

N° 4741<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

---

---

**PROJET DE LOI**

portant approbation de la Convention sur la sécurité  
du personnel des Nations Unies et du personnel associé,  
faite à New York, le 9 décembre 1994

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES  
ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE**

(23.4.2001)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; M. Emile CALMES, Rapporteur; M. Willy BOURG, Mme Lydie ERR, MM. Ben FAYOT, Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Jean HUSS, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

\*

**OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi prévoit la ratification de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, faite à New York, le 9 décembre 1994.

\*

**HISTORIQUE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 18 décembre 2000. En date du 28 mai 1999 le projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

La Haute Corporation a émis son avis le 28 novembre 2000 et marqué son accord avec le présent projet de loi.

\*

**L'humanitaire à la merci de conflits locaux dénués de tout contrôle**

La multiplication des conflits internes dans un contexte de désagrégation des Etats est l'une des caractéristiques des tensions de l'après-guerre froide. Les Nations Unies sont donc conduites à intervenir dans des situations complexes évoluant de manière peu prévisible, ce qui accroît les risques courus par les personnes sur place.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le nombre de victimes parmi les civils engagés par les Nations Unies s'accroît. La bannière des Nations Unies et l'emblème de la Croix-Rouge, respectés dans les conflits classiques, n'ont plus rien de dissuasif. Le matériel comme l'aide elle-même, suscite parmi les belligérants des convoitises, devenant enjeu supplémentaire de lutte. Les intervenants de l'humanitaire et leur matériel deviennent la cible d'opérations de guérillas qui restent le plus souvent impunies dans des pays où l'Etat s'est désagrégé.

De plus, la composante identitaire de nombreux conflits tend à faire prendre des populations civiles comme enjeu des affrontements et à effacer la distinction entre combattants et non-combattants. Au Rwanda comme dans l'ex-Yougoslavie, l'extermination de l'autre camp et la purification ethnique étaient le but de guerre. Dans un tel contexte, les civils sont devenus des moyens de faire la guerre, ils

servent de boucliers humains tels les Chiites au sud de l'Irak en 1991 ou les Kosovars pendant le conflit au Kosovo. Ils sont affamés pour attirer l'aide humanitaire comme au Soudan ou en Somalie. Ils sont déplacés, déportés et expulsés. Les camps où ils trouvent refuge deviennent rapidement des cibles dangereuses pour les intervenants de l'humanitaire qui y sont fréquemment confrontés à des combattants infiltrés comme au Rwanda ou en République démocratique du Congo.

La plupart des conflits de l'après-guerre froide sont internes et opposent parfois une armée régulière à des groupements de nature diverse: force de libération au Chiapas, ou mouvements infiltrés par les cartels de la drogue en Colombie. Dans de nombreux cas l'Etat disparaît ou n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions et d'endiguer la violence. La Somalie, le Liberia, la Sierra Leone, le Congo Brazzaville en sont la triste illustration.

Dans ces conflits complexes, de multiples acteurs interviennent et les alliances se font ou se défont au gré des circonstances, les prévisions étant aléatoires. Ainsi en République démocratique du Congo s'affrontaient une armée nationale, des milices, des mercenaires, des armées étrangères et un mouvement de libération.

A toutes ces considérations s'ajoute le fait que les personnels des Nations Unies et des ONG interviennent de plus en plus dans des zones d'après-conflits caractérisées par des lignes de cessez-le-feu tendues, la présence de mines, des populations de réfugiés hostiles entre elles. Le développement de la criminalité et l'insécurité entravant les interventions et les risques encourus augmentent.

### **La multiplication des interventions humanitaires**

Les interventions humanitaires des Nations Unies sont conduites par différentes agences: Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS, etc.). Les actions sont coordonnées par un comité permanent interagences associant le comité international de la Croix-Rouge (CICR) ainsi que les principales agences non gouvernementales (Médecins du monde, Médecins sans frontière, Action contre la faim, Unicef ...)

L'aide humanitaire est devenue un élément substantiel de la mission des Casques bleus qui fréquemment assurent la protection de sa distribution, ce qui génère des ambiguïtés qualifiées ici et là de „militarisation“ de l'aide. Ce phénomène s'explique quand on examine la liste des pays qui ont obtenu une assistance humanitaire de l'ONU depuis 1997: Afghanistan, Angola, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Burundi, Ouganda, RDC, Tadjikistan, ex-Yougoslavie, République populaire et démocratique de Corée, Timor oriental et Kosovo.

Certains de ces pays sont des zones de conflits endémiques où la concentration d'interventions d'ONG est elle-même source de difficultés. Ces circonstances ont conduit les Nations Unies et les ONG opérant pour elles à réfléchir au problème de sécurité. Devant la multiplication des incidents graves, le CICR a mis en place un système de sécurité précis, un programme de prise en charge du stress et du soutien des collaborateurs en mission et mené des actions de formation. Des grandes ONG ont fait de même. Mais ces réflexions utiles ne concernent qu'une partie des personnels intervenants. Bien souvent des personnels travaillant pour de petites ONG se laissent surprendre par la nature des conflits, d'autant que la multiplication des intervenants sur une même zone est source de difficultés et de risques pour les équipes.

Face à ces évolutions la convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé est une réponse utile malgré ses ambiguïtés et ses lacunes.

### **Un instrument de protection représentant une première étape**

Cet accord, bien qu'il soit imparfait, représente une première étape importante dans la reconnaissance des risques que les intervenants dans le cadre des Nations Unies encourent et dans la lutte contre l'impunité des agressions dont ces derniers sont victimes.

En effet, le préambule de la Convention qui qualifie „d'inacceptables“ et „injustifiables“ les atteintes et les autres mauvais traitements contre les personnels qui agissent au nom des Nations Unies reconnaît implicitement l'insuffisance des mesures de protection prises et le caractère délibéré des attaques dont ils sont victimes. Malgré un champ d'application imprécis, cet instrument permet de sanctionner les responsables d'agressions contre les personnels agissant dans le cadre des Nations Unies.

Les négociations qui ont conduit à l'adoption de la Convention ont pour origine un mémorandum élaboré par la Nouvelle-Zélande en juin 1993. Face à une insécurité croissante, il visait à permettre la poursuite d'auteurs d'atteinte à la sécurité des personnels des Nations Unies. Ouvert à la participation de tous les Etats membres, un comité ad hoc chargé de rédiger un projet de convention, constitué dès mars 1994, termina ses travaux en octobre 1994. La rapidité des négociations peut donc expliquer certaines lacunes.

### **D'un champ d'application incertain et d'une définition floue des opérations des Nations Unies**

L'article premier de portée générale semble viser toutes les opérations des Nations Unies établies par un organe compétent ayant pour but de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. Or, le paragraphe 2 de l'article 2 exclut du champ d'application de l'accord les opérations des Nations Unies autorisées par le Conseil de sécurité en tant qu'action coercitive en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans ce dernier cadre, le personnel est engagé comme combattant contre des forces organisées et se voit appliquer le droit des conflits armés internationaux. On comprend que soient exclues du champ d'application de la Convention des opérations qui, seulement autorisées par le Conseil de sécurité, sont menées non par des Casques bleus mais par des organisations régionales (OTAN en Bosnie-Herzégovine avec l'IFOR, entre 1996 et 1997, puis la SFOR, et au Kosovo avec le KFOR) ou des coalitions d'Etats (Force Alba 1997 en Albanie). Il est logique qu'il en soit de même des opérations de combat, couvertes par les règles coutumières et conventionnelles du droit de la guerre (conventions de Genève). Ce type d'opération est rarement mené par des personnels des Nations Unies, même si le Conseil de sécurité donne son autorisation (Opération Tempête du Désert 1991 en Irak et au Koweït).

Cependant le caractère hybride des opérations récentes de maintien de la paix auxquelles participent des personnes intervenant à la fois à titre militaire et à titre humanitaire conduit à s'interroger.

En effet, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur se pose à juste titre la question si les personnes qui interviennent en vertu d'une mission intégrant des éléments du chapitre VII sont exclues de la protection liée à l'application de la présente Convention.

De plus, selon l'article premier et notamment son paragraphe c) ii, relève des procédures de droit commun, la protection du personnel des Nations Unies ou du personnel associé en mission de cette Organisation, pour des opérations autres que le maintien ou le rétablissement de la paix non déclarée comme présentant des risques exceptionnels par les autorités compétentes des Nations Unies. Or, jusqu'à présent, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale n'ont jamais déclaré qu'une opération présentait un „risque exceptionnel“ au sens de cette disposition et une telle déclaration paraît difficile à obtenir. On voit mal le Secrétaire général des Nations Unies requérir de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité une telle déclaration sans se heurter à la pression et au refus des Etats concernés.

L'existence préalable d'une opération des Nations Unies paraît justifier l'application de la Convention. Celle-ci ne serait pas, semble-t-il, appliquée au cas de Monsieur Vincent Cochetel qui dirigeait le bureau du HCR en Ossétie du Nord quand il fut pris en otage. Il n'existait pas d'opération des Nations Unies en Ossétie du Nord et le Caucase n'a pas été déclaré comme induisant un risque exceptionnel.

### **Les obligations réciproques de l'Etat hôte et de l'Etat de transit et des personnels concernés**

Les personnels des Nations Unies et les personnels associés sont tenus de porter sur eux des documents d'identification. Les éléments militaires et de police d'une opération des Nations Unies (personnels et véhicules, navires et aéronefs) doivent porter une marque distinctive d'identification, sauf décision contraire, ce qui n'a jamais été le cas (article 3). Les personnels sont invités à se conformer aux lois et règlements de l'Etat de transit et de l'Etat hôte, et à respecter le caractère impartial de leur mission.

L'Etat de transit a pour obligation de faciliter le passage du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ainsi que de leur matériel, à destination et en provenance de l'Etat hôte.

L'Etat hôte est invité à conclure avec les Nations Unies un accord sur le statut de l'opération et de l'ensemble du personnel précisant notamment les dispositions relatives aux privilèges et immunités des

éléments militaires et de police (article 4). Il lui incombe de prendre „toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité des personnels“ engagés dans une telle opération (article 7.2).

Il lui appartient de relâcher promptement les membres du personnel des Nations Unies et du personnel associé qui auraient été capturés et détenus dans l'exercice de leurs missions, et dont l'identité aurait été établie, de s'abstenir de les soumettre à un interrogatoire, et de les traiter conformément à l'esprit des conventions de Genève de 1949.

Il lui faut coopérer avec l'ONU et avec les autres Etats parties s'il n'était pas en mesure de prendre lui-même les mesures requises (article 7.3).

### **Des clauses pénales assurant la coopération des parties**

Les clauses pénales confèrent une base juridique à la coopération des parties en matière pénale. Elles permettent l'exercice de l'extradition contre les auteurs présumés d'infraction et la répression des auteurs de meurtres, d'enlèvements, de menaces et leurs complices.

La prévention des infractions, la coopération pénale entre les parties par l'échange de la communication d'éléments de preuve sont assurés par les articles 11 et 16 de la Convention. Le Secrétaire général des Nations Unies transmet les résultats d'éventuelles poursuites qui lui sont obligatoirement notifiées, aux autres parties. Aux termes de l'article 21 de la présente Convention les dispositions prévues dans cette dernière ne peuvent restreindre le droit de légitime défense.

L'article 22 invite de manière classique les parties à soumettre leurs éventuels différends concernant l'interprétation ou l'approbation de la Convention à un arbitrage et en cas d'échec à la Cour internationale de justice. Cette disposition autorise les parties à formuler des réserves à cet égard.

Enfin, il convient de relever que le Conseil d'Etat a noté au sujet de l'article 9 (*Infractions contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé*) de la Convention sous examen ce qui suit:

*„Après avoir procédé à un examen détaillé et notamment de l'article 9 de la Convention, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que notre législation pénale sanctionne de manière adéquate tous les faits qu'un Etat contractant s'oblige à rendre punissables.“*

### **Conclusions**

Par son avis du 28 novembre 2000 le Conseil d'Etat recommande l'approbation du présent projet de loi.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense se rallie à l'avis du Conseil d'Etat et recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique.