



Assemblée générale

Distr. générale
21 novembre 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Point 20 a) de l'ordre du jour

Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies

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

Rapport du Secrétaire général*

I. Introduction

1. Les débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, la protection des civils en période de conflit armé et la protection du personnel des Nations Unies, du personnel associé et du personnel humanitaire dans les zones de conflit¹ ont fait apparaître clairement les limites de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et les carences de la protection juridique qu'elle prévoit. Préoccupés par le nombre croissant de morts et de blessés parmi le personnel humanitaire et les actes de violence physique, les enlèvements, les prises d'otages, les harcèlements et les arrestations et détentions illégales auxquels ce personnel n'est que trop fréquemment exposé, les membres du Conseil ont insisté sur la néces-

sité d'assurer la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire et du personnel local opérant dans des environnements hostiles et imprévisibles et de garantir plus efficacement leur protection.

2. Dans le rapport que j'ai présenté au Conseil de sécurité au sujet de la protection des civils en période de conflit armé², j'ai appelé l'attention sur le consensus qui se dégageait peu à peu entre les États Membres concernant les carences de la Convention et j'ai recommandé au Conseil de sécurité d'inviter l'Assemblée générale à entreprendre d'élaborer un protocole qui étendrait la portée de la protection juridique offerte par la Convention à tous les membres du personnel des Nations Unies et du personnel associé auxquels elle n'est pas actuellement applicable. Prenant acte de mon rapport et des opinions diverses exprimées par les membres du Conseil de sécurité à l'occasion des débats que celui-ci a consacrés à la protection des civils en période de conflit armé, l'Assemblée générale, dans sa résolution 54/192 du 17 décembre 1999, m'a prié de lui soumettre un rapport présentant une analyse détaillée et des recommandations sur la portée de la protection ju-

* Le présent rapport a été établi à la suite de consultations détaillées avec tous les bureaux et départements intéressés et d'une analyse de la pratique suivie par nombre de missions sur le terrain.

ridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Mon analyse juridique du champ d'application de la Convention de 1994, qui a été élaborée par les États Membres et à laquelle l'Organisation des Nations Unies n'est pas partie, est sans préjudice des vues des États ou des décisions des juridictions nationales ou internationales devant lesquelles seront traduits les auteurs de l'un quelconque des actes interdits par la Convention.

II. Analyse juridique de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé

A. Criminalisation des attaques dirigées contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé

3. La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé a été adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/59 du 9 décembre 1994 et est entrée en vigueur le 15 janvier 1999. À ce jour, 43 États sont parties à la Convention, dont aucun n'est le théâtre d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. La Convention interdit toute attaque dirigée contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé, leur matériel et leurs locaux, et impose aux États Parties l'obligation d'assurer la sécurité et la sûreté de ce personnel et de le protéger contre les atteintes réprimées par la Convention (art. 7), lesquelles, aux termes de celle-ci, sont le fait de commettre un meurtre ou un enlèvement ou de porter toute autre atteinte contre la personne ou la liberté d'un membre du personnel des Nations Unies et du personnel associé, de porter contre les locaux officiels, le domicile privé ou les moyens de transport d'un membre de ce personnel une atteinte accompagnée de violences, de menacer ou de tenter de porter une telle atteinte et d'y participer en tant que complice. Les États Parties à la Convention ont l'obligation de rendre lesdites infractions passibles de peines appropriées tenant compte de leur gravité (art. 9).

4. La Convention consacre le principe des poursuites ou de l'extradition, selon lequel chaque État Partie est tenu d'établir sa juridiction à l'égard de toute in-

fraction ou de tout délinquant dès lors que l'infraction est commise sur son territoire ou que le délinquant est son ressortissant. L'État de résidence habituelle du délinquant, si celui-ci est apatride, ou l'État dont la victime a la nationalité peut également établir sa juridiction à l'égard des infractions en question. Lesdits États, s'ils refusent d'établir leur juridiction, sont tenus d'extrader le délinquant vers tout autre État ayant compétence en la matière.

5. Les infractions contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé qui ont été établies dans la Convention de 1994 ont été investies d'un caractère international par le Statut de la Cour pénale internationale en 1998 et relèvent de la juridiction de celle-ci. Aux termes des alinéas b) iii) et e) iii) du paragraphe 2 de l'article 8 du Statut, est considéré comme crime de guerre donnant lieu à une responsabilité pénale individuelle le fait de lancer des attaques délibérées contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil. Le Statut de Rome, cependant, n'est pas encore en vigueur.

B. Applicabilité de la Convention aux opérations des Nations Unies, au personnel des Nations Unies et au personnel associé et limites de la Convention

1. Opérations des Nations Unies

6. La Convention s'applique aux opérations des Nations Unies ainsi qu'au personnel des Nations Unies et au personnel associé, tels qu'ils sont définis à l'article premier. Une « opération des Nations Unies » est une opération établie par l'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 :

- « i) Lorsque l'opération vise à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales; ou
- ii) Lorsque le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale a déclaré aux fins de la présente Convention qu'il existe un risque exceptionnel

pour la sécurité du personnel participant à l'opération; ».

7. Une opération des Nations Unies de la première catégorie est manifestement une opération de maintien de la paix menée sous l'autorité et le contrôle des Nations Unies, à l'exclusion des opérations autorisées par les Nations Unies mais menées sous l'autorité et le contrôle d'un ou de plusieurs pays³. Une opération des Nations Unies de la deuxième catégorie mentionnée à l'alinéa c) ii) de l'article premier de la Convention est toute autre présence des Nations Unies établie sur le territoire d'un pays par un organe compétent de l'Organisation des Nations Unies – bien que pas nécessairement par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité – comme des missions politiques de l'Organisation, des missions de consolidation de la paix après un conflit ou des missions des Nations Unies de caractère humanitaire ou visant à promouvoir le développement ou les droits de l'homme. Si la Convention s'applique automatiquement aux opérations de maintien de la paix, son applicabilité aux autres opérations des Nations Unies est subordonnée à une déclaration de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité qu'il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel participant à l'opération. En tant que mécanisme de déclenchement de l'applicabilité de la Convention, cette déclaration a un caractère constitutif et doit être faite *avant* la commission de l'un quelconque des actes interdits par la Convention.

8. Lors des débats que l'Assemblée générale a consacrés à la Convention, plusieurs États Membres se sont dits certains que, dès lors qu'ils auraient des raisons de craindre les risques auxquels était exposée une opération, l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité formuleraient automatiquement, rapidement et au moment opportun une telle déclaration. Ils ont considéré que l'exigence d'une telle déclaration n'empêcherait pas l'application de la Convention et ont instamment engagé le Conseil de sécurité, en cas de doute, à pécher par excès de prudence et à faire une déclaration pour prendre les devants. D'autres États Membres ont exprimé des réserves et des doutes quant à l'effet utile de la déclaration, à l'absence de critères de définition et à la question de savoir si, dans la pratique, cette déclaration pourrait être faite en temps utile. D'autres encore ont douté qu'il fût justifié d'établir une distinction entre l'application automatique de la Convention aux opérations de maintien de la paix et son application conditionnelle dans le cas des autres opérations des

Nations Unies⁴. La pratique de l'Organisation a confirmé le bien-fondé des préoccupations et réserves exprimées lors du débat : alors qu'un grand nombre d'opérations des Nations Unies ont été déployées à des fins autres que le maintien de la paix dans des environnements risqués, extrêmement imprévisibles et dangereux, ni l'Assemblée ni le Conseil de sécurité n'ont fait de déclaration quelconque. Les opérations politiques et humanitaires menées récemment par les Nations Unies en Afghanistan, au Burundi, au Timor oriental et au Timor occidental, pour ne citer que quelques exemples, illustrent les carences du régime juridique actuel.

9. Ces dernières années, la situation en Afghanistan a été caractérisée par des périodes de parité approximative sur le plan militaire, par la reprise des hostilités entre les factions et par des combats sporadiques. En août 1998, le Conseiller militaire détaché auprès de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan (UNSM) a été tué d'un coup de feu au volant d'un véhicule portant clairement les marques des Nations Unies. Des fonctionnaires recrutés sur le plan local ont été battus en public pour avoir prétendument enfreint les règles des Taliban. Dans la déclaration faite par son président le 7 avril 2000 (S/PRST/2000/12), le Conseil s'est déclaré de nouveau profondément préoccupé par la poursuite du conflit afghan, a condamné les Taliban pour avoir pénétré à plusieurs reprises par la force dans les locaux des Nations Unies pour les fouiller et pour avoir soumis le personnel des Nations Unies à des actes d'intimidation. Le Conseil de sécurité a exigé que les Taliban mettent fin à ces pratiques inacceptables et garantissent la sécurité de tout le personnel des Nations Unies, le personnel associé et le personnel humanitaire travaillant en Afghanistan, conformément au droit international.

10. Le Bureau des Nations Unies au Burundi a été créé en octobre 1993 à titre de mesure de raffermissement de la confiance. En 1996, trois agents internationaux du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont été assassinés et, en 1998, un fonctionnaire international du Programme alimentaire mondial (PAM) a connu le même sort, tandis qu'en octobre 1999, lors d'une mission interorganisations d'évaluation des besoins humanitaires, deux fonctionnaires internationaux du Bureau des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du PAM ont été sauvagement assassinés dans une embuscade. Dans la déclaration faite par son président le 12 novembre 1999, le Conseil de sécurité a condamné les assassinats de membres du

personnel des Nations Unies et a demandé au Gouvernement d'ouvrir une enquête et de collaborer avec les enquêteurs pour que les auteurs de ces crimes soient traduits en justice. Dans sa résolution 1286 (2000) du 19 janvier 2000, le Conseil de sécurité a exprimé sa préoccupation devant les actes de violence que continuaient de perpétrer toutes les parties, en particulier les acteurs non étatiques, et a condamné énergiquement l'assassinat d'agents de l'UNICEF et du PAM, ainsi que de civils burundais.

11. Dans sa résolution 1246 (1999) du 11 juin 1999 portant création de la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO), le Conseil de sécurité a noté avec inquiétude que j'avais jugé que la situation au Timor oriental demeurait « extrêmement tendue et instable ». Le jour des consultations (30 août 1999), deux agents locaux de la MINUTO ont été assassinés et, après que les résultats du scrutin ont été rendus publics, la situation de la sécurité s'est dégradée et la violence a éclaté. Après le scrutin, au milieu d'une campagne de violence, de pillages et d'incendies menée par les milices favorables à l'intégration, cinq autres agents locaux de la MINUTO ont été assassinés et deux autres portés disparus. La situation au Timor occidental, en particulier au voisinage des camps de réfugiés, demeure dangereuse et instable. Le 6 septembre 2000, trois fonctionnaires internationaux du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont été assassinés par une foule déchaînée menée par les milices. Dans sa résolution 1319 (2000), le Conseil de sécurité a condamné cet acte « révoltant et indigne » commis contre les fonctionnaires internationaux non armés qui se trouvaient au Timor occidental pour apporter une aide aux réfugiés et a insisté pour que le Gouvernement indonésien s'acquitte de ses responsabilités en prenant immédiatement des mesures supplémentaires pour désarmer et dissoudre les milices et traduire en justice les auteurs de cette agression.

12. Ces différentes situations démontrent clairement que l'on ne peut pas subordonner l'applicabilité de la Convention aux opérations menées par les Nations Unies à des fins autres que le maintien de la paix à une déclaration de l'existence d'un « risque exceptionnel ». Dans toutes ces situations, des agents locaux de missions des Nations Unies et des agents internationaux d'organismes humanitaires des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales ont été assassinés ou attaqués ou ont fait l'objet d'autres types d'agressions et, dans un cas particulier, les locaux des

Nations Unies ont été envahis. Qu'il s'agisse de l'une de ces opérations ou de l'autre, toutefois, aucun organe des Nations Unies n'a déclaré qu'il existait un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel participant à l'opération, alors même que c'était au fond ce qu'ils avaient souvent voulu dire.

Personnel des Nations Unies et personnel associé

13. Aux termes de l'alinéa a) de l'article premier de la Convention, « personnel des Nations Unies » s'entend :

- i) Des personnes engagées ou déployées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en tant que membres des éléments militaire, de police ou civil d'une opération des Nations Unies;
- ii) Des autres fonctionnaires et experts en mission de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique qui sont présents à titre officiel dans la zone où une opération des Nations Unies est menée;

Aux termes de l'alinéa b) de l'article premier, « personnel associé » s'entend :

- i) Des personnes affectées par un gouvernement ou par une organisation intergouvernementale avec l'accord de l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies;
- ii) Des personnes engagées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, par une institution spécialisée ou par l'Agence internationale de l'énergie atomique; et
- iii) Des personnes déployées par une organisation ou une institution non gouvernementale humanitaire en vertu d'un accord avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, avec une institution spécialisée ou avec l'Agence internationale de l'énergie atomique;

pour mener des activités à l'appui de l'exécution du mandat d'une opération des Nations Unies;

14. Le personnel des Nations Unies, ce sont donc les membres de tous les éléments qui composent une opération de maintien de la paix des Nations Unies et les fonctionnaires et experts en mission de l'Organisation

des Nations Unies présents à titre officiel dans la zone où est menée cette opération. Le personnel associé, ce sont les personnes affectées par des États et des organisations intergouvernementales, les personnes engagées par le Secrétaire général et les personnes déployées par une organisation non gouvernementale humanitaire en vertu d'un accord conclu avec le Secrétaire général ou avec une institution spécialisée. C'est en ce qui concerne le personnel des organisations non gouvernementales humanitaires et le personnel recruté localement que l'on est dans le doute quant au champ d'application de la Convention.

Personnel des organisations non gouvernementales humanitaires

15. Le personnel des organisations non gouvernementales humanitaires, qui ne font pas partie du système des Nations Unies, est admis à bénéficier du régime de protection de la Convention s'il est déployé dans la zone où est menée l'opération des Nations Unies en vertu d'un accord avec le Secrétaire général ou avec une institution spécialisée, pour y mener des activités à l'appui de l'exécution du mandat de l'opération des Nations Unies (article 1er b) iii) de la Convention). La nature et la teneur d'un tel accord ne sont pas définies dans la Convention, mais il est raisonnable de poser en principe que tout lien contractuel ou tout arrangement conventionnel institutionnalisant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et une organisation non gouvernementale appuyant une opération des Nations Unies ou exécutant le mandat de celle-ci, remplit les conditions de l'article 1er b) iii) de la Convention. Jusqu'à présent, l'Organisation a conclu deux types d'accord avec des organisations non gouvernementales : des « accords de partenariat », entre le HCR, le PNUD, l'UNICEF, le PAM ou d'autres organes du système chargés d'exécuter des programmes humanitaires et des organisations non gouvernementales internationales ou locales en vue de la mise en oeuvre de projets spécifiques, et des arrangements de sécurité entre le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité et des organisations non gouvernementales qui participent à la réalisation d'activités d'assistance de l'Organisation.

16. Des « accords de partenariat » sont couramment conclus entre le HCR et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales humanitaires très diverses en vue de la mise en oeuvre de projets de protection et d'assistance à l'intention des réfugiés.

L'Accord-cadre de partenariat opérationnel mis au point par le HCR et les organisations non gouvernementales (« partenaires d'exécution ») offre un cadre d'action humanitaire conjointe en faveur des réfugiés. Il établit les normes de conduite des deux partenaires, définit la nature non discriminatoire, apolitique, neutre et impartiale de l'assistance humanitaire, précise les modalités de consultation, de coopération et d'échange d'informations entre les partenaires, les gouvernements concernés, les institutions des Nations Unies, les dirigeants locaux et les représentants des réfugiés. Des accords analogues lient d'autres organes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales pour ce qui est de l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays et à d'autres victimes de conflits.

17. Dans le domaine du développement humain durable, le PNUD collabore lui aussi avec des organisations non gouvernementales nationales et internationales ayant les capacités nécessaires, dans leurs domaines de compétence respectifs, pour mener des activités au nom du Programme. Pour chaque projet, le PNUD signe un accord avec l'organisation désignée. L'Accord de coopération type liant le PNUD et l'organisation non gouvernementale énonce les modalités et conditions générales de la coopération entre les parties sous tous les aspects, et notamment en ce qui concerne la durée du projet, les responsabilités générales des parties, le statut du personnel employé par l'organisation non gouvernementale et les arrangements financiers et opérationnels.

18. Pour que les organisations non gouvernementales internationales ayant le statut de « partenaire d'exécution » puissent bénéficier de la couverture sécuritaire de l'ONU, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité et le Bureau des affaires juridiques ont établi un mémorandum d'accord concernant la coordination des arrangements de sécurité entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales/non gouvernementales dotées du statut de partenaire d'exécution. Aux fins du mémorandum d'accord, est « partenaire d'exécution » toute organisation non gouvernementale internationale qui a déjà conclu un arrangement contractuel ou conventionnel avec un organisme du système des Nations Unies en vue de l'exécution d'un projet donné. Aux termes du mémorandum, l'ONU s'engage à contribuer à la protection du personnel international du partenaire d'exécution et à le faire bénéficier de l'application du plan de sécurité; à échanger avec son

partenaire toutes informations concernant la sécurité et, en cas d'urgence, à lui apporter, moyennant remboursement, une assistance au titre des frais de voyage. Le partenaire d'exécution s'engage à consulter et à aider le fonctionnaire désigné par l'Organisation des Nations Unies pour s'occuper de toutes questions ayant trait au dispositif de sécurité au lieu d'affectation. Jusqu'à présent, le mémorandum d'accord sur les dispositifs de sécurité a été signé par une organisation intergouvernementale, l'Organisation internationale pour les migrations, et par neuf organisations non gouvernementales dans trois pays.

Personnel recruté localement

19. Dans sa définition du « personnel des Nations Unies et personnel associé », la Convention ne fait pas de distinction entre le personnel international et le personnel recruté localement. Dans les opérations de maintien de la paix, les membres du personnel recruté localement sont considérés comme des « membres de l'élément civil d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies » et, dans les bureaux hors Siège de l'Organisation, ils sont considérés, à l'exception de ceux qui sont payés à l'heure, comme des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. Dans les deux cas, les membres du personnel recruté localement bénéficient de certains privilèges et immunités vis-à-vis de l'État dont ils sont ressortissants; toutefois, aux fins de la Convention, ils devraient, en fonction du type de contrat qui les lie à l'Organisation, être classés dans l'une des catégories de personnel définies.

III. Mesures tendant à renforcer le régime de la Convention

20. En attendant la conclusion d'un protocole qui étendra le champ d'application de la Convention à des opérations des Nations Unies et à des catégories de personnel qui, à l'heure actuelle, n'y entrent pas, les trois mesures suivantes qui, dans le cadre de la Convention renforceraient le régime de protection et lui donneraient plein effet, sont proposées, pour examen, à l'Assemblée générale :

a) Une procédure en vertu de laquelle le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale ferait une « déclaration »;

b) La désignation du Secrétaire général comme « Autorité certifiante » pour attester l'existence d'une

« déclaration » ou d'un « accord » et définir le statut d'un membre du personnel des Nations Unies ou du personnel associé;

c) L'incorporation des dispositions clefs de la Convention de 1994 dans les accords sur le statut des forces ou des missions conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les États sur le territoire desquels sont déployées les opérations de maintien de la paix.

A. Déclaration selon laquelle il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel des Nations Unies

21. Pour donner effet à la disposition de l'article 1er c) ii) de la Convention et afin que soient englobées dans le régime de protection toutes les opérations des Nations Unies menées dans des situations difficiles, dangereuses ou très tendues, le Secrétaire général a l'intention de recommander à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité, selon le cas, de faire, s'il y a des signes avant-coureurs suffisants d'offensive imminente ou d'escalade d'un conflit, une déclaration selon laquelle il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. La recommandation du Secrétaire général tendant à ce qu'une déclaration soit faite dans ce sens pourrait être présentée au moment où l'opération des Nations Unies est établie, ou à tout autre moment, plus tard, et il devrait y être spécifié que « l'Assemblée générale/le Conseil de sécurité annonce que, aux fins de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel participant à l'opération ».

22. Si cette déclaration doit servir de mécanisme de déclenchement de l'application de la Convention, elle présente un gros inconvénient, celui d'être difficilement utilisable dans le cas d'opérations humanitaires des Nations Unies qui n'ont pas été, à strictement parler, « établies » en application d'un mandat précis, mais qui ont été déployées en vertu d'un mandat permanent, statutaire. Il n'y a donc pas alors de moment défini pour « l'établissement » de telles opérations, moment qui permettrait de déterminer quand la déclaration doit être faite, ce qui faciliterait la procédure d'élaboration.

B. Désignation du Secrétaire général comme « Autorité certifiante »

23. Il est vraisemblable que, parallèlement à une demande inter-États de « traduction devant un tribunal ou d'extradition » ou à une procédure judiciaire engagée devant une juridiction nationale ou internationale, des questions soient posées quant au point de savoir si la victime d'un acte d'agression était membre du personnel des Nations Unies ou membre du personnel associé, au sens de la Convention, ou si une déclaration a été faite par le Conseil de sécurité ou par l'Assemblée générale et si un accord a été conclu entre une organisation non gouvernementale et l'Organisation des Nations Unies. Il incombera au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en tant qu'organe ayant pleinement connaissance des faits et aisément accès à l'information, d'aider les autorités et juridictions des États concernés à fournir les renseignements demandés. Un « certificat du Secrétaire général », émis sur demande, attesterait qu'une « déclaration » a été faite et quelle en était la teneur, qu'un accord a été conclu et quelle en était la teneur, et quel était le statut du membre du personnel des Nations Unies ou du personnel associé en cause. Les autorités et les juridictions des États devraient accepter un tel certificat, qui leur apporterait la preuve de l'existence des faits qui y seraient attestés.

C. Incorporation des dispositions clefs de la Convention dans les accords sur le statut des forces ou des missions

24. Grâce à l'incorporation des dispositions clefs de la Convention dans les accords sur le statut des forces ou des missions, les obligations découlant de cet instrument, qui lie les États parties dans leurs relations réciproques, seront également contraignantes pour l'État hôte dans ses rapports avec l'Organisation des Nations Unies, qu'il soit partie ou non à la Convention. Les dispositions clefs de la Convention qui trouveront place dans les futurs accords sur le statut des forces ou des missions concernent l'obligation d'empêcher les actes d'agression contre les membres de l'opération, de considérer que ces actes constituent des infractions au regard du droit interne et d'engager des poursuites ou une procédure d'extradition contre les auteurs des infractions. Le texte serait libellé comme suit (par exemple dans le cas d'un accord sur le statut des forces) :

« i) Obligation d'empêcher les actes d'agression contre les membres de l'opération de maintien de la paix

Le gouvernement prend toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité des membres de [nom de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies]. Il fait notamment tout le nécessaire pour que ces membres, ainsi que leur matériel et leurs locaux, ne fassent l'objet d'aucun acte d'agression ou autre qui entrave l'accomplissement de leur mandat. Cette obligation ne préjuge pas du fait que tous les locaux de l'opération sont inviolables et sont soumis au contrôle et à l'autorité exclusifs de l'Organisation des Nations Unies.

ii) Obligation de considérer les actes d'agression commis contre les membres de l'opération de maintien de la paix comme constituant des infractions punies par la loi

Le gouvernement considère que les actes énoncés ci-après constituent des infractions au regard de sa propre législation interne et les rend passibles de peines appropriées tenant compte de la gravité des infractions :

a) Meurtre, enlèvement ou toute autre atteinte à la personne ou à la liberté d'un membre de l'opération de maintien de la paix;

b) Acte d'agression contre les locaux officiels, le domicile privé ou les moyens de transport d'un membre de l'opération de maintien de la paix de nature à mettre sa personne ou sa liberté en danger;

c) Menace de commettre un tel acte dans le but de contraindre une personne physique ou morale à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir;

d) Tentative de commettre un tel acte; et

e) Participation en tant que complice à un tel acte ou à une tentative de commettre cet acte, ou d'en organiser ou ordonner la perpétration.

iii) Obligation d'engager des poursuites ou une procédure d'extradition

Le gouvernement établit sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article

[référence à l'alinéa ii)] lorsque l'infraction a été commise sur son territoire et que l'auteur présumé – autre qu'un membre de l'opération de maintien de la paix – est présent sur son territoire, à moins qu'il n'ait été extradé vers l'État dont il est ressortissant, l'État sur le territoire duquel il réside habituellement s'il est apatride ou l'État dont la victime est ressortissante. »

25. À la suite de l'incorporation des dispositions clefs de la Convention dans les accords sur le statut des forces ou des missions, l'obligation d'empêcher les actes d'agression, de les criminaliser et d'engager contre l'auteur des poursuites ou une procédure d'extradition s'appliquera uniquement aux membres de l'opération de maintien de la paix relevant des accords en question. Le personnel associé qui est exclu du champ d'application de ces accords ne sera pas protégé par ces dispositions et son statut ne sera donc pas modifié.

26. Afin d'assurer la protection du personnel des Nations Unies participant à des opérations des Nations Unies autres que celles de maintien de la paix, une disposition analogue serait incorporée dans les accords avec le pays hôte conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les États sur le territoire desquels une présence de l'Organisation est déployée. En pareil cas également, l'applicabilité du régime de protection issu de la Convention pour le personnel des Nations Unies participant à l'opération sera limitée par le champ d'application de l'accord pertinent dans lequel sont incorporées les dispositions clefs de la Convention.

IV. Éléments d'un protocole visant à ce que la Convention s'applique à toutes les opérations des Nations Unies, au personnel associé et au personnel humanitaire actuellement exclus

27. Les mesures proposées à la section III du présent rapport en vue de renforcer le régime de protection issu de la Convention sont d'un effet limité dans la mesure où elles n'élargissent pas le champ de la protection et ne font que renforcer celle-ci sans dépasser le cadre des paramètres de l'instrument. Afin d'étendre la portée de celui-ci et d'assurer son application automatique à toutes les opérations des Nations Unies et à toutes les catégories de personnel actuellement exclues, il faut

draît annexer à la Convention un protocole éliminant la nécessité d'une « déclaration » ou d'un « accord ».

28. Afin de faciliter l'élaboration d'un protocole visant à élargir le champ d'application de la Convention et de son régime de protection aux autres opérations des Nations Unies et catégories de personnel actuellement exclues, il est proposé à l'examen des États Membres des éléments d'un protocole fondé sur le principe de l'application automatique de la Convention à toutes les opérations des Nations Unies quelles que soient les conditions de sécurité existant au moment et sur les lieux de l'acte d'agression, et à toutes les organisations intergouvernementales et non gouvernementales à vocation humanitaire qui sont présentes dans la zone d'opérations des Nations Unies sans y être nécessairement liées, à condition qu'elles mènent leur action humanitaire de manière neutre, impartiale et non discriminatoire. À cet égard, les États peuvent envisager d'étendre encore le régime de protection à tous les organismes humanitaires du type susmentionné opérant dans une zone où aucune présence des Nations Unies n'est simultanément déployée.

29. Afin que toutes les opérations des Nations Unies soient automatiquement incluses dans le régime de protection issu de la Convention, à l'instar des opérations de maintien de la paix, il conviendrait de supprimer l'obligation de « déclaration » en tant que condition d'applicabilité. La situation instable, risquée ou dangereuse existant au moment et sur les lieux de l'acte d'agression ne devrait pas être considérée comme constituant un élément de l'infraction ni comme une condition d'applicabilité de la Convention, ce qu'elle n'est effectivement pas dans le cas des opérations de maintien de la paix.

30. La disposition élargissant le champ de la Convention à toutes les opérations des Nations Unies pourrait être libellée comme suit :

« Le régime de protection institué par la Convention s'applique à toute opération ou présence établie dans un pays hôte aux termes d'un mandat permanent ou particulier confié par un organe compétent de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'à tout le personnel des Nations Unies et personnel associé participant à ladite opération ou présence des Nations Unies. »

31. Par ailleurs, si une « déclaration » demeure néanmoins nécessaire, les États voudront peut-être autoriser le Secrétaire général, au lieu ou en sus du

Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, à déclarer qu'il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel des Nations Unies participant à une opération donnée. Cette mesure permettrait de simplifier le processus de déclaration et veillerait à ce que celle-ci soit faite en temps voulu. Aux fins du protocole, l'expression « opération des Nations Unies » serait en conséquence définie dans les termes suivants :

« c) "Opération des Nations Unies" s'entend d'une opération établie par l'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 :

...

ii) Lorsque le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Secrétaire général a déclaré, aux fins de la Convention et du présent protocole, qu'il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel participant à l'opération; ».

32. Afin que la Convention s'applique à tout le personnel des organisations non gouvernementales à vocation humanitaire, l'existence d'un lien contractuel entre celles-ci et l'Organisation des Nations Unies ne serait plus nécessaire aux fins de la protection légale de ce personnel. Alors que des accords d'« exécution » ou de « partenariat » pour la mise en oeuvre d'un projet donné resteraient nécessaires dans l'intérêt des deux parties et aux fins d'une assistance plus efficace et mieux coordonnée, ces accords ne seraient plus requis à titre de condition pour assurer au personnel d'une organisation intergouvernementale ou non gouvernementale à vocation humanitaire une protection juridique contre un acte d'agression commis à l'égard de ce personnel, de son logement ou de son matériel⁵.

33. La disposition pertinente du protocole pourrait être libellée comme suit :

« Le régime de protection institué par la Convention s'étend à toutes les personnes déployées par des organismes intergouvernementaux, non gouvernementaux et autres engagées dans une opération de secours humanitaire [dans la zone d'opérations des Nations Unies] d'une manière indépendante, neutre, impartiale et non discriminatoire. »

V. Conclusions

34. Durant les six ans qui se sont écoulés depuis l'adoption de la Convention, les limites de son champ d'application aux opérations ainsi qu'au personnel des Nations Unies et au personnel associé sont devenues apparentes. La Convention n'est pas applicable aux opérations des Nations Unies que l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité n'a pas déclarées comme comportant un risque exceptionnel. En pratique, aucune déclaration de ce genre n'a jamais été faite par un organe quel qu'il soit, malgré le besoin qui s'en fait effectivement sentir dans de nombreuses opérations des Nations Unies. La Convention n'est pas non plus applicable aux organisations non gouvernementales humanitaires qui n'ont pas conclu d'accord d'« exécution » ou de « partenariat » avec l'Organisation des Nations Unies ou ses institutions spécialisées, bien qu'elles aient dans la pratique tout aussi besoin d'une protection. Enfin, elle n'est pas applicable aux opérations humanitaires se déroulant indépendamment des Nations Unies, et il n'a jamais été prévu qu'elle le soit.

35. En attendant la conclusion d'un protocole élargissant le champ d'application de la Convention, qui peut être ou ne pas être ratifiée par certains ou par tous les États parties, des mesures ont été suggérées qui permettraient, dans le cadre des paramètres de l'instrument, de renforcer son régime de protection et de lui donner plein effet. La solution de loin la plus satisfaisante reste un protocole qui supprimerait la nécessité d'une « déclaration » dans le cas des opérations des Nations Unies et rendrait superflue l'existence d'un lien entre une organisation non gouvernementale à vocation humanitaire et l'Organisation des Nations Unies en tant que condition applicable à la protection au titre de la Convention.

Notes

¹ Pour les débats concernant la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, voir le document S/PV.3932 du 29 septembre 1998; pour la protection des civils en période de conflit armé, voir les documents S/PV.3977 et S/PV.3978 du 12 février 1999 et des 16 et 17 septembre 1999, ainsi que les documents S/PV.4046 et (Reprise 1) et (Reprise 2); et pour la protection du personnel des Nations Unies, du personnel associé et du personnel humanitaire dans les zones de conflit, voir les documents S/PV.4100 et S/PV.4100 (Reprise 1) du 9 février 2000. Voir également les déclarations du Président du Conseil

de sécurité à ce sujet (S/PRST/1997/13, S/PRST/1998/30 et S/PRST/2000/4, ainsi que les résolutions 52/167 et 53/87 de l'Assemblée générale en date des 16 décembre 1997 et 7 décembre 1998, respectivement.

² A/54/619-S/1999/957.

³ Sont expressément exclues du champ d'application de la Convention les opérations des Nations Unies autorisées par le Conseil d'administration à titre de mesure coercitive en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dans lesquelles des éléments sont engagés comme combattants contre des forces armées et auxquelles s'applique le droit des conflits armés internationaux. Les membres de ces opérations demeurent protégés et liés par les principes et les règles du droit international humanitaire applicables à de tels conflits. L'alinéa a) de l'article 20 de la Convention stipule à ce propos qu'aucune disposition de la Convention n'affecte l'applicabilité du droit international humanitaire relatif à la protection des opérations des Nations Unies, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit. 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. En définitive, il appartiendra à la pratique des États ou des juridictions nationales ou internationales compétentes d'établir clairement la distinction entre le régime du droit international humanitaire et le régime de protection prévu par la Convention, qui s'excluent mutuellement. En 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.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, 84e séance*, p. 15 et 17 à 19; *ibid.*, *quarante-neuvième session, Sixième Commission, 29e séance*, par. 21 et 43 et *30e séance*, par. 4.

⁵ En posant comme condition pour la protection des organisations non gouvernementales à vocation humanitaire la conclusion d'un accord avec l'Organisation des Nations Unies, la Convention limite en fait la protection qui leur est due en vertu du droit international humanitaire en période de conflit armé (voir l'article 71 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la

protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), en date du 8 juin 1977; et l'article 8 du Statut de la Cour pénale internationale).