

ARTICLE

Les infractions contre les casques bleus : une perspective de droit international¹



Daniel MAINGUY

Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Résumé — Depuis 1948, près de deux millions de personnes ont été déployées dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. La protection juridique des casques bleus contre les infractions commises à leur encontre demeure cependant fragile et parcellaire. Cet article examine le cadre juridique applicable, Convention sur la sécurité de 1994, Conventions de Genève, Statut de Rome, et met en évidence la difficulté fondamentale liée au double statut des soldats de la paix, civils ou combattants selon les circonstances. Il analyse les infractions punissables, les auteurs potentiels et les mécanismes de réparation disponibles, avant de conclure que l'absence d'un régime juridique cohérent et effectif constitue un frein majeur à l'engagement des États contributeurs de troupes.

Mots-clés : Casques bleus · Opérations de maintien de la paix · Convention sur la sécurité de 1994 · Droit international humanitaire · Infractions · Responsabilité internationale · Cour pénale internationale · Droit des conflits armés

1. - L'un des principaux défis du droit international en matière de sécurité et de sûreté des casques bleus consiste à déterminer prévenir et sanctionner les infractions commises, dans les pays hôtes contre ces personnels. Depuis 1948, près de deux millions de soldats, civils, policiers, femmes et hommes, ont été déployés par l'ONU pour assurer des missions de maintien ou de rétablissement de la paix. Près de 4500 sont morts à l'occasion de ces opérations, soit sans doute entre dix mille et vingt mille blessés, dont 65 marocains dans 8 missions, et 117 français dans 12 missions (et ce sans compter les 57 morts du Drakkar, en 1983, qui était une mission d'interposition, hors ONU)².

Les opérations de maintien de la paix ont été profondément transformées au cours des dernières décennies, les opérations de maintien de la paix (*Peacekeeping*) ayant été remplacées par des opérations de rétablissement de la paix (*Peacemaking*), plus agressives et donc risquées. Il en résulte des conséquences juridiques majeures sur la protection accordée par les règles du droit international humanitaire alors que les rapports du Secrétaire général sur la sécurité de ces personnels montrent un accroissement considérable des attaques contre les casques bleus engagés. A partir de 2008 cependant, les tribunaux internationaux ont commencé à rendre des décisions et des verdicts à l'encontre de personnes accusées de crimes de guerre et de crimes

1. Cet article est le fruit d'une conférence réalisée à Islamabad (Pakistan), durant la conférence préparatoire des Nations-Unies, organisée par le Pakistan et le Japon à Islamabad, sur la sécurité et la sûreté des soldats de paix (« *Safety and Security of Peacekeepers* »), en anglais, les 30 et 31 août 2023. Le style oral ayant été conservé, nous renvoyons pour des raisons pratiques aux références identifiées dans : D. Mainguy, *Droit de la guerre atypique*, LGDJ-Lextenso, 2023, « Arbitrage et litiges de guerre », JDI, 2024, p. 817, *Lawfare et contre-Lawfare : la règle de droit comme arme de guerre*, *Mélanges H. Le Nabasque*, LGDJ-Lextenso, 2025, p. 75.

2. Source : <https://peacekeeping.un.org/fr/our-peacekeepers>.

3. Les membres des forces de maintien de la paix qui ne sont pas engagés dans le conflit sont considérés, comme l'a confirmé le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, comme « des civils uniquement dans la mesure où ils ne participent pas directement aux hostilités ». La Cour a également estimé que leur protection ne cesserait pas s'ils recouraient à la force en légitime défense, à condition que ce recours soit limité à ce seul usage. De même, dans la décision Abu Garda, la Chambre préliminaire de la CPI a déterminé que « le personnel participant à des missions de maintien de la paix bénéficie d'une protection contre les attaques, sauf s'il prend directement part aux hostilités ou à des activités liées au combat, et pendant toute la durée de cette participation ». Le Bulletin du Secrétaire général de 1999 sur le droit international humanitaire (DIH) adopte un point de vue similaire, en précisant que le DIH s'applique aux membres des forces de maintien de la paix « lorsqu'ils sont activement engagés dans des situations de conflit armé en tant que combattants, dans la mesure et pour la durée de leur engagement ».

contre l'humanité liés à des agressions contre des soldats de la paix³.

2. - Pour observer le traitement de la responsabilité encourue par les auteurs de ces infractions, l'observation des règles internationales, ou internes des Etats d'origine ou des Etats hôtes permettent difficilement (I) de repérer des mécanismes de responsabilité efficaces (II).

I. Le cadre juridique de protection des casques bleus

3. - Ce cadre commence avec le mandat des opérations de maintien de la paix (A), la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994 (B) et les règles du droit de la guerre (C).

A. Le mandat des opérations de maintien de la paix

4. - Les opérations armées de l'ONU reposent sur un mandat accordé par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) voire l'Assemblée générale. Il définit les objectifs, les responsabilités et les pouvoirs de la mission dans le cadre du droit international, en fonction des spécificités de chaque mission où des éléments communs sont généralement inclus dont : résolution ou prévention des conflits, surveillance d'un cessez-le-feu, protection des civils, désarmement, soutien des institutions locales, de l'État de droit et de la gouvernance, de l'aide humanitaire, renfort des autorités de police et judiciaires, promotion de processus de réconciliation durable.

5. - Les règles d'engagement sont posées par un statut des forces déployées (SOFA)⁴ pour la composante militaire et les directives relatives à l'usage de la force pour la composante de police, exactement comme si cette force armée était engagée par l'autorité légitime d'un pays.

B. La convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé

6. - La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du Personnel Associé adoptée en 1994 contient un article 7, central, qui prévoit, en substance, l'obligation pour tous les Etats d'assurer la sécurité et la sûreté du personnel des Nations Unies et du personnel associé, de leur matériel et de leurs locaux ne doit pas faire l'objet d'attaques ou de toute action les empêchant de s'acquitter de leur mandat, et notamment de lutter contre les infractions visées à l'article 9, en interdisant toute attaque contre les soldats de la paix. L'article 9 énumère ces infractions ; meurtre, enlèvement et attaques contre les membres des forces de maintien de la paix, menaces ou tentatives d'attaque à leur encontre, et « attaques violentes contre leurs locaux, leurs lieux d'hébergement ou leurs moyens de transport ».

7. - La Convention ne s'applique pas, cependant, lorsqu'une force de maintien de la paix intervient dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (Convention, art. 2) c'est-à-dire les opérations de rétablissement de la paix, plus agressives et auxquelles il est de plus en plus souvent utilisé. La difficulté tient ici au fait que toutes les missions d'une telle force et tous les personnels ne sont pas nécessairement impliqués dans des mesures coercitives, ce qui pose difficulté au regard des règles du droit de la guerre.

8. - Par ailleurs, la résolution 2589 (2021) du Conseil de sécurité a appelé les États hôtes à promouvoir la responsabilité pour les meurtres et tous les actes de violence commis contre le personnel de maintien de la paix des Nations Unies, ainsi qu'une mise à jour de ces infractions et des actions menées dans les rapports du Secrétaire général.

C. Les règles du droit de la guerre : les conventions de Genève de 1949

9. - Les Conventions de Genève de 1949 établissent, à la suite des conventions de La Haye de 1899 et 1907, les règles du droit international humanitaire (DIH) relatif au traitement des victimes (civiles) des conflits armés, outre les soldats blessés et malades et les prisonniers

4. SOFA signifie « *Status of Forces Agreement* » (accord sur le statut des forces) ; il s'agit d'un accord entre un pays hôte et une nation étrangère qui définit le statut juridique et les privilèges des forces militaires étrangères stationnées dans le pays hôte. Ces accords sont essentiels dans les situations où du personnel militaire étranger est stationné dans un pays à des fins diverses, telles que la formation, les exercices conjoints, les missions de maintien de la paix ou d'autres arrangements de sécurité coopérative.

de guerre, sans viser cependant les forces de maintien de la paix qui sont souvent considérés comme des *comme des civils* parfois *comme des combattants*, dans un conflit armé, international ou interne.

10. - Le Secrétaire général des Nations Unies⁵ déduit de l'article 50 du Protocole additionnel I (de 1977) de la Convention de Genève I que la plupart des membres des forces de maintien de la paix relèvent de la catégorie des non-combattants et donc des civils⁶. Un civil est défini de manière négative comme un « non-combattant », ni un prisonnier de guerre ni un membre des forces armées d'une des parties au conflit. Les casques bleus, armés, ne sont pas des *parties* au conflit, bien qu'ils puissent être considérés comme les prisonniers de guerre s'ils sont capturés.

11. - En revanche, lorsque les membres des forces de maintien de la paix s'engagent dans un conflit armé et y participent activement, ils acquièrent le statut de combattants au sens du DIH. C'est le cas des opérations de rétablissement armées de la paix du Chapitre VII de la Charte, ou les hypothèses d'engagement armés d'une opération du Chapitre VI.

12. - Concrètement, si un casque bleu est attaqué et riposte par la force en légitime défense, il devrait être considéré comme non-partie au conflit, comme lorsque la force armée est utilisée pour défendre le mandat (par exemple pour protéger des civils), ce qui suppose d'examiner attentivement le mandat et les règles d'engagement de la mission.

En effet, lorsqu'un casque bleu recourt à la force au-delà des limites de la légitime défense ou que l'utilisation de la force armée est l'objet du mandat, il devient une partie belligérante au conflit et perd ainsi sa protection (et sont donc des cibles légitimes).

II. Responsabilité pour les infractions commises contre les soldats de la paix

13. - La difficulté repose sur la dualité de statut des casques bleus : s'ils sont des non-combattants, les règles applicables sont celles du droit pénal de l'État hôte, de celui de l'État d'origine des casques bleus, ou du droit pénal international et de la compétence no-

tamment de la CPI (si un crime de guerre est constaté), ou au contraire de la non-application que quelque règle pénale que ce soit, si les règles du droit des conflits armés s'appliquent, sauf hypothèse, là encore de crime de guerre dans la conduite d'une opération contre les casques bleus, ce qui emporte de manière dérivée, la question de compétence d'un tribunal. Il n'existe donc pas de conception uniforme de ce qui constitue des infractions contre les soldats de la paix, mais des opinions, notamment telles qu'elles peuvent se dégager d'une interprétation de la Convention sur la sécurité de 1994 ou de la résolution 2589.

14. - La question est donc double ici, celle touchant aux infractions susceptibles d'être sanctionnés (A), les auteurs (B) et les actions possibles (C).

A. Les sources internationales des infractions

15. - L'article 9 (*cf. supra*) de la Convention de 1994 sur la sécurité définit les infractions contre les membres des forces de maintien de la paix, meurtre, enlèvement ou « *attaques violentes* » et menaces ou tentatives de les commettre.

16. - Le meurtre, l'enlèvement ou toute autre attaque contre une personne sont illicites si les soldats de la paix sont considérés comme des civils, mais légitimes, au regard des dispositions du droit international humanitaire, s'ils sont considérés comme des membres des forces armées : tuer ou blesser un ennemi, le capturer et le détenir comme prisonnier de guerre est légitime, dans les conditions du DIH (hélas rarement respecté par les auteurs de ces actions).

Toutefois, la question se pose de l'actualisation de ce que l'on entend par « *attaque violente* ». En 1994, il pouvait s'agir d'un attentat à la bombe, d'une embuscade, etc., contre les personnels, ou leurs locaux officiels, leur logement, privé, leurs moyens de transport susceptibles de mettre en danger leur personne ou leur liberté. Depuis 1994, les techniques d'attaques ont évolué : une attaque par drone est évidemment du même ordre. En revanche, cyberattaques via logiciel malveillant ou un rançongiciel présent dans les « *locaux officiels, les logements privés ou les moyens de transport* », campagnes de désinformation prise isolément ou conduisant à violence contre les casques

5. « Respect du droit international par les forces des Nations Unies par les forces des Nations Unies humanitaire », Circulaire du Secrétaire général, 6 août 1999, UN doc. ST/SGB/1999/13 (en ligne).

6. V. aussi A. Rynijer, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies », RICR, déc. 1999, vol. 81, n° 836, p. 795

bleus, moyen de « *lawfare* », de « guerre par le droit », par une plainte au fondement discutable contre des casques bleus, par exemple parce qu'ils sont supposés avoir commis des crimes, pourraient constituer de telles « *attaques violentes* ». Par ailleurs, au-delà de l'article 9 de la Convention de 1994, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) intègre des règles équivalentes pour les conflits armés internationaux et non internationaux dans ses articles 8(2)(b)(iii) et 8(2)(e)(iii).

B. Les auteurs des infractions

17. - Dernière préoccupation : qui sont les auteurs des actes criminels contre les soldats de la paix, et par conséquent, comment obtenir une sanction contre ces auteurs.

18. - Un premier cas concerne un auteur qui serait être un membre des forces armées de l'Etat hôte dans lequel la force de maintien de la paix est déployée. Il ne fait aucun doute que l'auteur et l'Etat hôte sont responsables des infractions, pénalement et/civilement. La responsabilité pénale peut reposer sur le droit et la procédure pénale de l'Etat hôte, ou de du pays des victimes, ou encore, s'il s'agit d'un crime de guerre, en vertu du droit pénal international devant la CPI (ou tout autre tribunal compétent).

Un deuxième cas concerne un auteur civil, c'est-à-dire d'un non-combattant, ce qui est le cas le plus fréquent. Il peut avoir agi à titre individuel, par lucre, haine ou autre. Il est responsable en vertu du droit pénal national, selon les règles de procédure pénale applicables, locales ou de l'Etat hôte.

19. - Un troisième cas très fréquent est celui dans lequel il a agi *comme un combattant*, pour le compte (direct ou indirect) de l'Etat hôte ou d'un groupe armé local ou étranger agissant sur le territoire de cet Etat hôte, qu'il soit. Cet auteur est, en principe, au regard du DIH, un civil, sauf à admettre qu'il participe directement aux hostilités et cesse d'être un civil, selon les lignes directrices du CICR de 2020 et ce

quelles que soient les actions agressives, armées, ou au contraire non-armées et non-militaires, des actes de « guerre atypique », cyberattaques, campagnes de désinformation, etc., souvent considérées, sauf lorsque les lignes directrices de 2020 s'appliquent, comme hors du champ du DIH, supposant donc des solutions alternatives, civiles, judiciaires ou arbitrales⁷.

C. Les actions possibles

20. - Un soldat de la paix dispose des voies d'accès civiles ordinaires en vue d'une indemnisation contre le responsable de son préjudice, sur le fondement des normes du droit civil local voire comme conséquence d'une violation d'une règle pénale ou du droit international humanitaire, à supposer cependant qu'il n'ait pas obtenu une réparation ou compensation de son « employeur », garantie d'ailleurs par la Convention de 1994. Il n'est pas difficile d'imaginer que cette perspective de droit privé est totalement irréaliste.

En matière internationale, l'Etat d'origine de la victime devrait pouvoir demander réparation à l'Etat hôte, la CIJ ayant considéré, dans un avis de 1949 dans « l'affaire des Réparations »⁸, qu'elle peut également réclamer des dommages-intérêts pour la perte de services due au préjudice infligé à la personne. Même ainsi, la question demeure très abstraite. Des procédures opérationnelles standard (SOP) existent mais qui ne sont pas appliquées dans toutes les missions.

21. - Il existe également une voie purement internationale, prévue par l'article 22 de la Convention de 1994 qui impose une *négociation* entre les Etats hôte et l'Etat d'origine, ainsi qu'un *arbitrage obligatoire* ou, si celui-ci s'avère impossible, un recours devant la Cour internationale de Justice pour obtenir réparation : l'arbitrage comme mode de résolution des litiges interétatiques, une voie hélas trop publiée.

22. - Enfin, les Etats membres sont tenus de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité au titre des articles 25, 48 (1) et 49 de la Charte, outre, l'obligation à la charge des Etats d'agir de bonne foi et de

7. V. aussi pour un cas spectaculaire d'action (hors casques bleus) par les familles américaines des soldats morts ou blessés dans l'attentat à Beyrouth en 1983, « l'affaire Peterson » et ses suites pour mesurer la difficulté d'un tel traitement (D. Mainguy, « Arbitrage et litiges de guerre », op. cit., n° 80 et s.).

8. CIJ, avis 11 avr. 1949 (en ligne), rendu à la suite de l'assassinat en septembre 1948 à Jérusalem du médiateur envoyé par les Nations Unies, le comte Folke Bernadotte.

9. Art. 2(2) : « Tous les Membres, afin de garantir à chacun d'entre eux les droits et avantages découlant de leur qualité de Membre, s'acquittent de bonne foi des obligations qu'ils ont assumées conformément à la présente Charte ».

(...) 2(5) : « Tous les Membres doivent apporter toute l'assistance nécessaire à l'Organisation des Nations Unies dans toute action qu'elle entreprend conformément à la présente Charte, et s'abstenir d'apporter une assistance à tout Etat contre lequel l'Organisation des Nations Unies prend des mesures préventives ou coercitives ».

fournir une assistance juridique à l'ONU pour l'exécution de son mandat au titre de l'article 2 de la Charte⁹.

23. - Un rapport publié par le *Stimson Center* sur *le maintien de la paix des Nations Unies et le consentement de l'État hôte* formule plusieurs recommandations au cas où le consentement de l'État hôte serait révoqué ou compromis¹⁰ et conclut ainsi : « (...) *Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, également appelé C34, (...) est un organe conservateur, ce qui signifie que son langage sur cette question pourrait envoyer un message fort. Un rapport du C34 allant dans ce sens pourrait servir d'outil de plaidoyer au Secrétariat ou au Conseil de sécurité pour contrer les tentatives des gouvernements des pays hôtes d'imposer des exigences opérationnelles susceptibles de mettre en péril la sécurité des soldats de la paix* ».

24. - Ce type d'« agressions » de la part de l'État hôte se situe certainement en deçà du seuil de la guerre pour autant qu'elles puissent être considérées comme des actes de faible intensité d'agression, c'est-à-dire des « attaques violentes » de l'article 9 de la Convention de sécurité de 1994 ou, à notre avis, comme une violation du droit coutumier des conflits armés tel qu'il se déduit des Conventions de La Haye de 1899 et 1907 et

de Genève de 1949, dont le principe de l'immunité du porteur du drapeau blanc : on ne peut ni tirer sur le porteur du drapeau blanc, ni l'agresser ou l'enlever et donc *a fortiori* contre les casques bleus.

25. - Ainsi, toute violation à l'encontre des casques bleus dans leur ensemble, telle que décrite dans le rapport du *Stimson Center*, pourrait être considérée comme une violation des coutumes des conflits armés, ouvrant la voie à un arbitrage international, *ad hoc* ou auprès de la CPA à La Haye, ou à une affaire devant la CIJ, État contre État, et, peut-être, l'ONU.

26. - Si donc, on peut envisager des techniques juridiques, pour prévenir ou sanctionner de telles infractions, elles demeurent parcellaires et difficiles à mettre en œuvre et donc inadaptées ce qui est évidemment un frein à l'engagement des États à fournir des casques bleus. La mise en place d'un régime juridique offrant une protection adéquate et efficace est une question de la plus haute importance. Trois axes s'imposent, la précision du statut juridique des forces de l'ONU en DIH ; une actualisation des infractions punissables et un système juridique et judiciaire de sanction et de réparation.

10. S. Sebastián et A. Gorur, "U.N. Peacekeeping & Host-State Consent", *Stimson Center*, mars 2018 (pdf en ligne).