l'illicéité du défaut de protection suffisante des civils par les opérations de paix des Nations Unies.

ladite obligation en évoquant son rôle subsidiaire ou encore la responsabilité première de l'État hôte.

Avant d'aborder les conséquences proprement dites qui découleraient de l'attribution du comportement et de la responsabilité pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix, il convient de répondre à une énième question : le fait que le droit de l'Organisation n'attache aucune conséquence juridique au défaut de protection suffisante des civils de fait internationalement illicite, n'affecte-t-il pas la qualification dudit comportement de fait internationalement illicite en droit international ?

Cette question mérite d'être posée, pour plusieurs raisons. D'abord, l'article 5 AROI prévoit que « la qualification du fait d'une organisation internationale comme internationalement illicite relève du droit international ». Ensuite, il n'est pas interdit que les règles de l'Organisation, contrairement aux droits internes des États, puissent affecter la qualification d'un fait comme internationalement illicite en droit international¹³⁰¹. Enfin, toutes « les violations d'obligations imposées par les règles de l'Organisation ne sont pas toujours des violations d'obligations de droit international »¹³⁰². Elles ne le sont que si l'obligation relevant du droit interne de l'Organisation est prévue par une règle de celle-ci faisant partie du droit international. Pour notre part, il convient de considérer les résolutions du Conseil de sécurité mandant les opérations de paix des Nations Unies de protéger les civils, et la pratique subséquente, en raison de leur compatibilité avec la Charte des Nations Unies¹³⁰³, comme étant des règles internationales, fixant des obligations de même nature. Par conséquent, le défaut de protection suffisante des civils, dans la mesure où elle constitue une violation du mandat du Conseil de sécurité, constitue, par la même occasion, la violation d'une obligation internationale. Une fois la violation de cette obligation établie, l'invocation de la responsabilité de l'Organisation pour défaut de protection suffisante des civils ne va pas de soi.

¹³⁰¹ *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), *op. cit.*, p. 52-53.

¹³⁰² *Ibid.*, p. 63.

¹³⁰³ Voir Partie I, Chapitre I., Section I.

§.2. Le contenu de la responsabilité pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix

Il s'agira, dans cette partie, de déterminer ce que pourrait être le contenu de la responsabilité internationale de l'ONU et des États membres pour négligence dans l'exécution du mandat de protection des civils.

On sait désormais qu'il y a responsabilité internationale dès l'instant où la violation d'une obligation internationale est attribuable à un sujet responsable en l'absence de circonstances excluant cette illicéité. Dans un premier temps, ce qui nous intéresse, c'est à la fois l'attribution du comportement en cause et de la responsabilité qui en découle. Il convient de préciser que la CDI, prévoit la possibilité de détacher l'attribution du comportement de l'attribution de la responsabilité. En ce sens, la responsabilité d'une organisation internationale ou d'un État peut dans certains cas être engagée quand bien même le comportement considéré ne peut pas lui être attribué¹³⁰⁴.

Dans les cas où le défaut de protection suffisante des civils par les opérations de paix constituerait une violation du droit international, la question est de savoir à qui peut-on attribuer le comportement en cause et, *in fine*, la responsabilité. Est-ce à l'ONU du fait des liens organiques et fonctionnels la liant aux opérations de paix et aux États qui y prennent part ? Ou, faut-il plutôt l'attribuer aux États contributeurs du fait du contrôle non négligeable que ceux-ci exercent sur leurs contingents ?

Ensuite, même si l'invocation de la responsabilité internationale n'est pas subordonnée à l'existence d'un dommage, la simple violation de l'obligation internationale étant suffisante, le défaut de protection suffisante des civils génère incontestablement des dommages qui nécessitent réparation. Dans ce cas, la question sera de savoir, outre les conséquences ordinaires qui peuvent naître du défaut de protection suffisante des civils, quelles formes peuvent prendre la réparation de dommages occasionnés.

De la réponse à ces questions dépendront l'intérêt qu'il y aurait à consacrer une responsabilité pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix.

¹³⁰⁴ *Annuaire...2011*, vol. II (2e partie), p. 53.

La responsabilité pour négligence des acteurs internationaux apparaît difficilement invocable (B) en raison des difficultés pouvant être liées à l'attribution du comportement illicite (A) et de celles liées à la nature du préjudice et à la forme de la réparation.

A. Les difficultés pouvant être liées à l'attribution du comportement et de la responsabilité

Le défaut de protection suffisante des civils, qui nous intéresse en l'espèce, n'est pas celui de l'État hôte en raison de l'obligation première qui lui incombe de protéger les civils, mais plutôt celui des opérations de paix des Nations Unies.

En principe, « la responsabilité pour négligence d'un État ou d'une OI n'est pas une responsabilité par attribution, que ce soit du comportement ou de la responsabilité d'une autre personne ; [car,] ce qui compte, c'est le fait négligent de l'État lui-même ou de l'OI elle-même »¹³⁰⁵. Cependant, en droit du maintien de la paix, l'attribution du comportement et de la responsabilité demeure une question importante et complexe¹³⁰⁶ puisque les États et l'ONU sont des personnes morales abstraites distinctes qui agissent par l'intermédiaire d'individus formant un organe commun.

Il est nécessaire de distinguer l'attribution du comportement illicite de l'attribution de la responsabilité. L'imputation du comportement est généralement une condition préalable à l'attribution de la responsabilité. Les deux se confondent souvent, mais pas toujours, en ce sens que la responsabilité d'un sujet peut être engagée sans que le comportement en cause ne lui soit initialement attribuable. C'est le cas lorsque plusieurs acteurs interviennent à des degrés divers dans la réalisation du comportement illicite.

Dans la mise en œuvre des mandats de PdC par ses opérations de paix, l'Organisation des Nations Unies ne peut agir que par l'intermédiaire de Casques bleus appartenant aux États membres qui exercent une influence réelle en son sein, de telle sorte que

¹³⁰⁵ BESSON (S.), « La *due diligence* en droit international », *op. cit.*, p. 303.

¹³⁰⁶ PALCHETTI (P.), « International Responsibility for Conduct of UN Peacekeeping Forces: the question of attribution », *Seqüência (Florianópolis)*, n° 70, 2015, p. 19-56.

s'établissent entre eux des « relations mutuelles de contrôle et de pouvoir » qui ont des incidences sur les questions d'attribution¹³⁰⁷.

Il existe trois cas dans lesquels, un comportement peut être considéré comme étant celui d'une organisation internationale et emporter sa responsabilité : le premier, vise les situations dans lesquelles le comportement est celui d'un de ses organes ou agents¹³⁰⁸ ; le second, celles dans lesquelles le comportement est celui d'un agent mis à sa disposition¹³⁰⁹ ; le troisième, celles dans lesquelles le comportement ne lui est pas attribuable, mais est reconnu et adopté comme étant sien par l'Organisation internationale¹³¹⁰.

En suivant le premier cas prévu à l'article 6 AROI, il ne fait aucun doute que les opérations de paix sont des organes subsidiaires des Nations Unies, constituées d'agents¹³¹¹ (fonctionnaires ou pas, civils et militaires) auxquels le Conseil de sécurité confie régulièrement par le biais d'une résolution, la mission de protection des civils. Sur cette base, avec la coexistence d'un lien organique et fonctionnel, on est tenté de conclure que le défaut de protection suffisante des civils par les opérations de paix est attribuable à l'ONU. Telle est la position adoptée par l'ONU, lorsqu'elle a admis qu'« [u]ne force de maintien de la paix étant un organe subsidiaire de l'ONU, tout acte qu'elle accomplit est *en principe* imputable à l'Organisation, et s'il contrevient à une obligation internationale, engage la responsabilité internationale de celle-ci et emporte pour elle l'obligation de réparer »¹³¹². Cependant, les modalités d'exécution des mandats de protection des civils et la fragilité du lien organique liant les contingents à

¹³⁰⁷ LOZANORIOS (F.), *L'attribution de la responsabilité aux organisations internationales dans le cadre des opérations de paix : le nouveau droit de la responsabilité des organisations internationales à l'épreuve de l'externalisation du maintien de la paix*, Thèse en droit public, Université Lyon 3, 2013, p. 32.

¹³⁰⁸ Article 6 AROI.

¹³⁰⁹ Article 7 AROI.

¹³¹⁰ Article 9 AROI.

¹³¹¹ Le terme « agent » bénéficie d'une définition très extensive. Ce qui compte, ce n'est pas le statut officiel ou administratif de la personne, mais plutôt l'exercice d'une mission qui lui a été assignée par un organe de l'Organisation. *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), p. 54.

¹³¹² Lettre datée du 3 février 2004, adressée au Directeur de la Division de la codification par le Conseiller juridique de l'ONU, *Annuaire... 2004*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/545, sect. G, p. 29, citée par *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), p. 56. [Nous avons souligné].

l'ONU requièrent l'adoption d'une démarche prudente dans l'attribution du comportement illicite des opérations de paix.

Car, et cela correspond à la deuxième situation, les composantes militaires et de police des opérations de paix, contrairement aux composantes civiles, sont également des organes mis à disposition de l'ONU, mais qui agissent encore dans une certaine mesure en qualité d'organes des États fournisseurs de troupes¹³¹³. Or, d'après l'article 7 AROI, le comportement illicite des contingents n'est attribuable à l'ONU que si cette dernière exerce sur eux un « contrôle effectif¹³¹⁴ ».

Aussi, il est admis que « [l] » organisation ou l'État de détachement peut conclure un accord avec l'Organisation d'accueil sur la mise à la disposition de cette dernière d'un organe ou d'un agent qu'elle ou il lui prête. Cet accord pourra dire quel État ou quelle organisation serait responsable du comportement de cet organe ou agent »¹³¹⁵. Dans les faits, bien que l'ONU ait souvent revendiqué l'exclusivité du contrôle et du commandement des troupes et ait accepté par principe d'endosser la responsabilité des manquements des opérations de paix à l'égard des tiers en vertu du modèle de

¹³¹³ Précisons qu'outre le fait que l'exécution de certains ordres du Commandant de mission par les contingents est subordonnée à l'approbation préalable du pays contributeur de troupe, les mémorandums d'accord entre l'ONU et les PCT prévoient que ces derniers conservent leurs pouvoirs disciplinaires et leurs compétences pénales à l'endroit des membres de leurs contingents.

¹³¹⁴ Le critère de « contrôle effectif » a pu faire l'objet de plusieurs interprétations non concordantes avec celle de la CDI, notamment par la Cour européenne des Droits de l'Homme (Cour EDH). En effet, l'arrêt *Berhami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, requête n° 71412/01 et 78166/01 (Grand Chambre), du 2 mai 2007, a estimé qu'il suffisait de se référer au statut de l'Opération prévoyant qu'elle était autorisée par le CS de l'ONU en vertu du Chapitre VII de la Charte, pour que tous les faits soient exclusivement imputables à l'ONU. La Cour a donc retenu le « contrôle ultime » comme critère d'attribution, ce qui diffère du « contrôle effectif » prévu par le l'article 7 AROI de la CDI. Cette décision a été critiquée parce qu'elle méconnaissait les règles de commandement et de contrôle qui s'appliquent réellement aux opérations autorisées (UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, p. 13). La même position a été réitérée par la Cour dans les affaires *Kasumaj c. Grèce* (Décision du 5 juillet 2007 sur la recevabilité de la requête no 6974/05) ; *Gajić c. Allemagne* (Décision du 28 août 2007 sur la recevabilité de la requête no 31446/02) et *Berić et autres c. Bosnie-Herzégovine* (Décision du 16 octobre 2007 sur la recevabilité des requêtes nos 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 et 25496/05), avant qu'elle ne soit quelque peu relativisée dans sa décision *Al-Jedda c. Royaume-Uni* [GC], no 27021/08. Pour les critiques, voir : KLEIN (P.), « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt *Behrami et Saramati* », *AFDI*, vol. 53, 2007, pp. 43-64.

¹³¹⁵ *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), *op. cit.*, p. 55.

mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires¹³¹⁶, il n'est pas exclu de prendre en compte les limites du contrôle effectif qu'exerce l'ONU sur les missions, de sorte à envisager l'imputation du défaut de protection suffisante à l'État fournisseur de contingents ou à l'Organisation¹³¹⁷, voire aux deux¹³¹⁸.

En réalité, en admettant que tout acte qu'accomplit une opération de paix des Nations Unies soit « en principe imputable à l'Organisation », le Secrétariat ne pose qu'une présomption réfragable d'imputabilité qui peut être renversée dans certains cas. Précisément, le comportement illicite des opérations de paix peut être imputé à l'État fournisseur de troupes, lorsqu'il survient à un moment où celui-ci exerçait un « contrôle effectif » sur son contingent, ou si le comportement révèle une « une faute grave ou intentionnelle »¹³¹⁹.

L'endossement volontaire, par principe de la responsabilité internationale par l'ONU « ne saurait donc avoir pour effet de priver un tiers d'aucun droit que celui-ci pourrait détenir à l'égard de l'État qui est responsable d'après les règles générales »¹³²⁰. Autrement dit, la reconnaissance volontaire de la responsabilité par l'ONU ne saurait exonérer entièrement l'État contributeur de toute attribution du comportement illicite et de toute responsabilité dans la mesure où il est évident que dans certaines situations,

¹³¹⁶ Dans le Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires (article 9), il est prévu que « [I]l incombe à l'Organisation des Nations Unies de régler toute demande d'indemnisation émanant de tiers lorsque la perte ou la détérioration des biens des intéressés, le décès ou le préjudice corporel a été causé par le personnel ou le matériel fourni par le Gouvernement dans le cadre des services, des activités ou des opérations prévus par le présent mémorandum. Toutefois, si la perte, la détérioration, le décès ou le préjudice corporel est dû à une faute grave ou à une faute intentionnelle du personnel fourni par le Gouvernement, il appartiendra à celui-ci de régler cette demande d'indemnisation. » A/75/121 (2020), p. 223.

¹³¹⁷ MOULIER (I.), TAXIL (B.), « L'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale », dans LAGRANGE (E.), SOREL (J-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, *op. cit.*, p. 1022.

¹³¹⁸ Comme le dit si bien la CDI, « [...] l'attribution d'un certain comportement à une organisation internationale n'implique pas que le même comportement ne puisse pas être attribué à un État, pas plus que l'attribution d'un comportement à un État n'exclut l'attribution du même comportement à une organisation internationale. On pourrait aussi envisager que le comportement soit simultanément attribué à deux organisations internationales ou davantage, lorsque par exemple elles établissent un organe commun et agissent par l'intermédiaire de cet organe. » *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), p. 53.

¹³¹⁹ Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires (article 9), *op. cit.*

¹³²⁰ *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), *op. cit.*, p. 56.

c'est le contrôle effectif qu'exerce l'État sur ses contingents qui engendre le défaut de protection suffisante des civils.

Ainsi, toutes les fois où un contingent aurait pu raisonnablement protéger des civils conformément au mandat et aux ordres du Commandant de la mission, mais ne le fait pas en suivant plutôt les ordres de sa capitale, le défaut de protection suffisante des civils qui en découlerait pourra être attribué à l'État d'envoi, de même qu'il pourra engager sa responsabilité¹³²¹. D'ailleurs, c'est pour cette raison qu'il est prévu dans le modèle de mémorandum d'accord que lorsque la violation est due à une faute grave ou intentionnelle d'un membre du contingent, c'est l'État fournisseur qui sera tenu de réparer le préjudice¹³²². Une action récursoire pourra être intentée par l'ONU contre l'État responsable¹³²³.

Il est utile de rappeler que le Conseil de sécurité reconnaît aux PCT, le droit d'émettre des réserves ou restrictions (*caveats*) lors de leur participation à condition qu'elles ne nuisent pas à l'exécution du mandat¹³²⁴, et que le Secrétaire Général s'est engagé à refuser le déploiement d'une troupe si les restrictions ne sont pas favorables à la protection des civils. Pour le moment, le Secrétaire Général peine à appliquer cette règle avec rigueur, en raison du manque de personnel. Dès lors, dans l'hypothèse où le défaut de protection suffisante est dû au respect par un contingent d'un ordre de sa capitale, lequel était visiblement « légal » puisque contenu dans le mémorandum d'accord conclu avec l'ONU, il est possible d'invoquer une co-responsabilité de

¹³²¹ Ce fut la conclusion à laquelle est parvenu le Tribunal de grande instance de La Haye concernant l'attribution du comportement du contingent néerlandais de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en relation avec le massacre de Srebrenica. Il y était question de savoir si « le bataillon néerlandais avait reçu pour instruction des autorités néerlandaises d'ignorer les ordres de l'ONU ou de braver ceux-ci et, au cas où ledit bataillon aurait agi conformément à pareille instruction des Pays-Bas, si cela constituait une violation de la base factuelle sur laquelle reposait l'attribution à l'ONU » Jugement du 10 septembre 2008, affaire no 265615/HA ZA 06-1671, par. 4.14.1 cité par *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), p. 58, note, 142.

¹³²² Article 9 du Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires. A/75/121, p. 223.

¹³²³ *Ibid.*, article 10 du Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires : « [l]e Gouvernement remboursera à l'Organisation des Nations Unies les pertes de matériel et de biens appartenant à celle-ci et les dommages qui leur auront été causés par le personnel ou le matériel qu'il a fourni si cette perte ou ces dommages a) se produisent en dehors du cadre des services, des activités ou des opérations prévus par le présent mémorandum, ou b) découlent d'une faute grave ou d'une faute intentionnelle du personnel qu'il a fourni. »

¹³²⁴ S/RES/2625 (2022), p. 17 *op. cit.*

l'ONU et du PCT : la responsabilité du PCT pour avoir donné des ordres nuisant à l'exécution du mandat et celle de l'ONU pour avoir été négligente dans l'acceptation des restrictions manifestement incompatibles avec une protection efficace des civils mandatée par le CSNU. Un tel raisonnement s'appuie sur la première condition d'application de l'obligation de *due diligence* en droit international des droits de l'homme qu'est la prévisibilité raisonnable¹³²⁵.

Ici, la responsabilité indépendante qui peut être retenue pour négligence dans l'émission et l'acceptation de certaines restrictions nuisant à la PdC, doit être distinguée de la responsabilité pour complicité prévue à 14 AROI (aide et assistance à la commission d'un fait internationalement illicite) et de la responsabilité pour contournement de l'article 17 §.2 AROI (contournement des obligations internationales par l'intermédiaire des décisions et autorisations adressées aux membres) ; car, « la violation de la *due diligence*, et donc la négligence ne requièrent pas d'intention d'aider ou d'assister en vue d'une violation du droit international, contrairement à ce qui est demandé de l'État ou l'OI complice ou qui contourne ses obligations »¹³²⁶. En l'espèce, on peut soutenir que les PCT, en formulant les restrictions concernant l'utilisation de leur contingent, et l'ONU qui les accepte, auraient dû savoir ou savent par expérience qu'elles nuiraient à la protection des civils.

À noter que le défaut de protection suffisante des civils par les opérations de paix est parfois dû au manque de moyens. Or, dans leur relation avec l'Organisation, les États membres sont tenus de respecter leur engagement, conformément à la Charte, en donnant à l'Organisation les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Les États membres peuvent être tenus responsables du défaut de protection suffisante des civils sur cette base.

En définitive, on retient que le défaut de protection suffisante des civils, dans les cas où il constitue une violation de l'obligation de protection mandatée par le Conseil de sécurité, est attribuable, selon les cas soit à l'ONU, soit à l'État fournisseur de troupes

¹³²⁵ Ce critère permet au juge de vérifier si le débiteur de l'obligation a agi en ayant conscience du risque ou pas et s'il aurait dû savoir ou savait qu'un préjudice surviendrait et n'aie pas agi de manière diligente à cet égard. BESSON (S.), « La *due diligence* en droit international », *op. cit.*, p. 273.

¹³²⁶ BESSON (S.), « La *due diligence* en droit international », *op. cit.*, p. 303 et 307.

dont le contingent est mis en cause, soit à la fois à l'ONU et à l'État fournisseur de troupes. Dans le dernier cas, la responsabilité devra être partagée entre les acteurs selon leur degré d'implication à la survenance de la violation.

Dans les cas où le défaut de protection suffisante par les opérations est dû à certaines restrictions imposées par l'État hôte, on ne peut attribuer ce comportement aux opérations, encore moins à l'ONU et aux PCT.

Les comportements visés dans les mémorandums d'accord pour lesquels l'ONU accepte par principe d'endosser la responsabilité à l'égard des tiers, quitte à pouvoir se retourner plus tard contre le PCT sont ceux qui constituent des violations du DIH et qui ne peuvent être justifiés par des « impératifs opérationnels ou militaires »¹³²⁷. Sont concernés : « la perte ou la détérioration des biens des intéressés, le décès ou le préjudice corporel a été causé par le personnel ou le matériel fourni par le Gouvernement dans le cadre des services, des activités ou des opérations prévus par le [...] mémorandum »¹³²⁸. Il n'y est question que de préjudice occasionné par « action » et non par « omission ». Or le défaut de protection suffisante des civils en cause, dans bien de cas, est la conséquence d'une « omission » ou d'une « négligence », c'est-à-dire une abstention délibérée de porter secours aux civils révélant un manque de volonté manifeste de faire ce qu'il est possible de faire. Dans un tel cas, peut-on s'attendre à ce que l'ONU accepte que soit engagée sa responsabilité de principe contenu dans les mémorandums d'accord au même titre qu'elle le fait lorsque le comportement consiste en une action ? Rien n'est moins sûr, faute de pratiques en ce sens.

¹³²⁷ A/51/389, 20 septembre 1996, p. 6. Les « impératifs opérationnels » et « militaires » constituent des motifs exonérateurs de responsabilité des opérations de paix des Nations Unies. Leur contenu est vague et il revient au Commandant de la mission de les définir au cas par cas.

¹³²⁸ Article 10 du Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires.

B. Des difficultés pouvant être liées à l'invocation de la responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix

En dépit de nombreux travaux de la doctrine et décisions de juges destinés à baliser les voies de la responsabilité internationale des organisations internationales, une étrange fumée continue d'épaissir le chemin menant à l'identification des fondements de la mise en œuvre de la responsabilité dans les opérations de paix. Pour cause, il existe une peur de voir la solidarité internationale faiblir autour de la cause commune que représente la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.

L'invocation de la responsabilité internationale de l'ONU et des PCT pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix peut s'avérer difficile pour plusieurs raisons. D'abord, la première difficulté est inhérente à la nature diligente de l'obligation en cause. Ensuite, elle concerne la nature collective de l'obligation violée et la qualité des titulaires disposant du droit d'invoquer la responsabilité internationale. Enfin, elle a trait à l'évaluation du préjudice et à la forme que peut prendre sa réparation. Ces difficultés seront examinées à travers la possible invocation de cette responsabilité dans l'intérêt de la communauté internationale (1) et dans l'intérêt des populations civiles (2).

1. L'invocation de la responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils dans l'intérêt de la communauté internationale

À bien y regarder, le droit et la pratique de l'Organisation relative à la protection des civils n'admettent pas clairement l'application d'un standard minimal de *due diligence* aux opérations de paix¹³²⁹ ; un standard qui irradie désormais la sphère des droits de l'homme¹³³⁰. Certes, il est généralement demandé aux opérations de paix, à travers les résolutions de « prendre toutes les mesures nécessaires » pour s'acquitter de leur

¹³²⁹ WHITE (N.), « Identifying Standards for Accountability in Search of Due Diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations », *Journal of international peacekeeping*, vol. 23 (2020), p. 213-214.

¹³³⁰ BESSON (S.), « La *due diligence* en droit international », *op. cit.*, p. 342.

mandat, de ne pas nuire aux civils par leur action¹³³¹, mais seules leurs relations avec des forces de sécurité non onusiennes sont expressément régies par une politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme¹³³². Cela est d'autant plus vrai qu'il existe certains cas dans la pratique des opérations de paix où l'ONU s'est volontairement soustraite des conséquences de certains comportements qualifiables de manquement à l'obligation de protéger les civils avec *due diligence*¹³³³. C'est notamment le cas en Haïti où, bien qu'il ait été démontré que l'ONU n'a pas agi avec la diligence requise pour endiguer l'épidémie de choléra, celle-ci n'a finalement reconnu qu'une responsabilité morale, faisant dire à WHITE Nigel qu'il y a encore un long chemin à parcourir pour que l'ONU accepte pleinement qu'elle est liée par des obligations juridiques de diligence raisonnable¹³³⁴.

À l'article 64 AROI, il est prévu que les articles de la CDI, lesquels n'ont pas en l'état du droit force obligatoire, « ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale ou d'un État à raison d'un comportement d'une organisation internationale sont régis par des règles spéciales du droit international. De telles règles spéciales du droit international peuvent être comprises dans les règles de l'Organisation qui sont applicables aux relations entre l'Organisation et ses membres ». Suivant cette disposition, dans l'hypothèse où, au moment du déploiement d'une opération de paix, l'ONU, les États fournisseurs de troupes et l'État hôte conviennent des règles spécifiques devant régir leurs obligations et responsabilités respectives dans l'exécution du mandat de

¹³³¹ Dans les politiques et directives des missions relatives à la protection des civils, il est mentionné que « [l]es opérations de maintien de la paix doivent particulièrement être avisées des risques potentiels que leurs propres actions pourraient faire encourir aux civils, y compris par l'impact de leurs opérations ou leurs activités militaires et/ou de police, du fait du déploiement et de l'affectation de la mission, ou sous la forme de représailles contre ceux qui participent ou coopèrent avec la mission. Les missions doivent prendre des mesures pour atténuer ces risques. ». ONU/DOP, « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, p. 111.

¹³³² A/67/775-S/2013/110.

¹³³³ LINDSTROM (B.), « When immunity becomes impunity. Rethinking Liabilities for UN Harms », *Journal of International Peacekeeping*, 24 (2020), p. 164-189.

¹³³⁴ WHITE (N.), « Identifying Standards for Accountability in Search of Due Diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations », *op. cit.*, p. 214.

protection des civils, ces règles peuvent remplacer entièrement ou partiellement les principes dégagés par la CDI, en vertu du principe *lex specialis derogat legi generali*¹³³⁵. C'est souvent l'objet des accords sur le statut des forces et des missions que l'ONU conclut avec le pays hôte d'une part et des mémorandums d'accord liant l'ONU aux PCT d'autre part.

Toutefois, en cas d'applicabilité des règles particulières de l'Organisation contenues dans les accords et mémorandums, celles-ci ne peuvent pas, en principe, affecter les conséquences de violation d'une obligation *erga omnes* découlant d'une norme impérative, telle que l'obligation de protéger les civils, puisque cette violation touche la communauté internationale dans son ensemble en menaçant la paix et la sécurité internationales. En d'autres termes, en raison de la nature et de la portée de l'obligation en cause, l'ONU ne peut pas, en principe, se prévaloir des règles régissant ses rapports avec les États membres pour s'exonérer des obligations secondaires qui lui incombent pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix¹³³⁶. Comme nous le verrons, la réalité est bien différente.

Aussi, le fait que la protection des civils soit une obligation collective, due à la communauté internationale, protégeant un intérêt collectif qu'est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, élargit le cercle des sujets auxquels le droit de la responsabilité internationale reconnaît un intérêt à invoquer la responsabilité du ou des acteurs à l'origine du défaut de protection suffisante des civils¹³³⁷. Pour reprendre Pierre D'ARGENT, « les relations de responsabilité nées de la violation d'une obligation collective sont de deux ordres : d'une part, l'intérêt juridique à invoquer la responsabilité ; d'autre part, le droit d'obtenir à son profit l'exécution des obligations secondaires de responsabilité. Ces relations se confondent en la personne du créancier lésé, mais elles demeurent distinctes pour tous les autres sujets »¹³³⁸. Par conséquent,

¹³³⁵ *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), p. 104. En outre, n'oublions pas que les articles de la CDI, non seulement n'ont pas force obligatoire, mais même s'il venait à être le cas, ne prévalent pas sur le droit de l'Organisation aux termes de l'article 103 de la Charte. Ce principe est rappelé à l'article 67 AROI.

¹³³⁶ Voir l'article 32 AROI et le commentaire y relatif.

¹³³⁷ Voir les articles 48, § .1 ARIE et 49, §. 1 et 2.

¹³³⁸ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 93-94.

face à une protection défailante des civils dans les opérations de paix, n'importe quel État ou OI¹³³⁹ a le droit – un devoir dans le cas de violations graves- « d'interpeller » l'ONU ou le PCT en cause (ou les deux) et « de dénoncer officiellement son comportement, faire naître en conséquence un différend à cet égard si cette prétention est repoussée ou ignorée, et, le cas échéant, déclencher une procédure juridictionnelle contre lui »¹³⁴⁰. Concrètement, tous ces sujets auxquels ce droit est reconnu peuvent exiger : la cessation du fait internationalement illicite, des assurances et garanties de non-répétitions des garanties, et l'exécution de l'obligation de réparation dans l'intérêt de l'État lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée¹³⁴¹.

Il convient de préciser que si le déploiement d'une opération de paix en vue de la protection des civils apparaît comme la mise en œuvre de l'obligation de coopérer pour mettre fin à la violation d'une norme impérative du droit international qu'est la protection des civils, le défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix ne saurait être considéré comme étant suffisamment grave pour qu'y soient attachées, les conséquences du régime aggravé de responsabilité.

Autrement dit, au regard des conditions qui entourent l'exécution du mandat de protection des civils, il ne nous semble pas que le défaut de protection suffisante des civils soit constitutif d'un « manquement flagrant ou systématique à l'exécution de l'obligation de protection des civils » appelant les mêmes conséquences que celles induites par la violation grave initiale de l'État hôte.

Aux termes de l'article 29 AROI/ARIE, la violation d'une obligation internationale ne suspend pas ou n'éteint pas l'obligation primaire qui incombe aux acteurs. Ainsi, le défaut de protection suffisante des civils par négligence ne peut justifier l'extinction du mandat de PdC et des obligations initiales qui en découlent. Indépendamment du devoir de continuer à remplir « l'obligation négligée », les acteurs responsables sont

¹³³⁹ Si tant est que cela rentre dans les fonctions de l'OI : article 49, §. 3 AROI.

¹³⁴⁰ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 97. Précisons que la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle est possible contre un PCT devant la CIJ ou devant tout autre organe juridictionnel dès lors qu'il existe une base de compétence pour connaître du différend opposant l'État non lésé à l'État responsable au sujet du respect des obligations. En revanche, elle est difficilement envisageable contre l'ONU en raison de l'immunité juridictionnelle dont elle jouit.

¹³⁴¹ Articles 48 §. 2 ARIE et 49 §. 4.

soumis à de nouvelles obligations juridiques : ils doivent prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au fait illicite et offrir, le cas échéant, des assurances et garanties de non-répétitions si les circonstances l'exigent¹³⁴². À cet égard, notons qu'en l'état de la pratique, l'ONU et les États peinent à mettre fin au défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix et à offrir des assurances et garanties de non-répétitions, lesquelles sont souvent requises en cas d'atteinte à une obligation *erga omnes* portée par une norme de *jus cogens*¹³⁴³. Enfin, les responsables doivent réparer intégralement le préjudice causé¹³⁴⁴.

2. L'hypothétique réparation du préjudice né du défaut de protection suffisante par les opérations de paix

Un État ou une OI, responsable d'un fait internationalement illicite, est tenu de réparer intégralement le préjudice. Cette réparation peut prendre la forme de restitution, d'indemnisation, ou de satisfaction, séparément ou conjointement¹³⁴⁵. Seules l'indemnisation et la satisfaction retiendront notre attention.

La question qui peut être posée à ce stade est de savoir à qui d'entre l'État hôte et sa population doit-on la réparation du préjudice né du défaut de protection suffisante. Peut-on considérer un État hôte comme étant un « État lésé » sachant qu'il n'est pas, à vrai dire, le créancier de l'obligation de protection. En effet, ainsi que l'a indiqué la CDI, l'État lésé est celui « dont le droit a été nié ou compromis par le fait internationalement illicite, ou qui a été, d'une autre manière, particulièrement affecté par ce fait »¹³⁴⁶. Or, comme c'est le cas pour la prohibition du génocide, l'interdiction des attaques délibérées contre les civils est un droit *erga omnes* reconnu aux populations civiles et non aux États ou aux OI qui ont, cependant, un droit *omnium* à ce qu'elle soit respectée et un devoir *erga omnes* de la protéger¹³⁴⁷.

¹³⁴² Article 30 AROI.

¹³⁴³ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 101.

¹³⁴⁴ Article 31 AROI/ARIE.

¹³⁴⁵ Article 34 AROI/ARIE.

¹³⁴⁶ *Annuaire...2001*, vol. II, *op. cit.*, p.124.

¹³⁴⁷ D'ARGENT (P.), « Les obligations internationales », *op. cit.*, p. 72-73.

En l'espèce, les populations civiles sont les titulaires ultimes des droits protégés par l'obligation violée. Par conséquent, les droits que peut faire naître la responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils sont principalement au profit de celles-ci¹³⁴⁸. Certes, les articles de la CDI reconnaissent que la responsabilité internationale peut faire naître des droits directement au profit d'une personne ou d'une entité autre qu'un État, mais ils ne règlent pas en détail les conséquences qui peuvent en découler¹³⁴⁹. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre de cette responsabilité internationale ne peut être effectuée qu'à travers l'État de nationalité, laissant à celui-ci, le choix de porter ou pas la réclamation. Or, au regard de l'intérêt collectif attaché à l'obligation violée, le renoncement de l'État l'hôte à invoquer la responsabilité de l'ONU ou d'un PCT responsable n'empêchera pas d'autres sujets non particulièrement atteints d'exercer leur droit élémentaire et d'agir dans l'intérêt des populations.

Même si l'exercice du droit d'invocation de la responsabilité internationale peut être assujéti à d'autres conditions¹³⁵⁰, celui relatif au défaut de protection suffisante des civils par tout autre État présente l'intérêt de ne pas subordonner le droit d'agir dans l'intérêt des populations civiles au consentement de l'État hôte, lequel peut avoir, lui aussi, une part de responsabilité dans la commission du fait illicite.

Enfin, l'obligation de protection des civils découle des règles de fond qui interdisent des comportements considérés comme intolérables en raison de la menace qu'ils représentent pour la survie des États et de leurs peuples ainsi que pour les valeurs humaines fondamentales. Pour cette raison, on ne peut admettre la mise à l'écart des peuples dans la mise en œuvre des conséquences attachées à l'inexécution desdites obligations. En tant que victimes de la négligence des acteurs internationaux, les populations ont le droit à un recours utile et à une juste réparation. Le droit des individus à une réparation des préjudices subis du fait du comportement illicite d'un

¹³⁴⁸ Voir en ce sens, article 33 §. 2 ARIE/AROI et commentaires y relatifs.

¹³⁴⁹ *Annuaire... 2011*, vol. II (2e partie), *op. cit.*, p. 79.

¹³⁵⁰ Il s'agit du devoir de notification préalable (article 43 ARIE), ainsi que des exigences de recevabilité de la demande liées à la nationalité et à l'épuisement des voies de recours internes (article 44 ARIE).

État ou d'une organisation internationale est établi en droit international¹³⁵¹. Son pendant, l'obligation de réparer, est la conséquence logique de la responsabilité en droit international¹³⁵².

Certains régimes conventionnels spéciaux de droits de l'homme¹³⁵³, à l'instar de la ConvEDH et de sa CourEDH, peuvent permettre aux civils de poursuivre les PCT et même l'État hôte pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Toutefois, ces régimes spéciaux sont limités par leur champ d'application matériel, personnel et géographique, par leur nature subsidiaire et dépendante des procédures internes aux États. En outre, ces régimes spéciaux ne permettent de poursuivre que les États et non l'ONU, cette dernière bénéficiant d'une immunité de juridiction conformément à l'article 105 de la Charte et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946.

Il est généralement prévu dans les accords sur le statut des forces conclu avec les États hôtes que les demandes d'indemnisation se rapportant à des dommages causés par des membres d'une force des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et à l'égard desquelles les tribunaux locaux n'auraient pas compétence du fait de l'immunité de l'Organisation et de ses membres doivent être soumises à une commission permanente de réclamations¹³⁵⁴, laquelle n'a jamais vu le jour. Au fil des missions, les demandes d'indemnisations sont gérées par des comités locaux créés dans chaque mission, dont les règles de fonctionnement sont définies unilatéralement,

¹³⁵¹ Affaire relative à l'usine de Chorzow (Allemagne c. Pologne), 1927, CPJI, série A, n°9, p. 21. Pour la CJI, voir : Activités armées sur le territoire du Congo, 2005, p. 324, §. 57 ; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 2004, p. 136, §. 198. Voir aussi la résolution A/RES/60/147 de l'AGNU le 16 décembre 2005 portant sur les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à la réparation des victimes des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violation graves du droit international humanitaire.

¹³⁵² STERN (B.), « The Obligation to make Reparation », dans CRAWFORD (J.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 563-571.

¹³⁵³ PIDCP (1966), art. 2, §. 3 ; Conv.EDH (1950), art. 13 ; Conv.ADH (1969), art. 10 et 25 ; CADHP (1981), art. 7, §. 1, al. a).

¹³⁵⁴ A/51/389, p. 5, §. 7 ; A/51/903, 21 mai 1997, p. 4.

dont les décisions sont non contradictoires et quasi insusceptibles de recours¹³⁵⁵. Les mêmes arguments ayant servi à justifier le principe d'une limitation de la responsabilité de l'ONU sont toujours d'actualité :

« La limitation de la responsabilité de l'Organisation comme moyen de répartir les risques des opérations de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les États hôtes repose sur l'hypothèse selon laquelle les opérations de maintien de la paix consensuelles sont menées dans l'intérêt du pays sur le territoire duquel elles sont déployées, et qu'ayant expressément ou implicitement accepté le déploiement d'une opération de maintien de la paix sur son territoire, le pays hôte doit être réputé assumer le risque de l'opération et, au moins en partie, la responsabilité des dommages pouvant en découler. Du point de vue pratique, la limitation de la responsabilité de l'Organisation est aussi justifiée par le fait que les fonds utilisés pour régler les demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile sont des fonds publics fournis par les États membres de l'Organisation des Nations Unies pour financer les activités de celle-ci mandatées par lesdits États membres. Les fonds utilisés pour régler les demandes d'indemnisation viennent ainsi amputer les montants disponibles pour financer d'autres opérations de maintien de la paix ou autres activités de l'Organisation des Nations Unies. En limitant la responsabilité de l'Organisation pour ce qui est des demandes d'indemnisation découlant d'opérations de maintien de la paix, on devrait amener le gouvernement hôte à assumer la responsabilité de toute indemnisation supplémentaire pouvant être justifiée par les circonstances¹³⁵⁶ ».

Au niveau national, on a pu observer dans de rares cas la volonté de juridictions nationales de tenir les États responsables du manquement de leurs soldats de maintien de la paix à remplir leur obligation de protection. C'est le cas dans les affaires *Nuhanović* et *Mustafić-Mujić* (2013), puis *Mothers of Srebrenica* où les juges ont retenu la responsabilité, quoique limitée des Pays-Bas du fait de l'incapacité de ses soldats de maintien de la paix à protéger les civils lors des événements survenus à Srebrenica en juillet 1995¹³⁵⁷. Notons que dans ses trois cas, il n'a été question que de la responsabilité du PCT et non celle de l'ONU ou celle individuelle des soldats.

¹³⁵⁵ SOREL (J-M.), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law Forum du droit international*, vol. 3, n° 2, juin 2001, p. 134-136. À propos de la pratique limitative de l'indemnisation, voir : MOULIER (I.), « Le contenu de la responsabilité de l'organisation internationale » dans LAGRANGE (E.), SOREL (J-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 1052-1060 ; MOMPONTET (M.), « La responsabilité civile de l'Organisation des Nations Unies. Effectivité et efficacité des mécanismes de réparation offerts pour les personnes privées : Le cas des exactions sexuelles commises par les Casques bleus », *RQDI*, 30.1 (2017), p. 41 - 63.

¹³⁵⁶ A/51/903, 21 mai 1997, p. 5, §. 12.

¹³⁵⁷ *Stichting Mothers of Srebrenica et al v the State of the Netherlands and the United Nations*, *Netherlands Supreme Court*, Case No 17/04567, 19 July 2019.

Toutefois, dans l'hypothèse où l'ONU viendrait à admettre que soit mise en jeu sa responsabilité pour négligence dans la protection des civils, l'évaluation du préjudice et la répartition de la responsabilité peuvent s'avérer complexes surtout si le fait illicite résulte de plusieurs causes attribuables à plusieurs acteurs. À cette aune, le lien de causalité apparaît comme un élément pertinent pour répartir les responsabilités et déterminer l'étendue de l'indemnisation. Seulement, la causalité, lorsqu'elle est appliquée, peut être « exclusive, parallèle, complémentaire ou cumulative »¹³⁵⁸. En l'état de la pratique, on constate que la jurisprudence est incohérente dans la manière dont elle répartit les responsabilités et fixe les indemnisations en cas de causalité cumulative ou complémentaire¹³⁵⁹.

La protection des civils par les opérations de paix étant la conséquence d'un défaut initial de protection incombant à l'État hôte et qui a certainement causé un préjudice initial, il peut paraître difficile, dans certains cas, de déterminer la part de contribution des intervenants extérieurs dans la survenance d'un préjudice allégué pour défaut de protection suffisante et la part qui leur revient dans la répartition de l'indemnisation. En d'autres termes, il peut être difficile d'isoler le préjudice, postérieur, né du défaut de protection suffisante des civils par une opération de paix et celui, antérieur au déploiement de la mission, né du défaut de protection initiale incombant à l'État hôte. C'est dire qu'il peut y avoir des cas où « les causalités individuelles ne peuvent pas être identifiées et les indemnisations ne peuvent pas aisément être fixées en proportion de ces causalités »¹³⁶⁰.

Dans l'intérêt des victimes, la mise en place d'un mécanisme de responsabilité subsidiaire (art. 47 [1] ARIE, art. 48 [1] AROI) serait la bienvenue pour la réparation des préjudices susceptibles de naître du défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix des Nations Unies. Ainsi qu'il l'est déjà dans certaines situations, en cas de protection déficiente des civils révélant une négligence de la part des acteurs, les populations doivent pouvoir déposer leur réclamation auprès de l'ONU

¹³⁵⁸ BESSON (S.), « La *due diligence* en droit international », *op. cit.*, p. 309.

¹³⁵⁹ *Ibid.*, p. 314-316.

¹³⁶⁰ *Ibid.*, p. 317.

pour le préjudice entier, libre à cette dernière de se retourner contre le coresponsable qui peut être le PCT ou l'État hôte ayant contribué au préjudice.

Bien entendu, nous ne pouvons que souhaiter l'évolution de l'interprétation des règles relatives à l'immunité de l'ONU pour qu'à défaut des juridictions nationales, qu'au moins les juridictions régionales ou sous régionales des droits de l'homme puissent être pleinement compétentes pour connaître les litiges opposant les individus à l'Organisation.

Par ailleurs, il est prévu que l'État ou l'OI est tenu de donner satisfaction pour le préjudice causé « dans la mesure où il ne peut pas être réparé par la restitution ou l'indemnisation »¹³⁶¹. Cela peut correspondre au cas où il peut être difficile d'évaluer financièrement le préjudice. Ainsi, la satisfaction comme moyen de réparation du défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix des Nations Unies peut consister « en une reconnaissance de la violation, une expression de regrets, des excuses formelles ou toute autre modalité appropriée »¹³⁶². Elle ne doit pas être hors de proportion avec le préjudice et ne doit pas prendre une forme humiliante pour l'ONU ou les PCT¹³⁶³. Nul doute que cette forme de réparation conviendrait le plus à l'ONU et aux PCT si leur responsabilité venait à être établie pour négligence dans la mise en œuvre d'un mandat de PdC. Puisqu'il s'agit d'une réalité bien connue de tous, sa reconnaissance officielle comme c'est déjà le cas dans certains rapports de l'Organisation ne demanderait pas un grand effort à l'ONU. En revanche, il est peu probable qu'un PCT isolé dont le contingent est individuellement mis en cause pour négligence dans la mise en œuvre d'un mandat de PdC présente des excuses officielles ou reconnaisse la violation d'une obligation lui incombant.

Quoiqu'il en soit, la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'ONU ou d'un PCT pour défaut de protection suffisante des civils n'a d'intérêt que si elle permet à ceux-ci de mieux protéger les civils. À noter que cette responsabilité internationale

¹³⁶¹ Article 37 §.1 AROI/ARIE.

¹³⁶² Article 37 §.2 AROI/ARIE.

¹³⁶³ Article 37 §.3 AROI/ARIE.

est sans préjudice de la responsabilité pénale individuelle pouvant aussi découler de la violation des normes de protection.

SECTION II. LA RESPONSABILITÉ PÉNALE INDIVIDUELLE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PDC

L'interprétation de certaines obligations positives de comportement peut accoucher d'obligations négatives de résultat. C'est ce qu'avait fait la CIJ, lorsqu'elle déduit de l'obligation de prévenir le génocide, l'interdiction de la commettre ou de prêter assistance à sa commission¹³⁶⁴. Ainsi, en obligeant les opérations de paix de prévenir les actes de violence contre les civils, on peut raisonnablement attendre de leur part qu'elles s'abstiennent d'en commettre, elles-mêmes.

Il n'y a pas que le personnel des opérations de paix qui est tenu par cette obligation. En effet, bien que les groupes armés et leurs membres ne soient pas partis aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire, ils sont débiteurs d'obligations, dès lors qu'ils deviennent les autorités de facto ou quand ils détiennent le contrôle effectif sur un territoire et y exercent certaines fonctions gouvernementales¹³⁶⁵. C'est bien pour cette raison que le Conseil de sécurité, à travers ses résolutions, a toujours appelé ces groupes à déposer les armes, à ne pas exercer de violence contre les populations civiles, et à respecter le droit applicable aux conflits armés.

Il est ainsi clair que la violation des droits des populations civiles, dans les contextes d'intervention des opérations de paix, peut valoir aux individus qui en sont les auteurs, des poursuites devant les juridictions pénales nationales ou internationales lorsqu'elle est particulièrement grave : « selon la pratique des États, cette règle constitue une norme de droit international coutumier applicable dans les conflits armés tant

¹³⁶⁴ *Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, CIJ, Recueil 2007, p. 222-223.

¹³⁶⁵ Voir en ce sens, la Résolution de Berlin adoptée par l'IDI le 25 août 1999, relative à l'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques. Voir aussi KLEFFNER (J. K.) « L'applicabilité du droit international humanitaire aux groupes armés organisés », *RICR*, vol. 93 (2), 2011, p. 141- 161.

internationaux que non internationaux »¹³⁶⁶. C'est principalement la nature internationale de l'infraction ou sa répression dans un instrument international qui confère à la responsabilité qu'elle implique son caractère international¹³⁶⁷. De plus, il s'agit de crimes qui portent atteinte à des valeurs humaines auxquelles la communauté internationale est attachée.

Sur le plan national, il appartient aux États de poursuivre les auteurs, de les juger et d'obtenir réparation pour les victimes. Les opérations de paix y contribuent de diverses manières, en assistant par exemple les États (PCT ou État hôte) dans l'identification des responsables de crimes constituant des violations du droit international humanitaire et des violations des droits de l'homme. Au niveau international, la création de tribunaux *ad hoc* puis de la CPI et la reconnaissance du principe de compétence universelle¹³⁶⁸, confortent définitivement cette idée, que les individus sont destinataires d'obligations internationales, notamment en matière de droits de l'homme, dont le non-respect dans les cas les plus graves emporte leur responsabilité pénale internationale.

Il ne fait aucun doute que la répression des infractions commises dans les opérations de paix est l'une des conditions d'amélioration de la PdC. En pratique, l'incapacité des États et des opérations de paix à œuvrer pour mettre fin à l'impunité des auteurs d'infractions est saisissante et toujours d'actualité. Les obstacles à la mise en jeu de la responsabilité pénale individuelle auxquels il faudra remédier concernent aussi bien les membres des missions de paix (§.1) que les individus autres que ceux des missions de paix (§.2).

§.1. La mise en jeu de la responsabilité pénale des membres des opérations de paix

¹³⁶⁶ HENCKAERTS (J-M.), DOSWALD-BECK (L.), *Droit international humanitaire coutumier, Vol I : Règles, op. cit.*, p. 727.

¹³⁶⁷ VERHOEVEN (J.), « Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public (2002) », *RCADI, op. cit.*, p. 419.

¹³⁶⁸ Voir, les rapports du SG, A/65/181 (2010) et A/78/130 (2023) relatifs à la Portée et à l'application du principe de compétence universelle.

Le succès des actions entreprises par les opérations de paix et l'espoir qu'elles sont censées redonner aux populations sont ternis par les infractions commises par leurs membres.

Généralement, les infractions commises par les membres des missions de paix ne réunissent pas tous les éléments de contexte spécifique aux crimes prévus par le *Statut de Rome* pour faire l'objet d'une poursuite devant la CPI¹³⁶⁹. Pour rappel, les crimes qui relèvent de la compétence de la CPI et qui nous intéressent en l'espèce sont : les crimes contre l'humanité, le crime de génocide et les crimes de guerre¹³⁷⁰.

En ce qui concerne les crimes contre l'humanité et le génocide, il est peu probable qu'une opération de paix en soit directement responsable¹³⁷¹, dans la mesure où la constitution de ces crimes est subordonnée à l'existence d'une attaque généralisée et systématique contre une population civile, d'une intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe racial, religieux, national ou ethnique particulier, ou d'une participation en tant que partie à un conflit armé¹³⁷²... En revanche, la probabilité est forte que certaines infractions des membres des missions soient constitutives de crimes de guerre, pour autant que les opérations de paix deviennent parties au conflit et que les infractions en cause soient des « des violations graves » des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international¹³⁷³.

Il n'en reste pas moins que les infractions souvent commises sont punies dans la plupart des législations nationales et, à ce titre, sont susceptibles d'engager la

¹³⁶⁹ Voir en ce sens, la déclaration du SG : S/PV.4772 (2003), p. 3.

¹³⁷⁰ Article 5 du Statut de Rome sur la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 (entrée en vigueur le 1er juillet 2002). On imagine difficilement les opérations de paix responsables d'un crime d'agression.

¹³⁷¹ O'BRIEN (M.), « Protectors on Trial ? Prosecuting Peacekeepers for War Crimes and Crimes Against Humanity in the International Criminal Court », *IJLCJ*, 2012, n° 40, p. 225.

¹³⁷² Il n'est pas entièrement exclu que des membres d'une opération de paix puissent se livrer à des actes qui constituent ou qui apportent une contribution substantielle à la commission du crime, ce qui correspond aux formes accessoires de responsabilité prévues à l'article 25, §. 3, b à d du Statut de Rome de la CPI. Voir en ce sens, GILL (T.), FLECK (D.), BOOTHBY (H. W.), VANHEUSDEN (A.), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, op. cit., p. 321 et 325.

¹³⁷³ Article 8 §. 2.e du Statut de Rome.

responsabilité pénale individuelle de leurs auteurs. Ces infractions, dont le degré de gravité varie, sont commises aussi bien par le personnel civil, militaire et de police.

Parmi les allégations de violations dont le personnel des missions est souvent accusé, celles d'exploitation et d'abus sexuels (EAS)¹³⁷⁴ sont récurrentes et les plus médiatisées. D'ailleurs, elles font l'objet d'un traitement particulier, comparé aux autres cas d'inconduite répertoriés dans le système de gestion et de suivi des signalements¹³⁷⁵. Et pourtant, elles ne sont pas les seules. On peut citer : la torture, l'abus de poste et de fonction, le vol, la fraude, obstruction à l'établissement de fait ou à son imputabilité, l'usage abusif de la force¹³⁷⁶...

Bien que la responsabilité pénale individuelle des membres des opérations de la paix ait été admise (A), elle est difficilement mise en œuvre (B).

A. Une responsabilité pénale admise

L'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de paix des Nations Unies a fait l'objet de nombreuses études¹³⁷⁷. Loin des tergiversations que les

¹³⁷⁴ Selon la Circulaire du Secrétaire général relative aux *dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*, ST/SGB/2003/13 du 9 octobre 2003 « L'expression « exploitation sexuelle » désigne « le fait d'abuser ou de tenter d'abuser d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, y compris, mais non exclusivement en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique ». On entend par « abus sexuel » « toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une telle atteinte constituant aussi l'abus sexuel ». Les EAS y sont considérés comme « des infractions aux normes et principes juridiques internationaux universellement reconnus » qui exposent le fonctionnaire coupable à « de sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis ».

¹³⁷⁵ Les données relatives aux infractions des personnels des missions sont consultables à l'adresse : <https://conduct.unmissions.org/fr/données>, consultée le 05/01/2024.

¹³⁷⁶ *Ibid.*

¹³⁷⁷ Entre autres : KOLB (R.), PORETTO (G.), VITE (S.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales : forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, 2005, 500 p. ; KOLB (R.), *Droit humanitaire et opérations de paix internationales : l'application du droit international humanitaire dans des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix auxquelles concourt une organisation internationale (en particulier les Nations Unies)*, Bâle, Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 2^e éd., 2006, 125 p. ; EMMANUELLI (C.), *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1995, 112 p. ; TURPIN (D.), « L'ONU et le droit international humanitaire », *op. cit* ; PALWANKAR (U.), « Applicabilité du droit

premières réflexions sur le sujet ont connues, l'évolution du droit sur ce point a permis de dissiper définitivement tout doute : le DIH s'applique *mutatis mutandis* aux opérations de paix des Nations Unies. La question qui demeure n'est donc plus celle de l'applicabilité de ces normes aux membres des missions, mais plutôt celle du degré et des conditions dans lesquelles elles s'appliquent.

En effet, on a pu être tenté de se demander si l'ONU, à défaut d'avoir ratifié les Conventions de Genève, est tenue de respecter le DIH du fait que tous ses membres sont liés par ces conventions. À cette question, la pratique des États et une partie de la doctrine semblent répondre par la négative. Ainsi, comme l'a écrit Éric DAVID, « l'ONU ne s'est jamais considérée comme liée par les conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977 du simple fait que ses membres étaient liés par ces instruments. C'est de manière volontaire que l'ONU s'est déclarée tenue de respecter les principes et l'esprit des conventions de Genève »¹³⁷⁸. Il conclut que « il n'y a donc pas le moindre automatisme dans le lien qui unit l'ONU au droit international humanitaire : le droit international ne lie l'ONU que parce que cette dernière en accepte librement et volontairement les principes de base, et uniquement ces principes, c'est-à-dire les règles qu'il lui est pratiquement et matériellement possible d'appliquer »¹³⁷⁹.

Tout comme cet auteur, nous sommes d'avis qu'il serait juridiquement infondé de soutenir que l'ONU serait automatiquement liée par les Conventions de Genève, du simple fait que tous ses membres en sont partis et que compte tenu de la personnalité juridique propre et spécifique de l'ONU, toutes les règles ne lui sont pas applicables

international humanitaire aux forces des Nations Unies pour le maintien de la paix », *RICR*, 1993, n°801, p. 245-259 ; BENVENUTI (P.), « Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général », *RGDIP*, 2001, p. 355-372 ; GREENWOOD (C.), « International Humanitarian Law and United Nations Military Operations », *YIHL*, 1998, p. 3-34 ; YOUNG (M.), MOLINA (M.), « International humanitarian law and peace operations : sharing Canada's lessons learned from Somalia », *YIHL*, 1998, p. 362-370 ; SHRAGA (D.), « UN Peacekeeping operations : applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage », *AJIL*, 2000, vol. 94, n 2, p. 406-412 ; LAGRANGE (Ph.), « Forces des Nations unies et participations aux hostilités » dans BIAD (A.), TAVERNIER (P.) (dir.), *Le droit international humanitaire face aux défis du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 291-303.

¹³⁷⁸ DAVID (E.), *Droit des organisations internationales*, op. cit, p. 53.

¹³⁷⁹ *Ibid.* ; voir aussi : ZASOVA (S.), *Le cadre juridique de l'action des Casques bleus*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2014, p. 59-124.

dans la pratique. En revanche, la conclusion de l'auteur ne nous convainc pas entièrement, en ce qu'elle fait de la volonté de l'Organisation, le fondement ultime de l'applicabilité des normes de DIH à l'Organisation. Cela reviendrait à dire que si le DIH s'applique aux opérations de paix et à leurs personnels, c'est uniquement grâce à la magnanimité de l'ONU. Certes, juridiquement, l'applicabilité du DIH à l'ONU est née de sa « volonté contrainte »¹³⁸⁰, matérialisée par la publication en 1999, de la circulaire du Secrétaire Général relative au « respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies »¹³⁸¹. Mais il n'empêche qu'aujourd'hui, certains principes fondamentaux du DIH ont valeur de normes impératives. Comme tels, ces principes ou règles minimales du DIH s'imposent à l'ONU indépendamment de sa volonté. Politiquement, il ne peut en être autrement, car il en va de sa crédibilité.

Les autres instruments de protection des droits de l'homme applicables dans les conflits armés non internationaux dans lesquels interviennent les opérations de paix s'imposent également aux membres de ces missions, puisque ceux-ci continuent d'être liés par les engagements de leurs États d'envoi. En outre, il convient de préciser que les membres des opérations de paix des Nations Unies ont l'obligation de respecter les lois et règlements de l'État hôte dans lequel ils opèrent¹³⁸².

Ainsi que le reconnaît la « doctrine Capstone », les opérations de paix « doivent évoluer dans le respect total des droits de l'homme tout en essayant de faire avancer les droits de l'homme à travers la mise en œuvre de leur mandat. [...] Ceux qui commettent des abus doivent être tenus pour responsables de leurs actes »¹³⁸³. Les mémorandums d'accord entre l'ONU et les PCT, les normes de conduite des opérations, et les nombreuses politiques des missions mentionnent également l'obligation qui incombe aux missions de respecter le DIDH et le DIH.

¹³⁸⁰ N'oublions pas que l'ONU a été pendant longtemps réticence à l'égard du DIH puisque sa Charte interdit le recours à la force (*jus ad bellum*), mais qu'elle a fini par se résoudre à le promouvoir... Voir « Introduction, I., A, 2.a. ».

¹³⁸¹ ST/SGB/1999/13.

¹³⁸² Article 6, § .1, a) de la Convention sur la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé du 9 décembre 1994 ; GILL (T.), FLECK (D.), BOOTHBY (H. W.), VANHEUSDEN (A.), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, op. cit., p. 146.

¹³⁸³ Doctrine Capstone, op. cit., p. 14 -15.

Dans l'hypothèse où les infractions commises par des membres d'un contingent constituent des crimes internationaux, la responsabilité pénale individuelle du Commandant du contingent national peut être engagée devant la CPI, s'il est démontré qu'il savait ou en raison des circonstances auraient dû savoir que les subordonnés placés sous son commandement commettaient des crimes internationaux et qu'il n'a pas pris les mesures adéquates pour les empêcher, réprimer leurs auteurs ou pour référer l'affaire aux autorités compétentes¹³⁸⁴. Cette responsabilité pénale du chef militaire est difficilement envisageable en ce qui concerne le Commandant de la force ou le Chef de la composante militaire de la mission, car, les règles applicables aux opérations de paix prévoient expressément que les contingents sont sous l'autorité opérationnelle des Nations Unies, mais non sous son commandement. De plus, il n'échappe à personne que le contrôle qu'exerce le Commandant de la force sur les contingents nationaux est non exclusif et peu effectif.

Quant aux supérieurs hiérarchiques civils, leurs responsabilités pénales individuelles peuvent être engagées s'il est démontré qu'ils savaient que leurs subordonnés commettaient ou allaient commettre des crimes ou qu'ils ont délibérément négligé de tenir compte d'informations qui l'indiquaient clairement ; alors même que les crimes commis étaient liés à des activités relevant de leur responsabilité et de leur contrôle effectif ; et qu'ils n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en leur pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites¹³⁸⁵.

Il convient de préciser qu'une infraction *ultra vires* peut, dans certains cas, engager la responsabilité pénale individuelle, mais aussi la responsabilité civile de l'Organisation ou du PCT. C'est le cas d'une infraction ayant un lien effectif ou apparent avec l'accomplissement de tâches officielles confiées au mis en cause¹³⁸⁶.

L'existence d'une responsabilité pénale individuelle des membres des opérations ne faisant plus de doute, il a fallu en établir les modalités de mise en œuvre. Bien que les

¹³⁸⁴ Voir en ce sens, l'article 28a du Statut de Rome.

¹³⁸⁵ Article 28.b du Statut de Rome.

¹³⁸⁶ Article 8 AROI et son commentaire dans : *Annuaire... 2011*, volume II (2e partie), *op. cit.*, p. 60-61.

règles régissant la mise en œuvre de cette responsabilité pénale diffèrent selon qu'il s'agit des fonctionnaires et experts en mission ou des membres militaires de la mission, le moins qu'on puisse dire est que cette responsabilité pénale est rarement mise en œuvre.

B. Une responsabilité pénale difficilement mise en œuvre

Les opérations de paix des Nations Unies et leurs membres jouissent d'un statut *sui generis*, lorsqu'ils sont déployés dans un État hôte en vue d'y exécuter un mandat adopté par le Conseil de sécurité. Dans leur relation avec les missions, les États hôtes doivent observer les règles pertinentes du droit international régissant l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, y compris les dispositions d'immunités et de privilèges contenues dans les accords sur le statut des forces ou sur le statut de la mission¹³⁸⁷.

Dans le modèle d'accord générique sur le statut des forces (SOFA) pour les opérations de maintien de la paix de 1990, dont la rédaction a été inspirée par l'article 105 de la Charte et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, il est prévu que « [l]e Représentant spécial, le commandant de l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, le chef de la police civile des Nations Unies et ceux des collaborateurs de haut rang du Représentant spécial/commandant dont il peut être convenu avec le Gouvernement » bénéficient d'une immunité fonctionnelle et personnelle¹³⁸⁸. Les autres fonctionnaires et experts en mission ne bénéficient que d'une immunité fonctionnelle, laquelle ne couvre donc pas leurs actes privés¹³⁸⁹. Il n'empêche que dans ces deux premiers cas, « [le] Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra

¹³⁸⁷ GILL (T.), FLECK (D.), BOOTHBY (H. W.), VANHEUSDEN (A.), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, op. cit., p. 145.

¹³⁸⁸ Article 24 du modèle d'accord sur le statut des forces (A/45/594, 9 octobre 1990) renvoyant aux sections 19 et 27 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946.

¹³⁸⁹ *Ibid.*, articles 25 et 26.

être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation¹³⁹⁰ ». En pratique, pour des raisons politiques, la levée de l'immunité pour le personnel civil est plutôt hypothétique que réelle.

Quant aux membres militaires des contingents nationaux, qui ne sont ni des fonctionnaires ni des experts en mission¹³⁹¹, mais des membres du personnel des missions¹³⁹², le modèle d'accord de 1990 précise qu'ils « sont soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants pour toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre dans le pays hôte »¹³⁹³. Cette disposition est reprise à l'article 7 *quinquies* du modèle de mémorandum d'accord que l'ONU signe avec chaque PCT.

Cette immunité de juridiction ou plutôt ce « privilège de juridiction »¹³⁹⁴ serait « double »¹³⁹⁵, en ce qu'elle est la somme de l'immunité des États d'envoi qui continue de profiter aux contingents et l'immunité de l'ONU qui leur profite également. Ce faisant, elle constitue donc une atteinte consentie, une exception au principe de souveraineté territoriale de l'État hôte qui voudrait que ce dernier soit compétent pour toute infraction ayant lieu sous sa juridiction et commis par les membres des missions de paix¹³⁹⁶.

En réservant ainsi aux États d'envoi l'exclusivité du droit de poursuite pénale pour les infractions commises par les membres des contingents nationaux, ces accords apportent l'assurance nécessaire aux PCT en mettant leurs membres à l'abri de

¹³⁹⁰ Section 20, article V et Section 23, article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946.

¹³⁹¹ Ils ne le sont pas, selon la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946.

¹³⁹² Voir article premier de la Convention sur la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé du 9 décembre 1994.

¹³⁹³ Article 47 b du modèle d'accord sur le statut des forces. Voir aussi l'article 46 du même document.

¹³⁹⁴ ZASOVA (S.), « La responsabilité pénale des membres des opérations de maintien de la paix », dans LAGRANGE (E.), SOREL (J.-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 1065.

¹³⁹⁵ GILL (T.), FLECK (D.), BOOTHBY (H. W.), VANHEUSDEN (A.), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, op. cit., p. 136.

¹³⁹⁶ CPA, arrêt du 4 avril 1928, aff. *L'île de Palmas* (Pays-Bas c. États-Unis), *Recueil des sentences arbitrales*, II, 829, p. 838.

poursuites abusives ou fallacieuses de la part de l'État hôte ou de tout autre État, certes ; mais ils participent à la persistance de l'impunité des membres des contingents militaires des missions. Car, en dépit de l'engagement pris par les États d'envoi d'exercer leur compétence en matière pénale et disciplinaire à l'égard des infractions commises par leurs nationaux¹³⁹⁷, et d'en rendre compte à l'Organisation¹³⁹⁸, ces derniers sont réticents à admettre les accusations portées contre leurs contingents et à juger leurs militaires afin de préserver l'image de leur armée.

Dans ses effets, et du fait du non-respect de son engagement contenu dans le mémorandum d'accord par l'État d'envoi, ce privilège de juridiction s'apparente à une immunité absolue¹³⁹⁹, car il confère aux membres militaires des missions, en plus d'une immunité pour les actes commis dans l'exercice de leur fonction qui bénéficie à tous les membres d'une mission de paix¹⁴⁰⁰, une « immunité » pour les actes en dehors du service. C'est dire que contrairement aux autres membres civils qui peuvent faire l'objet d'une poursuite pénale devant l'État hôte ou devant un autre État si leur immunité venait à être levée, les membres militaires, eux, ne le peuvent que devant l'État d'envoi, uniquement si celui-ci accepte de le faire. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, l'ONU, quant à elle, ne peut que prendre des mesures administratives¹⁴⁰¹ contre le contingent mis en cause à l'égard duquel l'État d'envoi rechigne d'exercer sa compétence juridictionnelle.

Sans être exhaustive, notons qu'outre la volonté de ne pas salir l'image de leur armée, plusieurs raisons permettent d'expliquer l'impunité dont jouissent les membres militaires des missions. D'abord, le statut militaire des accusés suppose que la mise en jeu de leur responsabilité pénale n'est possible que devant les juridictions militaires des États d'envoi. Or, dans la majorité des cas, les législations nationales sont souvent

¹³⁹⁷ Article 7 *quinquies* du Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires.

¹³⁹⁸ Article 7 *sexies* du Modèle de mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires.

¹³⁹⁹ FREEDMAN (R.), « UN accountable : a new approach to peacekeepers and sexual abuse », *European Journal of International Law*, vol. 29, no. 3, 2018, p. 969; CHANG (K.), « When do-gooders do harm: accountability of the United Nations toward third Parties in Peace Operations », *Journal of international peacekeeping*, vol. 20 (2016), p. 93.

¹⁴⁰⁰ Article 46 du modèle d'accord sur le statut des forces.

¹⁴⁰¹ Il peut s'agir de sanction financière, de la dénonciation, ou du renvoi du contingent...

silencieuses ou indulgentes en ce qui concerne la répression des faits commis par leurs militaires dans les opérations extérieures, ce qui ne garantit guère l'indépendance et la sincérité des procédures¹⁴⁰².

Ensuite, il ressort de l'article 7 *sexies* du modèle de memorandum d'accord que l'État d'envoi « s'engage à ce que les autorités en question statuent de la même manière qu'elles le feraient si une faute ou une infraction de même nature au regard de la législation du pays ou du code de discipline pertinent avait été commise ». Ainsi, pour que les militaires accusés puissent être poursuivis dans l'État de nationalité, certaines législations exigent que l'infraction considérée soit qualifiée de la même façon dans le droit interne et dans l'État hôte où a eu lieu l'infraction, ce qui n'est souvent pas le cas : soit l'infraction considérée n'existe simplement pas dans la législation de l'État d'envoi, soit elle est d'une gravité moindre. Enfin, un autre obstacle à la mise en jeu effective et efficace de la responsabilité pénale des membres militaires des missions réside dans le fait que la poursuite, au cas où elle est enclenchée, se déroule dans l'État d'envoi, loin du lieu de commission de l'infraction et des victimes. Le temps que prennent les enquêteurs de l'État d'envoi pour investiguer dans l'État hôte est souvent long et déraisonnable.

Il arrive que l'ONU, de son côté, enquête sur les faits reprochés aux contingents. Les éléments de preuve recueillis par les commissions d'enquête des missions peuvent s'avérer insuffisants ou non conformes au regard de la législation pénale interne. Dans d'autres cas, l'Organisation peut s'abstenir de fournir aux États d'envoi les éléments d'enquête dont elle dispose, par crainte que ces éléments de preuve soient utilisés par des tiers pour se retourner contre elle¹⁴⁰³. Pour toutes ces raisons, les États hôtes ont tendance à faire durer les procédures ou à préférer des sanctions disciplinaires à de réelles sanctions pénales.

À noter que le refus infondé de l'État de poursuivre son militaire peut faire l'objet d'un recours contre celui-ci devant certaines juridictions régionales à l'instar de la

¹⁴⁰² En ce sens, ZASOVA (S.), « La responsabilité pénale des membres des opérations de maintien de la paix », *op. cit.*, p. 1066.

¹⁴⁰³ A/59/710, p. 17. Voir aussi, « Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine », A/71/99, du 23 juin 2016, p. 2.

Cour EDH. Seulement, l'imprécision de la jurisprudence de cette Cour en la matière, laisse dubitatif quant aux chances de réussite de ce type de recours.

Lorsque les infractions commises constituent des crimes internationaux ou de graves violations des règles du DIH, d'autres États sont fondés, en vertu du principe de la compétence universelle, à poursuivre les personnes accusées, peu importe leur statut¹⁴⁰⁴ et quelle que soit la nature du conflit¹⁴⁰⁵. Mais alors, il faudrait que toutes les conditions nécessaires à l'exercice de cette compétence soient réunies, ce qui est loin d'être le cas dans bon nombre de situations¹⁴⁰⁶.

Face aux obstacles persistants, on a pu voir dans l'article 27 du statut de Rome une possibilité de mettre fin à l'impunité des membres des missions de paix des Nations Unies, surtout lorsque les infractions considérées constituent des crimes internationaux. En effet, cet article consacre le principe du défaut de pertinence de la qualité officielle en vertu duquel « les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne n'empêchent pas la cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. » Toutefois, n'oublions pas qu'il existe, en ce qui concerne l'exercice de la compétence de la CPI, d'autres conditions à prendre en compte, lesquelles, *in fine*, rendent cette possibilité illusoire. Il s'agit des conditions préalables à l'exercice de la compétence de la Cour (article 12 du statut de Rome), de la gravité des crimes¹⁴⁰⁷, des éléments de contexte participant à la définition

¹⁴⁰⁴ BAMBARA (S. Th.), « La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix », *RQDI*, 29.1 (2016), p. 20.

¹⁴⁰⁵ IDI, « La compétence universelle en matière pénale l'égard du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre », résolution adoptée lors de la session de Cracovie, dix-septième commission, 26 août 2005, point 3, alinéa a). Dans les rapports du SG portant sur la « portée et application du principe de compétence universelle », en aucun moment, un État n'a voulu faire de la nature du conflit, un critère d'applicabilité du principe.

¹⁴⁰⁶ À ce propos, voir les rapports ci-après du SGNU relatifs à la « portée et application du principe de compétence universelle » : A/65/181 du 29 juillet 2010 et A/78/130 du 6 juillet 2023.

¹⁴⁰⁷ O'BRIEN (M.), « Prosecutorial Discretion as an Obstacle to Prosecution of United Nations Peacekeepers by the International Criminal Court: The Big Fish/Small Fish Debate and the Gravity Threshold », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 10, Issue 3, July 2012, p. 525–545.

des crimes relevant de sa compétence, la complémentarité de la compétence de la Cour, si tant est que le Conseil de sécurité ne s'y oppose pas¹⁴⁰⁸...

En cas d'inaction des États, le Secrétaire général peut prendre des mesures disciplinaires et administratives contre les fonctionnaires et uniquement des mesures administratives de rapatriement ou de réaffectation à l'encontre des unités constituées en tenue. Mais comme nous le verrons, ces mesures sont rarement appliquées, car elles sont considérées par les États comme un acte hostile de la part du Secrétaire Général, ce dernier n'ayant pour sa part aucun intérêt à se mettre un PCT à dos. Et, même mises en œuvre, elles ne valent pas une sanction pénale.

Les obstacles à la mise en œuvre de la responsabilité pénale des membres des missions sont presque les mêmes que ceux qu'on observe dès lors qu'on s'intéresse à la répression des crimes commis par des individus non-membres des opérations de paix des Nations Unies.

§.2. La mise en jeu de la responsabilité pénale d'autres individus non-membres des opérations de paix

L'impunité qui perdure dans les zones de déploiement des opérations de paix continue d'éclipser les progrès accomplis en matière de protection des civils. Pour y remédier, il est important d'accorder une plus grande attention à la répression des violations flagrantes et généralisées des règles fondamentales du DIH et du DIDH.

La responsabilité pénale individuelle qui nous intéresse, en l'espèce, est celle des membres des groupes armés ou encore des forces armées qui sont tenus, *a minima*, de respecter l'article 3 commun aux conventions de Genève de 1949 et le « noyau dur » des droits de l'homme formant les droits indérogeables du DIDH en période de conflit

¹⁴⁰⁸ Voir les résolutions, S/RES/1422 du 12 juillet 2022 ; S/RES/1487 du 12 juin 2003 ; S/RES/1593, 15 mars 2005, par lesquelles le CS, conformément à l'article 16 du Statut de Rome, demanda « que, s'il survenait une affaire concernant des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels d'un État contributeur qui n'est pas parti au Statut de Rome en raison d'actes ou d'omissions liés à des opérations établies ou autorisées par l'Organisation des Nations Unies, la Cour pénale internationale, pendant une période de 12 mois [...], n'engage ni ne mène aucune enquête ou aucune poursuite, sauf si le Conseil de sécurité en décide autrement. » Voir également, JAIN (N.), « A Separate Law for Peacekeepers : The Clash between the Security Council and the International Criminal Court », *EJIL*, vol.16, n° 2, 2005, p. 239-254.

armé non international ou de troubles intérieurs. Certes, l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 n'oblige pas expressément les États parties à poursuivre les violations de ces dispositions. Mais sa lecture combinée avec l'article premier commun, en plus des jurisprudences de la CIJ et du TPIY ne laissent point de doute quant à l'application de cette obligation de répression dans les conflits internes¹⁴⁰⁹.

Seule la répression des infractions les plus graves et des violations graves au DIH et au DIDH sera examinée, car l'article 6, paragraphe 5 du PA II stipule que « [à] la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues ».

Ces dernières années, une attention accrue est accordée à la répression des actes criminels visant le personnel du maintien de la paix¹⁴¹⁰. Ces actes qui sont constitutifs de crimes de guerre¹⁴¹¹, dès lors que la mission n'est pas partie au conflit, ont pris de l'ampleur. La répression de ces crimes mérite donc un traitement particulier, car il n'y a rien de plus inquiétant que de voir ceux chargés de protéger les civils martyrisés en toute impunité.

La répression des crimes internationaux et des violations graves du DIH à travers la mise en œuvre de la responsabilité pénale individuelle des responsables devant les juridictions pénales nationaux, internationaux ou « mixtes » est une obligation qui incombe à l'État hôte, à l'ONU et aux États tiers (A). Outre le fait qu'elle peut être complétée par d'autres mécanismes de justice transitionnelle, la répression des crimes

¹⁴⁰⁹ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, op. cit., §. 219-220 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ Rec. 1996, op. cit., §.79 ; TPIY, *Le Procureur c. Muci'c et consorts (Celebici)*, IT-96-21-A, arrêt, Chambre d'appel, 20 février 2001, §. 164.

¹⁴¹⁰ En août 2021, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 2589 (2021) sur le renforcement de la répression des crimes commis contre le personnel de maintien de la paix, dans laquelle il a insisté sur la nécessité de traduire en justice les responsables d'actes criminels contre le personnel des opérations de paix.

¹⁴¹¹ Article 8, § .2 (e) (iii) du Statut de Rome de la CPI.

internationaux doit permettre la réparation des préjudices subis par les populations civiles (B).

A. Une obligation à la charge de l'État hôte, des États tiers et de l'ONU

L'obligation de réprimer les crimes internationaux ou les violations graves du DIH découle de celle de respecter et de faire respecter ce droit. Telle que formulée par les CG et le PA I, l'obligation faite aux États de respecter et de faire respecter les règles du DIH s'applique aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre international, aux conflits internationaux et aux conflits non internationaux¹⁴¹².

Dans l'ordre interne, elle implique pour l'État hôte d'ériger en infractions certains comportements contraires aux règles applicables et de les réprimer. En d'autres termes, c'est à l'État hôte qu'incombe la responsabilité première de soumettre à ses juridictions pénales les responsables accusés de crimes internationaux. Et, c'est à ce niveau que les premiers obstacles apparaissent.

En effet, il n'est pas rare de constater que dans les contextes d'intervention des opérations de paix, l'État hôte ne dispose ni du cadre législatif et réglementaire nécessaires pour engager les poursuites, ni les ressources financières nécessaires pour documenter les crimes et diligenter les enquêtes nécessaires, ni de moyens de police ou militaire pour arrêter et détenir les accusés, ni d'infrastructures pour abriter sereinement les procès, ni les ressources humaines pour organiser un procès équitable.

En outre, on constate dans la plupart des cas que la répression de ces crimes ne constitue la priorité ni du gouvernement hôte ni des intervenants extérieurs ; surtout si poursuivre les chefs de guerre pourrait menacer la paix qu'ils tentent de rétablir désespérément. Ainsi, en République centrafricaine, par exemple, des personnes accusées de crimes graves et de violations flagrantes des règles de DIH et du DIDH,

¹⁴¹² MOULIER (I.), « L'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire », *op. cit.*, p. 726.

qui auraient pu faire l'objet de poursuites, à défaut d'être amnistiées¹⁴¹³, furent nommées à de hauts postes de responsabilité, ou intégrées dans l'armée républicaine dans l'espoir de favoriser la paix.

Dans l'ordre juridique international, en raison de la nature coutumière et *erga omnes* de cette obligation¹⁴¹⁴, elle exige des autres sujets du droit international qui en sont les destinataires, y compris les Nations Unies¹⁴¹⁵, chaque fois que cela est nécessaire, de prendre les mesures à leur disposition pour aider l'État hôte à remplir ses obligations, en coopérant avec les juridictions nationales de celui-ci ou avec les juridictions pénales internationales ou encore en poursuivant eux-mêmes les personnes accusées au titre de la compétence universelle.

Cette obligation générale de coopération des autres États et de l'ONU avec les juridictions pénales de l'État hôte ou avec celles pénales internationales (la CPI ou une juridiction *ad hoc* créée par le Conseil de sécurité), peut revêtir plusieurs formes, allant de l'assistance judiciaire lors des enquêtes préliminaires à l'arrestation puis au transfert de la personne accusée. En contribuant ainsi à la lutte contre l'impunité, les États tiers et l'ONU remplissent, par la même occasion, leur obligation de faire respecter le DIH. C'est donc au titre de la même obligation qu'ils sont intervenus pour protéger les civils qu'ils doivent concourir à la répression des responsables d'infractions graves et de violations flagrantes du DIH et du DIDH.

Ainsi le Conseil de sécurité s'est-il déclaré « fermement opposé à ce que les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme jouissent de l'impunité », en soulignant à cet égard « que les États sont tenus de se conformer aux obligations qui leur incombent en matière de lutte contre l'impunité », et tout en rappelant que « le respect du principe de la responsabilité des

¹⁴¹³ L'amnistie, si elle est admise pour les infractions mineures, elle constituerait une violation du droit international pour les infractions les plus graves et les violations graves du DIH et du DIDH. Voir le commentaire de la « Règle 159 » dans HENCKAERTS (J.-M.), DOSWALD-BECK (L.), *Droit international humanitaire coutumier, Vol I : Règles, op. cit.*, p. 812-815 ; SALONIDIS (K.), « Amnesty and Prosecution in non-international armed conflicts », dans MATHESON (J. M.), MOMTAZ (D.) (dir.), *Les règles et institutions du droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés récents, op. cit.*, p. 871.

¹⁴¹⁴ « Règle 144 » dans HENCKAERTS (J.-M.), DOSWALD-BECK (L.), *Droit international humanitaire coutumier, Vol I : Règles, op. cit.*, p. 670-675.

¹⁴¹⁵ Voir, Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II, §. 2B.

auteurs de ces crimes graves doit être garanti grâce à l'adoption de mesures internes et au renforcement de la coopération internationale[...] »¹⁴¹⁶.

L'Assemblée générale, pour sa part, a eu à souligner que « la responsabilité individuelle des auteurs de violations graves des droits de l'homme est l'un des éléments fondamentaux de toute voie de recours pour les victimes, la pierre angulaire de tout système judiciaire juste et régulier et, en fin de compte, une condition essentielle de la réconciliation et de la stabilité de l'État »¹⁴¹⁷. On peut en déduire, sans se tromper, que la position générale tenue par l'Organisation des Nations Unies est de ne pas sacrifier la répression des crimes internationaux sur l'autel de la réconciliation, mais, plutôt, de faire de cette reddition des comptes un outil de consolidation de la paix.

Sur le terrain, l'appui à la lutte contre l'impunité est l'une des tâches que le Conseil de sécurité confie régulièrement à des missions d'établissement des faits et aux opérations de paix des Nations Unies, car elle participe à la mise en place d'un environnement protecteur, mais aussi à la construction d'un État de droit dans les pays qui tentent de sortir d'un conflit armé. Par exemple, en République centrafricaine, le Conseil de sécurité a expressément demandé à la MINUSCA de « concourir aux enquêtes et [lui] faire rapport publiquement [...] à ce sujet, et contribuer aux actions d'identification et de poursuite des auteurs, ainsi que de prévention de ces atteintes et violations, notamment par le déploiement d'observateurs des droits de l'homme »¹⁴¹⁸. Mieux encore, il a été demandé à la Mission de « [p]rêter un appui et travailler avec les autorités [...] et traduire en justice les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis dans le pays, notamment en coopérant avec les États de la région et avec la Cour pénale internationale »¹⁴¹⁹. La même tâche a été confiée aux missions en cours au Congo et au Mali¹⁴²⁰.

¹⁴¹⁶ RES/1894 (2009), §. 11.

¹⁴¹⁷ A/55/95 du 28 février 2001.

¹⁴¹⁸ S/RES/2149 (2014), §. 30 (e) (f).

¹⁴¹⁹ *Ibid.*

¹⁴²⁰ S/RES/1991 (2011) ; S/RES/2100 (2013) ; S/RES/2556 (2020) ; S/RES/2531(2020).

En RCA, l'appui et la coopération de la MINUSCA avec les autorités hôtes ont permis l'arrestation puis le transfert de trois chefs de guerre¹⁴²¹ à la CPI et la création d'une Cour pénale spéciale intégrée au système judiciaire national¹⁴²².

Toutefois, en dépit de la complémentarité certaine qui existe entre justice internationale et protection des civils, la coopération entre les opérations de paix et les juridictions nationales ou avec la CPI ne se fait pas sans difficulté. Comme le dit un auteur : « [m]ême si en principe les objectifs des missions de maintien de la paix et de la CPI sont complémentaires et se renforcent mutuellement, l'interaction entre paix et justice peut créer des frictions entre elles »¹⁴²³.

D'abord, la première difficulté est celle de l'obstacle que peut constituer le gouvernement dans l'exécution de cette tâche. En effet, la coopération ne peut réussir sans la participation de bonne foi du gouvernement hôte, lequel obstrue souvent les investigations, surtout lorsque les personnes recherchées sont des responsables politiques ou militaires qui lui sont affiliés. Fin 2023, marquant la fin de son premier mandat de 5 ans, la Cour pénale spéciale en RCA n'a tenu qu'un seul procès. Plusieurs chefs militaires, dont les crimes sont documentés par les Nations Unies, continuent de courir les rues de Bangui au vu et au su de tout le monde, parfois arrêtés sur ordre de la CPS puis relâchés sur ordre du gouvernement.

En outre, du fait du rôle d'acteur principal qu'il joue dans la conduite des actions, c'est l'État hôte qui décide souvent du moment propice pour procéder à l'arrestation d'une

¹⁴²¹ Il s'agit de : Alfred Yekatom ; Patrice-Édouard Ngaïssona et Mahamat Said Abdel Kani. Voir à ce propos, la [déclaration](#) du procureur de la CPI, le 16 décembre 2022, annonçant la clôture de la phase d'enquête dans la situation de la RCA.

¹⁴²² La Cour pénale spéciale est une juridiction mixte (13 juges centrafricains et 12 juges internationaux), créée par la loi organique n° 15003 du 3 juin. Elle est le fruit d'une initiative commune contenue dans un protocole d'accord entre le Gouvernement et les Nations Unies (MINUSCA et PNUD) signé en août 2014. Fin 2023, marquant la fin de son premier mandat de 5 ans, la CPS n'a tenu qu'un seul procès. Plusieurs chefs militaires, dont les crimes sont documentés par les Nations Unies, continuent de courir les rues de Bangui au vu et au su de tout le monde, parfois arrêtées sur ordre de la CPS puis relâchées sur ordre du gouvernement.

¹⁴²³ VENIGANDLA (A. S.), « Protection, Justice, and accountability: cooperation between the International Criminal Court and UN Peacekeeping operations », IPI, May 2021, p. 3. [Traduction libre]

personne accusée¹⁴²⁴. La coopération est parfois difficile en raison du risque sécuritaire qu'elle fait courir aussi bien à l'opération qu'aux civils participants aux investigations. Toutefois, en participant à l'arrestation de certains tout en ménageant d'autres en raison de leur proximité avec le gouvernement hôte dont l'accord est nécessaire, l'opération de paix ne peut se targuer d'être impartiale.

Enfin, la réussite de la coopération des opérations de paix avec les juridictions tant nationales qu'internationales dépend des priorités assignées aux missions et des moyens dont elles disposent. Ici aussi, les obstacles à l'exercice de la compétence universelle ne manquent pas.

Quand bien même il serait illusoire de croire que tous les auteurs de crimes internationaux finiront par être poursuivis dans les pays où interviennent les opérations de paix en vue de la PdC, la réparation des préjudices subis par les victimes ne doit pas faire l'objet d'un compromis.

B. Une obligation devant être complétée par le droit des victimes à une réparation

Protéger les civils : c'est certes les mettre à l'abri des violences de tout type, mais c'est aussi s'assurer que ceux qui n'ont pas pu bénéficier de cette protection puissent obtenir réparation des préjudices subis.

Le droit des populations civiles à un recours utile et à une juste réparation des préjudices subis est une obligation bien établie en droit international, peu importe si la violation de l'obligation ou de la règle internationale emporte la responsabilité internationale de l'État, de l'OI ou celle pénale d'un individu. Comme l'observait Pierre D'ARGENT, « [p]uisque, depuis l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale dans *l'affaire de l'usine de Chorzów*, il n'est pas contesté que toute violation du droit international emporte, au titre de la responsabilité internationale, l'obligation de réparer le dommage qui en découle, il serait logique de considérer que

¹⁴²⁴ Voir l'exemple du cas Bosco Ntaganda en RDC résumé par VENIGANDLA (A. S.), « Protection, Justice, and accountability : cooperation between the International Criminal Court and UN Peacekeeping operations », *op. cit.*, p. 8-9.

cette obligation constitue un droit dans le chef des personnes ayant subi ce dommage dès l'instant où la norme violée fut convenue à leur bénéfice »¹⁴²⁵.

En réalité, la question des réparations dues aux personnes victimes de violations flagrantes du DIDH et des violations graves du DIH a beaucoup évolué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ; et ce, parallèlement au statut de l'individu dans l'ordre juridique international. Ceci justifie qu'elle ait pu faire l'objet de la résolution 60/147 de l'AGNU¹⁴²⁶ et désormais inscrit à l'article 75 du Statut de Rome.

Devant la CPI, « cette réparation peut prendre la forme de la restitution, de l'indemnisation ou de la réhabilitation »¹⁴²⁷. Afin de pouvoir indemniser convenablement les victimes, il est prévu un Fonds au profit des victimes¹⁴²⁸ (*Trust Fund for Victims*), que Elisée TIEHI qualifie de « mécanisme à la fois novateur et révolutionnaire du droit international pénal qui traduit la matérialisation de l'approche *pro-victima* de la CPI, laquelle vise à faire de celle-ci le creuset d'une justice réparatrice en sein de laquelle les victimes disposent d'un droit effectif à la réparation »¹⁴²⁹.

À la lumière de ce qui vient d'être dit, il apparaît que, dans bien de cas, l'exercice du droit des victimes à la réparation ne peut être mis en œuvre qu'en complément d'une action pénale. Or, nul n'ignore désormais les obstacles persistants qui rendent difficile la mise en jeu effective et efficace de la responsabilité pénale internationale des individus soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre. La justice transitionnelle, encore appelée « justice réparatrice » revêt à cet égard une importance particulière, en ce qu'elle dépasse la logique rétributive, sans s'y opposer pour autant, en favorisant la recherche de la vérité, le pardon et la réparation des victimes. Comme le dit si bien

¹⁴²⁵ D'ARGENT (P.), « Le droit de la responsabilité internationale complété ? Examen des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », *AFDI*, vol. 51, 2005, p. 41.

¹⁴²⁶ A/RES/60/147, 16 décembre 2005, *op. cit.*

¹⁴²⁷ Article 75 §. 2 du Statut de Rome.

¹⁴²⁸ Article 79 du Statut de Rome.

¹⁴²⁹ TIEHI (J. E.), « [Le fonds au profit des victimes de la Cour Pénale Internationale : un modèle de réparation ?](#) », Colloque du cercle étudiant de la SQDI, avril 2020, consulté le 19/01/2024.

Péter KOVÁCS : « [l]e châtement d'un criminel est important, mais l'assistance aux victimes en besogne est au moins aussi importante »¹⁴³⁰.

Au demeurant, tout en n'oubliant pas que la réparation peut être due par l'État s'il est avéré qu'un lien fonctionnel le rattache à la personne pénalement responsable, l'ultime problème que pose l'obligation de réparer dans l'intérêt des victimes est celui des moyens, surtout, financiers qui manquent à l'État hôte sortant d'un conflit armé.

¹⁴³⁰ KOVÁCS (P.), « L'individu et sa position devant la Cour pénale internationale », *RCADI*, vol. 432, 2023, p. 343.

CONCLUSION DU CHAPITRE III

La pratique des opérations de paix a significativement contribué à l'identification des règles générales relatives à la responsabilité des organisations internationales. Mais, le cadre conceptuel d'analyse des obligations contenues dans la protection des civils demeure inadapté à l'établissement d'une responsabilité internationale complète de cette dernière, surtout pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix. Par conséquent, il semble difficile, au moins d'un point de vue de *lege lata*, que la responsabilité pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix soit suffisamment développée de nos jours pour pouvoir être exigée dans la pratique.

Par ailleurs, il ne fait plus de doute que la répression des responsables de crimes graves, qu'ils soient membres d'une mission ou d'un groupe armé ou de forces armées nationales, devant un juge national ou international accentue le cadre de la protection des civils¹⁴³¹. Dans plusieurs pays, les populations civiles considèrent les opérations de paix comme une source d'insécurité plutôt que comme une source de protection. La mise en place de mécanismes fiables de mise en cause de la responsabilité juridique des États, de l'ONU et des individus dans la mise en œuvre de la protection des civils est une nécessité. Pour l'heure, ces mécanismes font défaut. C'est pour cette raison que le recours à la notion plus large d'*accountability* juridique revêt un réel intérêt.

¹⁴³¹ PERRAKIS (S.), « La protection internationale au profit des personnes vulnérables en droit international des droits de l'homme », *RCADI*, vol. 420, 2021, p. 378.

CHAPITRE IV. LA NÉCESSAIRE MISE EN ŒUVRE OPTIMALE DES MÉCANISMES D'OBLIGATIONS REDDITIONNELS OU DE REDEVABILITÉ

L'obligation de rendre des comptes (*accountability*) ou encore la redevabilité requiert de celui qui en a la charge le devoir d'informer (transparence), de justifier ses actions et surtout d'en assumer les conséquences en cas de manquements¹⁴³². Elle est une notion plus large que la responsabilité juridique (pénale, civile ou internationale), en ce que la responsabilité juridique n'en est qu'une des conséquences¹⁴³³.

Il n'est pas douteux d'admettre que l'obligation de rendre des comptes renvoie à « des notions telles que la bonne gouvernance, la réactivité, la transparence, la démocratie ou la prééminence du droit » et qu'elle repose « essentiellement sur la surveillance étroite de la conduite de ceux qui exercent le pouvoir, par la recherche d'informations, d'explications et de justifications »¹⁴³⁴. Ses fondements peuvent être juridique, c'est-à-dire contenu dans les règles de l'Organisation, philosophique ou simplement moral, car se basant sur des pratiques communément admises du fait de l'exercice par l'Organisation d'un pouvoir important ou d'une autorité déléguée¹⁴³⁵. Quant aux conséquences qui en découlent, elles peuvent se présenter sous une forme juridique, politique, administrative ou financière...

À l'ONU, l'origine des premières tentatives de mise en place de mécanismes de reddition de compte au sein de l'Organisation remonte en 1993 avec le rapport JIU/REP/93/5, entériné par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B. Depuis,

¹⁴³² Voir la définition donnée dans le rapport consacré à l'« Examen des dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les entités des Nations Unies », JIU/REP/2023/3, p. xv.

¹⁴³³ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, Pedone, 2013, p. 54.

¹⁴³⁴ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « L'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme », CE Doc.13370 du 17 décembre 2013, p. 7 ; NDIOR (V.), *La participation d'entités privées aux activités des institutions économiques internationales*, Thèse en droit public, Université de Cergy-Pontoise, 2013, p. 94-95.

¹⁴³⁵ Voir en ce sens, le Rapport final de l'International Law Association (ILA), « Accountability of International Organisations, Final Report », Berlin Conference (2004), p. 5.

de nombreux rapports ont permis de renforcer les mécanismes existants¹⁴³⁶. L'*accountability*, dans les documents de l'Organisation, est souvent traduite en français par « principe de responsabilité »¹⁴³⁷ et est définie comme étant « le principe selon lequel le Secrétariat et ses fonctionnaires doivent répondre de toutes les décisions et mesures prises et du respect de leurs engagements, sans réserve ni exception »¹⁴³⁸.

D'une manière générale, la mise en œuvre d'une obligation de reddition de compte présuppose la réunion d'au moins trois éléments : « un ensemble de standards au regard desquels une entité doit rendre des comptes ; un mécanisme capable de mettre en relation, d'une part, l'entité *accountable* et, d'autre part, celui qui est éligible à demander des comptes et la capacité du mécanisme à « sanctionner » le non-respect des standards pertinents par l'entité *accountable* »¹⁴³⁹. Au sein de l'Organisation, les standards à l'aune desquels le principe de responsabilité est appliqué sont : « a) la Charte des Nations Unies ; b) les documents relatifs à la planification des programmes et au budget de l'Organisation ; c) les résultats et la performance ; d) les dispositifs de contrôle interne (y compris la gestion des risques d'entreprise) ; e) les normes de déontologie et l'intégrité ; f) les fonctions de contrôle »¹⁴⁴⁰.

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné quelques aspects juridiques de l'obligation de rendre compte des opérations de paix dans l'exécution du mandat de PdC. En l'absence de mécanismes fiables de mise en jeu de la responsabilité civile, pénale et internationale des acteurs, l'objectif de ce dernier chapitre est de voir comment la mise en œuvre d'autres mécanismes internes de suivi et de contrôle de la performance (**Section I**) puis de discipline et de transparence (**Section II**) peut contribuer à l'amélioration de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies.

¹⁴³⁶ Voir les rapports JIU/REP/2011/5 et JIU/REP/2023/3.

¹⁴³⁷ JIU/REP/2023/3, p. xv.

¹⁴³⁸ A/64/259, §. 8.

¹⁴³⁹ GRANT (R.W.), KEOHANE (R.O.), « Accountability and Abuses of Power in World Politics », *American Political Science Review*, vol. 99, n°1, February 2005, p. 29-30, cité par RICHARD (V.) « L'*accountability* comme alternative à la responsabilité ? Réflexions en droit international de l'environnement », dans VERGÈS (E.) (dir.) *Droit, sciences et techniques, quelles responsabilités ?*, Paris, LexisNexis, 2011, p. 523-524.

¹⁴⁴⁰ A/77/802, 18 avril 2023, p. 8 ; A/72/773, 1er mars 2018, p. 15.

SECTION I. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCOUNTABILITY PAR LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DES MISSIONS EN MATIÈRE DE PdC

Déjà en 2015, le rapport HIPPO pointait le manque de responsabilisation suffisante du personnel des missions de paix, y compris de leur haut dirigeant.

En 2017, le Secrétaire général chargea une équipe d'évaluation interne « d'examiner les changements qui s'imposent pour rendre l'Organisation plus efficace et mieux adaptée à ceux qu'elle sert »¹⁴⁴¹. Au terme des consultations menées, l'équipe d'évaluation a identifié six grands problèmes dont deux nous intéressent particulièrement. Il s'agit d'une part, d'« une culture de gestion de la performance qui laisse à désirer » et d'autre part, du « manque de transparence et les problèmes d'application du principe de responsabilité »¹⁴⁴². En réponse au constat dressé, le Secrétaire Général a présenté une série de mesures dont l'objectif ultime est de faire en sorte que « l'Organisation soit mieux à même de s'acquitter pleinement de tous ses mandats et de faire appliquer le principe de responsabilité quant aux résultats obtenus »¹⁴⁴³.

En ce qui concerne particulièrement la protection des civils dans les opérations de paix, malgré les efforts fournis tant au niveau conceptuel qu'opérationnel depuis deux décennies, il n'est toujours pas aisé de savoir si les innovations apportées portent leur fruit ou pas, en l'absence de système fiable permettant de mesurer et de surveiller la performance des missions. Il faut attendre une crise ou un grand incident relatif à la PdC avant d'identifier ce qu'il faut corriger, alors qu'un bon système de gestion de la performance aurait pu permettre d'anticiper certains incidents.

Afin de répondre à ces enjeux, c'est à travers les initiatives « Action pour le maintien de la paix », « Action pour le maintien de la paix Plus », soutenues par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2436 (2018), que le Secrétariat s'est employé à mettre en

¹⁴⁴¹ A/72/492, 27 septembre 2017, p. 4.

¹⁴⁴² A/72/492, 27 septembre 2017, p. 4.

¹⁴⁴³ A/72/492, 27 septembre 2017, p. 6.

place un cadre de responsabilisation des acteurs (§.1), ainsi que des mécanismes destinés à mesurer la performance des missions dans l'exécution de leur mandat (§.2). Ces mécanismes internes permettant de contrôler le respect des règles, des procédures et de suivre la performance des missions sur le terrain, ces mécanismes drainent des faiblesses qu'il faudra corriger.

§.1. L'exigence d'un cadre de responsabilisation comme préalable nécessaire au contrôle et au suivi de la performance

La mise en œuvre d'un bon mécanisme de reddition de compte doit reposer sur un cadre fixant les rôles et responsabilités de chaque acteur, de sorte que chacun sache au préalable ce à quoi il s'engage, envers qui et ce qu'on attend de lui en termes de résultat.

Et pourtant, depuis des lustres, il est bien connu dans les sphères des opérations des paix qu'en l'absence de description précise des rôles et responsabilités, la protection des civils est souvent considérée comme une tâche relevant tantôt de l'entière responsabilité des conseillers civils chargés de la PdC, tantôt de la responsabilité exclusive des composantes militaires ou de police¹⁴⁴⁴. Dans ces conditions, les pays ne respectant pas leurs engagements, de même que le personnel des missions ne sont soumis qu'à peu de contrôle et rarement contraints de rendre des comptes de la manière dont ils protègent les civils. Tout le monde pensant que c'est le rôle de chacun, personne ne le fit et personne ne peut en rendre compte.

Se pose alors, la question des standards au regard desquels la reddition des comptes doit être faite. Autrement dit, il est apparu nécessaire de définir un cadre de responsabilisation des acteurs en charge de la protection sans lequel la reddition ne peut être faite. En analysant ce qu'il y a lieu de considérer désormais comme étant le cadre de responsabilisation des acteurs, on s'aperçoit que s'il est relativement clair pour les acteurs de terrain (A), il demeure quasi inexistant pour les États (B).

¹⁴⁴⁴ DI RAZZA (N.), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », International Peace Institute, December 2020, p. 10.

A. Un cadre de responsabilisation relativement clair et exigeant pour les acteurs du Secrétariat

Dans le cadre des réformes qu'il a engagées depuis plusieurs années afin « de faire en sorte que tous les membres du personnel de maintien de la paix, qu'ils appartiennent à la composante civile, militaire ou de police, appliquent le principe de responsabilité pour ce qui est de la conduite et de la discipline, ainsi que de l'empreinte écologique des missions [...] d'évaluer régulièrement les performances, de prendre acte des bonnes performances et d'améliorer le respect de l'obligation de rendre compte des performances »¹⁴⁴⁵, le Secrétariat de l'Organisation a mis en place un cadre de responsabilisation tant sur le plan individuel qu'à l'échelle des missions.

Dans un premier temps, le Secrétaire Général déploya en 2018, le « Système complet de planification et d'évaluation de la performance »¹⁴⁴⁶ ; puis, il élaborà, en 2020, un « cadre intégré de responsabilité et de gestion de la performance dans les missions de maintien de la paix »¹⁴⁴⁷.

Tandis que le CPAS permet d'évaluer les résultats obtenus par toutes les composantes des missions au regard de leur mandat, l'IPPAF (cadre intégré de responsabilité et de gestion de la performance dans les missions de maintien de la paix) est un document de travail, régulièrement actualisé, qui résume les rôles et les responsabilités de chaque acteur, les conséquences attachées au non-respect des règles et procédures, ainsi que les récompenses pouvant être attachées aux performances exceptionnelles.

Concernant les rôles et responsabilités du personnel des missions et du siège, l'IPPAF n'en offre qu'un aperçu général, puisqu'en réalité, ceux-ci sont éparpillés dans les nombreuses politiques, standards opérationnels, directives, orientations, normes de conduite destinées à chaque composante et sous-composante des missions. En ce qui concerne la responsabilité du personnel en cas d'inconduite, l'IPPAF reprend et

¹⁴⁴⁵ A/77/573, 1^{er} novembre 2022, p. 3, §. 8.

¹⁴⁴⁶ En anglais, « Comprehensive Planning and Performance Assessment System (CPAS) ». Soulignons qu'à l'origine, le système ne prenait pas en compte la planification. Pour cette raison, il s'appelait « Système complet d'évaluation de la performance ».

¹⁴⁴⁷ En anglais, « [Integrated Peacekeeping Performance and Accountability Framework \(IPPAF\)](#) » version 2023. Voir la représentation graphique de l'IPPAF ; consulté le 2 février 2024.

complète une politique de 2015¹⁴⁴⁸, laquelle avait déjà défini un cadre pour garantir la responsabilité en matière de conduite et de discipline de tout le personnel servant dans les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales. La version de l'IPPAF datant de novembre 2023 reposait sur plus de 230 politiques et standards opérationnels, plus de 60 manuels et 170 lignes directrices destinées à régir la conduite du personnel des missions¹⁴⁴⁹.

Même si l'IPPAF ne révolutionne pas les domaines qu'il couvre, il faut reconnaître que les travaux ayant conduit à sa mise en place ont permis de faire évoluer le cadre de responsabilisation, en apportant des précisions là où il en fallait. Ainsi, dans la politique sur la PdC de 2020 et de 2023, contrairement à celle de 2015, figurent désormais une section et une annexe consacrées aux « fonctions et attributions », puis une sous-section intitulée « résultats et responsabilités »¹⁴⁵⁰. L'annexe détaille précisément, les rôles et responsabilités principales de tous les acteurs clés qui interviennent dans la mise en œuvre du mandat de PdC.

À titre illustratif, il est rappelé dans l'IPPAF que le Secrétariat général dans son ensemble et le Secrétaire général à titre individuel portent la responsabilité de la mise en œuvre efficace des mandats du Conseil de sécurité, et qu'à ce titre, ils doivent régulièrement rendre compte au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, de la performance du personnel des missions, de l'application du principe de responsabilité dans chaque mission, de l'usage des ressources allouées aux missions, ainsi que de la mise en œuvre des recommandations faites par les États.

Plus précisément, l'IPPAF reprend les dispositions phares de la politique sur la PdC qui prévoit que la responsabilité du Secrétariat général « se répercute en cascade au sein de l'Organisation, de sorte que les hauts responsables du Siège et de la mission sont responsables de leurs activités et orientations stratégiques d'une part et, d'autre part, chargés de s'assurer que les systèmes de gestion de la performance collective et

¹⁴⁴⁸ Voir, DOP/DAM/DAF, « Policy on accountability for conduct and discipline in field missions », Réf. 2015. 10.

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴⁵⁰ « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019.17, novembre 2019 ; « DPO Policy on the protection of civilians in United Nations peacekeeping », Réf. 2023.05, May 2023.

individuelle sont pleinement mis à contribution pour que l'ensemble du personnel concerné des missions réponde de l'exécution du mandat de protection des civils au regard de ses responsabilités »¹⁴⁵¹. Ces hauts responsables sont évalués sur la base de l'objectif stratégique relatif à la protection des civils¹⁴⁵² fixé dans leur contrat de mission, sachant qu'en cas de sous-performance, selon le cas, les pouvoirs qui leur sont délégués peuvent être révoqués, leur contrat résilié ou encore leur responsabilité financière engagée.

Somme toute, le cadre de responsabilisation des acteurs du Secrétariat est plus clair et exigeant avec l'adoption de l'IPPAF au siège et l'élaboration des plans intégrés de protection des civils à l'échelle des missions. Ces documents réduisent la fragmentation des rôles et des responsabilités en assurant une meilleure coordination et synergie entre les composantes des missions. C'est d'ailleurs à cet objectif que répondent la mise en place d'équipes conjointes de protection des civils dans plusieurs missions et la rationalisation des mécanismes de coordination entre les différents acteurs sur le terrain. Les équipes conjointes de protection sont souvent composées des représentants de chaque composante, notamment des conseiller(e)s en protection, d'experts de la mission, des assistants de liaison communautaire... Elles ont pour rôle d'évaluer et d'analyser les menaces contre les civils en vue de permettre aux responsables des missions de prendre des mesures de protection préventives¹⁴⁵³.

Il n'est point douteux que la mise à jour régulière de l'IPPAF permette de parfaire le cadre de responsabilisation en corrigeant les imperfections des missions. En attendant, ce cadre de responsabilisation ne semble pas avoir changé la vision qu'ont les États de leur responsabilité dans l'amélioration de la PdC dans les opérations de paix.

¹⁴⁵¹ Dans la « Politique du Département des opérations de paix sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », Réf. 2019.17, novembre 2019.

¹⁴⁵² Pour plus de détails, voir ONU/DOP, « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁵³ Voir l'exemple de la « procédure opérationnelle standard de déploiement d'équipes conjointes de la protection de la population civile » de la MINUSCA (2019) reproduite à l'annexe VI du « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, *op. cit.*, p. 209-218.

B. Un cadre de responsabilisation moins contraignant pour les États

Même s'il est vrai que l'efficacité de la protection des civils dans les missions de paix dépend directement de la bonne exécution des mandats de PdC par le personnel des missions et du Secrétariat, nul n'ignore que les résultats de terrain sont conditionnés, à leur tour, par la clarté des mandats et les moyens que les États mettent à disposition des missions¹⁴⁵⁴. Il s'ensuit que l'efficacité de la protection des civils relève de la responsabilité collective des États membres et du Secrétariat que ne peut ignorer tout cadre de responsabilisation en matière de protection des civils.

Et pourtant, les débats au Conseil de sécurité et au sein du C34 laissent penser que les États ont tendance à minimiser leur part de responsabilité dans la réussite des missions, en faisant reposer une plus grande part sur le personnel des missions et du Secrétariat. Pour les PCT, l'effectivité déficiente de la PdC dépendrait du manque de volonté des contributeurs financiers et du manque de clarté des mandats votés par le Conseil de sécurité et les politiques applicables élaborées par le Secrétariat. Quant aux contributeurs financiers et certains membres influents du Conseil de sécurité, le défaut de protection suffisante des civils proviendrait du manque de compétences et de performances des troupes mises à disposition par les PCT auquel s'ajoute le manque de responsabilisation suffisante du Secrétariat.

À vrai dire, les États sont prompts à demander des comptes au Secrétariat Général et à exiger de sa part des mesures tendant à améliorer la performance des missions ; mais ils sont réticents à évoquer avec la même ferveur la part de responsabilité qui leur incombe ainsi que le non-respect de leurs propres engagements.

Dans les rapports du C34, tout est fait pour que ni les PCT, ni ceux qui siègent au Conseil de sécurité, ni les contributeurs financiers ne se sentent spécifiquement indexés. Comme le confirme un auteur, aucun d'entre eux ne souhaite être tenu plus responsable que les autres¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵⁴ Ce fut l'objet des chapitres 5 et 6 de cette thèse.

¹⁴⁵⁵ DI RAZZA (N.), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », *op. cit.*, p. 34.

La question de la performance est une question sensible d'autant qu'elle renvoie une image de la qualité et du niveau des armées des PCT. Par exemple, en 2023, seuls 6 % des recommandations du C34 étaient exclusivement destinées aux États membres, contre 48 % exclusivement destinées au Secrétariat et 46 % destinées à la fois aux États et au Secrétariat¹⁴⁵⁶. Concernant la performance dans les missions, le C34 adressa 17 recommandations au Secrétariat et n'en a formulé aucune spécifique aux États membres¹⁴⁵⁷.

On se souvient qu'en 2009, le C34 a demandé au Secrétaire Général de fournir aux opérations de paix et aux PCT un cadre conceptuel permettant une meilleure compréhension et opérationnalisation de la PdC¹⁴⁵⁸. Lorsque le Secrétaire Général leur présenta, l'année d'après, le projet de concept opérationnel de la PdC, les membres du C34 en ont pris bonne note tout en précisant que « ces documents ne créent aucune obligation légale pour les États membres et leurs contingents »¹⁴⁵⁹.

En 2018, lorsqu'il a fallu s'engager dans le cadre de l'initiative A4P, la Russie a insisté sur le fait que « la déclaration (A4P) est un moyen pour les États membres d'exprimer à titre volontaire leur volonté d'agir conformément aux principes qui s'appliquent à eux, nous sommes fermement convaincus que les dispositions de ce document ne créent pas de précédent et ne seront pas automatiquement intégrées dans les documents officiels de l'Organisation »¹⁴⁶⁰.

En 2015, à l'issue d'une conférence tenue à Kigali, sous le thème « Protection des civils par le maintien de la paix : de la conception des mandats à la mise en œuvre », les trente premiers PCT et les dix premiers contributeurs financiers ont adopté une série de 18 mesures appelées *Principes de Kigali sur la protection des civils*, destinées à améliorer l'exécution des mandats de PdC dans les opérations de paix des Nations Unies. Parmi les principes phares, on note celui à travers lequel les États s'engagent à ne pas émettre de réserves ou d'autres restrictions qui empêcheraient les missions

¹⁴⁵⁶ A/78/587, 13 novembre 2023, p. 3.

¹⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴⁵⁸ A/63/19, §. 128.

¹⁴⁵⁹ A/64/19, p. 32, §. 147.

¹⁴⁶⁰ A/72/110-S/2018/815, p. 2.

d'assumer leur responsabilité de protéger les civils conformément aux mandats ; ou encore de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de leur propre personnel si n'agissent pas convenablement pour protéger les civils alors que les circonstances l'exigeaient. Même si les *Principes de Kigali* ne sont que la reprise d'éternelles recommandations faites les Secrétaires généraux qui se sont succédé à la tête de l'Organisation, pour une fois que c'est à l'initiative des États eux-mêmes, on aurait pu attendre une plus grande adhésion de leur part. Ce n'est que cinq ans plus tard, en 2020, que le Comité spécial a pris note des *Principes de Kigali*, tout en précisant que « ces principes non contraignants [...] n'ont pas été élaborés sous l'égide de l'ONU »¹⁴⁶¹.

Certains États comme le Rwanda et l'Uruguay n'émettent plus des restrictions d'emploi ou des réserves dans les mémorandums d'accord les liant avec l'ONU conformément aux *principes de Kigali*¹⁴⁶². D'autres continuent d'en émettre, en estimant que ce ne sont pas toutes les restrictions d'emploi ou réserves qui nuisent à la bonne exécution du mandat de PdC¹⁴⁶³. Afin de concilier tous ces différents points de vue, la doctrine actuelle autorise les États à émettre des réserves ou restrictions d'emploi à condition que celles-ci soient officiellement communiquées au Secrétaire Général avant le déploiement du contingent selon une procédure claire, et qu'elles ne nuisent pas au mandat en entravant la réponse rapide et efficace des contingents nationaux aux menaces pesant sur les civils¹⁴⁶⁴.

Dans la résolution 2436 (2018) consacrée à la performance et à l'application du principe de responsabilité dans les missions, le Conseil de sécurité constatait à juste titre que « l'exécution effective des mandats de maintien de la paix relève de la responsabilité de toutes les parties prenantes et qu'elle dépend de plusieurs facteurs essentiels, notamment des mandats bien définis, réalistes et réalisables, la volonté politique, le bon encadrement, l'efficacité et la responsabilité à tous les niveaux, des

¹⁴⁶¹ A/74/19, p. 32, §. 116.

¹⁴⁶² DI RAZZA (N.), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », *op. cit.*, p. 35.

¹⁴⁶³ *Idem.*

¹⁴⁶⁴ A/75/19, p. 31, §. 102.

ressources, une politique, une planification et des directives opérationnelles appropriées, la formation et l'équipement »¹⁴⁶⁵. Cependant au moment de prendre les mesures nécessaires pour que toutes ces « parties prenantes » soient tenues de rendre compte, la résolution s'est focalisée sur la performance et la responsabilité des PCT et du Secrétariat, négligeant au passage, celles des contributeurs financiers et du Conseil de sécurité lui-même.

Somme toute, bien que le cadre de responsabilisation mis en place à travers l'adoption de l'IPPAF rappelle brièvement les rôles et responsabilités des États dans la réussite des missions, tout porte à croire qu'il est avant tout destiné aux PCT à travers le contrôle de performance des contingents nationaux et au Secrétariat général à travers le contrôle de la performance du personnel civil de terrain et du siège.

§.2. Le renforcement nécessaire des mécanismes de contrôle et de suivi de la performance

Le contrôle, la gestion et le suivi de la performance des missions dans l'accomplissement des mandats que leur confie le Conseil de sécurité sont au cœur des réformes entreprises ces dernières années afin d'améliorer l'efficacité des opérations de paix des Nations Unies. Même si aucun État ne s'est opposé à l'idée d'une responsabilisation basée sur le contrôle de la performance, notons qu'elle est plus soutenue par les plus gros contributeurs financiers, notamment les États-Unis, pour qui ce mécanisme est un moyen de s'assurer du bon usage des fonds alloués aux opérations de paix. Ainsi, les plus gros contributeurs financiers ont-ils souvent brandi l'exigence de la performance des personnels chaque fois que les PCT exigeaient davantage de moyens financiers et des mandats clairs.

Il n'y a point de doute que le contrôle de la performance du personnel du siège et du terrain grâce à de nombreux outils existants est un bon moyen de reddition de compte concernant l'exécution des mandats de PdC (A). Il n'empêche que ces mécanismes tendant à rendre compte des activités des opérations de paix en toute transparence sont

¹⁴⁶⁵ S/RES/2436 (2018), p. 4, §. 2.

mal accueillis par les États, lesquels ne sont pas prêts à voir dans l'obligation de protection des civils, une obligation transcendant l'autonomie de leur volonté (B).

A. Des mécanismes variés de contrôle et d'évaluation de la performance

À l'issue de la session de fond de 2018, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, dans son rapport, avait demandé au Secrétaire général de mettre en place « un cadre général intégré de mesure de la performance applicable à l'ensemble du personnel civil et du personnel en tenue concerné travaillant dans ou à l'appui des opérations de maintien de la paix au Secrétariat et dans les missions, qui soit fondé sur des normes claires, aux fins de l'exécution des mandats. Le cadre devrait inclure des méthodes complètes et objectives, basées sur des critères précis et bien définis, afin de mesurer et contrôler les résultats obtenus par les opérations de maintien de la paix et d'assurer la collecte de données centralisées sur l'exécution de ces opérations dans le but d'en améliorer la planification et l'évaluation »¹⁴⁶⁶. En réalité, cette demande du C34 faisait déjà l'objet de travaux entrepris au sein du Secrétariat général dans le cadre de l'initiative A4P, lesquels ont été accueillis avec satisfaction et encouragés par le Conseil de sécurité¹⁴⁶⁷. Le cadre d'évaluation de la performance envisagé devait lui-même reposer sur un système ou un outil d'évaluation « global » et « intégré » puisqu'il existait déjà un large éventail de mécanismes ou d'outils de reddition de compte ne répondant pas aux mêmes objectifs.

En effet, les outils existants jusqu'alors étaient beaucoup plus axés sur le contrôle du respect des normes et procédures internes, et moins sur les résultats. Ils pouvaient être classés selon qu'ils peuvent être déclenchés en tout temps ou uniquement dans des circonstances exceptionnelles, selon qu'ils font partie des missions ou rattachés au siège, selon qu'ils permettent d'évaluer individuellement les membres d'une mission, toute une composante d'une mission ou toutes les composantes d'une mission, selon

¹⁴⁶⁶ A/72/19, p. 28-29, §. 102.

¹⁴⁶⁷ S/RES/2436 (2018), p. 2.

qu'ils sont destinés à adopter des mesures correctives, à prendre des sanctions disciplinaires, ou à récompenser une performance exceptionnelle.

C'est donc logiquement que l'IPPAF proposé par le Secrétaire Général assure désormais, grâce au Système intégré de planification et d'évaluation de la performance (CPAS), une cohérence entre les différents systèmes d'évaluation de la performance et de reddition de compte de toutes les composantes, en offrant une vue d'ensemble des progrès réalisés par chaque mission dans l'exécution du mandat qui lui est assigné. À noter que le CPAS, qui est un système de suivi de la performance, mais aussi de planification à l'échelle d'une mission, ne remplace pas les autres outils ou mécanismes d'évaluation de la performance.

Concrètement, tel un tableau de bord, le CPAS permet à chaque mission de mieux saisir l'impact qu'elle a au fil du temps sur la paix et sur l'évolution du conflit, en améliorant de façon plus efficace la protection des civils¹⁴⁶⁸. D'abord, à partir de l'analyse du contexte de chaque mission et du mandat reçu du Conseil de sécurité, le CPAS permet d'identifier les actions prioritaires et de fixer les résultats à atteindre dans un plan intégré de mise en œuvre du mandat. Ensuite, l'analyse des données engrangées lors de l'exécution des actions prioritaires, comparée aux résultats escomptés, permet de formuler des actions correctives et de réajuster la mise en œuvre du mandat. Enfin, grâce aux données recueillies par le CPAS, le Secrétaire Général doit pouvoir fournir aux États, les éléments fiables de prise de décision, indispensable à l'adoption de mandats éclairés sur la protection des civils et à l'allocation de ressources suffisantes aux missions. Il s'ensuit que le CPAS est un outil de « reporting » et d'aide à la prise de décision.

Quant aux autres outils permettant au Secrétariat général de s'assurer du respect des règles et procédures internes à l'échelle d'une mission, on peut citer, entre autres, le Bureau des services de contrôle internes (BSCI), le Bureau du partenariat stratégique pour le maintien de la paix (OPSP), les commissions d'enquête (BOI), les procédures d'enquêtes spéciales.

¹⁴⁶⁸ Voir la présentation du [CPAS sur le site des opérations de paix des Nations Unies](#), consulté le 02/02/2024.

Le Bureau des services de contrôle internes¹⁴⁶⁹ joue un rôle important dans l’audit, l’évaluation, l’inspection des missions et dans la conduite d’enquêtes liées aux incidents graves ayant lieu dans les missions, surtout en ce qui concerne les manquements liés aux défauts de protection suffisante des civils. En effet, on se souvient de son rapport critique et édifiant de 2014¹⁴⁷⁰, dans lequel le Bureau a vigoureusement mis à nu les lacunes de plusieurs missions dans la mise en œuvre du mandat de protection des civils, marquant un tournant décisif dans la responsabilisation des acteurs prenant part à la protection des civils. En 2017, le BSCI fit une évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations faites en 2014 et en dressa de nouvelles¹⁴⁷¹. Il consacra son rapport d’inspection de 2018 à la performance des réponses opérationnelles apportées par les missions aux incidents liés à la protection des civils¹⁴⁷².

Toujours à l’échelle des missions, on peut citer l’apport non négligeable du Bureau du partenariat stratégique pour le maintien de la paix (OPSP) qui dépend du SG adjoint du DOP. L’OPSP a pour mission « [d]aider, entre autres fonctions, à identifier les lacunes qui ont une incidence sur l’exécution des mandats par le personnel en uniforme en formulant des recommandations sur les questions systémiques liées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies »¹⁴⁷³. Ainsi, l’OPSP est déjà intervenu à plusieurs reprises au Soudan du Sud et en RCA pour y évaluer l’application des politiques opérationnelles en matière de PdC sur le terrain et élaborer à partir des enseignements tirés des documents de bonnes pratiques.

¹⁴⁶⁹ Le BSCI, en anglais « Office of Internal Oversight Services (OIOS) », est créé en 1994 par l’AGNU dans sa résolution 48/218/B. Voir le site du BSCI à l’adresse : <https://oios.un.org/fr/node/26358>, consultée le 5/02/2024.

¹⁴⁷⁰ A/68/787, 7 mars 2014, *op. cit.*

¹⁴⁷¹ OIOS, « Triennial review of implementation of recommendations contained in the OIOS evaluation report on the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations », IED-17-010, 4 octobre 2017, 34 p. Voir aussi son autre rapport de la même année consacré à l’effectivité du recours à la force dans les opérations de paix : OIOS « Evaluation of the effectiveness of United Nations peacekeeping operations in deterring and confronting armed elements in the Democratic Republic of Congo, Mali and the Central African Republic », IED-17-013, *op. cit.*

¹⁴⁷² OIOS, « Inspection of the Performance of Missions’ Operational Responses to Protection of Civilians (POC) Related Incidents », IED-18-010, 30 July 2018.

¹⁴⁷³ DPO|DFS, « The Functions and Role of the Office for Peacekeeping Strategic Partnership (OPSP) », Réf. 2015.05, April 2015, p. 2. [Traduction libre]

Les commissions d'enquête¹⁴⁷⁴ sont un outil de reddition de compte en matière de PdC, car elles constituent « une source d'information importante et pertinente permettant à l'Organisation de comprendre et de traiter les incidents graves, en particulier au niveau des missions »¹⁴⁷⁵. Pour ce qui relève du cadre spécifique de la PdC, une commission d'enquête peut être saisie lorsqu'un membre du personnel d'une mission est impliqué dans un événement ayant entraîné la mort ou des blessures graves d'un tiers ; ou un dommage aux biens appartenant à des tiers d'un montant égal ou supérieur à 10 000 USD ; ou si est en cause la violation des règles d'engagement et directive sur le recours à la force à des fins de PdC¹⁴⁷⁶. D'ailleurs, la politique sur la PdC de 2023 prévoit l'obligation de diligenter une enquête complète soit par le biais d'une commission d'enquête, soit par la procédure d'enquête spéciale¹⁴⁷⁷ et de procéder à une analyse après action¹⁴⁷⁸ en cas d'incident lié au non-respect des règles d'engagement et directives sur l'usage de la force en matière de PdC¹⁴⁷⁹.

Certes, les commissions d'enquête ne peuvent pas formuler des recommandations sur la responsabilité juridique, l'indemnisation et les mesures disciplinaires à l'encontre des membres des missions¹⁴⁸⁰, mais elles permettent d'identifier et de corriger les manquements qui sont à l'origine du défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix.

¹⁴⁷⁴ En anglais, « Boards of inquiry (BOI) ».

¹⁴⁷⁵ OIOS, « Inspection of Boards of Inquiry in peacekeeping operations », IED-20-002, 2 June 2020, p. 12.

¹⁴⁷⁶ DOS « Standard Operating Procedures : Boards of Inquiry », DOS/2020.10, 8 June, 2020, p. 4.

¹⁴⁷⁷ La résolution 2436 a salué les initiatives prises par le Secrétaire général pour mener des enquêtes spéciales sur des affaires relatives à la performance des militaires, des policiers ou des membres du personnel civil, notamment en ce qui concerne la protection des civils ; tout en demandant à celui-ci d'ouvrir ces enquêtes spéciales de toute urgence en cas d'allégation de manquements graves. La plupart du temps, les enquêtes spéciales sont déclenchées par le Secrétaire général afin d'examiner des incidents graves ayant suscité une attention politique et/ou médiatique importante. S/RES/2436, p. 5 §. 10. À propos des cas dans lesquels une enquête spéciale peut être diligentée, voir : DPO, « Guidelines : Special Investigations », Réf. 2019. 22, 1 January 2019, p. 3.

¹⁴⁷⁸ En anglais, After Action Review (AAR).

¹⁴⁷⁹ « DPO Policy on the protection of civilians in United Nations peacekeeping », Réf. 2023.05, 1 May 2023, p. 20, §. 87.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 3.

Comme nous l'avions dit, les hauts fonctionnaires des missions et du siège sont évalués sur la base de l'objectif stratégique relatif à la PdC contenu dans leur contrat de mission. Quant aux autres fonctionnaires civils, engagés pour un an au moins¹⁴⁸¹, ils sont évalués grâce au Système de gestion de la performance et de perfectionnement. Ce système a pour vocation de favoriser les échanges entre tout fonctionnaire et ses supérieurs hiérarchiques sur les objectifs annuels et les résultats clés à atteindre¹⁴⁸². Chaque cycle annuel de gestion des performances du personnel civil dure du 1er avril au 31 mars de l'année qui suit et commence toujours par la phase de planification du travail à l'issue de laquelle chaque fonctionnaire dispose d'un plan de travail individuel énonçant les compétences requises et les valeurs fondamentales à suivre. Dans le cadre de l'évaluation du fonctionnaire par ses supérieurs, celui-ci est encouragé à s'évaluer et peut faire l'objet d'une évaluation par ses subordonnés et par ses pairs (évaluations dites à 360 degrés) s'il exerce des fonctions de direction ou d'encadrement¹⁴⁸³. En cas de « performance ne répondant pas aux attentes », les mesures administratives prévues peuvent aller du report de l'avancement d'échelon à la résiliation du contrat¹⁴⁸⁴.

Avant et après le déploiement des opérations de paix, plusieurs mécanismes d'évaluation et de suivi de la performance permettent de contrôler les composantes en tenue (militaire et police)¹⁴⁸⁵, le commandant de la force ainsi que d'autres responsables militaires et de police de secteur tant sur le terrain qu'au siège¹⁴⁸⁶. Ces évaluations sont régulières (trimestrielles et mensuelles) et permettent de s'assurer que

¹⁴⁸¹ La performance des fonctionnaires temporaires engagés pour une période de moins d'un an n'est évaluée qu'à la fin du contrat. Voir ST/AI/2010/4/Rev.1, 26 octobre 2011, p. 6.

¹⁴⁸² ST/AI/2021/4, 13 août 2021, p. 2.

¹⁴⁸³ ST/AI/2021/4, 13 août 2021, p. 6-7.

¹⁴⁸⁴ ST/AI/2021/4, 13 août 2021, p. 8.

¹⁴⁸⁵ DOP| Bureau des affaires militaires, « Évaluation des entités militaires subordonnées par les commandants de force et de secteur dans les opérations de maintien de la paix », Réf. 2016.02, 1^{er} février 2016, 28 p. ; DOP, « Évaluation et appréciation du rendement des unités de police constituées », Réf. 2019.11, 3 mai 2019, p. 33. Voir aussi, DPO, « The Role of the Head of the Military Component in a United Nations Peacekeeping Operation », Réf. 2023.04, 1 March 2023, 51 p.

¹⁴⁸⁶ DOP| DAM, « Évaluation des quartiers généraux des forces dans les opérations de maintien de la paix », Réf. 2016.16, 1^{er} juin 2016, 28 p.

les composantes en tenue ont une bonne compréhension du mandat de PdC, mais aussi ont les compétences requises pour le mettre en œuvre.

Sans qu'il soit nécessaire de détailler davantage ces mécanismes, il convient de préciser à ce stade qu'en cas de performances en deçà des attentes, un contingent peut être réaffecté ou rapatrié.

Enfin, au sein des missions, on rencontre désormais des équipes conjointes, de protection¹⁴⁸⁷, de collecte de preuves¹⁴⁸⁸, d'évaluation¹⁴⁸⁹, lesquelles, bien que n'étant pas de véritables mécanismes de reddition de compte, participent indirectement à l'évaluation de la performance des missions grâce aux données qu'elles recensent.

L'existence de mécanismes ou d'outils permettant d'évaluer la performance des missions ne fait plus de doute. Reste à savoir quel impact ces mécanismes ont sur l'efficacité des actions de PdC.

B. Des mécanismes à l'efficacité redoutée sur la protection des civils

Assurément, les mécanismes de contrôle du respect des procédures et de suivi de la performance dans les opérations de paix des Nations Unies sont nombreux ; si nombreux qu'ils ne sont souvent pas utilisés de manière cohérente et complémentaire. En plus de ne pas être spécifiquement destinés à évaluer l'impact des missions sur la protection des civils, ces mécanismes ne sont pas tous bien connus, même par certains hauts responsables. Il s'ensuit que la plupart de ces outils sont davantage axés sur le développement de carrière et le « reporting » et ne permettent pas de fixer les responsabilités en cas de contre-performance ou de sous-performance¹⁴⁹⁰.

En effet, mesurer la performance d'une mission dans l'exécution d'un mandat de PdC relève d'un exercice complexe et difficile, car la réussite d'un tel mandat dépend de

¹⁴⁸⁷ En anglais, « Joint protection teams (JPTs) ».

¹⁴⁸⁸ En anglais, « Joint evidence-gathering teams (JETs) ».

¹⁴⁸⁹ En anglais, « Joint assessment missions (JAMs) ».

¹⁴⁹⁰ DI RAZZA (N.), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », *op. cit.*, p. 25. Voir aussi, à propos des Commissions d'enquête : BSCI « Inspection of Boards of Inquiry in peacekeeping operations », IED-20-002, 2 June 2020, p. 25.

plusieurs paramètres et variables qui échappent parfois au personnel des missions, sans oublier que ce succès peut être apprécié tant à court terme qu'à long terme. À court terme, on peut considérer qu'une mission est performante dans la mise en œuvre de la protection physique des civils dès lors qu'elle parvient à réduire la violence contre ceux-ci en les mettant à l'abri ou simplement en dissuadant les groupes armés de les attaquer. Mais il est possible que la réduction des violences sur une période donnée soit dû à un facteur externe à la mission. Une des difficultés de l'évaluation de la performance des missions en matière de PdC pourrait donc résider dans la collecte, la bonne interprétation et analyse des résultats afin de savoir précisément ce qui est attribuable à la mission et ce qui ne l'est pas.

Bon nombre de ces outils ont pour objet de s'assurer du respect des règles et procédures, plus qu'à suivre la performance des missions et à apprendre des échecs. Or, il n'est pas toujours certain que le respect des règles et procédures induit nécessairement une meilleure protection des civils, surtout si ces règles et procédures (normes de conduite, mandat, politiques, directives), elles-mêmes sont lacunaires. Autrement dit, certes, une meilleure protection des civils part du respect des normes de protection, mais ne s'y arrête pas. La protection des civils peut demeurer insuffisante malgré une application rigoureuse et obséquieuse des règles et procédures par les opérations de paix.

En outre, l'utilisation faite des mécanismes d'évaluation, tant des hauts responsables que du personnel civil, ne permet pas d'avoir des résultats objectifs et fidèles à la réalité, car la priorité est accordée à l'autoévaluation plutôt qu'aux évaluations impartiales par les tiers¹⁴⁹¹. Pourtant, l'indépendance des mécanismes de contrôle et leur impartialité sont aussi un facteur de leur efficacité.

En effet, rares sont les mécanismes qui sont indépendants, impartiaux et dont la diffusion des résultats d'enquêtes ou d'évaluation de performance est publique. Ceci s'explique, en grande partie par la sensibilité politique des sujets traités, surtout que le contrôle et le suivi de la performance s'appliquent beaucoup plus aux contingents des PCT qu'aux personnels civils.

¹⁴⁹¹ DI RAZZA (N.), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », *op. cit.*, p. 27-31.

Depuis 2017, l'essor des examens stratégiques indépendants et des évaluations stratégiques indépendantes des missions de paix a pour but de confier l'examen et l'évaluation des missions à des experts externes, de pallier le déficit de confiance entre les principales parties, de sorte que les résultats qui en découlent soient plus objectifs, les recommandations facilement acceptées et mises en œuvre par tous les acteurs. Cependant, bien qu'ils puissent être très utiles dans l'amélioration de l'efficacité des missions grâce à leurs recommandations, les examens indépendants ne sont pas toujours bien accueillis par tous les acteurs. En effet, comme l'observe un auteur, « les principales parties prenantes ne partagent pas une compréhension commune des objectifs ou de l'utilité des examens indépendants en raison de la souplesse que présente cet outil et du manque de clarté quant aux caractéristiques qui le distinguent d'autres processus d'évaluation de l'ONU »¹⁴⁹².

Les composantes en tenue des missions sont celles qui concentrent le plus d'attention et mobilisent le plus de mécanismes de contrôle, d'évaluation et de suivi de performance. Cela est peut-être dû au fait que les incidents de PdC sont souvent liés à un défaut de protection physique des civils considéré comme la tâche par excellence de la police ou des militaires. Seulement, on sait que dans certaines circonstances, la performance des composantes en tenue dépend de celles des composantes civiles, notamment à travers la collecte, l'analyse et la communication de certaines informations, puis la planification de certaines activités.

Par ailleurs, pour que le suivi et l'évaluation de la performance du personnel des missions soient utiles, il faut qu'elles accouchent de recommandations et de mesures correctives réellement applicables, situant la responsabilité de tous les acteurs. Dans bien des cas, les recommandations sont génériques, analogues, imprécises, difficilement applicables¹⁴⁹³ et ne débouchent presque jamais sur des sanctions.

Tant qu'aucune sanction disciplinaire ou administrative n'est prise à l'encontre de ceux qui ne se conforment pas aux standards de protection ou aux mesures correctives

¹⁴⁹² FORTI (D.), « Examens indépendants des opérations de paix de l'ONU : étude des aspects politiques et de la pratique », IPI, octobre 2021, p. v.

¹⁴⁹³ BSCI « Inspection of Boards of Inquiry in peacekeeping operations », IED-20-002, 2 June 2020, p. 24-25.

auxquelles conduisent les évaluations, le système de responsabilisation sera toujours défaillant. C'est dire que la sanction effective du non-respect des standards internes régissant la protection des civils doit faire partie intégrante des mesures correctives auxquelles donne lieu l'évaluation d'une mission.

En définitive, les mécanismes de contrôle, d'évaluation et de suivi de la performance sont indispensables à l'instauration d'une culture de reddition de compte et à une meilleure capitalisation des leçons apprises dans les opérations de paix. Toutefois, pour le moment, l'impact réel de ces mécanismes dans l'amélioration de la protection des civils n'est pas suffisamment perceptible, non seulement en raison des lacunes de ces mécanismes, mais aussi de la nature complexe de la PdC dont la réussite dépend de plusieurs facteurs codépendants.

SECTION II. L'EFFICACITÉ DE L'ACCOUNTABILITY DÉPENDANTE DE LA RÉELLE APPLICATION DE MESURES CORRECTIVES EN MATIÈRE DE PdC

Le contrôle et l'évaluation de la performance des missions, surtout en ce qui concerne la protection des civils, ne sont utiles que s'ils permettent d'identifier les lacunes, mais aussi s'ils sont suivis d'actions correctives. Les actions correctives peuvent consister en un changement de paradigme, de stratégie ou de politique opérationnels. Elles doivent également conduire à sanctionner les mauvaises performances ou à récompenser les bonnes (§.1).

Lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre plus général d'*accountability*, les mesures correctives doivent permettre, en outre, la réparation des dommages causés. Les questions de la réparation ayant été déjà abordées dans le chapitre précédent, elles ne le seront plus dans cette section.

Par ailleurs, la transparence étant aussi un critère d'*accountability*, il ne fait aucun doute qu'il est un facteur à prendre en compte pour l'amélioration de la PdC dans les opérations de paix des Nations Unies (§.2).

§.1. L'intensification nécessaire des mesures incitatives et dissuasives à l'égard des acteurs

En demandant au Secrétaire général de concevoir un cadre général intégré de mesure de la performance dans les missions, le C34 a précisé qu'il faudrait que « le cadre comprenne des mesures tendant à garantir l'application du principe de responsabilité et à motiver le personnel, notamment [par] la reconnaissance des résultats exceptionnels »¹⁴⁹⁴. C'est la même logique qu'épousa le Conseil de sécurité lorsqu'il s'est déclaré « de nouveau favorable à l'élaboration d'un dispositif de gestion de la performance complet et intégré [...] qui prévoit des méthodes complètes et objectives fondées sur des critères précis et bien définis pour sanctionner les résultats insuffisants et récompenser ou reconnaître les résultats exceptionnels »¹⁴⁹⁵. Il est ainsi clair que la « stratégie de la carotte et du bâton » associant la récompense (A) à la sanction (B), peut contribuer à l'efficacité de la PdC.

A. Récompenser davantage l'exemplarité et les bons résultats

Au fil des missions, l'octroi de médailles, primes, prix, certificats, lettres de recommandation et de reconnaissance est apparu comme un moyen d'intéressement pouvant inciter le personnel des missions à mieux exercer leur fonction, voire à aller au-delà de ce qui leur est demandé. Cette approche a conduit à la mise en place d'un dispositif de reconnaissance et de récompense du mérite pour toutes les composantes des missions de paix¹⁴⁹⁶. Par ce dispositif, l'Organisation entend encourager « les bons résultats individuels et collectifs dans le domaine du maintien de la paix, de façon à favoriser la bonne performance de l'Organisation et à promouvoir une culture qui permet à tous les membres du personnel de se sentir écoutés, appréciés, valorisés et traités avec dignité »¹⁴⁹⁷.

¹⁴⁹⁴ A/72/19, p. 29, §. 103.

¹⁴⁹⁵ S/RES/2436, p. 3, §. 1.

¹⁴⁹⁶ A/78/587, 13 novembre 2023, p. 21, §. 72.

¹⁴⁹⁷ A/78/587, 13 novembre 2023, p. 21, §. 72.

Parmi les quatre types de médailles¹⁴⁹⁸ pouvant être octroyés aux membres d'une mission, la médaille du Capitaine Mbaye Diagne pour acte de courage exceptionnel est la seule qui récompense véritablement une action héroïque ou la performance¹⁴⁹⁹. Cependant, il arrive souvent, à l'occasion de la remise des médailles de l'ONU au personnel en tenue dans les missions, que la performance de certains contingents soit particulièrement mise en exergue, parce qu'ils ont significativement contribué à la protection des civils. La plupart des médailles récompensent donc plus la participation que le résultat.

Au titre des primes, on compte d'une part la prime de risque¹⁵⁰⁰ et la prime au titre du déploiement prolongé dans des bases opérationnelles temporaires destinées pour les composantes en tenue ; et d'autre part, la prime de danger pour le personnel civil¹⁵⁰¹. Ici aussi, ce n'est pas la performance qui est récompensée, mais plutôt l'acceptation du risque. Il n'empêche que ces primes peuvent encourager les PCT à dépasser l'aversion excessive au risque qui mine les opérations de paix, à s'abstenir d'émettre des restrictions d'emploi et peut permettre aux missions de disposer de ressources suffisantes.

En ce qui concerne les prix, on en dénombre plusieurs, parmi lesquels : le prix militaire de l'année pour la défense de l'égalité des genres ou le prix de la femme policière de

¹⁴⁹⁸ On a la médaille au service de l'ONU créée en 1966 ; la médaille spécifique à chaque mission décernée après une période donnée et sous réserve de n'avoir commis aucune faute grave ; la médaille Dag Hammarskjöld créée en 2000 qui récompense à titre posthume les membres du personnel décédés sur le théâtre d'une opération de paix ; et la médaille du Capitaine Mbaye Diagne créée en 2014 (S/RES/2154) pour récompenser tout membre d'une mission ayant fait preuve d'un courage exceptionnel dans l'accomplissement de leur fonction au service de l'humanité et des Nations Unies.

¹⁴⁹⁹ Pour la procédure d'octroi, voir : DPKO/DFS/DPA/OHCHR « Guidelines on Awarding the Captain Mbaye Diagne Medal for Exceptional Courage », Réf. 2016.18. Jusqu'en 2022, seuls deux lauréats ont reçu cette médaille outre le Capitaine Mbaye lui-même : un militaire de la Monusco en 2019 et un autre de la MINUSMA en 2022.

¹⁵⁰⁰ Pour la procédure d'attribution de cette prime, voir : DOP/DAM, « Lignes directrices sur le versement d'une prime de risque », Réf. 2019.15.

¹⁵⁰¹ A/77/802, 18 avril 2023, p. 6, §. 20.

l'année des Nations Unies¹⁵⁰², le prix Trailblazer¹⁵⁰³. À ces prix, peuvent s'ajouter les lettres de félicitations et de recommandations des hauts responsables des missions ou encore les lettres de reconnaissance du Département des opérations de paix pour performances exceptionnelles¹⁵⁰⁴.

Bon nombre de ces moyens incitatifs ne s'adressent qu'aux composantes en tenue, en oubliant presque les fonctionnaires civils. En outre, ces moyens ne visent pas principalement à récompenser un bon résultat ou une performance individuelle en lien avec la protection des civils. On pourrait y remédier, par exemple, en faisant de l'obtention de bons résultats en matière de PdC, un critère essentiel d'accès à certains postes de direction dans les opérations de paix ou d'augmentation de grade ou de salaire ; à condition de veiller à ce que les processus d'évaluation ne soient pas politisés et détournés à d'autres fins.

En 2018, le Secrétaire Général a reconnu qu'« [à] l'exception peut-être de l'avancement d'échelon, il n'y a [...] aucun moyen, du point de vue de la gestion de la performance individuelle, de récompenser un fonctionnaire qui obtient d'excellents résultats »¹⁵⁰⁵. Néanmoins, d'une manière générale, les règles régissant le Système de gestion de la performance et de perfectionnement du personnel civil prévoient que les performances dépassant les attentes ainsi que celles répondant aux attentes justifient une augmentation périodique de traitement et sont prises en compte lorsqu'on envisage de nommer le fonctionnaire à un poste, sans préjudice du pouvoir discrétionnaire de nomination qui appartient au Secrétaire général¹⁵⁰⁶.

Pour qu'il puisse produire l'effet escompté sur la protection des civils, en tant que résultat ultime auquel doit conduire l'accomplissement des autres tâches du mandat, l'octroi des médailles, prix et primes doit être axé sur la récompense des bons résultats,

¹⁵⁰² Ce prix a été créé en 2016, en référence à la résolution 2325, pour récompenser les membres en tenue ayant le mieux intégré la question des genres dans leurs activités.

¹⁵⁰³ Ce prix récompense les services exceptionnels du personnel féminin servant dans une mission dans le domaine de la justice et des services correctionnels.

¹⁵⁰⁴ IPPAF version 2023, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁰⁵ A/72/773, 1er mars 2018, p. 15.

¹⁵⁰⁶ ST/AI/2021/4, 13 août 2021, p. 8, section 9.6.

des bonnes performances et des conduites exemplaires en matière de PdC. Ces moyens doivent pouvoir récompenser de manière équitable tant le personnel civil que militaire, collectivement et individuellement.

Comme le prévoit le manuel sur la protection des civils, les hauts responsables des missions « doivent aussi doter le personnel de capacités d'innovation et féliciter ou récompenser ouvertement la prise d'initiatives et les actions exemplaires en matière de protection des civils. Cela permettra de renforcer la motivation et de créer des approches opérationnelles nouvelles et plus efficaces »¹⁵⁰⁷.

La création d'un prix spécial destiné à récompenser les actions directes en lien avec la PdC peut être une bonne initiative. Les PCT étant plus friands de reconnaissances publiques plutôt que de lettres de félicitations du département des opérations de paix, il est prévu dans l'IPPAF (version nov. 2023) que les rapports du Secrétaire Général sur chaque mission puissent distinguer solennellement les unités en tenue ayant obtenu de bonnes performances, par exemple, en contribuant à un changement positif dans les communautés locales, notamment en matière de PdC ; en repoussant militairement les groupes armés d'une zone et en y établissant un environnement sécurisé¹⁵⁰⁸...

S'il est une bonne chose de récompenser les bons résultats, il est encore plus important de sanctionner les mauvais résultats et le non-respect des normes de conduite.

B. Sanctionner le non-respect des normes de conduite et les résultats insuffisants

Il est intéressant de noter qu'il existe une légère nuance entre la demande que le Conseil de sécurité adressa au Secrétaire Général dans la résolution 2436 (2018) et celle du C34 dans son rapport de 2018. En effet, alors que le C34 s'est vaguement limité à l'exigence d'un cadre intégré qui garantit l'application du principe de responsabilité, le Conseil de sécurité, pour sa part, est allé plus loin, en demandant au

¹⁵⁰⁷ ONU/DOP, « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, p. 35.

¹⁵⁰⁸ IPPAF version 2023, *op. cit.*, p. 25.

Conseil de sécurité de faire en sorte que le cadre intégré puisse permettre de « sanctionner les résultats insuffisants ».

En réalité, c'est la sanction des faits constitutifs d'infractions pénales par le personnel des missions (abus et exploitations sexuels, les crimes graves, les fraudes, vol) qui semble être promue à l'Assemblée générale, plutôt que la sanction des mauvais résultats. Quatre raisons principales peuvent l'expliquer. La première, la même que celle qui justifie leur opposition à un cadre de responsabilisation exigeante à leur égard, tient au fait que sanctionner les mauvaises performances reviendrait à porter un jugement de valeur sur le niveau des composantes militaires qui représentent directement les PCT. La deuxième raison tient au fait qu'en mettant plutôt l'accent sur la sanction du non-respect des normes de conduite et des infractions, les PCT savent qu'ils sont les seuls compétents pour infliger des sanctions pénales à leurs contingents ; une compétence qu'ils ne mettent presque jamais en œuvre¹⁵⁰⁹. Troisièmement, les sanctions administratives et disciplinaires aussi bien contre le personnel civil qu'à l'encontre du personnel militaire sont rares. Quant à la quatrième raison, elle tient à une confusion normative bien entretenue au Secrétariat général, qui tend à distinguer la responsabilité en cas de performance insatisfaisante de celle prévue pour le non-respect des normes de conduite.

En effet, l'instruction administrative applicable en matière administrative prévoit que : « la performance professionnelle insatisfaisante [...] ne constitue pas une conduite répréhensible ni une faute professionnelle »¹⁵¹⁰. Une conduite répréhensible est définie comme étant « la conduite emportant manquement, de la part du fonctionnaire, aux obligations que lui imposent la Charte des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel ou tout autre texte administratif applicable, ou violation des normes de conduite auxquelles sont tenus les fonctionnaires internationaux »¹⁵¹¹. Si elle est suffisamment grave, la conduite répréhensible est considérée comme une faute

¹⁵⁰⁹ Voir Partie II, Titre II, Chapitre III, Section II, paragraphe I/B.

¹⁵¹⁰ « Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire », ST/AI/2017/1, 26 octobre 2017, p. 3, section 3.3.

¹⁵¹¹ *Ibid.*, section 3.1.

professionnelle passible d'instance disciplinaire et de sanction disciplinaire¹⁵¹². Si, au contraire, elle n'est pas suffisamment grave, la conduite répréhensible n'est passible que d'une mesure corrective ou administrative¹⁵¹³.

Or, on sait que le défaut de protection suffisante des civils peut être lié, à un manquement aux obligations incombant au fonctionnaire ou une violation des normes de conduite, ce qui est constitutif d'une conduite répréhensible, voire d'une faute professionnelle en cas de gravité suffisante ; tout comme il peut être lié à un défaut de performance, quand bien même le fonctionnaire aurait respecté toutes les normes de conduite.

En outre, il est désormais admis que tout manquement en matière de protection des civils, qu'il soit dû à une mauvaise performance ou au non-respect des normes de conduite, peut donner lieu à la mise en route de procédures administratives ou disciplinaires¹⁵¹⁴, lesquelles ne relèvent pas de la compétence des États (exception faite des sanctions disciplinaires des composantes militaires), mais bien de celle du Secrétariat général.

Bien plus encore, les dispositions du Système de gestion de la performance prévoient que lorsqu'à l'issue du cycle annuel de gestion de la performance et de perfectionnement, la performance d'un fonctionnaire répond partiellement aux attentes ou n'y répond pas du tout, les mesures correctives peuvent « consister à prodiguer au fonctionnaire des conseils, à l'affecter à des fonctions qui lui conviennent mieux, à lui organiser une formation additionnelle ou à lui établir un plan d'amélioration de la performance assorti d'un échéancier, d'objectifs clairs »¹⁵¹⁵. Si à l'issue de la période d'amélioration pouvant aller jusqu'à six mois, les résultats sont toujours

¹⁵¹² *Ibid.*, section 3.4.

¹⁵¹³ *Ibid.*, section 3.2. Au titre des mesures administratives, le document prévoit : avertissement oral ou écrit, réaffectation ou redéfinition de poste. Au titre des mesures correctives, le document cite : mise en garde, admonestation ou rappel à l'ordre oral ou écrit, activité de formation ou d'accompagnement professionnel individualisé ou orientation du fonctionnaire vers un conseiller du personnel.

¹⁵¹⁴ « DPO Policy on the protection of civilians in United Nations peacekeeping », Réf. 2023.05, May 2023, p. 20 ; ONU/DOP, « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, *op. cit.*, p. 219.

¹⁵¹⁵ ST/AI/2021/4, p. 8, section 10.1.

insatisfaisants, l'avancement d'échelon du fonctionnaire peut être reporté, son contrat non renouvelé ou simplement résilié¹⁵¹⁶.

Face à ces mesures correctives, administratives, pouvant être qualifiées de disciplinaires¹⁵¹⁷, prévues en cas de performance ne répondant pas aux attentes, peut-on toujours soutenir qu'une performance professionnelle insatisfaisante, de surcroît, liée à la protection civile n'est pas une conduite répréhensible ni une faute professionnelle ? La question mérite d'être posée d'autant plus que récemment, le Secrétaire Général a réitéré que « [u]ne conduite répréhensible prise en compte dans le cadre de la gestion de la performance ou d'une autre mesure d'encadrement n'est généralement pas considérée comme une faute »¹⁵¹⁸.

Par ailleurs, puisque la procédure de gestion de la performance sur le terrain et celle disciplinaire du siège ne se recoupent pas, les actes répréhensibles pouvant avoir un impact sur la PdC, tels que le refus d'exécuter un ordre légitime de PdC, ne sont donc nécessairement pas pris en compte dans l'évaluation de la performance¹⁵¹⁹.

Comme nous l'avons relevé, les hauts responsables des missions (RSSG, RSASG, Commandant de la force, Chef de police...) sont évalués sur la base des objectifs stratégiques relatifs à la PdC contenus dans leur contrat de mission. En cas de faute professionnelle ou de résultat insatisfaisant, les pouvoirs qui leur sont délégués peuvent être révoqués, leur contrat résilié ou encore leur responsabilité financière engagée. En ce sens, on se souvient de la démission forcée du Général Babacar Gaye de ses fonctions à la tête de la MINUSCA en 2015, à la suite de nombreux scandales liés aux abus et exploitations sexuels des Casques bleus. On se souvient aussi du limogeage du Commandant de la force de la MINUSS, monsieur Johnson Mogoa Kimani Ondieki, après la crise de PdC intervenue à Djouba en 2016. Au regard de la

¹⁵¹⁶ ST/AI/2021/4, 13 août 2021, p. 8, sections 10.3 et 10.4.

¹⁵¹⁷ Parmi les mesures disciplinaires prévues par le règlement du personnel de l'ONU, on retrouve certaines mesures comme « la suspension, pendant une période déterminée, du droit à toutes augmentations de traitement », « suspension, pendant une période déterminée, de la faculté de prétendre à une promotion », la « cessation de service » et bien d'autres qui sont similaires à celles prévues en cas de conduite répréhensible ou de faute professionnelle. Voir ST/SGB/2023/1, 1^{er} janvier 2023, p. 82, section 10.2.

¹⁵¹⁸ A/78/603, 20 novembre 2023, p. 3, §. 13.

¹⁵¹⁹ *Ibid.*, note 4.

complexité des responsabilités qui leur sont confiées et de la position délicate qu'ils occupent, nécessitant un soutien sans faille du Secrétaire Général, on suppose qu'il faut une crise majeure ou un grand scandale pour que ces hauts responsables soient sanctionnés. En cas de sous-performance, leur remplacement ne peut se faire qu'en toute discrétion.

En ce qui concerne les unités militaires ou de police, peuvent être désormais considérés comme des manquements graves en matière de protection des civils : le défaut de maîtrise des politiques opérationnelles relatives à la protection des civils, l'incapacité d'une unité à répondre à des attaques contre des civils à proximité de sa base ; l'échec ou le refus répété d'adopter une posture préventive et robuste¹⁵²⁰. Face à ces manquements, le Secrétariat général et les responsables de missions peuvent prendre plusieurs mesures administratives¹⁵²¹ graduelles. Selon les cas, la mesure peut consister, dans un premier temps, à soumettre l'unité mise en cause à un stage de renforcement de capacité, à une réévaluation des compétences, à une enquête, à une réaffectation ou à lui adresser une lettre d'avertissement. Au cas où ces mesures du premier niveau ne permettent pas de remédier aux manquements graves ou systémiques ou que les efforts du PCT sont insuffisants, les sanctions ultimes peuvent être le rapatriement partiel ou total de l'unité mise en cause¹⁵²².

L'extension de telles mesures administratives, qui sanctionnaient déjà les fautes professionnelles ou les écarts de conduite, aux performances ne répondant pas aux attentes en matière de PdC, est une révolution conceptuelle dans l'application du principe de responsabilité dans les opérations de paix des Nations Unies.

Toutefois, s'il est trop tôt pour savoir si ces nouvelles mesures administratives sont appliquées sur le terrain ou pour évaluer leur incidence sur l'efficacité de la PdC, on ne peut pas s'empêcher de penser que le Secrétaire Général risque d'être confronté aux mêmes difficultés qu'il rencontre dans la mise en œuvre de ces mesures administratives pour sanctionner d'autres actes d'inconduite tels que les AES.

¹⁵²⁰ IPPAF version 2023, *op. cit.*, p. 27 et 34.

¹⁵²¹ Pour rappel, seuls les PCT disposent d'une compétence disciplinaire et pénale à l'égard de leurs contingents.

¹⁵²² IPPAF version 2023, *op. cit.*, p. 27 et 34.

En effet, ces dernières années, les mesures préventives, administratives et disciplinaires ont été renforcées, surtout pour lutter contre les abus et exploitations sexuels¹⁵²³. Dans la résolution 2272 (2016) du 11 mars 2016, le Conseil de sécurité a apporté son soutien à la politique dite de tolérance zéro du Secrétaire Général en lui permettant de rapatrier une unité militaire ou une unité de police constituée d'un contingent responsable d'AES. C'est ainsi qu'en septembre 2021, 410 soldats ont été rapatriés de la MINUSCA à la suite d'allégations d'AES contre lesquelles l'État fournisseur n'avait pris aucune mesure¹⁵²⁴. Mais la mise en œuvre de ces mesures est rare.

D'une part, c'est la gravité de la conduite répréhensible du membre du personnel qui détermine non seulement s'il y a faute, mais aussi le choix de la procédure et de la sanction appropriée¹⁵²⁵. Autrement dit, tout dépend de l'appréciation qui est faite d'un comportement par les instances dirigeantes, si tant est que ce comportement soit repéré et leur soit rapporté. En outre, quand bien même la mise en œuvre, des mesures administratives et disciplinaires à l'égard des fonctionnaires d'une part, des mesures uniquement administratives à l'égard des composantes en uniforme d'autre part, ne relèverait que du Secrétariat général, elle bute souvent contre la pression qu'exercent les États sur celui-ci.

Ainsi, de la même manière dont la nomination d'un Commandant d'une force ou d'un haut responsable civil de mission peut faire l'objet de négociations politiques, son remplacement pour résultat insatisfaisant ou manquement aux obligations peut faire l'objet d'après négociations entre l'État d'origine et le Secrétariat¹⁵²⁶. La preuve en

¹⁵²³ Voir A/71/818 et A/71/818/Corr.1 ; A/76/702. Outre les sanctions administratives et disciplinaires, on peut citer la mise en place d'un fonds d'affectation spéciale visant à offrir des services spécialisés aux victimes et aux enfants nés d'actes d'exploitation ou d'atteintes sexuelles, la mise en place d'une base de données recensant les auteurs d'AES, la mise en place de mécanismes communautaires de réception de plaintes, la création d'un poste de défenseur des droits des victimes qui collabore avec les autorités locales et les organisations de la société civile pour permettre aux victimes d'avoir accès à des procédures judiciaires rapides...

¹⁵²⁴ S/2021/867, p. 15, §. 80.

¹⁵²⁵ A/78/603, p. 4.

¹⁵²⁶ Voir à ce sujet : LUNDGREN (M.), OKSAMYTNA (K.), BOVE (V.), « Politics or Performance ? Leadership Accountability in UN Peacekeeping », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 66 (1), 2022, p. 33.

est qu'à la suite du limogeage du Commandant de la MINUSS en 2016, le Kenya, dont ce dernier est originaire, rapatria dans la foulée ses soldats au prétexte que le processus ayant conduit à cette malheureuse décision a manqué de transparence et qu'elle n'a fait l'objet d'aucune consultation formelle avec le gouvernement Kenyan¹⁵²⁷. En ce qui concerne les composantes en tenue, comme l'explique Namie DI RAZZA, il est probable que le « rapatriement » d'une unité coïncide avec la période normale de rotation des troupes, de sorte que cela passe inaperçu et permette à l'État de sauver la face¹⁵²⁸.

Depuis 2018, une base de données *ClearCheck* a été créée et recense les noms des personnes reconnues coupables de harcèlement sexuel, d'exploitation et d'atteintes sexuelles. Elle s'est inspirée du Système de suivi des fautes professionnelles et permet de vérifier les antécédents des candidats à l'embauche. Le même principe est appliqué aux composantes en tenue. Le Secrétaire Général a récemment annoncé qu'il étudie la possibilité d'étendre le champ d'application de *ClearCheck* à des manquements autres que le harcèlement sexuel, l'exploitation et les atteintes sexuelles¹⁵²⁹. Étendre ce mécanisme à des manquements ayant conduit à une protection insuffisante des civils pourrait être une bonne idée.

Il n'y a pas que le personnel des missions qui doit être sanctionné pour non-respect des obligations qui leur incombent. L'application du principe de responsabilité doit être également renforcée à l'égard de tous les États membres, puisqu'ils ont, eux aussi, le devoir de fournir à l'Organisation les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses buts et principes.

Ainsi que l'affirmait le Secrétaire Général, « [l]orsque les pays décident de mettre du personnel en uniforme à la disposition de l'Organisation, ils acceptent un certain nombre d'obligations vis-à-vis de celle-ci. Les États membres et le Secrétariat ont

¹⁵²⁷ *Ibid.*, p. 38.

¹⁵²⁸ DI RAZZA (N.), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », *op. cit.*, p. 28.

¹⁵²⁹ A/78/603, p. 6, §. 26.

également un ensemble d'obligations envers les pays fournisseurs. En vertu de ce que l'on pourrait décrire comme un "contrat" [...] »¹⁵³⁰.

Outre la sanction du non-respect des règles internes, la transparence dans l'exécution du mandat de PdC peut également être un facteur de succès des missions.

§.2. Pour une plus grande transparence dans la mise en œuvre de la PdC

L'*accountability* dans les opérations de paix exige une transparence sans laquelle il ne peut y avoir de redevabilité. C'est par le biais de la communication stratégique que la transparence est projetée au cœur des opérations de paix. Elle se traduit donc par le devoir d'information, de justification, et d'explication qui doit couvrir tous les aspects des opérations de paix des Nations Unies, y compris la protection des civils.

Dans les missions dotées d'un mandat de PdC, l'exigence de la transparence est encore plus grande, car les missions doivent gérer les attentes légitimes, mais démesurées des populations et des acteurs internationaux. Le cadre général de la communication stratégique renferme ainsi deux volets : le volet interne qui permet la diffusion de l'information entre le terrain et le Secrétariat général, puis le volet externe qui permet la diffusion de l'information entre les missions, les populations et autres acteurs externes au Secrétariat général.

Comme cela a été dit dans le rapport Hippo, « [la]communication stratégique avec la population locale, les parties au conflit, les acteurs régionaux et les autres acteurs internationaux et partenaires sur le terrain constitue un aspect essentiel de toute stratégie politique efficace »¹⁵³¹. Les acteurs internationaux sont sans doute les premiers sujets vis-à-vis desquels l'Organisation doit être transparente¹⁵³² (A). Cependant, les populations civiles, en tant que bénéficiaires du mandat de PdC,

¹⁵³⁰ A/C.5/67/10, 15 novembre 2012, §. 38.

¹⁵³¹ A/70/95-S/2015/446, p. 105, §. 306.

¹⁵³² La Russie, dans ses observations sur le projet de déclaration sur l'A4P, a estimé que « la priorité devrait être donnée à la communication et aux interactions avec les gouvernements hôtes, plutôt qu'avec la population locale et les organisations de la société civile » ; A/72/110-S/2018/815, 10 septembre 2018, p. 1.

méritent, elles aussi, d'avoir accès aux informations relatives aux mandats des opérations de paix (B).

A. La transparence vis-à-vis des acteurs internationaux

Si la communication stratégique constitue l'une des priorités de l'initiative A4P+, c'est bien parce qu'il est incontestable qu'une meilleure communication au sein du système des Nations Unies, entre le Secrétariat et les États membres, entre les Nations Unies et les autres acteurs humanitaires, pourrait contribuer à une plus grande synergie autour de la protection des civils sur le terrain.

En effet, on constate régulièrement un cloisonnement prudent entre les différentes composantes sur le terrain, entre le terrain et le siège, puis entre les différentes instances de prises de décisions du siège que sont le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétariat général. Ce cloisonnement a souvent conduit à une distorsion entre la réalité du terrain et l'idée que se font les acteurs du siège, notamment les États siégeant au Conseil de sécurité. Or il est évident que pour prendre les bonnes décisions au siège, ces acteurs ont tous besoin des bonnes informations, qui correspondent à la réalité du terrain. C'est à juste titre que le Rapport Hippo recommandait au Secrétaire Général de « toujours informer clairement le Conseil de sécurité des choix qui s'offrent à lui et formuler des recommandations sur la base d'une évaluation franche de la situation et des moyens requis »¹⁵³³.

Pour que le Secrétaire Général puisse transmettre les bonnes informations au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, les procédures de communication entre le siège et le terrain doivent être transparentes et allégées. Le personnel des missions ne doit pas craindre de transmettre des rapports fidèles des obstacles entravant l'exécution du mandat sur le terrain, car c'est sur la base de ces informations que les bonnes mesures correctives pourront être prises.

L'insuffisante implication des pays hôtes, des pays contributeurs et des acteurs régionaux aux différentes étapes du processus décisionnel, au siège des Nations Unies

¹⁵³³ A/70/95-S/2015/446, p. 44, §. 94.

et même parfois sur le terrain continue de nuire à la PdC. Les efforts déjà entrepris dans le cadre du dialogue triangulaire doivent être guidés par une réelle volonté de transparence et doivent conduire à instaurer des partenariats de confiance entre ces acteurs. Le Secrétariat et le Conseil de sécurité doivent collaborer davantage avec les pays frontaliers aux États hôtes et les acteurs régionaux, tels que l'UA, la CEEAC et la CEDEAO, afin de pouvoir tirer parti de leur proximité avec le terrain, de leur influence politique et de leur meilleure connaissance des contextes d'interventions.

Une amélioration pourrait être apportée aux interactions du Conseil de sécurité avec les acteurs de terrain. Ces interactions sont très rares et se font par le biais de réunions annuelles auxquelles prennent part les responsables des missions et ceux des composantes militaires. L'amélioration dont il s'agit ici pourrait consister en des visites régulières des membres du Conseil de sécurité sur les théâtres d'opérations avant le renouvellement des mandats, à l'appui des rapports d'évaluation du Secrétaire Général.

Enfin, un effort doit être fait dans le partage des informations issues des mécanismes d'évaluation de la performance et de contrôle du respect des normes de conduite afin que celles-ci permettent de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de la PdC dans les missions.

Par ailleurs, la même transparence qui vaut pour les acteurs internationaux vaut pour les populations locales, car leur pleine participation à la réussite de la mission en dépend.

B. La transparence vis-à-vis des bénéficiaires de la protection

Le manque de compréhension de la manière dont les mandats de PdC sont conçus et sont mis en œuvre par le personnel des missions affecte négativement l'efficacité des actions menées sur le terrain et la façon dont les civils évaluent et perçoivent les opérations de paix. Il est dû à une mauvaise gestion de la communication entre les missions et les populations locales.

Comme cela ressort du rapport Hippo, « [l]es opérations de paix des Nations Unies ont souvent des difficultés à se faire entendre de la population locale et de l'opinion

internationale. Les opérations sont parfois lentes et peu enclines à s'exprimer ; d'autres fois, leurs messages sont alambiqués ou confus. D'autres fois encore, elles semblent muettes ou repliées sur elles-mêmes, ce qui laisse aussi passer un message bien particulier »¹⁵³⁴. La conséquence directe de ce manque de compréhension est la mésinformation, la désinformation, et la contestation des missions au sein des populations qu'elles servent.

La communication stratégique, la sensibilisation ou l'information publique ne sont pas des pratiques récentes dans les opérations de paix quand bien même elles connaissent un regain d'intérêt significatif ces dernières années. En effet, le rapport Brahimi avait recommandé de doter chaque mission d'une capacité effective de communication et d'information afin « de couper court aux rumeurs, de contrecarrer la désinformation et de s'assurer la coopération de la population locale »¹⁵³⁵. La doctrine Capstone l'a réaffirmé en observant qu'à « partir du moment où la création d'une opération de maintien de la paix est envisagée, il est essentiel que les Nations Unies s'assurent que le mandat et les objectifs de la mission soient compris par la population et tous les principaux acteurs sur le terrain »¹⁵³⁶.

Pour sa part, le rapport HIPPO faisait remarquer que « les opérations de paix devraient donner la priorité à l'élaboration de stratégies de communication adaptées et dynamiques qui les aident à exécuter leur mandat. Ces stratégies devraient faire la plus large place possible à des outils de communication adaptés à des publics précis, et tenir notamment compte de l'importance de la radio pour de nombreuses populations des pays hôte et des médias sociaux pour les jeunes. Les hauts responsables des missions, notamment le personnel en tenue, devraient s'efforcer d'avoir des contacts directs avec la population à travers le pays »¹⁵³⁷.

En 2016, le Secrétariat se dote d'une politique, laquelle définit la communication stratégique comme étant une « communication ciblée ou dirigée dans le but de

¹⁵³⁴ A/70/95-S/2015/446, p. 105, §. 306.

¹⁵³⁵ A/55/305-S/2000/809, p. 30, §. 146.

¹⁵³⁶ Nations Unies, « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations », *op. cit.*, p. 92.

¹⁵³⁷ A/70/95-S/2015/446, p. 105, §. 308.

renforcer le soutien à la mission, à son mandat et à ses activités, ainsi qu'au processus de paix et aux activités connexes du pays hôte telles que les élections »¹⁵³⁸. C'est donc par la communication stratégique que les missions mettent à disposition du public les informations publiques indispensables à la compréhension des mandats et du rôle de chaque acteur. Outre la compréhension des objectifs des missions par les populations locales, une bonne communication stratégique permet aux Nations Unies de mieux gérer les attentes des populations et d'accroître leur confiance dans les missions : « [s]i les paramètres des activités des Nations Unies sont clairement expliqués à la population locale et à d'autres groupes clés, la peur et les malentendus seront réduits, la désinformation sera corrigée et l'impact sur ceux qui cherchent à perturber le processus de paix à travers les rumeurs et les mensonges sera minimisé »¹⁵³⁹.

Toutes les missions ayant un mandat de PdC se sont dotées d'une stratégie, d'une division et de moyens propres de communication et d'information publique. Dans de nombreux pays où la radio est le média de masse le plus important, la production d'émissions radiophoniques dans les langues locales contribue de manière significative à renforcer la transparence. À titre d'exemple, en RCA, la MINUSCA a créé la radio Guira FM, la seule à avoir une couverture quasi nationale, qui permet de diffuser quotidiennement les informations sur les activités de la mission en langues française et locale¹⁵⁴⁰. La création des Radios OKAPI (MONUSCO), MIRAYA (MINUSS), MIKADO (MINUSMA) répond aux mêmes objectifs.

Toutefois, ces stratégies et moyens de communication se sont révélés insuffisants ces dernières années ; à une époque où ils sont plus que jamais indispensables face à la complexité des contextes d'intervention et la multiplicité des acteurs, face au niveau sans précédent de la désinformation à l'échelle mondiale grâce aux réseaux sociaux,

¹⁵³⁸ DKPO/DPI/DFS, « Policy on strategic Communications and Public Information », Réf. 2016.11, p. 12.

¹⁵³⁹ Nations Unies, « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations », *op. cit.*, p. 92.

¹⁵⁴⁰ <https://minusca.unmissions.org/guira-fm>., consulté le 16/02/2024.

puis après la Covid qui a exacerbé la fracture sociale et la croyance en une théorie de complot¹⁵⁴¹.

Certes, il faudra adapter les moyens de communication à l'évolution des technologies d'informations et à chaque contexte afin d'interagir davantage avec les populations et mieux lutter contre la mésinformation, la désinformation et les discours de haine. Mais, il faudra surtout tenir compte de la performance des missions et de leur bonne conduite dans les stratégies de communication. Car, il y a ce que les missions disent, ce qu'elles font à raison, ce qu'elles ne font pas à tort et ce que les populations observent. Comme l'a si bien dit le rapport HIPPO, « l'intégrité et les bons résultats du personnel des missions constituent l'outil de communication le plus efficace avec la population du pays hôte »¹⁵⁴².

La manière dont les populations locales perçoivent les opérations de paix¹⁵⁴³, ce qui participe de la légitimité et de la crédibilité des Nations Unies, ne se base pas que sur les informations qu'elles entendent, d'où qu'elles viennent. C'est cette perception qui conditionne le niveau de confiance des populations et leur contribution à la réussite des missions de PdC. Une bonne part du sentiment de rejet et de déception qu'inspirent les missions est dû aux résultats insuffisants et aux actes d'inconduites, notamment les abus et exploitations sexuels à l'encontre des populations, sur lesquels l'ONU est pour le moment moins transparente et peu redevable. Autrement dit, aussi longtemps que la communication stratégique et d'influence en matière de protection des civils¹⁵⁴⁴ ne sera pas associé à un cadre de responsabilisation efficace, la légitimité et la confiance qu'inspirent les missions demeureront fragiles sur le terrain.

À cet égard, une attention particulière doit être accordée au respect de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme lorsque les missions apportent leur appui aux gouvernements hôtes, surtout si ceux-ci sont eux-mêmes responsables de

¹⁵⁴¹ SHERMAN (J.), TRITHART (A.), « Strategic Communications in UN Peace Operations : From an Afterthought to an Operational Necessity », IPI, August 2021, p. 7.

¹⁵⁴² A/70/95-S/2015/446, p. 105, §. 308.

¹⁵⁴³ TRITHART (A.), « Local perceptions of UN Peacekeeping : a look at data », IPI, September 2023, 25 p.

¹⁵⁴⁴ ONU/DOP, « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, *op. cit.*, p. 5.

graves violations de droits de l'homme. Le principe ne pas nuire (*do not harm*) doit aussi conduire les missions à protéger les civils, notamment ceux qui témoignent, fournissent des renseignements aux missions, contre toute atteinte à leur sécurité.

Enfin, les communications de crise des missions doivent être rapides, crédibles, cohérentes et accessibles. Comme le suggérait un auteur, les missions doivent « être le premier à relater la vérité ; promettre moins et apporter plus ; joindre l'acte à la parole »¹⁵⁴⁵.

¹⁵⁴⁵ KELLY (M.), *Protecting Civilians : Proposed Principles For Military Operations*, Washington, DC : Centre Henry L. Stimson, 2010, p. 31-32, cité par, MANTON (R.), « Protection des civils », *op. cit.*, p. 102. [Traduction libre]

CONCLUSION DU CHAPITRE IV

Pouvant être considérée comme une collectivité publique dans laquelle se forge et se prolonge l'action des collectivités publiques nationales¹⁵⁴⁶, « il est en effet de bonne pratique et conforme à ce que la morale autant que la raison tiennent pour juste »¹⁵⁴⁷ que l'Organisation des Nations Unies, à l'instar d'autres organisations internationales publiques et des États, soit soumise à l'obligation de rendre des comptes (*accountability*) de ses actions, notamment de la protection des civils dans ses opérations de paix.

Bien que des mécanismes de responsabilisation soient mis en place à travers le contrôle de la performance des missions et le contrôle du respect des normes de conduite, ceux-ci nécessitent d'être renforcés, réellement appliqués et axés sur la protection des civils. Une attention renouvelée doit être accordée aux mécanismes d'examen et d'évaluation indépendants des missions de sorte à s'assurer d'une plus grande objectivité des recommandations et leur acceptabilité par tous les acteurs impliqués.

Il doit en être de même pour la communication stratégique et transparente dans les opérations de paix. Le Secrétariat doit œuvrer davantage pour instaurer un dialogue franc et constructif entre toutes les parties prenantes à la protection des civils.

¹⁵⁴⁶ LAGRANGE (E.), « La catégorie « organisation internationale » », dans LAGRANGE (E.), SOREL (J-M.) (dir.), *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 63-66.

¹⁵⁴⁷ KAMTO (M.), *Droit international de la gouvernance*, Pedone, 2013, p. 53-54.

CONCLUSION DU TITRE II

Que ce soit dans les ordres juridiques nationaux ou internationaux, les États, les organisations internationales et même les individus doivent s'abstenir de commettre les crimes les plus graves et empêcher leur commission. Il s'agit d'obligations juridiques qui s'imposent à ceux-ci, en tant qu'entités distinctes dotées de personnalités juridiques propres.

L'exécution du mandat de protection des civils n'exige pas seulement de garantir le respect du droit pendant un conflit, mais de ne pas nuire soi-même aux civils. Elle implique également l'accès à la justice et la réparation des préjudices causés aux civils. Selon le statut de l'acteur en cause, il peut s'agir de la responsabilité pénale, civile ou internationale. Parfois, les personnes affectées ne peuvent pas faire valoir leurs griefs, soit en raison de l'absence de mécanismes appropriés, soit en raison d'un manque de transparence autour des rares mécanismes existants ou encore en raison de leur inefficacité ; ce qui constitue en soi un manquement à l'obligation de protection.

La protection des civils ne saurait prospérer dans les opérations de paix des Nations Unies sans qu'on ne demande à tous les acteurs qui y prennent part, à tous les niveaux, de rendre compte et d'assumer les manquements à leurs devoirs et obligations de protection fussent-elle de nature principale ou secondaire.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

Les menaces qui pèsent généralement sur les civils dans un conflit armé étant multifactorielles et de nature variée, seule une approche associant des actions politiques, humanitaires et militaires peut durablement leur assurer une protection efficace. C'est en cela que la protection des civils dans les opérations de paix présente un avantage comparatif et relève d'une responsabilité collective.

D'abord, même s'il est vrai que « l'affaiblissement d'un État tend à transformer ses problèmes internes en problèmes internationaux »¹⁵⁴⁸, aucune mission de paix ne peut efficacement remplir son mandat de PdC, si l'État hôte et sa population ne sont pas coopératifs et si tous les acteurs étrangers n'adoptent pas une approche politique cohérente à leur égard. En outre, plusieurs missions de paix peinent aujourd'hui à asseoir leur autorité parce qu'il leur manque le soutien stratégique nécessaire pour jouer un rôle politique efficace et s'opposer aux restrictions du gouvernement hôte qui entravent la mise en œuvre des mandats de PdC.

Au-delà du soutien stratégique indispensable aux missions, il leur faut aussi les ressources nécessaires, des directives claires et la formation appropriée sur la manière de remplir leur mandat de PdC. Tout cela n'est possible que si chaque acteur voit dans la protection des civils l'exécution d'une obligation juridique dont il devra rendre compte.

Comme le reconnaissent certains États au Conseil de sécurité, la pertinence ou l'inutilité, la réussite ou l'échec de l'Organisation se mesurent à l'aune des vies sauvées : « chaque vie perdue, chaque personne blessée, chaque déplacé, chaque réfugié, représente un échec [collectif] »¹⁵⁴⁹.

¹⁵⁴⁸ SUR (S.), « Sur quelques tribulations de l'État dans la société internationale », *RGDIP*, n° 97, 1993, p. 894.

¹⁵⁴⁹ S/PV.7951, 25 mai 2017, p. 18. État plurinational de Bolivie. Voir aussi, S/PV.6650, p. 29 (Nigeria).

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les opérations de paix sont à la croisée des chemins. Entre promesses suscitées et espoirs douchés, entre progrès¹⁵⁵⁰ et procès¹⁵⁵¹, elles chancellent et ne convainquent pas, quant à leurs capacités à protéger les civils dans les conflits armés internes. Et pourtant, elles restent à ce jour, l'outil le plus complet, consensuel, efficace¹⁵⁵², « l'horizon indépassable »¹⁵⁵³, dans la gestion des crises violentes¹⁵⁵⁴.

Bien que n'étant pas une fonction prescrite par la Charte des Nations Unies, la protection des civils s'est progressivement imposée comme une activité indissociable du maintien de la paix et de sécurité internationales confié au Conseil de sécurité. À la confluence du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et même du droit international pénal, la protection des civils dans les opérations de paix s'apparente, au-delà de la Charte, à la mise en œuvre par les États de l'obligation coutumière qui leur incombe de « respecter et de faire rester le DIH »¹⁵⁵⁵, et celle de « coopérer afin de mettre fin aux violations graves de normes impératives »¹⁵⁵⁶.

En concevant la PdC dans les opérations de paix comme étant à la fois une tâche spécifique des Casques bleus et le résultat ultime auquel conduit l'accomplissement de toutes les autres tâches du mandat par tous les autres acteurs d'une mission, la PdC

¹⁵⁵⁰ DOYLE (M. W.), SAMBANIS (N.), *Making War and Building Peace : United Nations Peace Operations*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 2006, p. 122. DORN (A. W.), COLLINS (R.), « Peacekeeping works : The UN can help end civil wars », *International Journal* 2020, vol. 75 (1), p. 95-103.

¹⁵⁵¹ AUTESSERRE (S.), « The crisis of peacekeeping: Why the UN can't end wars », *Foreign Affairs* 98, n° 1, 2019, *op. cit.* ; WEINSTEIN (J. M.), « Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective », Washington, DC, Center for Global Development, CGD Working Paper 57, 2005.

¹⁵⁵² Voir, entre autres, S/PRST/2022/5, S/PRST/2021/17, S/PRST/2021/11.

¹⁵⁵³ HATTO (R.), *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, *op. cit.*, p. 73.

¹⁵⁵⁴ BARA (C.), HULTMAN (L.), « Just Different Hats ? Comparing UN and Non-UN Peacekeeping », *International Peacekeeping*, vol. 27, n° 3, 2020, p. 341-368.

¹⁵⁵⁵ Voir Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II, paragraphe 2B.

¹⁵⁵⁶ Voir Partie II, Titre II, Chapitre III, Section I, paragraphe 1A.

est devenue le centre de gravité des mandats des opérations de paix, le critère essentiel à l'aune duquel les populations civiles évaluent désormais l'utilité de la présence de l'ONU dans leur pays.

Si à l'origine, la plupart des planificateurs, du personnel civil et militaire manquaient d'orientations claires sur la manière d'aborder les mandats de PdC, ces dix dernières années, elles se sont appuyées sur un cadre juridique, conceptuel et opérationnel de PdC, très ambitieux. En dépit des progrès remarquables réalisés dans la clarification conceptuelle des mandats, dans leur planification et dans leur exécution, les résultats des missions sur le terrain contrastent avec les attentes que suscitent les mandats de PdC.

En raison de la complexité des mandats de protection des civils et de la diversité des acteurs qui y contribuent, il n'est pas aisé de définir ce qu'est un mandat de PdC réussi, de sorte que tout est une question d'interprétation. Par exemple, si pendant que des civils continuent de faire l'objet d'attaques armées (échec de la protection physique), une mission de paix réussit à faire signer aux belligérants un accord de paix (protection par le processus politique), les acteurs internationaux considéreront cet accord de paix comme étant une avancée décisive dans la mise en œuvre du mandat de PdC, car à long terme, il participe de la mise en place d'un environnement protecteur et de la réduction de la violence armée. Mais, parce que bien souvent, les retombées de cet accord ne sont pas immédiates pour les populations civiles, celles-ci ont tendance à réduire le mandat des missions à la tâche de protection physique en occultant toutes les autres dimensions du mandat de PdC. Tout dépend donc de la position dans laquelle on se trouve, des indicateurs pris en compte, de la méthodologie appliquée à l'analyse des résultats.

Bien que plusieurs études aient permis d'établir l'effet utile de la simple présence des opérations de paix des Nations Unies sur la réduction de la violence armée contre les civils dans les pays d'intervention¹⁵⁵⁷, il n'en reste pas moins vrai que plusieurs défis restent à relever si tant est qu'on veuille que l'effectivité de la PdC soit efficiente à tout point de vue.

¹⁵⁵⁷ Voir les exemples donnés par le SG dans son « rapport sur la performance globale des opérations de paix des Nations Unies », S/2023/646, p. 3, §. 8.

Les opérations de paix ont toujours su s'adapter aux différentes situations dans lesquelles elles interviennent. Mais, elles semblent avoir atteint leur limite, dans des contextes comme celui du Mali où il a fallu protéger les civils sur fond de crise sanitaire, de crise environnementale et de violence armée à caractère terroriste. Non seulement les soldats de la paix sont incapables d'assurer une protection physique aux civils et à eux-mêmes, mais le niveau élevé de violence et le manque d'équipement approprié pour opérer dans de tels environnements rendent leur présence imperceptible.

Globalement, dans leur configuration actuelle, les opérations de paix ne correspondent plus à ce qu'attendent les communautés locales d'elles. L'époque où elles servaient de forces d'interposition et d'observation est révolue. Les contextes de déploiement actuels nécessitent incontestablement des forces en nombre important, bien équipées, bien formées, mobiles, proactives, motivées et déterminées à combattre ceux qui prennent les civils pour cibles.

Le problème majeur auquel est confrontée la protection des civils dans les opérations de paix n'est finalement pas un manque d'analyses ou de propositions, mais un manque de volonté politique manifeste, commune et cohérente, que ce soit sur les aspects politiques ou opérationnels, au siège et sur le terrain. L'efficacité de la protection des civils dépend de la volonté politique des membres du Conseil de sécurité, des pays fournisseurs de troupes, des contributeurs financiers, du Secrétariat général, du gouvernement hôte et de ses populations. Comme le dit l'adage, « là où il y a de la volonté, il y a un chemin ».

Cette volonté politique commune et cohérente d'agir est très importante, car elle est préalable nécessaire à l'octroi des ressources suffisantes aux missions, au renforcement de la capacité des missions à mieux protéger les civils, et à l'existence d'un leadership solide autour des missions.

Au Conseil de sécurité, la volonté politique commune des États membres doit conduire à l'adoption de mandats réalistes, clairs et séquencés permettant aux missions de savoir ce qui est réellement attendu des missions de paix en matière de PdC. Cette volonté politique doit aussi conduire à l'abandon de certaines restrictions contenues dans les mandats de PdC qui, certes, permettent d'éclairer les contours d'un mandat de PdC,

mais finissent par constituer un prétexte derrière lequel s'abritent les Nations Unies, telle une police d'assurance, pour justifier l'insuffisante protection des civils.

Des actions énergiques, offensives et proactives sont nécessaires pour exécuter les mandats de protection des civils dans les cas où certains acteurs s'opposent aux initiatives de résolution pacifique des conflits. L'engagement politique des États fournisseurs de troupes et des contributeurs financiers doit se traduire par une meilleure formation des composantes en tenue, l'amélioration des équipements, et l'abandon des restrictions incompatibles avec les règles d'engagements et les directives de police sur le terrain. Sans réelle volonté politique des pays fournisseurs de troupes et des membres du Conseil de sécurité, et sans leur vision commune de ce que doit être une mission de paix robuste et comment celle-ci doit se traduire sur le terrain aux fins de PdC, les membres des missions continueront à risquer leur vie et celle des civils qu'ils sont censés protéger. La stratégie de la présence dissuasive n'est pertinente que lorsqu'elle ne présage pas de l'incapacité et du manque de volonté des missions à faire usage de la force pour protéger les civils. La primauté de la politique ne doit pas servir de prétexte à toute forme d'inaction alors qu'il peut en être autrement.

Les opérations de paix font souvent l'objet de critiques plus que les États hôtes, passant sous silence la responsabilité première de ces derniers dans la protection de leur propre population. Le manque de coopération du gouvernement constitue aujourd'hui un obstacle sérieux à la mise en œuvre du mandat de PdC.

Aussi fort et solide que soit l'engagement des acteurs internationaux, aucun mandat de protection des civils ne peut aboutir sans l'engagement ferme et la participation entière des bénéficiaires des mandats de PdC que sont les populations civiles et l'État hôte. En effet, le consentement fiable d'un gouvernement hôte et sa volonté de coopérer avec une mission de paix sont indispensables au succès d'un mandat de PdC. Les populations locales saisissent mieux les dynamiques des conflits qui les touchent et en détiennent les solutions plus que quiconque. Il doit être tenu compte de leurs priorités et de leurs besoins dans l'élaboration des stratégies de protection auxquelles elles doivent prendre part.

Quand bien même elle serait mue par la solidarité internationale, la protection des civils, mandatée par une résolution du Conseil de sécurité, reste une obligation juridique positive qui doit être mise en œuvre avec toute la diligence nécessaire. Toute

inaction ou omission délibérée en matière de PdC doit pouvoir donner lieu à la mise en jeu de la responsabilité des acteurs responsables sachant qu'elle peut prendre plusieurs formes. Plusieurs réformes initiées ces dernières années rendent compte de la détermination du Secrétariat général, un peu moins des États, d'améliorer la protection des civils dans les opérations de paix, par la sanction des mauvaises performances et du non-respect des normes de conduites des opérations de paix. Ces efforts sont forts appréciables, mais ne pourront être concluants que s'ils sont soutenus par les États membres.

Au moment où le multilatéralisme tant nécessaire à la réussite des opérations de paix bat de l'aile, où on assiste avec inquiétude à la clôture de la MINUSMA et au désengagement de la MONUSCO alors que beaucoup de choses restent à faire dans ces pays, c'est peu dire qu'une brume épaisse de pessimisme plane sur l'avenir des mandats de protection des civils et des opérations de paix des Nations Unies. Est-ce à dire qu'on assiste à leur déclin irrémédiable ?

Assurément pas, car il suffit de retracer les soixante-quinze années d'histoire des opérations de paix pour se convaincre que : « la réforme est un processus continu [et que] l'amélioration reste toujours possible »¹⁵⁵⁸. En attendant, il ne faudra pas perdre de vue que la meilleure protection, au-delà de celle confiée aux opérations de paix, reste la prévention des conflits armés¹⁵⁵⁹, une autre mission que l'Organisation tente de remplir, tant bien que mal, depuis sa création.

¹⁵⁵⁸ A/47/277-S/24111, *op. cit.*, p. 26, §. 85.

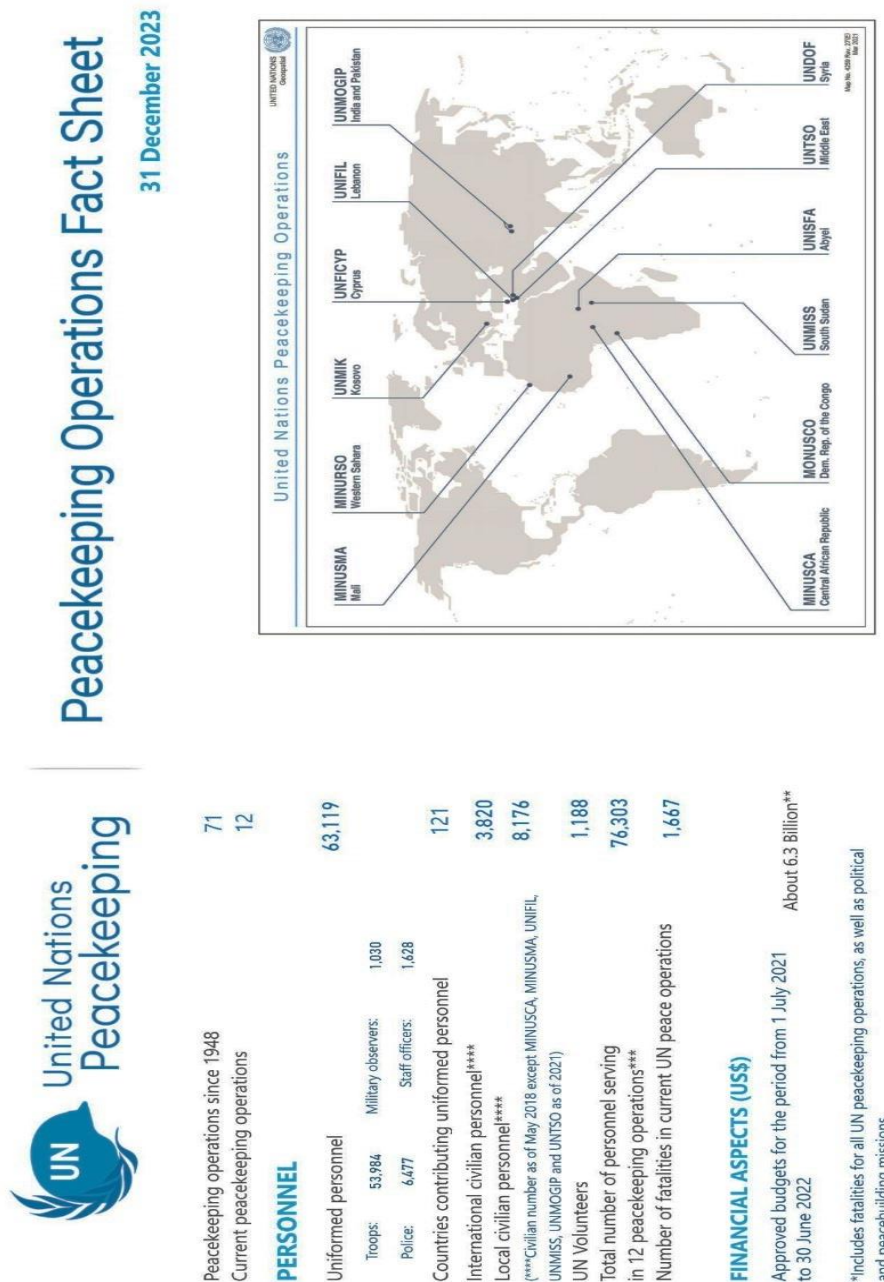
¹⁵⁵⁹ La prévention apparaît ici plus bénéfique que la protection d'autant que même « les guerres conduites dans le respect scrupuleux des normes du DIH restent, en effet, avant tout caractérisées par la souffrance, la mort et la désolation ». HENRY (E.), *Le principe de nécessité militaire. Histoire et actualité d'une norme fondamentale du droit international humanitaire*, Paris, Pedone, 2016, p. 444 ; Voir aussi, BALMOND (L.), *Droit international humanitaire*, Bréal, 2020, p. 204.

ANNEXES

ANNEXE 1

- Fiche descriptive des opérations de paix en cours et leurs chiffres

Source : <https://peacekeeping.un.org/en/data>



Mission	Established	Military Observers	Troops	Staff Officer	Police	International Civilians	Local Civilians	UN Volunteers	Total	Fatalities	Budget (US\$)
UNTSO	May 1948	151				82	150		383	52	36.50 million (2021) *
UNMOGIP	January 1949	39				21	47		107	13	10.52 million (2021) *
UNDOF	May 1974		1,070	59		46	79		1,254	58	65.5 million
UNIFIL	March 1978		9,353	202		244	565		10,364	333	510.25 million
MINURSO	April 1991	190	20	9	2	72	158	15	466	20	60.9 million
UNMIK	June 1999	8			10	97	215	21	351	56	44.19 million
UNISFA	June 2011	118	3,040	122	40	141	76	34	3,571	52	280.58 million
UNFICYP	March 1964		754	49	68	36	115		1,022	183	57.56 million
MINUSMA	April 2013		440	0	176	805	2,579	89	4,089	311	1.26 billion
UNMISS	July 2011	223	13,249	426	1,549	854	1,414	428	18,143	131	1.2 billion
MONUSCO	January 2010	152	12,529	342	1,626	769	2,201	314	17,933	271	1.12 billion
MINUSCA	April 2014	149	13,529	419	3,006	653	577	287	18,620	187	1.11 billion
Total		1,030	53,984	1,628	6,477	3,820	8,176	1,188	76,303	1,667	

UNTSO - UN Truce Supervision Organization
 UNMOGIP - UN Military Observer Group in India and Pakistan
 UNFICYP - UN Peacekeeping Force in Cyprus
 UNDOF - UN Disengagement Observer Force
 UNIFIL - UN Interim Force in Lebanon
 MINURSO - UN Mission for the Referendum in Western Sahara

MONUSCO - United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
 UNISFA - United Nations Interim Security Force for Abyei
 UNMISS - United Nations Mission in the Republic of South Sudan
 MINUSMA* - MISSION CLOSED IN JUNE 2023 -- United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
 MINUSCA - United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
 UNMIK - UN Interim Administration Mission in Kosovo

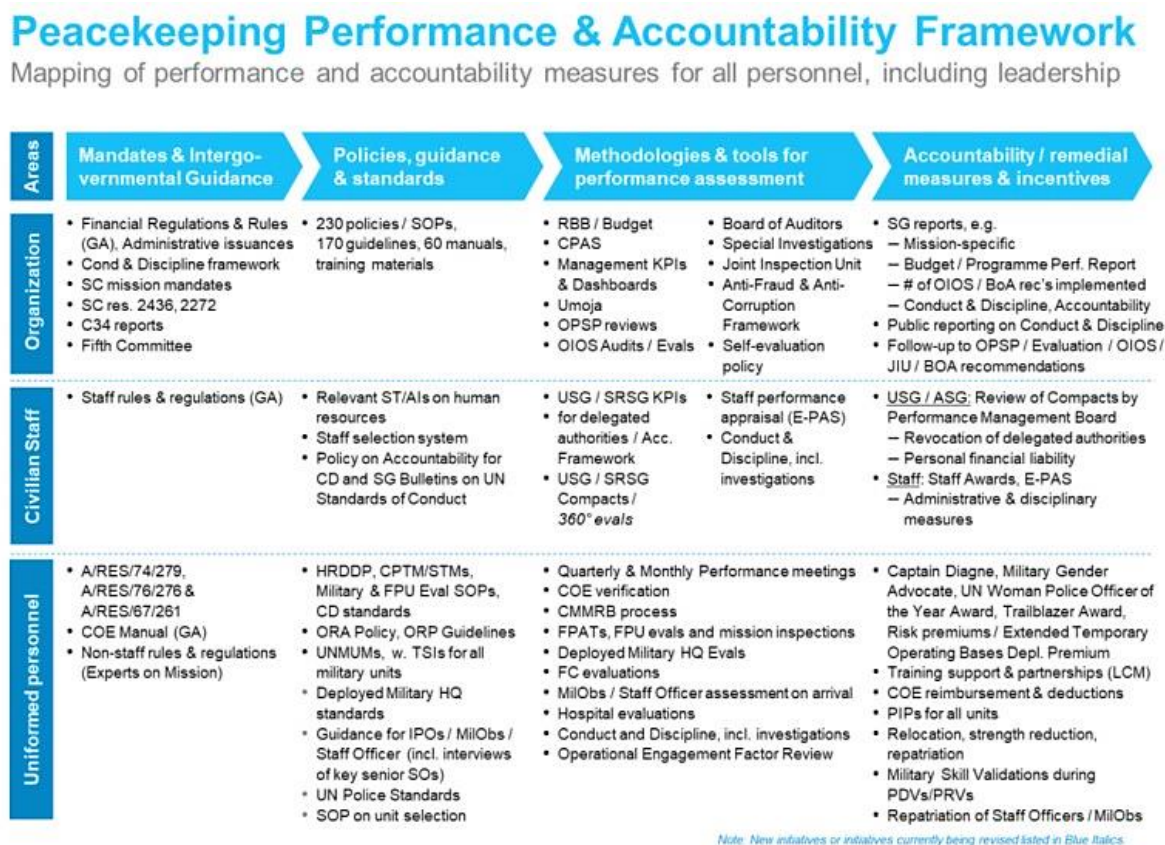
*UNTSO and UNMOGIP are funded from the UN regular budget.

**This amount finances 10 United Nations peacekeeping missions, supports logistics for the African Union Mission in Somalia (AMISOM) through the United Nations Support Office in Somalia (UNSO), and provides support, technology and logistics to all peace operations through global service centres in Brindisi (Italy) and Valencia (Spain) and a regional service centre in Entebbe (Uganda).

Prepared by the Peace and Security Section of the United Nations Department of Global Communications,
 in consultation with the Department of Peace Operations, Department of Operational Support — DGC/1634/Rev. 271 December 2023

ANNEXE 2

- [Cartographie du cadre intégré de responsabilité et de gestion de la performance dans les missions de maintien de la paix \(version de novembre 2023\)](#) [en ligne] consulté le 2 février 2024.



Légende :

Cette cartographie résume les mécanismes internes de contrôle de la performance et de responsabilisation examinés au paragraphe 1, de la Section I, du dernier chapitre de la thèse.

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES PRIMAIRES

I. Conventions internationales

- Charte des Nations Unies, 26 juin 1945.
- Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946.
- Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948.
- Convention de Genève I pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949.
- Convention de Genève II pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949.
- Convention de Genève III relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949.
- Convention de Genève IV relative à la protection des civils en temps de guerre, 12 août 1949.
- Convention de la Haye relative à la protection des biens culturels en période de conflit armé, 14 mai 1954.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966.
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), adopté le 8 juin 1977.
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), adopté le 8 juin 1977.

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984.
- Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989.
- Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé du 9 décembre 1994.
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998.

II. Documents et rapports officiels

A. Documents et rapports officiels de l'ONU

1. Documents du Conseil de sécurité

a. Résolutions thématiques

Sur les opérations de paix des Nations Unies	Sur la Protection des civils en période de conflit armé	Sur les femmes, la paix et la sécurité	Sur les enfants dans les conflits armés	Autres catégories de personnes vulnérables et leurs biens
S/RES/2086(2013)	S/RES/1265(1999)	S/RES/1325(2000)	S/RES/1261(1999)	S/RES/1208(1998)
S/RES/2167(2014)	S/RES/1296(2000)	S/RES/1820(2008)	S/RES/1314(2000)	S/RES/1738(2006)
S/RES/2185(2014)	S/RES/1612(2005)	S/RES/1888(2009)	S/RES/1379(2001)	S/RES/2222(2015)
S/RES/2272(2016)	S/RES/1674(2006)	S/RES/1889(2009)	S/RES/1460(2003)	S/RES/2286(2016)
S/RES/2378(2017)	S/RES/1894(2009)	S/RES/1960(2010)	S/RES/1539(2004)	S/RES/2171(2014)
S/RES/2382(2017)	S/RES/2175(2014)	S/RES/2106(2013)	S/RES/1612(2005)	S/RES/2436 (2018)
S/RES/2447(2018)	S/RES/2417(2018)	S/RES/2122(2013)	S/RES/1882(2009)	S/RES/2474 (2019)
S/RES/2518(2020)	S/RES/2475(2019)	S/RES/2242(2015)	S/RES/1998(2011)	S/RES/2475 (2019)
S/RES/2538(2020)	S/RES/2573(2021)	S/RES/2467(2019)	S/RES/2068(2012)	S/RES/2573 (2021)
S/RES/2589(2021)		S/RES/2493(2019)	S/RES/2143(2014)	
S/RES/2594(2021)		S/RES/2538(2020)	S/RES/2225(2015)	
S/RES/2668(2022)				

b. Résolutions d'espèces ou de type opérationnel des plus grandes missions ayant pour mandat la PdC

MONUSCO	MINUSS	MINUSCA	MINUSMA
S/RES/2717 (2023)	S/RES/2683 (2023)	S/RES/2709 (2023)	S/RES/2690 (2023)
S/RES/2666 (2022)	S/RES/2677 (2023)	S/RES/2659 (2022)	S/RES/2649 (2022)
S/RES/2641 (2022)	S/RES/2633 (2022)	S/RES/2605 (2021)	S/RES/2640 (2022)
S/RES/2612 (2021)	S/RES/2625 (2022)	S/RES/2588 (2021)	S/RES/2590 (2021)
S/RES/2556 (2020)	S/RES/2577 (2021)	S/RES/2566 (2021)	S/RES/2584 (2021)
S/RES/2502 (2020)	S/RES/2567 (2021)	S/RES/2552 (2020)	S/RES/2541 (2020)

S/RES/2409 (2018)	S/RES/2521 (2020)	S/RES/2536 (2020)	S/RES/2531 (2020)
S/RES/2388 (2017)	S/RES/2514 (2020)	S/RES/2507 (2020)	S/RES/2484 (2019)
S/RES/2348 (2017)	S/RES/2459 (2019)	S/RES/2499 (2019)	S/RES/2480 (2019)
S/RES/2293 (2016)	S/RES/2428 (2018)	S/RES/2488 (2019)	S/RES/2432 (2018)
S/RES/2277 (2016)	S/RES/2406 (2018)	S/RES/2454 (2019)	S/RES/2423 (2018)
S/RES/2211 (2015)	S/RES/2392 (2017)	S/RES/2448 (2018)	S/RES/2391 (2017)
S/RES/2198 (2015)	S/RES/2353 (2017)	S/RES/2436 (2018)	S/RES/2374 (2017)
S/RES/2147 (2014)	S/RES/2327 (2016)	S/RES/2387 (2017)	S/RES/2364 (2017)
S/RES/2136 (2014)	S/RES/2326 (2016)	S/RES/2339 (2017)	S/RES/2359 (2017)
S/RES/2098 (2013)	S/RES/2304 (2016)	S/RES/2301 (2016)	S/RES/2295 (2016)
S/RES/2078 (2012)	S/RES/2302 (2016)	S/RES/2281 (2016)	S/RES/2227 (2015)
S/RES/2076 (2012)	S/RES/2290 (2016)	S/RES/2262 (2016)	S/RES/2164 (2014)
S/RES/2053 (2012)	S/RES/2252 (2015)	S/RES/2217 (2015)	S/RES/2100 (2013)
S/RES/2021 (2011)	S/RES/2241 (2015)	S/RES/2196 (2015)	
S/RES/1991 (2011)	S/RES/2223 (2015)	S/RES/2181 (2014)	
S/RES/1925 (2010)	S/RES/2206 (2015)	S/RES/2149 (2014)	
	S/RES/2187 (2014)		
	S/RES/2155 (2014)		
	S/RES/2132 (2013)		
	S/RES/2109 (2013)		
	S/RES/2057 (2012)		
	S/RES/1996 (2011)		

c. Déclarations du Président du CS et Procès-verbaux sur la PdC

Déclarations du Président du CS	P.V de séances du CS sur la PdC
S/PRST/1999/6, 12 février 1999	S/PV.3977, 12 février 1999
S/PRST/2002/6, 15 mars 2002	S/PV.3978, 12 février 1999
S/PRST/2002/41, 20 décembre 2002	S/PV.4660, 10 décembre 2002
S/PRST/2003/27, 15 décembre 2003	S/PV.4877, 9 décembre 2003
S/PRST/2004/46, 14 décembre 2004	S/PV.6354, 17 décembre 2010
S/PRST/2005/25, 21 juin 2005	S/PV.6354, 17 décembre 2010
S/PRST/2008/18, 27 mai 2008	S/PV.6603, 26 août 2011
S/PRST/2009/1, 14 janvier 2009	S/PV.7564, 20 novembre 2015
S/PRST/2010/25, 22 novembre 2010	S/PV.7910, 31 mars 2017
S/PRST/2013/2, 12 février 2013	S/PV.7951, 25 mai 2017
S/PRST/2014/3, 12 février 2014	S/PV.8218, 28 mars 2018
S/PRST/2015/23, 8 décembre 2015	S/PV.8534, 23 mai 2019
S/PRST/2018/18, 21 septembre 2018	S/PV.8556, 20 juin 2019

S/PRST/2020/6, 29 avril 2020	S/PV.9082, 29 juin 2022
	S/PV.9274, 6 mars 2023
	S/PV.9281, 15 mars 2023

2. Documents de l'Assemblée générale des Nations Unies

a. Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies

- A/RES/77/333, 1 septembre 2023, « Action de l'Organisation des Nations Unies concernant l'exploitation et les atteintes sexuelles ».
- A/RES/77/304, 7 juillet 2023, « Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix ».
- A/RES/76/279, 7 juillet 2022, « Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix ».
- A/RES/76/276, 7 juillet 2022, « Taux de remboursement aux pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police ».
- A/RES/76/239, 4 janvier 2022, « Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies ».
- A/RES/66/290, 10 septembre 2012, « Suite donnée au paragraphe 143 sur la sécurité humaine du Document final du Sommet mondial de 2005 ».
- A/RES/66/100, 27 février 2012, « Responsabilité des organisations internationales ».
- A/RES/60/147, 16 décembre 2005, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violation graves du droit international humanitaire ».
- A/RES/60/1, 24 octobre 2005, « Document final du Sommet mondial de 2005 ».
- A/RES/56/83, 28 janvier 2002, « Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ».

- A/RES/3318 (XXIX), 14 décembre 1974, « déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé ».
- A/RES/2675 (XXV), 9 décembre 1970, « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé ».

b. Rapports du Comité spécial des opérations de maintien de la paix

A/77/19 (2023)	A/76/19 (2022)
A/75/19 (2021)	A/74/19 (2020)
A/73/19 (2019)	A/72/19 (2018)
A/71/19 (2017)	A/70/19 (2016)
A/69/19 (2015)	A/68/19 (2014)
A/67/19 (2013)	A/66/19 (2012)
A/65/19 (2011)	A/64/19 (2010)
A/63/19 (2009)	A/62/19 (2008)

c. Travaux de la Commission du droit international

- Projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*) et commentaires y relatifs, *Annuaire...2022*, volume II (2e partie).
- Projets de conclusion sur la détermination du droit international coutumier et commentaires y relatifs, *Annuaire...2018*, volume II (2e partie).
- Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs, *Annuaire...2011*, volume II (2e partie).
- Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, *Annuaire 2001*, volume II (2e partie).

3. Documents du Secrétariat général

a. Rapports au CS sur la Protection des civils et autres catégories de personnes en période de conflit armé

La PdC en période de conflit	Les femmes, la paix et la sécurité	Les enfants dans les conflits armés
S/2023/345	S/2023/725	S/2023/99
S/2022/381	S/2020/946	S/2022/856
S/2019/373	S/2019/800	S/2022/428
S/2018/462	S/2018/900	S/2021/882
S/2017/414	S/2017/861	S/2020/1205
S/2016/447	S/2016/822	S/2020/1105
S/2015/453	S/2015/716	S/2020/1030
S/2013/689	S/2013/525	S/2020/525
S/2012/376	S/2012/732	S/2019/509
S/2010/579	S/2011/598	S/2017/821
S/2009/277	S/2010/498	S/2016/360
S/2007/643	S/2010/466	S/2016/133
S/2005/740	S/2010/173	S/2015/409
S/2004/431	S/2009/465	S/2014/884
S/2002/1300	S/2008/622	S/2014/453
S/2001/331	S/2007/567	S/2014/339
S/1999/957	S/2006/770	S/2014/267
S/1998/883	S/2005/636	S/2013/245
S/1998/318	S/2004/814	S/2011/250
	S/2002/1154	S/2010/181
		S/2009/158
		S/2007/757
		S/2006/826
		S/2005/72
		S/2003/1053

		S/2002/1299
		S/2001/852
		S/2000/712

b. Rapports du SG sur les plus grandes missions ayant pour mandat la PdC (2023-2013)

MONUSCO	MINUSS	MINUSCA	MINUSMA
S/2023/932	S/2023/976	S/2023/769	S/2023/402
S/2023/691	S/2023/657	S/2023/442	S/2023/236
S/2023/574	S/2023/433	S/2023/108	S/2023/36
S/2023/451	S/2023/135	S/2022/762	S/2023/21
S/2023/208	S/2022/918	S/2022/491	S/2022/731
S/2022/892	S/2022/689	S/2022/119	S/2022/446
S/2022/252	S/2022/468	S/2021/867	S/2022/278
S/2021/987	S/2022/156	S/2021/571	S/2021/1117
S/2021/807	S/2021/1015	S/2021/146	S/2021/844
S/2021/587	S/2021/784	S/2020/994	S/2021/657
S/2021/274	S/2021/566	S/2020/545	S/2021/519
S/2020/1150	S/2021/172	S/2020/124	S/2020/1281
S/2020/919	S/2020/1180	S/2019/822	S/2020/952
S/2020/554	S/2020/890	S/2019/498	S/2020/476
S/2020/214	S/2020/536	S/2018/922	S/2020/223
S/2019/905	S/2020/145	S/2018/611	S/2019/782
S/2019/776	S/2019/936	S/2018/125	S/2019/454
S/2019/575	S/2019/741	S/2017/865	S/2019/262
S/2019/218	S/2019/722	S/2017/597	S/2018/866
S/2019/6	S/2019/491	S/2017/473	S/2018/541
S/2018/882	S/2019/191	S/2017/94	S/2018/273
S/2018/655	S/2018/1103	S/2016/824	S/2017/1105
S/2018/174	S/2018/831	S/2016/565	S/2017/811
S/2018/16	S/2018/609	S/2016/342	S/2017/478

S/2017/826	S/2018/163	S/2016/305	S/2017/271
S/2017/824	S/2018/143	S/2015/918	S/2016/1137
S/2017/565	S/2017/1011	S/2015/576	S/2016/819
S/2017/206	S/2017/784	S/2015/227	S/2016/498
S/2016/1130	S/2017/505	S/2014/857	S/2016/281
S/2016/833	S/2017/328	S/2014/562	S/2015/1030
S/2016/579	S/2017/224	S/2014/373	S/2015/732
S/2016/233	S/2016/951	S/2014/142	S/2015/426
S/2015/1031	S/2016/950		S/2015/219
S/2015/741	S/2016/552		S/2014/943
S/2015/486	S/2016/341		S/2014/692
S/2015/172	S/2016/138		S/2014/403
S/2014/957	S/2015/902		S/2014/229
S/2014/956	S/2015/899		S/2014/1
S/2014/698	S/2015/655		S/2013/582
S/2014/450	S/2015/296		S/2013/338
S/2014/157	S/2015/118		S/2013/189
S/2013/757	S/2014/821		
S/2013/581	S/2014/708		
S/2013/388	S/2014/537		
S/2013/96	S/2014/158		
	S/2013/651		
	S/2013/366		
	S/2013/140		

c. Rapports du SG relatifs à l'application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix

A/78/587	A/78/587/Add.1	2023
A/77/573		2022
A/76/505	A/76/505/Add.1	2021
A/75/563	A/75/563/Add.1	2020

A/74/533		2019
A/73/480	A/73/480/Add.1	2018
A/72/573	A/72/573/Add.1	2017
A/71/587	A/71/587/Add.1	2016
A/70/579	A/70/579/Add.1	2016
A/69/642	A/69/642/Add.1	2014
A/68/652		2013
A/67/632	A/67/632/Add.1	2012
A/66/619	A/66/619/Add.1	2011
A/65/680	A/65/680/Add.1	2010
A/64/573	A/64/573/Add.1	2009

d. Autres rapports du SG adressés à l'AG ou au CS sur des sujets en lien avec la PdC

- A/78/678, 19 décembre 2023, « Treizième rapport sur l'application du principe de responsabilité : renforcement de l'application du principe de responsabilité au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ».
- A/78/603, 20 novembre 2023, « Pratique suivie par le Secrétaire général en matière disciplinaire et en cas de faits constitutifs d'infraction pénale : période du 1er janvier au 31 décembre 2022 ».
- S/2023/646, 1^{er} septembre 2023, « Performance globale des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ».
- A/77/CRP.1/Add.8, 3 juillet 2023, « Notre programme commun| Note d'orientation n°9 : un nouvel agenda pour la paix ».
- A/77/771, 24 février 2023, « Budget du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1er juillet 2023 au 30 juin 2024 ».
- A/75/982, 5 août 2021, « Notre programme commun ».

- A/70/357–S/2015/682, 2 septembre 2015, « L’avenir des opérations de paix des Nations Unies : application des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d’étudier les opérations de paix ».
- A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015, Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d’étudier les opérations de paix des Nations Unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l’action en faveur des populations ».
- S/2015/3, 5 janvier 2015, « Réflexion sur les enseignements tirés de l’expérience acquise lors du passage des opérations de paix de l’Union africaine aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Mali et en République centrafricaine ».
- A/67/775-S/2013/110, 5 mars 2013, « Politique de diligence voulue en matière de droits de l’homme dans le contexte de la fourniture d’appui par l’ONU à des forces de sécurité non onusiennes ».
- A/61/494, 3 octobre 2006 : « Projet révisé de modèle de mémorandum d’accord entre l’Organisation des Nations Unies et [l’État participant] fournissant des ressources à une opération de maintien de la paix des Nations Unies ».
- A/59/2005, 24 mars 2005, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l’homme ».
- A/59/710, 24 mars 2005, « Stratégie globale visant à éliminer l’exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ».
- A/59/565, 2 décembre 2004, « Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement : un monde plus sûr, notre affaire à tous ».
- A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, « Rapport du Groupe d’étude sur les opérations de la paix de l’Organisation des Nations unies » (Rapport Brahimi).
- A/54/549, 15 novembre 1999, « Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l’assemblée générale : la chute de Srebrenica ».

- A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, « Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix ».
- A/45/594, 9 octobre 1990, « Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix ».

4. Autres rapports d'organes, groupes d'experts, Bureaux des Nations Unies

- « Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (UNCIO) », San Francisco, 1945, tome I [général], 718 p.
- « Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (UNCIO) », San Francisco, 1945, tome II [général], 637 p.
- « Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (UNCIO) », San Francisco, 1945, tome IV [Propositions de Dumbarton Oaks commentaires et projets d'amendements], 980 p.
- « Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (UNCIO) », San Francisco, 1945, tome VI [Commission I. Dispositions Générales], 732 p.
- BSCI « Évaluation et bilan de l'exécution des mandats relatifs à la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », A/68/787, 7 mars 2014, 28 p.
- OIOS, « Evaluation of the effectiveness of United Nations peacekeeping operations in deterring and confronting armed elements in the Democratic Republic of Congo, Mali and the Central African Republic », IED-17-013, 2 October 2017. 37 p.
- OIOS, « Triennial review of implementation of recommendations contained in the OIOS evaluation report on the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations », IED-17-010, 4 October 2017, 34 p.

- OIOS, « Inspection of the Performance of Missions' Operational Responses to Protection of Civilians (POC) Related Incidents », IED-18-010, 30 July 2018, 49 p.
- OIOS, « Evaluation of re-hatting in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) and the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA », IED-18-002, 12 February 2018, 58 p.

5. Lignes directrices et politiques en lien avec la protection des civils

- DOMP|DAP, « Manuels sur les affaires civiles », Nations Unies, New York, 2012, 255 p.
- DOMP|DAM, « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations », « Doctrine Capstone », Nations Unies, 2008, 108 p.
- DOMP|DAM, « Protection des civils : mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies», New York, février 2015, 47 p.
- DOMP|DAM, « Lignes directrices relatives à la collaboration avec la société civile », Nations Unies, Réf. n° 2017.06, mai 2017, 15 p.
- DOMP|DAM, « Politique sur la planification et l'examen des opérations de maintien de la paix », Réf. n° 2016.09.
- DOP/DAM/DAF, « Policy on accountability for conduct and discipline in field missions », Ref. 2015. 10.
- DPO « DPO Policy on the protection of civilians in United Nations peacekeeping », Réf. 2023. 05, May 2023.
- DPO « Protection of civilians : implementing guidelines for the military component of United Nations Peacekeeping Operations », Réf. 2023.13, septembre 2023, 59 p.
- DOP « Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » Réf. 2019.17, novembre 2019, 43 p.

- DPKO|DFS|DPET, « Tactical Level Mission-Specific Training Modules on Protection of Civilians », Integrated Training Services, 2011, 9 p.
- DPKO|DFS|DPET, « Guidelines on understanding and integrating local perceptions in UN Peacekeeping », Ref. 2014.08, June 2014, 27 p.
- « [Integrated Peacekeeping Performance and Accountability Framework \(IPPAF\)](#) », version novembre 2023; consulté le 2 février 2024.
- OCHA, « Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians (POC) Strategies in UN Peacekeeping Operations », 2011, 19 p.
- ONU|DOP, « Manuel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 2020, 229 p.
- ST/SGB/2023/1/Rev.1, 1^{er} janvier 2023, « Statut et Règlement du personnel, y compris les dispositions provisoires du Règlement ».
- ST/AI/2021/4, 13 août 2021, « Système de gestion de la performance et de perfectionnement ».
- ST/AI/2017/1, 26 octobre 2017, « Conduite répréhensible : enquête et instance disciplinaire ».
- ST/SGB/1999/13, 6 août 1999, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies ».

B. Documents et rapports officiels d'autres OIG et OING

- Amnesty International, « Un mandat pour protéger. Les ressources pour réussir ? Renforcer le maintien de la paix en République centrafricaine », 2016, 28 p.
- Australian Strategic Policy Institute « Special Report : Evolution of the protection of civilians in UN peacekeeping », July 2019, 49 p.
- Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde : conflits, sécurité et développement », Washington, 2011, 59 p.

- CICR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains – Engagement renouvelé en faveur de la protection dans les conflits armés à l’occasion du 70e anniversaire des Conventions de Genève », 2020.
- DAY (Adam) (dir.), « Assessing the effectiveness of the UN Mission in South Sudan (UNMISS) », Effectiveness of Peace Operations Network, NUPI, Report 2/2019, 106 p.
- HCDH, « La protection juridique internationale des droits de l’homme dans les conflits armés », New York /Genève, 2011, 128 p.
- HCDH, « Rapport du projet Mapping documentant les violations graves du droit international des droits de l’homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire de la République centrafricaine de janvier 2003 à décembre 2015 », mai 2017, 385 p.
- HOLT (Victoria), TAYLOR (Glyn), KELLY (Max), « Protecting civilians in the context of UN operations: successes, setbacks, and remaining challenges », OCHA|DPKO, 2009, 402 p.
- HOWARD (Lise Morjé) (dir.), « Assessing the effectiveness of the United Nations Integrated Multidimensional Stabilization Mission in The Central African Republic (MINUSCA) », Effectiveness of Peace Operations Network, NUPI, 2020, 134 p.
- HUMAN RIGHTS WATCH, « The fall of Srebrenica and the failure of UN peacekeeping », vol. 7, n°. 13, octobre 1995.
- HUNT (Charles T.) (dir.), « UN Peace operations and Human Rights », Effectiveness of Peace Operations Network, NUPI, 2024, 152 p.
- « Évolutions et défis du maintien de la paix dans l’espace francophone », Recueil de 20 publications de l’Observatoire Boutros-Ghali (2017-2020), 249 p.
- MAMIYA (Ralph), HANSEN (Wibke) (dir.), « Assessing the effectiveness of the United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) », Effectiveness of Peace Operations Network, NUPI, 2020, 130 p.

- NOVOSSELOFF(Alexandra) (dir.), « Assessing the effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO) », Effectiveness of Peace Operations Network, NUPI, Report 3/2019, 134 p.
- OCHA, « Aide Memoire for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict », Policy and Studies Series, Policy Development and Studies Branch, 2011, vol. I, n°4, 108 p.
- OCHA, « To Stay and deliver: Good practice for humanitarian in complex security environments », Policy and Studies Series, 2011, 105 p.
- SMITH (Sean), « Alerte précoce et réponse rapide : renforcer la capacité de la MINUSMA à protéger les civils », Center for Civilians in Conflict, Avril 2021, 46 p.
- VAN DER LIJN (Jaïr) (dir.), « Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in Mali (MINUSMA) », Effectiveness of Peace Operations Network, NUPI, 2019, 124 p.

III. Jurisprudence

- *Décrets de nationalités promulgués en Tunisie et au Maroc*, CPJI, Rec. Série B, n° 4 (1923).
- *Concessions Mavrommatis en Palestine*, Arrêt du 30 août 1924, CPJI série A, n°2 (1924).
- Tribunal militaire international, *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945 – 1^{er} octobre 1946*, Nuremberg, 1947, vol. I, p. 267.
- *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, CIJ, Rec. 1949.
- *Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, arrêt du 18 décembre 1951, CIJ, Rec. 1951.
- *Affaire Ambatielos (Grèce c. R.U)*, compétence, Arrêt du 1^{er} juillet 1952, CIJ, Rec., 1952.

- *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ, Rec. 1962.*
- *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ, Rec. 1971.*
- *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt du 27 juin 1986, CIJ, Rec. 1986.*
- *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ. Recueil 1996.*
- *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, CIJ, Rec. 1996.*
- *TPIY, affaire Le Procureur c. Tihomir Blaškić, n° IT-95-14-T, jugement du 3 mars 2000.*
- *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004, CIJ, Rec. 2004.*
- *Activités armées sur le territoire du Congo, arrêt du 19 décembre 2005, CIJ, Rec. 2005.*
- *Cour européenne des Droits de l'Homme, Arrêt du 2 mai 2007, Berhami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège, requête n° 71412/01 et 78166/01.*
- *Cour européenne des Droits de l'Homme, Arrêt du 7 juillet 2011, Al-Jedda c. Royaume-Uni, requête n° 27021/08.*

SOURCES DOCTRINALES

I. Ouvrages généraux et manuels

- AILINCAI (Anca Mihaela) (dir.), *Soft Law et droits fondamentaux*, Paris, Pedone, Coll. Publications de l'Institut International des Droits de l'Homme, n°33, 15 mars 2017, 318 p.

- ALBARET (Mélanie), DECAUX (Emmanuel), LEMAY-HEBERT (Nicolas), PLACIDI-FROT (Delphine), *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, coll. Grands arrêts, 2012, 1ère édition, 672 p.
- ALLAND (Denis), *Manuel de droit international public*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 10^e éd., 2023, 378 p.
- AOI (Chiyuki), DE CONING (Cedric), THAKUR (Ramesh) (dir.), *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations, University Press, 2007, 292 p.
- ASCENSIO (Hervé), DECAUX (Emmanuel), PELLET (Alain), (dir.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, Coll. Centre de Droit International de l'Université Paris Ouest – Nanterre (C.E.D.I.N.), 2012, 2^e éd., 1280 p.
- ATTAR (Franck), *Le droit international. Entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994, 635 p.
- AUTESSERRE (Séverine), *Peaceland : Conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, Cambridge University Press, 2014, 360 p.
- AUTESSERRE (Séverine), *The trouble with the Congo : local violence and the failure of International peacebuilding*, Cambridge University Press, 2010, 344 p.
- BADIE (Bertrand), DEVIN (Guillaume), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, 240 p.
- BALMOND (Louis), *Droit international humanitaire*, Bréal, coll. Lexifac : droit, 2020, 208 p.
- BATTISTELLA (Dario), CORNUT (Jérémie), BARANETS (Elie), *Théories des Relations Internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 6^e éd., 2019, 802 p.
- BAYART (Jean-François.), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006, 514 p.
- BAYART (Jean-François), MBEMBE (Achille), TOULABOR (Comi), *La politique par le bas en Afrique noire*, Karthala, 2008, 228 p.
- BELLAMY (Alex), WILLIAMS (Paul), GRIFFIN (Stuart), *Understanding peacekeeping*, Cambridge, UK Polity, 2nd éd., 2010, 376 p.

- BELLAMY (Alex), WILLIAMS (Paul), *Providing peacekeepers : the Politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 480 p.
- BELLAMY (Alex), DUNNE (Tim) (dir.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, Coll. Oxford Handbooks, 2016, 1168 p.
- BIAD (Abdelwahab) (dir.), *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, Belgique, Anthémis, Coll. Droit et justice, n° 112, 2016, 270 p.
- BIDOULOZ (Thierry), *Les organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique [En ligne]*, Aix en Provence, DICE Éditions, 2019, 496 p.
- BLACHÈRE (Philippe), NERI (Kiara), *Droit des relations internationales*, LexisNexis, 8^eéd., 2023, 220 p.
- BURDEAU (Georges), *L'État*, Seuil, 2009, 204 p.
- BUIRETTE (Patricia), *le droit international humanitaire*, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2019, 128 p.
- CANÇADO TRINDADE (A. A.), *Vers un nouveau jus gentium humanisé*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2019, 1038 p.
- CARREAU (Dominique), MARRELLA (Fabrizio), *Droit international*, Paris, Pedone, 12^{ème} éd., 2018, 768 p.
- CHARPENTIER (Jean), SIERPINSKI (Batyah), *Institutions internationales*, Paris, Dalloz, 20^{ème} éd., 2018, 160 p.
- CHETAIL (Vincent), *Post-conflict peacebuilding : a lexicon*, Oxford University Press, 2009, 387 p.
- COMBACAU (Jean), SUR (Serge), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 13^{ème} éd., 2019, 896 p.
- CONDORELLI (Luigi), LA ROSA (Anne-Marie), SCHERRER (Sylvie) (dir.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire, Actes du Colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU (Genève, 19, 20 et 21 octobre 1995)*, Paris, Pedone, 1996, 506 p.

- CORTEN (Olivier), *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, coll. UBlire, 3^e tirage, 2017, 304 p.
- CORTEN (Olivier), DUBUISSON (François), KOUTROULIS (Vaios), LAGERWALL (Anne), *Une introduction critique au droit international*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2017, 608 p.
- COT (Jean-Pierre), PELLET (Alain), FORTEAU (Mathias), *La charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, 3^e éd., 2005, 2 volumes, 3729 p.
- COULON (Jocelyn) (dir.), *Guide du maintien de la paix*, Athéna, 8^e éd., 2009, 204 p.
- COULON (Jocelyn), *Les Casques bleus*, Montréal, Fides, 1994, 349 p.
- COULON (Jocelyn), NOVOSSELOFF (Alexandra) (dir.), *La paix par la force ? Pour une approche réaliste du maintien de la paix « robuste »*, Montréal, Athéna, 2011, 294 p.
- COULON (Jocelyn), LARRAMENDY (Damien), *Consolidation de la paix et fragilité étatique : L'ONU en République centrafricaine*, Presses de l'Université de Montréal, 2015, 220 p.
- CRAWFORD (James), *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 9th ed., 872 p.
- DAILLIER (Patrick), FORTEAU (Mathias), MIRON (Alina), PELLET (Alain), QUOC DINH (Nguyen), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 9^e éd., 2022, 2048 p.
- DANIEL (Donald), TAFT (Patricia), WIHARTA (Sharon), *Peace operations: trends, progress, and prospects*, Washington D.C, Georgetown University Press, 2008, 286 p.
- D'ASPREMONT (Jean), *L'état non démocratique en droit international : Étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Pedone, 2008, 375 p.

- DAVID (Charles- Phillipe), SCHMITT (Olivier), *La guerre et la paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^{ème} éd., 2013, 568 p.
- DAVID (Éric), *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 832 p.
- DAVID (Éric), *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 6^{ème} éd., 2019, 1412 p.
- DE CONING (Cedric), PETER (Mateja) (Eds), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Palgrave Macmillan, 2019, 334 p.
- DE LA SABLIERE (Jean-Marc), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies : ambitions et limites*, Bruxelles, Larcier, 2015, 352 p.
- DESCHAUX-DUTARD (Delphine), *Introduction à la sécurité internationale*, Presses universitaires de Grenoble, 2018, 256 p.
- DEVIN (Guillaume) (dir.), *Faire la paix : la part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 272 p.
- DEVIN (Guillaume), *Sociologie des relations internationale*, Paris, Découverte, 2007, 122 p.
- DIEHL (Paul F), BALAS (Alexandru), *Peace operations*, Cambridge, Polity press, 2nd éd., 2014, 250 p.
- DORUSSEN (Han) (ed.), *Handbook of Peacekeeping and International Relations*, Cheltenham : Edward Elgar publishing, 2022, 408 p.
- DOYLE (Michael), SAMBANIS (Nicolas), *Making War and building peace : United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, 2006, 424 p.
- DUHAMEL (Olivier), TUSSEAU (Guillaume), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd., Seuil, 2016, 1070 p.
- DUPUY (Pierre-Marie), KERBRAT (Yann), *Droit international public*, Paris, Précis Dalloz, 13^{ème} édition, 2016, 920 p.
- DURIEUX (Yves), *Les opérations de maintien de la paix de l'ONU : l'exemple de la République Démocratique du Congo*, Paris, Éditions du Cygne, 112 p.

- FINDLAY (Trevor), *The use of force in UN peace operations*, Oxford University Press, 2002, 504 p.
- GARCIA (Thierry), CHAN-TUNG (Ludovic) (dir.), *La Convention de Vienne sur le droit des traités : bilan et perspectives 50 ans après son adoption*, Paris, Pedone, 2019, 204 p.
- GARCIA (Thierry), *Les Entreprises militaires et de sécurité privées appréhendées par le droit*, Mare et Martin, 2017, 184 p.
- GARCIA (Thierry), *Les Observateurs auprès des Organisations intergouvernementales – Contribution à l'étude du pouvoir en droit international*, Bruylant, 2012, 448 p.
- GIESEN (Klaus-Gerd), *L'éthique des relations internationales. Les théories angloaméricaines contemporaines*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 400 p.
- GILL (Terry), FLECK (Dieter), BOOTHBY (H. William), VANHEUSDEN (Alfons), *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, Bruxelles, Bruylant, mars 2021, 412 p.
- GUILHAUDIS (Jean-François), BALMOND (Louis), *Relations internationales contemporaines*, Paris, LexisNexis, 4^e édition, 2017, 1194 p.
- HATTO (Ronald), *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Éditions Armand Colin, 2015, 208 p.
- HAJJAMI (Nabil), *La responsabilité de protéger*, Bruylant, 2013, 577 p.
- HENCKAERTS (Jean-Marie), DOSWALD-BECK (Louise), *Droit international humanitaire coutumier, Vol I : Règles*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 878 p.
- HENNEBEL (Ludovic), TIGROUDJA (Hélène), *Traité international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, 1705 p.
- HIGGINS (Rosalyn), *United Nations Peacekeeping, 1946-1967, Documents and Commentary III : Africa*, New York, Oxford University Press, 1980, 472 p.
- JEANGÈNE VILMER (Jean-Baptiste), *La guerre au nom de l'humanité : Tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2012, 596 p.
- JEANGÈNE VILMER (Jean-Baptiste), *La responsabilité de protéger*, Paris, PUF, 2015, 126 p.

- KAMTO (Maurice), *Droit international de la gouvernance*, Pedone, 2013, 340 p.
- KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'État. La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1997, 517 p.
- KOLB (Robert), *Interprétation et création du droit international : esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 959 p.
- KOLB (Robert), *Ius contra bellum, Le droit international relatif au maintien de la paix*, 2ème éd., Bruylant, Bruxelles, 2009, 449 p.
- KOLB (Robert), *Théorie du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 3ème éd., 2022, 728 p.
- KOOPS (Joachim), MACQUEEN (Norrie), TARDY (Thierry), WILLIAMS (Paul) (eds), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford University Press, 2017, 944 p.
- LAFAYE (Claudette), *Sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 2005, 127 p.
- LAGRANGE (Evelyne), SOREL (Jean-Marc) (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, 1248 p.
- LARHANT (Morgan), *Les finances de l'ONU ou la crise permanente*, Paris, Presses de SciencesPO, 2016, 160 p.
- MARTIN (Jean-Christophe), *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, 2006, 613 p.
- MELZER (Nils), *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, CICR, 2010, 88 p.
- MVE ELLA (L.), *La responsabilité de protéger et l'internationalisation des systèmes politiques*, mare & martin, 2021, 720 p.
- NERI (Kiara), HAQUIN SAENZ (Liliana), *Histoire des droits de l'homme de l'antiquité à l'époque moderne*, Bruylant, 2015, 217 p.

- NOVOSSÉLOFF (Alexandra), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 660 p.
- NOVOSSÉLOFF (Alexandra) (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre puissance et toute puissance*, Paris, CNRS, 2021, 427 p.
- OKSAMYTNA (Kseniya), KARLSRUD (John), (ed.), *United Nations peace operations and International Relations theory*, Manchester university press, 2020, 256 p.
- PAQUIN (Stéphane), PLOUFFE-MALETTE (Kristine), (dir.), *Organisations internationales. Droit et politique de la gouvernance mondiale*, Les Presses de la SQDI, Coll. Référence, 2023.
- PELLET (Alain), *Les Nations unies. Textes fondamentaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 128 p.
- PETIT (Yves.), *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000, 216 p.
- POULIGNY (Béatrice), *Ils nous avaient promis la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 356 p.
- ROTBERG (Robert), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2003, 352 p.
- SFDI, *Les Nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Paris, Pedone, 2002, 297 p.
- SFDI, *La nécessité en droit international*, Paris, Pedone, 2005, 384 p.
- SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, 280 p.
- SFDI, *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, 364 p.
- SFDI, *Droit international et relations internationales*, Paris, Pedone, 2010, 158 p.
- SHAYGAN (Farideh), *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Paris, Bruylant, 2008, 712 p.

- SMOUTS (Marie-Claude), DEVIN (Guillaume), *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, 256 p.
- SWINARSKI (C.) (dir.), *Studies and essays on international humanitarian law and red cross principles in honour of Jean Pictet*, Leiden, Genève, Martinus Nijhoff, CICR, 1984, 1143 p.
- SZUREK (Sandra), EUDES (Marina), RYFMAN (Philippe) (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, 970 p.
- TARDY (Thierry), *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, de Boeck, 2009, 286 p.
- TEHINDRAZANARIVELO (Djacobina Liva), *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires : assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Paris, PUF, 2005, 523 p.
- TERCINET (Josiane), *Le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 1014 p.
- TRIGEAUD (Laurent) (dir.), *La réception du droit international humanitaire en droit interne*, Pedone, 2024, 216 p.
- TURGIS (Sandrine), *Les interactions entre les normes internationales relatives aux droits de la personne*, Paris, Pedone, 2012, 642 p.
- VILLALPANDO (Santiago), *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, PUF, 2005, 526 p.
- VIRALLY (Michel), *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, 588 p.
- VIRALLY (Michel), *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, 504 p.
- VOULGARIS (Nikolaos), *Allocating international responsibility between Member States and International Organisations*, Hart Publishing, 2019, 233 p.
- ZASOVA (Svetlana), *Le cadre juridique de l'action des Casques Bleus [en ligne]*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2014, 586 p.
- ZWANENBURG (Marten), *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 363 p.

II. Ouvrages spécialisés

- CASEY-MASLEN (Stuart), VESTNER (Tobias), *International Law and Policy on the Protection of Civilians*, Cambridge University Press, 2022, 306 p.
- DOWNES (Alexandra), *Targeting civilians in war*, Ithaca, Cornell University Press, 2008, 328 p.
- FOLEY (Conor), *UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians. Saving succeeding Generations*, Cambridge University Press, 2017, 418 p.
- HOLT (Victoria), BERKMAN (Tobias.), *The Impossible Mandate ? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Centre Henry L. Stimson, 2006, 241 p.
- HOWARD (Lise Morjé), *UN peacekeeping in civil wars*, New York, Cambridge University Press, 2007, 402 p.
- KANABO (Josue), *La protection des civils en République centrafricaine : les déboires d'une mission de paix onusienne*, Paris, Harmattan, Coll. Droit aujourd'hui, 2018, 254 p.
- KELLY (Max), *Protecting Civilians : proposed principles for military operations*, Washington DC, Centre Henry L. Stimson, 2011, 42 p.
- KELLY (Max), GIFFEN (Allison), *Military planning to protect civilians : proposed guidance for united nations peacekeeping operations*, Centre Henry L. Stimson, Washington D.C, septembre 2011, 100 p.
- LATTIMER (Mark), SANDS (Philippe) (dir.), *The Grey Zone : Civilian Protection Between Human Rights and the Laws of War*, Hart, 2018, 480 p.
- MANTON (Robert), *Protection des civils*, Cours de l'Institut de formation aux opérations de paix (POTI), 2014, 113 p.
- THIAW (Thiaca), *La protection internationale des droits de l'homme dans les situations de crise en Afrique : le droit à l'épreuve des faits*, Paris, L'Harmattan, 2014, 441 p.
- WILLMOT (Haidi), MAMIYA (Ralph), SHEERAN (Scott), WELLER (Marc), *Protection of civilians*, Oxford University Press, 2016, 494 p.

- WILLS (Siobhan), *Protecting Civilians: The obligations of Peacekeepers*, Oxford University Press, 2009, 280 p.

III. Dictionnaires

- ANDRIANTSIMBAZOVINA (Joël), GAUDIN (Hélène), MARGUENAUD (Jean-Pierre), RIALS (Stéphane), SUDRE (Frédéric) (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, coll. Grands Dictionnaires, 2008, 864 p.
- BASDEVANT (Jules), *Dictionnaire de la terminologie juridique du droit international*, Paris, Sirey, 1960, 755 p.
- BOUCHET-SAULNIER (Françoise), *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 4^{ème} éd., 2013, 862 p.
- CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Dictionnaires Quadrige, 14^e éd., 2022, 1136 p.
- DOBENIK (Richard) (dir.), *Dictionnaire des relations internationales et stratégiques*, Paris, Ellipses, 2007, 563 p.
- RAMEL (Frédéric), JEANGÈNE VILMER (Jean-Baptiste), DURIEUX (Benoît) (dir.), *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2017, 1560 p.
- SALMON (Jean) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.

IV. Thèses

- BAMBARA (Serge), *La sécurité humaine, paradigme de garantie de la paix et de la sécurité internationales*, Thèse en droit public, Université de Normandie, 2018, 544 p.
- BEN ATTAR (Oriane), *Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective*, Thèse en droit public, Université de Lorraine, 2012, 717 p.

- CARVALLO-DIOMANDÉ (Aya Henriette), *L'action humanitaire en cas de catastrophes : droit applicable et limites*, thèse en droit public, Université de Poitiers, 2014, 478 p.
- DIALLO (Thierno), *Regard sur l'État justiciable en droit international*, thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges, 2016, 666 p.
- DI RAZZA (Namie), *La protection des civils par les opérations de maintien de la paix de l'ONU : Le cas de la MONUC/MONUSCO en République démocratique du Congo (1999-2015)*, thèse IEP de Paris, 2015, 618 p.
- KANE (Ameth Fadel), *La protection des droits de l'enfant pendant les conflits armés en droit international*, thèse de doctorat en droit public, Université de Lorraine, 2014, 498 p.
- KONGA (François), *L'encadrement juridique de l'action des Nations Unies en République démocratique du Congo*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris Nanterre, 2019, 756 p.
- LEFEUVRE (Cyprien), *Les effets de l'évolution des conflits armés sur la protection des populations civiles*, Thèse de doctorat en droit, Aix Marseille Université, 2015, 805 p.
- NTUMBA KAPITA (Patrice Emery), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives*, thèse de doctorat en droit public, Université de Nancy, 448 p.
- VANSPRANGE (Edith), *L'état de droit à l'épreuve de la paix : l'édification de l'état de droit par les Nations Unies dans les situations de conflit et sorties de conflit*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 8 & Université libre de Bruxelles, 646 p.
- ZERMATTEN (Alexandre), *L'ONU face au manque de troupes : Situation et Perspectives*, thèse soutenue à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Suisse, 2015, 449 p.

V. Cours de l'Académie de droit international de la Haye

- ABI-SAAB (Georges), « Cours général de droit international public », *RCADI*, 207, 1987-VII, 463 p.
- BASDEVANT (Jules), « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, 58, 1937-IV, p. 471-692.
- BEDJAOUI (Mohammed), « L'humanité en quête de paix et de développement (I). Cours général de droit international public (2004) », *RCADI*, vol. 324, 2006, 529 p.
- BEDJAOUI (Mohammed), « L'humanité en quête de paix et de développement (II). Cours général de droit international public (2004) », *RCADI*, vol. 325, 2006, 542 p.
- BENNOUNA (Mohamed), « Le droit international entre la lettre et l'esprit. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 383, 2017, 231 p.
- BESSON (Samantha), « La *due diligence* en droit international », *RCADI*, vol. 409, 2020, p. 167-377.
- BOUTROS-GHALI (Boutros), « Le droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation », *RCADI*, vol. 286, 2000, p. 9- 38.
- CASSIN (René), « Les droits de l'homme », *RCADI*, vol. 140, 1974, p. 323-331.
- CHINKIN (M. Christine), « United Nations accountability for violations of international Human rights law », *RCADI*, vol. 395, 2019, p. 203-319.
- DAILLIER (Patrick), « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, 314, 2005, p. 233-431.
- DOMINICÉ (Christian) « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales » *RCADI*, tome 187, 1984- IV, p.145-238.
- DUPUY (Pierre-Marie), « L'Unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, tome 297, 2002, p.9-489.
- GIRAUD (Emile), « Le droit international public et la politique », *RCADI*, 1963-III, tome 110, p. 419-809.
- LAUTERPACHT (Hersch), « The international protection of Human Rights », *RCADI* 1947-I, volume 70, p. 5-107.

- PASTOR RIDRUEJO (José Antonio), « Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : Normes, faits et valeurs », *RCADI*, tome 274, 1998, p. 9-308.
- PERRAKIS (Stelios), « La protection internationale au profit des personnes vulnérables en droit international des droits de l'homme », *RCADI*, vol. 420, 2021, 497 p.
- MOMTAZ (Djamchid), « La hiérarchisation de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 412, 2020, 249 p.
- SCHREIBER (Marc), « La pratique récente des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », *RCADI*, vol. 145- II, 1975, p. 297-398.
- SWINARSKI (Christophe), « Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international », *RCADI*, vol. 391, 2018, p. 187-369.
- VERHOEVEN (Joe), « Considérations sur ce qui est commun, Cours général de droit international public (2002) », *RCADI*, vol. 334, 2008, 434 p.

VI. Articles et Contributions (revues, mélanges, colloques)

- AARONSON (Michael), « Protection of civilians in the modern law of international armed conflict », *International relations*, vol. 11(3), December 1992, p. 219-237.
- ARCARI (Maurizio), « Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : L'action du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Perspectives internationales et Européennes*, n ° 1, 2005, 13 p.
- AUGÉ (Axel), « L'exemplarité : une condition de la participation et du remboursement des États contributeurs de troupes dans les missions de paix », *Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix*, mai 2018, 14 p.
- AUGÉ (Axel), « Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants », *Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix*, octobre 2018, 14 p.
- BAMBARA (Serge Théophile.), « La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix », *RQDI*, 29.1 (2016), 26 p.

- BARA (Corinne), HULTMAN (Lisa), « Just Different Hats ? Comparing UN and Non-UN Peacekeeping », *International Peacekeeping*, vol. 27, n°3, 2020, p. 341- 368.
- BARBER (Rebecca), « The Evolving role of the General Assembly vis-à-vis the Security Council in the maintenance of Peace », *Journal of International Peacekeeping*, vol. 25, 2022, p. 305-336.
- BEADLE (Alexander William), « Protection of civilians in theory – a comparison of UN and Nato approaches », *Norwegian Defence Research Establishment (FFI)*, FFI-rapport 2010/0245, décembre 2010, 47 p.
- BEN ACHOUR (Rafâa), « Des opérations de maintien de la paix aux opérations d'imposition et de consolidation de la paix », dans, SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, p. 123-141.
- BODE (Ingvild), KARLSRUD (John), « Implementation in practice : The use of force to protect civilians in United Nations peacekeeping », *European Journal of International Relations*, vol. 25(2), 2019, p. 458-485.
- BODEAU-LIVINEC (Pierre), VILLALPANDO (Santiago), « La promotion de l'« État de droit » dans la pratique des Nations Unies », dans, SFDI, *L'État de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, Pedone, 2009, p. 81- 100.
- BOURGEOIS (Hanna), LABUDA (Patrik, I.), « When may UN Peacekeepers use lethal force to protect civilians ? Reconciling threats to Civilians, imminence, and the right to life », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 28, Issue 1, Spring 2023, p. 1-65.
- BOUTELLIS (Arthur), « From Crisis to Reform : Peacekeeping Strategies for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of the Congo », *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2 (3), 2013, pp 1-11.
- BOUTELLIS (Arthur), « The UN intervention brigade in the Democratic Republic of the Congo », IPI Issue Brief, juillet 2013, 14 p.

- BOUTELLIS (Arthur), BEARY (Micheal), « Sharing the Burden : Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping », IPI, January 2020, 40 p.
- BOUTTON (Andrew), D’ORAZIO (Vito), « Buying blue helmets : The role of foreign aid in the construction of UN peacekeeping missions », *Journal of Peace Research*, vol. 57(2), 2020, p. 312–328.
- BOVE (Vincenzo), RUGGERI (Andrea), « Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection », Cambridge University Press, *British Journal of Political Science*, vol. 46, 2015, p. 681-700.
- BOVE (Vincenzo), RUGGERI (Andrea), « Peacekeeping Effectiveness and Blue Helmets’ Distance from Locals », *Journal of conflict Resolution*, 2019, 26 p.
- CHANG (Kevin C.), « When do-gooders do harm : accountability of the United Nations toward third Parties in Peace Operations », *Journal of international peacekeeping*, vol. 20 (2016), p. 86-110.
- CHÂTAIGNER (Jean-Marc), « Introduction », dans, CHÂTAIGNER (Jean-Marc) (dir.), *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*, Karthala, Paris, 2014, p. 13-31.
- COLLINGE (Daniel), « The missing link : bringing United Nations’s protection of civilians mandates under the framework of International Human Rights Law », *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2019, p. 82-104.
- CORTEN (Olivier), KLEIN (Pierre), « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d’action des Forces des Nations Unies », *AFDI*, vol. 39, 1993, p. 105-130.
- DE CARVALHO (Gustavo), LUCEY (Amanda), « Consolidation de la paix fracturée en République centrafricaine : leçons pour l’engagement de l’Union africaine », Notes d’analyse 87, Institut d’Études de Sécurité, juillet 2016, 12 p.
- DI RAZZA (Namie), « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », International Peace Institute, December 2020, 50 p.
- DI SALVATORE (Jessica), LUNDGREN (Magnus), OKSAMYTNA (Kseniya), SMIDT (Hannah), « Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset », *Journal of Conflict Resolution* 2022, vol. 66(4-5), 2022, p. 924–951.

- DONAIS (Timothy), TANGUAY (Eric), « Protection of Civilians and Peacekeeping's Accountability Deficit », *International Peacekeeping*, vol. 28, n°4, 2021, p. 553- 578.
- DONAIS (Timothy), TANGUAY (Eric), « Doing less with less ? Peacekeeping retrenchment and the UN's protection of civilians agenda », *International Journal*, vol. 75(1), 2020, p. 65-82.
- DORN (A. Walter.), COLLINS (Robin), « Peacekeeping works : The UN can help end civil wars », *International Journal*, vol. 75 (1), 2020, p. 95-103.
- DUBUY (Melanie), « États fragiles et droits de l'homme », *Civitas Europa*, 1/2012, n° 28, p. 35-54.
- DUURSMA (Allard), BROMLEY (Lindberg Sara), GORUR (Aditi), « The Impact of Host-State consent on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », *Civil Wars*, avril 2023, 25 p.
- DUURSMA (Allard) (et Al.), « UN Peacekeeping at 75 : Achievements, Challenges, and Prospects », *International Peacekeeping*, vol. 30, n°4, 2023, p. 415- 476.
- DROEGE (Cordula), « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives ? », *RICR*, n° 871, septembre 2008, p. 501-548.
- FOLEY (Conor), « The Human Rights Obligations of UN Peacekeepers », *Global Responsibility to Protect (GR2P)*, vol. 8, Issue 4, 2016, p. 431-450.
- FORTI (Daniel), « Examens indépendants des opérations de paix de l'ONU : étude des aspects politiques et de la pratique », IPI, octobre 2021, 68 p.
- FREEDMAN (Rosa), « UNaccountable : a new approach to peacekeepers and sexual abuse », *EJIL*, vol. 29, n°. 3, 2018, p. 961-985.
- GALTUNG (Johan), « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, 6 (3), 1969, p. 167-191.
- GILDER (Alexander), « The UN and the Protection of Civilians : Sustaining the Momentum », *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 28, Issue 2, Summer 2023, p. 317-348.

- GOLBERG (Elissa), HUBERT (Don), « The Security Council and the Protection of Civilians », in GRANT (Robert), HUBERT (McRae Don), *Human Security and the new diplomacy: protecting people, promoting peace*, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 224-230.
- GORDON (Stuart), « The Protection of Civilians : An Evolving Paradigm? », *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(2): 40, 2013, p. 1- 16.
- GRIGNON (Julia), « Le début de l'application du droit international humanitaire. Discussion autour de quelques défis », *RICR*, vol. 96, 2014/1, p. 111-136.
- GUEHENNO (Jean-Marie), « On Challenges and Achievements of Reforming UN Peacekeeping Operations », *International Peacekeeping*, vol. 9, n°2, 2002, p. 69- 80.
- GUEYE (Babacar), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 5-26.
- HAASS (Felix), ANSORG (Nadine), « Better peacekeepers, better protection ? Troop quality of United Nations peace operations and violence against civilians », *Journal of Peace Research*, 2018, vol. 55(6) 742–758.
- HELLMÜLLER (Sara), TAN (Xiang-Yun Rosalind), BARA (Corinne), « What is in a Mandate ? Introducing the UN Peace Mission Mandates Dataset », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 0(0) 2023, p. 1-27.
- HOLT (Victoria), « The responsibility to protect : considering operational capacity for civilian protection », Washington DC, The Henry L. Stimson Center, Discussion paper, January 2005, 62 p.
- HOLT (Victoria), SMITH (Joshua), « Halting widespread or systematic attacks on civilians: military strategies & operational concepts - a workshop report », Washington DC, The Henry L. Stimson Center, 2008, 54 p.
- HULTMAN (Lisa), « UN peace operations and protections of civilians : cheap talk or norm implementation? », *Journal of Peace Research*, vol. 50 (1), 2013, p. 59- 73.

- HULTMAN (Lisa), KATHMAN (Jacob), SHANNON (Megan), « United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War », *American Journal of Political Science*, vol. 57 (4), 2013, p. 875-891.
- HUNT (Charles T.), ZIMMERMAN (Shannon), « Twenty Years of the Protection of Civilians in UN Peace Operations », *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2019, p. 50-81.
- INGIERD (Helene), « The Moral Responsibility and Culpability of Peacekeepers – An Analysis Of The Responsibility To Protect In Peace Support Operation », *International Peace Research Institute*, Oslo (PRIO), Janvier 2007, 24 p.
- JONES (Bruce), GOWAN (Richard), SHERMAN (Jake), « Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty », NYU Center on International Cooperation, avril 2009, 64 p.
- KAMTO (Maurice), « le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », *International Law forum du droit international*, 3, 2001, p. 95– 104.
- KARLSRUD (John), « From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism », *International Peacekeeping*, vol. 26 (1), 2019, p. 1-21.
- KARLSRUD (John), « The UN at war : examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali », *Third World Quarterly*, 36:1, p. 40-54.
- KEMFOUET KENGNY (Emile Derlin), « États et acteurs non étatiques en droit international humanitaire », *RQDI*, n°21.2, 2008, p. 57-98.
- KEUDJEU DE KEUDJEU (John Richard.), « Citoyenneté et République dans le constitutionnalisme africain », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016, p. 101-122.
- KLEFFNER (Jann) « L'applicabilité du droit international humanitaire aux groupes armés organisés », *RICR*, vol. 93 (2), 2011, p. 141- 161.
- KPODAR (Adama), « Le principe de spécialité dans la définition des organisations internationales », *RBSJA*, n°17, Décembre 2006, p. 47-77.

- KOOPS (Joachim), PATZ (Christian), « UN, EU, and NATO Approaches to the Protection of Civilians: Policies, Implementation, and Comparative Advantages », International Peace Institute, mars 2022, 44 p.
- LABUDA (Ptryk), « With or Against the State ? Reconciling the Protection of Civilians and Host-State Support in UN Peacekeeping », IPI, mai 2020, 52 p.
- LAGRANGE (Philippe), « Force des Nations Unies et respect du droit international humanitaire : de l'importance de la notion de participation aux hostilités », dans BIAD (Abdelwahab), TAVERNIER (Paul) (dir.), *Le droit international humanitaire face aux défis du XXIe siècle*, Paris, Bruylant, Coll. CREDHO, 2012, p. 291- 312.
- LAGRANGE (Philippe), « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », dans, SFDI, *Les métamorphoses du système de sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, p. 53-94.
- LAGRANGE (Philippe), « Responsabilité des États pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Observations à propos de la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme (grande chambre) sur la recevabilité des requêtes Behrami et Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège 31 mai 2007 », *RGDIP*, 2008, n° 1, p. 85-110.
- LAGRANGE (Philippe), « L'action humanitaire des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix », dans, SZUREK (Sandra), EUDES (Marina), RYFMAN (Philippe) (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, p. 337-359.
- LAURENCE (Marion), « An “Impartial” Force ? Normative Ambiguity and Practice Change in UN Peace Operations », *International Peacekeeping*, 2018, 26 p.
- LIEGEOIS (Michel), « Appréhender les défis de la protection des civils », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, février 2018, 14 p.
- LIEGEOIS (Michel), « “Action pour le maintien de la paix” : dernier avatar de l'éternelle réforme des opérations de paix de l'ONU », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2018, 14 p.

- LILLY (Damian), « The changing nature of the Protection of Civilians in International Peace Operations », *International Peacekeeping*, vol. 19, n°5, 2012, p. 628-639.
- LINDSTROM (Beatrice), « When immunity becomes impunity. Rethinking Liabilities for UN Harms », *Journal of International Peacekeeping*, 24 (2020), p. 164-189.
- LOMBARD (Louise), « Rébellion et limites de la consolidation de la paix en République centrafricaine ». *Politique africaine*, n°125, 2012, p. 189-208.
- LLOYD (Gabriella), « New Data on UN Mission Mandates 1948–2015: Tasks Assigned to Missions in their Mandates (TAMM) », *Journal of Peace Research*, 58 (5), 2021, p. 1149-1160.
- LUNDGREN (Magnus), OKSAMYTNA (Kseniya), BOVE (Vincenzo), « Politics or Performance ? Leadership Accountability in UN Peacekeeping », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 66 (1), 2022, p. 32-60.
- LUNDGREN (Magnus), OKSAMYTNA (Kseniya), COLEMAN (Katharina p.), « Only as fast as its troop contributors : Incentives, capabilities, and constraints in the UN's peacekeeping response », *Journal of Peace Research*, vol. 58(4), 2021, p. 671–686.
- MAIA (Catherine), « Consécration du *jus cogens* : un dialogue à raviver entre cours internationale et régionales dans l'œuvre de reconnaissance de droits humains impératifs », *Civitas Europa*, 2020/2 (n°45), p. 297-315.
- MERAND (Frédéric), RAKOTONIRINA (Mireille), « La force européenne au Tchad et en Centrafrique : le baptême du feu », *Politique africaine*, n°114, juin 2009, p. 105-125.
- MIRIMANOFF-CHILIKINE (Jean), « Protection de la population et des personnes civiles contre les dangers résultants des opérations militaires », *RBDI*, 1971, t. 2, p. 619-670.
- MIRIMANOFF-CHILIKINE (Jean), « Protection de la population et des personnes civiles contre les dangers résultants des opérations militaires », *RBDI*, 1972, t. 1, p. 101-142.

- MOE (Wiuff Louise), « The dark side of institutional collaboration: How Peacekeeping-counterterrorism convergences weaken the Protection of civilians in Mali », *International Peacekeeping*, 2020, 30 p.
- MOMPONTET (Marion), « La responsabilité civile de l'Organisation des Nations Unies. Effectivité et efficacité des mécanismes de réparation offerts pour les personnes privées : Le cas des exactions sexuelles commises par les Casques bleus », *RQDI*, 30.1 (2017), p. 41- 63.
- MOMTAZ (Djamchid.), « La sécurité collective et le droit d'ingérence humanitaire », dans, SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, p. 131-141.
- MUBIALA (Mutoy), « À la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme », *AFDI*, 1997, p. 167-183.
- MURPHY (Ray), « The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians », *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2017, p. 367- 394.
- MURPHY (Ray), « UN Peacekeeping in the Democratic Republic of the Congo and the Protection of Civilians », *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2016, p. 1-38.
- NAUD (Frédéric) « L'embargo : une valse à trois temps, Nations Unies, Union européenne et États membres », *RMCUE*, n° 404, janv. 1997, p. 25-33.
- N'DIMINA-MOUGALA (Antoine-Dénis), « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en Afrique centrale, 1960-2000 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 4/2009 (n° 236), p. 121-133.
- NOVOSSELOF (Alexandra), « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFRI*, 2004, p. 535-544.
- OKSAMYTNA (Kseniya), LUNDGREN (Magnus), « Decorating the “Christmas Tree” The UN Security Council and the Secretariat's Recommendations on Peacekeeping Mandates », *Global Governance*, 27 (2021), p. 226-250.

- PALWANKAR (Umesh), « Applicabilité du droit international humanitaire aux forces des Nations unies pour le maintien de la paix », *RICR*, n° 801, mai-juin 1993, p. 245-259.
- PUSHKINA (Darya), « A recipe for success ? Ingredients of a successful peacekeeping mission », *International Peacekeeping*, vol. 13. 2, 2006, p. 133-149.
- Réseau Impact « Les inégalités sont-elles facteurs de fragilités ? », in CHÂTAIGNER (Jean-Marc), MAGRO (Hervé), (dir.), *États et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 75-89.
- RIETJENS (Sebastiaan), RUFFA (Chiara), « Understanding Coherence in UN Peacekeeping: A Conceptual Framework », *International Peacekeeping*, vol. 26 n°4, 2019, p. 383-407.
- RUSSO (Jenna), MAMIYA (Ralph), « The Primacy of Politics and the Protection of Civilians in UN Peacekeeping », IPI, 7 décembre 2022, 28 p.
- SASSÒLI (Marco), « Mise en œuvre du droit international humanitaire et des droits de l'homme : une comparaison », *Annuaire suisse de droit international*, vol. 43, 1987, p. 24-61.
- SHERMAN (Jake), TRITHART (Albert), « Strategic Communications in UN Peace Operations : From an Afterthought to an Operational Necessity », IPI, August 2021, 21 p.
- SHESTERININA (Anastasia), JOB (L. Brian), « Particularized protection: UNSC mandates and the protection of civilians in armed conflict », *International Peacekeeping*, vol. 23, n° 2, 2016, p. 240-273.
- SICILIANOS (Linos-Alexandre), « Le respect des droits de l'homme comme obligation internationale », dans, SFDI, *L'État de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, Pedone, 2009, p.143-152.
- SLOAN (J.), « The use of offensive force in UN peacekeeping: A cycle of boom and bust? », *Hastings international and comparative Law Review*, 30, 2007 p. 385-452.

- SMITH (Adam), BOUTELLIS (Arthur), « Rethinking Force Generation: filling the capacity Gaps in UN Peacekeeping Providing for Peacekeeping n°2 », IPI, May 2013, 24 p.
- SPRIK (Lenneke), GIBLIN (Jennifer), GILDER (Alexander), « The role of UN peace operations in security sector reform and the relationship with the protection of civilians », *Journal of International Peacekeeping*, 2022, 29 p.
- SOREL (Jean-Marc), « La Somalie et les Nations Unies », *AFDI*, 1992, p. 61-88.
- SOREL (Jean-Marc), « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law forum du droit international*, n°3, 2001, p. 127–138.
- STEENBERGHE (Raphaël Van), « Responsabilité de protéger et protection des civils dans les conflits armés : un rapprochement au détriment du droit international humanitaire ? », *RQDI*, 26-2, 2013, p. 129-162.
- SUR (Serge), « Guerre et violence armée : droit en question, politique en échec », *AFRI*, 2017, vol. XVIII, p. 139 – 150.
- SVOBODA (Emma), « Empty promises: Peacekeeper babies and discretionary impunity within the United Nations », *Harvard International Law Journal*, vol. 64 (1), 2023, 34 p.
- TARDY (Thierry) « Le maintien de la paix « robuste » : contraintes politiques et opérationnelles », *GCSP Policy Paper n°10*, janvier 2011, 6 p.
- TAVERNIER (Paul) « Un instrument méconnu, l'aide-mémoire du Conseil de sécurité sur la protection des civils », dans, BIAD (Abdelwahab) (dir.), *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique*, Belgique, Anthémis, Coll. Droit et justice, n° 112, 2016, pp 109-124.
- TERCINET (Josiane), « Le Conseil de sécurité et la sécurité humaine », dans, RIOUX (Jean-François) (dir.), *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*, Montréal, Ed. Harmattan, 2001, p. 159-179.
- TERRIE (Jim), « The use of force in UN peacekeeping: the experience of MONUC », *African Security Review* 18.1, mars 2009, p. 21-34.

- TEXEIRA (Pascal), « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les États délinquants ou déchirés par des conflits internes », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2005, p. 104-115.
- TRITHART (Albert), « Local perceptions of UN Peacekeeping: a look at data », IPI, September 2023, 25 p.
- VANSPRANGE (Édith), « Advancing the Rule of Law Through Executive Measures: The Case of MINUSCA », *Goettingen Journal of International Law (GoJIL)*, vol. 9, No. 2 (2019), p. 331-366.
- WILLIAMS (Paul), « Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique », *Papier de recherche du Centre d'études stratégiques de l'Afrique* N°1, septembre 2010, 77 p.
- WILLMOT (Haidi), SHEERAN (Scott), « The protection of civilians mandate in UN peacekeeping operations: reconciling protection concepts and practices », *International Review of the Red Cross*, vol. 95, 2013, p. 517-538.
- WHITE (Nigel), « Identifying Standards for Accountability in Search of Due Diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations », *Journal of international peacekeeping*, 23 (2020), p. 203-225.
- ZEEBROEK (Xavier), MEMIER (Marc), SEBAHARA (Pamphile), « La Mission des Nations unies en RD Congo : bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », Les rapports du GRIP, avril 2011, 41 p.

VII. Sites internet

NB : Les liens des sites sont à jour au 18 avril 2024.

- Center for Civilians in conflict: <https://civiliansinconflict.org>
- Effectiveness of Peace Operations Network: <https://effectivepeaceops.net>
- International Crisis Group : www.crisisgroup.org
- International Peace Institute : <https://www.ipinst.org>
- Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix : www.observatoire-boutros-ghali.org/

- Peace security data hub : <https://psdata.un.org>
- Security Council Report : <https://www.securitycouncilreport.org>
- Site officiel des Nations Unies sur les opérations de paix :
<http://www.un.org/fr/peacekeeping/>
- Stimson Center : <https://www.stimson.org>
- The Global Observatory : <https://theglobalobservatory.org>

INDEX

Nota : les numéros renvoient aux pages de la thèse.

A

Accord sur le statut de la force.....265,
427
Accord sur le statut de la mission ..265
Accords de paix.....177, 182, 290, 337
*Accountability*374, 443, 444, 445, 462,
473
Action pour le maintien de la paix 307,
314, 336, 451, 474
Appropriation locale.....284
Assistance humanitaire20, 32, 33, 125,
126, 131, 133, 134, 135, 137

B

Brigade d'intervention de la force.197,
338

C

Cadre intégré de responsabilité et de
gestion de la performance .447, 448,
453
Caveats.....*Voir* Restriction d'emploi
Centre d'analyse conjointe de la
Mission.....354, 356

Chine..... 228, 273, 314, 316, 354

Comité spécial des opérations de
maintien de la paix.... 171, 195, 309,
452, 454

Communication stratégique 476

Composition..... 343, 345

Consentement de l'État hôte. 192, 195,
264, 265, 267, 305, 400, 415

Coordination des activités *Voir*
Planification intégrée

Cour pénale internationale15, 378, 437

Crimes internationaux..... 431, 434

Crise environnementale 239, 242

Crise sanitaire 234

D

Défaut de protection suffisante des
civils..... 379, 380, 382

Désarmement, démobilisation et
réintégration141, 158, 179, 180, 183

Diligence voulue en matière de DH
..... 184, 411, 478

Due diligence 398, 408, 411

E

Embargo sur les armes . 201, 203, 204, 205

Enfants.... 74, 136, 144, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 200, 238, 471

Entreprises militaires et de sécurité privées 246, 247, 362, 366

Équipes conjointes de protection... 449

État de droit 32, 142, 183, 292, 293

Examen stratégique

Evaluation stratégique.....328

Examen stratégique indépendant

Evaluation stratégique indépendante 461

F

Femmes .. 11, 144, 154, 155, 156, 159, 160, 200, 287, 347, 348, 349, 464

Financement . 212, 226, 228, 328, 351, 352, 358

France 228, 317, 318, 353

I

Immunité du personnel de l'ONU 419, 427

Impunité 160, 429, 432, 436

J

Jus cogens 85, 86, 88, 89, 383, 385, 388, 400, 414

M

Mémorandum d'accord relatif aux contingents militaires 365, 406, 407, 409, 412, 425, 429, 430

MINURCAT 276, 280

MINUSCA 130, 176, 178, 184, 217, 225, 241, 268, 269, 298, 301, 308, 312, 436, 437, 469, 471, 477

MINUSIL.....26, 149, 152

MINUSMA ... 140, 178, 217, 225, 239, 240, 241, 244, 247, 279, 280, 281, 286, 287, 308, 328, 355, 356, 360, 491

MINUSS178, 186, 196, 197, 217, 269, 311, 316, 317, 326, 469, 472

MONUSCO ..140, 145, 178, 197, 230, 291, 311, 312, 326, 328, 355, 491

O

Obligation

Obligation de coopérer...387, 388, 391, 394, 400, 413

Obligation de faire respecter ..117, 118, 389, 434, 435

Obligation de protection diligente...392

Obligation erga omnes ...112, 117, 385, 390, 391, 412, 414

P

Parité homme-femme.....160, 161, 347

Partenariats stratégiques.....338

Performance ..459, 460, 461, 462, 464, 466

Planification intégrée 324, 328, 343, 345, 350, 367, 371

Planification stratégique..46, 281, 284, 288, 357

Police des Nations Unies.....186

Primauté de la politique 334, 337, 346, 490

Protection par le processus politique 173, 290

R

Réforme du secteur de la sécurité .183, 187, 204, 247, 299, 321

Réfugiés et personnes déplacées ...141, 155, 156, 162, 302

Renseignements.....186, 248, 356, 479

Réserves aux mandats de la PdC...148, 149, 152, 274, 276, 277, 314

Responsabilité

Responsabilité internationale. 380, 382, 402, 406, 410, 411, 415, 419, 438

Responsabilité pénale individuelle 421, 423, 426, 430, 432, 433, 439

Responsabilité de protéger 36

Restriction d'emploi.....221, 358, 365, 407, 408, 409, 451, 452, 464

Russie.... 118, 129, 153, 154, 242, 273, 288, 308, 314, 316, 451, 473

S

Sanctions administratives 467

Sanctions ciblées.... 198, 199, 200, 203

Sanctions disciplinaires 160, 220, 430, 468, 469

Sécurité humaine ... 16, 18, 34, 35, 113

Sites de protection des civils 139, 140, 186, 236

Sûreté du personnel 197, 248, 433

Système de préparation des moyens de maintien de la paix des Nations Unies 216, 223, 349

Système intégré de planification et d'évaluation de la performance 447, 455

T

Technologie ... 194, 354, 356, 357, 478

Terrorisme 242, 244

Transparence..... Voir Communication stratégique

U

Usage de la force 24, 189, 191, 192, 193, 196, 198, 337, 339

TABLE DES MATIÈRES

Dédicace.....	v
Remerciements	vii
Principaux sigles et abréviations.....	ix
Sommaire	xiii
Introduction générale	1
I. L’objet de l’étude	5
A. Précisions contextuelles.....	5
1. Les « civils » dans les conflits armés	6
a. L’identification des civils	7
b. Le traitement des civils	11
2. La prise en charge des civils dans les conflits armés par l’ONU	16
a. Une pratique difficilement assumée	16
b. Un concept pleinement consacré	21
B. Précisions conceptuelles.....	27
1. La « protection » des civils : un concept polysémique.....	27
a. La notion de « protection »	27
b. La coexistence de différentes acceptions.....	30
2. La nuance entre les concepts de protection des civils, de sécurité humaine, et de responsabilité de protéger.....	34
a. La sécurité humaine à l’origine de la PdC et de la R2P.....	34
b. La PdC et la R2P.....	36
II. La délimitation du cadre de l’étude.....	39
A. La délimitation matérielle	39
B. La délimitation spatiale	41
C. La délimitation temporelle	42
III. L’intérêt de l’étude.....	43
A. Les méthodes utilisées	44
B. La problématique retenue	46
C. Le plan de l’étude	50
Partie I. L’effectivité déficiente de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.....	51
Titre I. Le cadre juridique ambigu de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies	55
Chapitre I. La protection des civils : un concept aux fondements juridiques multiples	59

Section I. Les fondements de la PdC externes à la Charte des Nations Unies	61
§.1. L'interaction entre les principaux instruments de protection des civils..	66
A. La convergence des normes.....	69
B. La complémentarité des régimes	74
§.2. Une interaction aux effets limités	79
A. Les limites inhérentes à la particularité des droits protégés	81
B. Les limites inhérentes aux conditions d'application cumulative des deux régimes de protection	90
Section II. Les fondements de la PdC internes à la Charte des Nations Unies	96
§.1. L'absence de référence expresse de la Charte des Nations Unies à la protection des civils dans les conflits armés	97
A. Une absence justifiée par l'objet et les buts principaux de la Charte .	99
B. Une absence confortée par les interdictions posées aux paragraphes 4 et 7 de l'article 2 de la Charte	103
§.2. L'interprétation de la Charte à des fins de protection des civils dans les conflits armés	107
A. Une compatibilité de la protection des civils dans les conflits armés établie avec l'esprit de la Charte	109
B. Une compatibilité de la protection des civils dans les conflits armés renforcée par la pratique.....	113
Conclusion du Chapitre I	121
Chapitre II. La protection des civils : un concept aux acceptions juridiques plurielles.....	123
Section I. Les aspects généraux de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies	124
§.1. L'aspect « humanitaire » de la protection ou la protection <i>largo sensu</i>	125
A. La protection par la promotion du respect du droit	126
B. La protection par la garantie de l'assistance humanitaire	131
§.2. L'aspect « sécuritaire » de la protection ou la protection <i>stricto sensu</i>	135
A. La protection contre la violence physique.....	136
B. La mise en place d'un environnement protecteur.....	139
Section II. Les aspects spécifiques de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies	142
§.1. Le mandat de protection des civils au regard des résolutions du Conseil de sécurité	143
A. Les termes du mandat de protection des civils	144

B. Les réserves au mandat de protection des civils.....	148
§.2. L'interaction avec d'autres mandats de protection	152
A. La protection particulière des femmes et des enfants.....	155
B. La protection d'autres groupes vulnérables en période de conflit armé.	161
Conclusion du Chapitre II.....	165
Conclusion du Titre I.....	167
Titre II. Le cadre opérationnel lacunaire de la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies	169
Chapitre III. Des stratégies de protection inadaptées.....	171
Section I. La complexité des stratégies non coercitives de protection	173
§.1. Les insuffisances de la protection par le processus politique.....	173
A. Les dilemmes de la protection par le dialogue et la communication	175
B. Les écueils de l'édification d'un ordre constitutionnel et institutionnel protecteur des droits humains.....	177
§.2. Les contraintes inhérentes à l'aménagement d'un environnement sûr et stable.....	179
A. La mise en place du processus de désarmement, démobilisation, réinsertion, rapatriement des combattants.....	180
B. La mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité	183
Section II. Les dilemmes inhérents aux stratégies coercitives de protection 	188
§.1. L'usage de la force à des fins de protection des civils	189
A. Le défaut de consensus des acteurs sur le recours à la force à des fins de PdC	190
B. L'absence récurrente de réaction armée à des fins de protection des civils	194
§.2. Les effets des sanctions ciblées du Conseil de sécurité à des fins de protection des civils.....	198
A. L'effet marginal des sanctions à l'encontre des groupes armés et leurs membres	200
B. L'effet ambivalent de l'embargo à l'égard de l'État hôte	203
Conclusion du Chapitre III	207
Chapitre IV. Des moyens d'action insuffisants	209
Section I. La capacité limitée du personnel des opérations de paix.....	209
§.1. Le défaut de ressources humaines et financières propres aux Nations Unies	210

A. La dépendance de l'ONU à l'égard des pays contributeurs de troupes..	213
B. L'absence d'un contrôle effectif des troupes.....	218
§.2. L'inadéquation des moyens mis à disposition par les États contributeurs à des fins de PdC.....	222
A. Des moyens insuffisants, inadaptés et mésusés.....	223
B. Une tendance à la réduction des ressources préjudiciable à la protection des civils.....	226
Section II. La difficile prise en compte de « menaces particulières ».....	232
§.1. La difficile protection des civils dans les contextes de crises sanitaire et environnementale	233
A. La protection des civils en période de crise sanitaire	234
B. La protection des civils face aux aléas du changement climatique ..	237
§.2. L'impossible protection des civils par les opérations de paix face au terrorisme et ses avatars	242
A. Le défi posé par le terrorisme et ses avatars aux opérations de paix comme outils de protection des civils	243
B. Le terrorisme et ses avatars comme obstacles à l'exécution du mandat de protection des civils.....	247
Conclusion du Chapitre IV	251
Conclusion du Titre II	253
Conclusion de la partie I.....	255
Partie II. L'efficacité nécessaire à la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies.....	257
Titre I. L'amélioration de la protection des civils par le renforcement de l'engagement politique des acteurs.....	261
Chapitre I. La pleine participation du pays hôte comme préalable au succès de la PdC	263
Section I. La nécessité d'un consentement fiable du gouvernement hôte. 265	
§.1. Le consentement régulier du gouvernement hôte.	266
A. La régularité de l'organe consentant	267
B. La nécessité d'un consentement libre.....	270
§.2. Le consentement réel du gouvernement hôte.....	274
A. Un consentement inconditionnel souhaitable avant le déploiement. 274	
B. Un consentement constant indispensable après le déploiement	277
Section II. L'indispensable mise à contribution des acteurs locaux.....	282
§.1. L'implication des acteurs locaux dans la planification des tâches de PdC	284

A. L'évaluation concertée des besoins réels.....	285
B. L'identification concertée des activités prioritaires.....	289
§.2. L'association des acteurs locaux à la restauration d'un environnement protecteur.....	292
A. La participation des populations au rétablissement d'un ordre constitutionnel protecteur.....	295
B. La participation des populations à la désignation d'autorités nationales légitimes	300
Conclusion du Chapitre I	305
Chapitre II. L'engagement politique des États comme gage d'efficacité des missions de protection des civils.....	307
Section I. Le souhait d'une cohésion des États autour d'une vision commune de la protection des civils	308
§.1. L'adoption de mandats de PdC clairs, crédibles, ciblés et réalistes	310
A. Une interprétation univoque de la PdC.....	313
B. Une structuration raisonnée et réaliste des tâches d'un mandat de PdC.	319
§.2. La réadaptation nécessaire des principes généraux régissant les opérations de paix	329
A. L'importance d'une interprétation dynamique et consensuelle des principes généraux des opérations de paix	330
B. L'acceptation des risques induits par la protection physique des civils.	334
Section II. L'optimisation nécessaire des ressources des missions de protection des civils	339
§.1. La dotation des missions en ressources humaines et matérielles suffisantes	340
A. Améliorer la planification et la composition des missions de PdC ..	343
B. Accroître le financement et l'équipement des missions	351
§. 2. Le renforcement continu de l'encadrement des missions	359
A. Intensifier la formation du personnel à la protection des civils.....	359
B. Consolider l'encadrement et le contrôle des missions.....	364
Conclusion du Chapitre II.....	369
Conclusion du Titre I	371
Titre II. L'amélioration de la PdC par la responsabilisation des acteurs.....	373
Chapitre III. Le renforcement de la protection par la sanction de la violation du droit	377

Section I. La responsabilité internationale de l'ONU et des États pour défaut de protection suffisante des civils par les opérations de paix.....	380
§.1. La condition d'une responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix	381
A. Les obligations susceptibles d'être violées.....	382
1. La portée de l'obligation de protection des civils en droit international	383
2. La protection des civils dans les opérations de paix comme moyen de mise en œuvre de l'« obligation de coopérer » en droit international ...	386
B. L'existence possible de la « violation » d'une obligation de protection diligente.....	392
1. La protection des civils : une obligation de comportement incombant aux opérations de paix	393
2. La protection des civils : une obligation de comportement devant être mise en œuvre avec <i>due diligence</i>	397
§.2. Le contenu de la responsabilité pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix	402
A. Les difficultés pouvant être liées à l'attribution du comportement et de la responsabilité.....	403
B. Des difficultés pouvant être liées à l'invocation de la responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils dans les opérations de paix	410
1. L'invocation de la responsabilité internationale pour défaut de protection suffisante des civils dans l'intérêt de la communauté internationale	410
2. L'hypothétique réparation du préjudice né du défaut de protection suffisante par les opérations de paix	414
Section II. La responsabilité pénale individuelle dans la mise en œuvre de la PdC	420
§.1. La mise en jeu de la responsabilité pénale des membres des opérations de paix.....	421
A. Une responsabilité pénale admise	423
B. Une responsabilité pénale difficilement mise en œuvre.....	427
§.2. La mise en jeu de la responsabilité pénale d'autres individus non-membres des opérations de paix	432
A. Une obligation à la charge de l'État hôte, des États tiers et de l'ONU ..	434
B. Une obligation devant être complétée par le droit des victimes à une réparation.....	438
Conclusion du Chapitre III	441

Chapitre IV. La nécessaire mise en œuvre optimale des mécanismes d'obligations redditionnels ou de redevabilité.....	443
Section I. La mise en œuvre de l'<i>accountability</i> par le contrôle et le suivi de la performance des missions en matière de PdC	445
§.1. L'exigence d'un cadre de responsabilisation comme préalable nécessaire au contrôle et au suivi de la performance.....	446
A. Un cadre de responsabilisation relativement clair et exigeant pour les acteurs du Secrétariat	447
B. Un cadre de responsabilisation moins contraignant pour les États...	450
§.2. Le renforcement nécessaire des mécanismes de contrôle et de suivi de la performance.....	453
A. Des mécanismes variés de contrôle et d'évaluation de la performance .	454
B. Des mécanismes à l'efficacité redoutée sur la protection des civils.	459
Section II. L'efficacité de l'<i>accountability</i> dépendante de la réelle application de mesures correctives en matière de PdC.....	462
§.1. L'intensification nécessaire des mesures incitatives et dissuasives à l'égard des acteurs	462
A. Récompenser davantage l'exemplarité et les bons résultats.....	463
B. Sanctionner le non-respect des normes de conduite et les résultats insuffisants	466
§.2. Pour une plus grande transparence dans la mise en œuvre de la PdC...	473
A. La transparence vis-à-vis des acteurs internationaux	474
B. La transparence vis-à-vis des bénéficiaires de la protection	475
Conclusion du Chapitre IV.....	481
Conclusion du Titre II.....	483
Conclusion de la Partie II	485
Conclusion générale	487
Annexes	493
Annexe 1	495
Annexe 2	497
Bibliographie	499
Sources primaires.....	500
I. Conventions internationales	500
II. Documents et rapports officiels	501
A. Documents et rapports officiels de l'ONU	501
1. Documents du Conseil de sécurité.....	501
a. Résolutions thématiques	501

b.	Résolutions d'espèces ou de type opérationnel des plus grandes missions ayant pour mandat la PdC.....	501
c.	Déclarations du Président du CS et Procès-verbaux sur la PdC	502
2.	Documents de l'Assemblée générale des Nations Unies	503
a.	Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies	503
b.	Rapports du Comité spécial des opérations de maintien de la paix.	504
c.	Travaux de la Commission du droit international	504
3.	Documents du Secrétariat général	505
a.	Rapports au CS sur la Protection des civils et autres catégories de personnes en période de conflit armé	505
b.	Rapports du SG sur les plus grandes missions ayant pour mandat la PdC (2023-2013)	506
c.	Rapports du SG relatifs à l'application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix.....	507
d.	Autres rapports du SG adressés à l'AG ou au CS sur des sujets en lien avec la PdC	508
4.	Autres rapports d'organes, groupes d'experts, Bureaux des Nations Unies	510
5.	Lignes directrices et politiques en lien avec la protection des civils	511
B.	Documents et rapports officiels d'autres OIG et OING	512
III.	Jurisprudence	514
	Sources doctrinales	515
I.	Ouvrages généraux et manuels	515
II.	Ouvrages spécialisés.....	524
III.	Dictionnaires.....	525
IV.	Thèses	525
V.	Cours de l'Académie de droit international de la Haye	526
VI.	Articles et Contributions (revues, mélanges, colloques).....	528
VII.	Sites internet	539
	Index	541
	Table des matières	545
	Résumé et mots-clés – Abstract and keywords	554

**RÉSUMÉ ET MOTS-CLÉS – ABSTRACT AND
KEYWORDS**

Josué Mawunyo Kokou KANABO

Université de Toulon

École doctorale 509

Centre de droit et de politique comparés Jean-Claude Escarras (CDPC)

UMR 7318 DICE -CNRS

LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

Résumé

Un quart de siècle (1999-2024) après la prise en compte expresse de la « protection des civils » dans les mandats des opérations de paix, les Missions multidimensionnelles de paix des Nations Unies peinent à convaincre de leur capacité à protéger efficacement les civils dans les pays où elles sont déployées. Et pourtant, au cours de cette dernière décennie, d'importants progrès ont été réalisés sur les plans juridique, conceptuel et opérationnel. C'est donc à la question fondamentale de l'effectivité, mais surtout celle de l'efficacité des mandats de protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies que cette thèse a tenté de répondre.

Cette thèse démontre que la protection des civils dans les opérations est perfectible si tant est qu'elle bénéficie d'un engagement politique ferme, cohérent et désintéressé des États. En outre, parce qu'elle est avant tout une obligation positive devant être mise en œuvre avec *due diligence*, la protection des civils dans les opérations de paix des Nations Unies ne saurait prospérer sans qu'on ne demande à tous les acteurs qui y prennent part, à tous les niveaux, de rendre compte et d'assumer les manquements à leurs obligations de protection, fussent-ils de nature principale ou secondaire. Il en va de l'adéquation entre le discours et l'action des institutions nationales et internationales face aux défis sécuritaires de ce siècle et de celui à venir.

Mots-clés : Organisation des Nations Unies ; opérations de paix des Nations Unies ; protection des civils, droit international humanitaire ; droit international des droits de l'homme ; obligation de coopérer ; obligation de respecter et de faire respecter ; *due diligence* ; responsabilité internationale.

THE PROTECTION OF CIVILIANS IN UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS

Abstract :

A quarter of a century (1999-2024) after the express consideration of “protection of civilians” in the mandates of peace operations, United Nations multidimensional peace missions are struggling to convince of their capacity to effectively protect civilians in the countries where they are deployed. However, over the last decade, significant progress has been made on the legal, conceptual and operational levels. This thesis therefore attempts to answer the fundamental question of effectiveness, but mostly that of the efficiency of the mandates for the protection of civilians in United Nations peace operations.

This thesis demonstrates that the protection of civilians in operations can be improved if it benefits from a firm and disinterested political commitment from States. Furthermore, because it is above all a positive obligation that must be implemented with *due diligence*, the protection of civilians in United Nations peace operations cannot prosper without asking all stakeholders, at all levels, to report and take responsibility for their failure to fulfill their obligations of protection, whether of a primary or secondary nature. In front of the security challenges of this century and the next, the alignment between the statements of national and international institutions and their actions will depend on the implementation of these measures.

Keywords : United Nations ; United Nations peace operations ; protection of civilians ; International humanitarian law ; International human rights law ; obligation to cooperate ; obligation to respect and ensure respect ; *due diligence* ; international responsibility.