



Assemblée générale

Distr. limitée
21 octobre 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session

Sixième Commission

Point 157 de l'ordre du jour

Portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé

Portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé

Rapport du Groupe de travail sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé

Président : M. Christian Wenaweser (Liechtenstein)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-6	2
II. Débat du Groupe de travail	7	2
III. Recommandations et conclusions	8	3
Annexes		
I. Amendements et propositions présentées par écrit par les délégations		4
II. Résumé officieux du débat général du Groupe de travail, établi par le Président		7



I. Introduction

1. Par sa résolution 56/89 du 12 décembre 2001, l'Assemblée générale a décidé de créer le Comité spécial sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé aux fins de l'examen des recommandations présentées par le Secrétaire général dans son rapport sur les mesures tendant à améliorer et à renforcer le régime juridique de la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé¹. Aux termes du paragraphe 7 de la même résolution, le Comité spécial était ouvert à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le Comité spécial s'est réuni du 1er au 5 avril 2002 et a présenté un rapport à l'Assemblée générale à sa cinquante-septième session².

2. Le Comité spécial s'est de nouveau réuni, en application du paragraphe 8 de la résolution 57/28 de l'Assemblée générale en date du 19 novembre 2002, du 24 au 28 mars 2003, et a poursuivi l'examen des mesures visant à renforcer le régime de protection juridique du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Les débats du Comité spécial sont résumés dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-huitième session³.

3. Durant la cinquante-huitième session de l'Assemblée générale, à l'issue de consultations officieuses, la Sixième Commission a, à sa 1re séance, tenue le 29 septembre 2003, créé un Groupe de travail sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé afin de poursuivre les travaux du Comité spécial. La Sixième Commission a, à la même séance, élu M. Christian Wenaweser (Liechtenstein) Président du Groupe de travail.

4. Le Groupe de travail a tenu deux séances et des consultations officieuses du 13 au 17 octobre 2003. Eu égard à l'importance du sujet, le Groupe de travail a, à sa 1re séance, tenue le 13 octobre 2003, décidé de tenir des séances officielles et publiques.

5. Le Groupe de travail était saisi du rapport de la dernière session du Comité spécial³ et du rapport établi par le Secrétaire général⁴ en réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/28 et compte tenu des recommandations de la dernière session du Comité spécial. Le Groupe de travail était également saisi d'une lettre datée du 20 août 2003, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la Malaisie auprès de l'Organisation des Nations Unies⁵.

6. Le Groupe de travail a examiné et adopté son rapport à sa 2e séance, le 17 octobre 2003.

II. Débats du Groupe de travail

7. Le Groupe de travail a procédé à un échange de vues général à sa 1re séance, le 13 octobre 2003. Les débats se sont ensuite poursuivis dans le cadre de consultations officieuses. On trouvera à l'annexe II le résumé de cet échange de vues, établi par le Président, pour servir, non de compte-rendu officiel des débats, mais de récapitulatif.

III. Recommandations et conclusions

8. À sa 2e séance, le 17 octobre, le Groupe de travail a décidé de renvoyer le présent rapport à la Sixième Commission pour examen et a recommandé que le Comité spécial créé par la résolution 56/89 de l'Assemblée générale soit reconstitué et chargé d'élargir la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, notamment par l'adoption d'un instrument juridique.

Notes

¹ A/55/637.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément No 52 (A/57/52).*

³ *Ibid., cinquante-huitième session, Supplément No 52 (A/58/52).*

⁴ A/58/187.

⁵ A/58/302.

Annexe I

Amendements et propositions présentés par écrit par les délégations

A. Proposition du Costa Rica

Nouvel article 1 *bis*

La présente Convention ne s'applique pas à une opération des Nations Unies dans le cadre de laquelle du personnel est engagé comme combattant contre des forces armées organisées et à laquelle le droit international des conflits armés s'applique.

Explication

Comme indiqué dans la note de bas de page 3 du rapport du Secrétaire général sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (A/55/637), « [l']exclusion du champ d'application de la Convention des opérations menées par les Nations Unies en vertu du Chapitre VII dans des situations de conflit armé international conduit à se demander si les opérations menées à titre de mesures de coercition adoptées dans des situations de conflit armé interne (opérations de type ONUSOM II) relèvent du champ d'application de la Convention et du régime de protection prévu par celle-ci ». Il est donc nécessaire de définir clairement le champ d'application du droit international humanitaire d'une part et du régime de protection offert par la Convention de l'autre, des régimes qui s'excluent mutuellement.

Le texte proposé vise à refléter l'opinion exprimée par le Secrétaire général dans le rapport susmentionné, à savoir qu'« [e]n dernière analyse, ce n'est pas la nature du conflit qui devrait déterminer l'applicabilité du droit international humanitaire ou de la Convention mais plutôt la question de savoir si, quel que soit le type de conflit, les personnels des opérations de maintien de la paix des Nations Unies y sont activement engagés en tant que combattants ou ont au contraire droit à la protection accordée aux civils en vertu du droit international des conflits armés ».

B. Proposition de la Jordanie

1. Remplacer l'alinéa c) de l'article premier de la Convention par le texte suivant :

« Opération des Nations Unies » s'entend d'une opération ou d'une présence établie en application d'un mandat permanent ou spécial par un organe compétent de l'Organisation des Nations Unies conformément à la Charte des Nations Unies et menée sous l'autorité et le contrôle des Nations Unies :

- a) Lorsque l'opération vise à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales;
- b) Lorsque l'opération est menée dans des situations de conflit armé;
- c) Lorsque l'État hôte n'établit pas ou n'exerce pas, ou n'est pas à même d'établir ou d'exercer, sa compétence pour connaître des infractions commises contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé, ou lorsqu'il ne prend

pas ou n'est pas à même de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la sécurité de ce personnel; ou

d) Lorsque l'opération des Nations Unies n'est pas menée dans un État hôte.

Explication

a) Objet

1. Élargir le champ d'application de la Convention à certaines opérations des Nations Unies dans le cadre desquelles le personnel est déployé dans un environnement dangereux et à risques, ce qui justifie qu'il bénéficie du régime spécial de protection prévu par la Convention.

2. Satisfaire à la condition d'une déclaration de risque exceptionnel déclenchant l'application de la Convention lorsque l'opération ne vise pas à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales.

b) À quelles opérations le champ d'application de la Convention est-il étendu?

Aux seules opérations des Nations Unies dans le cadre desquelles, en raison de la situation sur le terrain, le personnel engagé est plus exposé à des attaques que dans des situations normales :

1. Opérations de maintien de la paix.

2. Conflit armé : que le conflit ait ou non un caractère international.

3. Lorsque la législation nationale de l'État hôte n'offre pas une protection juridique suffisante au personnel des Nations Unies et au personnel associé. À cet égard, il n'est pas nécessaire que l'État hôte réprime spécifiquement les infractions contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé visées à l'article 9 de la Convention, mais il faut que les règles générales de son droit pénal répriment les attaques de même nature que ces infractions.

4. L'État hôte doit aussi avoir les moyens d'appliquer et de faire respecter sa législation répressive. C'est pourquoi, dans certaines situations – rébellion, effondrement de l'État et autres situations dans lesquelles l'État n'est pas en mesure d'exercer son autorité souveraine – le régime spécial de protection juridique de la Convention s'étendra à l'opération.

5. Il en va de même lorsque l'État hôte ne veut pas ou ne peut pas prendre les mesures voulues pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Le critère à prendre en considération est l'aptitude de l'État à prendre des mesures pour assurer la sécurité des individus sur son territoire.

6. Les opérations des Nations Unies ne sont pas nécessairement menées dans un État hôte. Elles sont par nature risquées en raison de l'absence d'institutions étatiques susceptibles de fournir une protection juridique suffisante au personnel des Nations Unies et au personnel associé.

2. Ajouter le nouvel article (xx) suivant :

1. Nonobstant les articles 7, 8 et 9 de la Convention, lorsque les dispositions de la Convention s'appliquent à une opération des Nations Unies en application de l'alinéa c) de l'article premier, l'État hôte ou l'État de transit peut

exercer sa compétence à l'égard du personnel des Nations Unies ou du personnel associé qui violerait ses lois et règlements, sauf s'il est tenu de s'en abstenir par l'effet d'autres obligations internationales.

2. Toute mesure licite prise par l'État hôte ou l'État de transit en application du paragraphe 1 ci-dessus n'est pas considérée comme constituant une infraction au regard de la Convention ou comme empêchant l'opération des Nations Unies d'accomplir son mandat.

Explication

Le but de cet article est de permettre aux États hôtes et de transit d'exercer leur compétence à l'égard du personnel qui viole leurs lois et règlements. En étendant la portée de la Convention aux opérations autres que celles qui visent à rétablir la paix et la sécurité internationales, on restreindrait le droit souverain de l'État hôte ou de transit d'exercer son autorité lorsque ses lois et règlements sont violés. Excepté lorsque cet État est déjà tenu d'autres obligations internationales, comme celles qui découlent de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, il n'y a aucune raison de soustraire le personnel des Nations Unies et le personnel associé à la compétence de cet État. Il convient de noter que seul l'*État* peut exercer sa compétence nationale. C'est pourquoi les entités et les individus qui, dans l'État hôte ou l'État de transit, ont les prérogatives de puissance publique nécessaires pour appliquer et faire respecter la législation nationale peuvent les exercer à l'égard du personnel concerné.

Annexe II

Résumé officieux du débat général du Groupe de travail, établi par le Président

Déclarations générales

1. Les délégations ont condamné les actes de violence commis contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé et ont rendu hommage aux membres du personnel des Nations Unies ayant perdu la vie, notamment lors de l'attaque du 19 août 2003 à Bagdad.

2. Certains orateurs ont accueilli avec satisfaction le rapport du Secrétaire général sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (A/58/187) et la résolution 1502 (2003) du Conseil de sécurité. S'agissant du premier, on a déclaré préoccupant que les auteurs des actes de violence commis contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé ne soient que très rarement traduits en justice. On a fait observer en réponse que les chiffres fournis par le Secrétaire général dans son rapport, ainsi que le nombre des victimes récentes, ne pouvaient être considérés comme attestant les carences du régime juridique actuel de protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé. En effet, si en pratique les États hôtes et le Secrétaire général ne prenaient pas les mesures voulues, aucune mesure juridique ne pouvait assurer la sécurité de ce personnel. Certains orateurs ont préconisé l'adhésion universelle à la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et la mise en oeuvre des mesures à court terme énumérées par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/28 et par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1502 (2003). D'autres délégations, bien que prônant également l'universalité de la Convention et la mise en oeuvre de mesures à court terme, ont réaffirmé leur position, à savoir que des solutions à long terme étaient nécessaires pour faire face à l'insuffisance du régime juridique de protection dont bénéficiaient actuellement le personnel des Nations Unies et le personnel associé. Selon une opinion, l'« universalité » avait, dans le contexte de la Convention de 1994, deux aspects : la ratification universelle de la Convention et son application universelle, laquelle exigeait l'élargissement de son champ d'application. Pour certaines délégations, il était très important de maintenir le régime juridique prévu par la Convention existante lorsque l'on examinait comment en élargir le champ d'application.

Examen de la proposition de la Nouvelle-Zélande (A/AC.264/2003/DP.1) et de l'amendement de l'Union européenne y relatif (A/AC.264/2003/DP.3)

3. Certaines délégations ont appuyé la proposition néo-zélandaise (A/AC.264/2003/DP.1) et l'amendement de l'Union européenne y relatif (A/AC.264/2003/DP.3). Il fallait selon eux supprimer l'exigence d'une déclaration de risque exceptionnel, et elles ont réaffirmé leur position selon laquelle la Convention devait s'appliquer de plein droit à toutes les opérations menées sous le contrôle et l'autorité des Nations Unies, sans aucune distinction. L'élargissement du régime juridique de protection à toutes les opérations et présences des Nations Unies

a suscité des objections, au motif en particulier qu'un tel élargissement déséquilibrerait encore davantage le régime juridique existant en plaçant un fardeau encore plus lourd sur les États hôtes.

4. Un débat s'est ouvert sur l'utilité du terme « opérations », qui semblait poser problèmes à un certain nombre de délégations. Plus précisément, certaines délégations ont exprimé des réserves au sujet de la définition de cette expression figurant au paragraphe 7 du rapport du Secrétaire général (A/55/637). Des délégations se sont déclarées prêtes à étudier différentes options pour définir de manière plus précise les opérations des Nations Unies auxquelles un régime juridique élargi s'appliquerait, en tenant compte en particulier de la notion de risque, afin qu'une déclaration de risque exceptionnel, qui s'était en pratique révélée un obstacle à l'application de la Convention, ne soit plus nécessaire. Selon une opinion, seules les opérations des Nations Unies qui étaient intrinsèquement risquées, comme les opérations politiques, humanitaires ou de consolidation de la paix, devaient relever du champ d'application élargi du régime de protection. Certaines opérations ou présences, comme celles établies dans le cadre des accords de siège, devaient en être exclues. L'idée d'identifier les catégories de missions qui seraient couvertes par le régime élargi eu égard à la désignation des opérations et non aux situations dans lesquelles elles étaient menées a recueilli un certain appui. On a également proposé d'élaborer une liste des opérations des Nations Unies devant être exclues du champ d'application élargi de la Convention. À l'inverse, on a dit qu'il fallait éviter les listes arbitraires ou politisées. On est convenu qu'il valait la peine d'étudier une définition du terme « opérations » qui ne recouvre pas toutes les opérations des Nations Unies et soit suffisamment claire.

Proposition de la Jordanie

5. Certaines délégations ont accueilli la proposition jordanienne avec satisfaction, estimant qu'elle contenait des idées novatrices qui préservaient la souveraineté de l'État, visaient à combler les lacunes du régime de la Convention et répondaient aux craintes qui avaient jusqu'ici entravé l'adhésion universelle à la Convention.

6. Pour d'autres délégations, cette proposition étant trop restrictive par la manière dont elle conservait l'élément de risque, et elles ont dit craindre qu'elle aboutisse même à réduire le champ d'application de la Convention. Selon une autre opinion, si l'on définissait un seuil clair et objectif, on pouvait envisager de conserver la notion de risque.

7. On a relevé que la proposition visait à traiter de « situations » spécifiques, alors que celles-ci tendaient à être fluides, appelant une réévaluation et une analyse permanentes des nouvelles circonstances et rendant l'application de la Convention difficile. Pour cette raison, il était préférable d'envisager les divers types d'opérations des Nations Unies, certaines catégories comportant des risques de par leur nature même, qui seraient couvertes par l'élargissement du champ d'application de la Convention. À cet égard, si cet élargissement à toutes les opérations des Nations Unies était certes nécessaire, il fallait, selon une opinion, réfléchir à une définition des opérations des Nations Unies en fonction de leurs objectifs.

8. Cependant, il a aussi été soutenu que l'évaluation des situations à risques par les institutions nationales, le pouvoir judiciaire par exemple, pour appliquer des

obligations légales n'est pas une solution inconnue des instruments d'application du droit international.

9. On a aussi déclaré que l'alinéa b) de la proposition risquait d'affecter d'autres dispositions de la Convention qui avaient été rédigées avec soin pour éviter tout conflit avec les dispositions des Conventions de Genève de 1949. À cet égard, on a également dit qu'il n'était pas nécessairement facile de qualifier une situation comme constituant une situation de conflit armé, et que c'était précisément dans de telles zones « grises » que les opérations des Nations Unies étaient les plus exposées au danger.

10. En ce qui concerne l'alinéa c) de la proposition, on a dit que déterminer si un État exerçait ou ne voulait pas exercer sa compétence pour connaître des infractions en cause constituait une appréciation subjective, lourde de connotations politiques, et le problème se posait de savoir qui y procéderait. Les autres États contractants risquaient d'être réticents à procéder à une telle appréciation. À cet égard, on a appelé l'attention sur l'article 22 de la Convention, qui prévoit un mécanisme de règlement des différends. Certaines délégations ont cependant estimé que ce mécanisme était trop lourd et trop lent en pratique. On a noté que l'absence d'ambiguïté et la précision étaient vitales s'agissant d'un instrument visant à faire respecter le droit.

11. Certaines délégations ont posé des questions sur la signification de l'alinéa d), censé s'appliquer aux situations dans lesquelles il n'y avait pas de gouvernement central susceptible d'assurer ou de fournir une protection juridique. Pour ces délégations, la Convention ne pouvait s'appliquer que s'il y avait un gouvernement, puisque c'est au gouvernement que la responsabilité incombait. Pour cette raison, elles estimaient que l'alinéa proposé était en contradiction avec l'article 10 de la Convention, qui exigeait des États qu'ils établissent leur compétence pour connaître des infractions visées dans la Convention.

12. On a fait inversement observer que l'alinéa d) était compatible avec l'article 10, puisqu'un État partie peut établir sa compétence à l'égard de crimes commis en dehors de son territoire.

13. Le nouvel article xx proposé a recueilli un certain appui au motif qu'il servirait l'universalité de la Convention en éliminant un obstacle majeur à l'adhésion de certains États à celle-ci. Selon une autre opinion, s'il fallait approuver l'esprit et l'intention de l'article, une exception s'imposait en ce qui concerne le personnel des opérations de maintien de la paix, qui relevait de la compétence de l'État ayant fourni le contingent, sauf si ce dernier ne souhaitait pas exercer sa compétence. Dans un tel cas, sur décision du Conseil de sécurité, l'État hôte pourrait exercer sa compétence. On a dit que l'article proposé devrait constituer un article distinct sans aucun lien avec les articles 7, 8 et 9 de la Convention, dont le libellé devait être conservé.

Forme du document à élaborer

14. Le Groupe de travail a examiné les options suivantes en ce qui concerne la forme du document à élaborer sur le champ d'application de la Convention de 1994 : a) protocole additionnel; b) protocole facultatif; c) amendement à la Convention de 1994; et d) protocole séparé. De l'avis général, la mise en place d'un

nouveau régime juridique ne devait pas porter atteinte au régime juridique existant en vertu de la Convention de 1994. Plusieurs délégations ont pour cette raison dit qu'elles préféreraient que l'on élabore un document autonome et distinct ou un protocole facultatif. Pour certaines délégations, un protocole facultatif était préférable parce qu'il préserverait l'intégrité du régime juridique existant tout en permettant aux États d'assumer de nouvelles obligations s'ils le souhaitaient. On a aussi fait observer qu'il fallait éviter de créer des régimes juridiques concurrents. Selon une opinion, certaines dispositions de la Convention de 1994 étaient peut-être à revoir si le champ d'application de la Convention était élargi. Selon une autre, la Convention présentait certains problèmes qui ne pouvaient être éliminés qu'en la modifiant. Des délégations ont rejeté l'idée d'amender la Convention et se sont d'une manière générale déclarées favorables à la rédaction d'un protocole, tout en réservant leur position sur la relation entre un tel protocole et la Convention jusqu'au moment où son contenu aurait été défini. Il a été convenu que toute modification de la Convention devrait prendre la forme d'un protocole, et plusieurs délégations ont indiqué que leur position quant au type de protocole qu'elles préféreraient était fonction du contenu effectif d'un tel instrument.

Proposition du Costa Rica

15. En présentant sa proposition, l'auteur a noté que le régime de protection de la Convention et celui du droit international humanitaire s'excluaient mutuellement. Or, la Convention de 1994 avait créé des chevauchements. La proposition a été présentée en vue de son examen ultérieur.