



Conseil de sécurité

Distr.
GENERALE

S/25667
26 avril 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

LETTRE DATEE DU 26 AVRIL 1993, ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL
PAR LE CHARGE D'AFFAIRES PAR INTERIM DE LA MISSION PERMANENTE
DE LA NOUVELLE-ZELANDE AUPRES DE L'ORGANISATION DES
NATIONS UNIES

J'ai l'honneur de me référer à la déclaration du Conseil de sécurité faite le 31 mars 1993 (S/25493) au sujet de votre rapport intitulé "Agenda pour la paix" et de la question de la sécurité des forces et du personnel des Nations Unies. Vous vous souviendrez que, dans cette déclaration, le Conseil de sécurité vous a prié de lui présenter aussitôt que possible un rapport sur les dispositions en vigueur pour la protection des forces et du personnel des Nations Unies et sur leur adéquation, compte tenu des instruments multilatéraux applicables et de l'état des accords relatifs aux forces conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les pays hôtes, ainsi que des observations que vous pourriez recevoir des Etats, et de formuler les recommandations que vous jugeriez appropriées pour améliorer la sécurité des forces et du personnel des Nations Unies.

J'ai l'honneur de joindre à la présente lettre les observations du Gouvernement néo-zélandais pour qu'elles soient examinées à propos du rapport susmentionné.

Je présenterai aussi le document ci-joint à titre d'observations et suggestions soumises par la Nouvelle-Zélande conformément au paragraphe 60 de la résolution 47/71 de l'Assemblée générale intitulée "Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects", pour que le Comité spécial des opérations de maintien de la paix les examine à sa présente session.

Je vous saurais gré de bien vouloir faire distribuer la présente lettre et son annexe comme document du Conseil de sécurité.

Le Chargé d'affaires par intérim

(Signé) J. W. MCKINNON

ANNEXE

Sécurité des forces et du personnel des Nations Unies

COMMENTAIRES FORMULES PAR LA NOUVELLE-ZELANDE

Rappel des faits

1. Dans son rapport intitulé "Agenda pour la paix" (S/24111), le Secrétaire général a indiqué qu'il y avait eu, parmi le personnel des Nations Unies occupé au maintien de la paix, "une augmentation intolérable du nombre des victimes". Il a souligné "la nécessité urgente d'assurer de façon satisfaisante la protection du personnel des Nations Unies" et recommandé que le Conseil de sécurité "envisage sérieusement les mesures à prendre à l'encontre de ceux qui mettent en danger le personnel des Nations Unies".
2. Dans sa résolution 47/72, l'Assemblée générale a prié le Comité spécial des opérations de maintien de la paix d'étudier les mesures propres à assurer la sécurité du personnel de maintien de la paix et des autres catégories de personnel des Nations Unies.
3. En réponse à la demande du Secrétaire général, le Conseil de sécurité a examiné en mars 1993 la question des mesures à prendre pour la protection du personnel des Nations Unies. Le 31 mars 1993, dans une déclaration de son président (S/25493), le Conseil :
 - a) A indiqué que les attaques et autres actes de violence, qu'il s'agisse d'actes effectivement commis ou de menaces, y compris les actes d'obstruction dirigés contre les forces et le personnel des Nations Unies ou la détention de personnes, étaient entièrement inacceptables;
 - b) A demandé aux Etats et aux autres parties aux divers conflits de prendre toutes les mesures possibles pour assurer la protection des forces et du personnel des Nations Unies;
 - c) A demandé aux Etats d'agir promptement et efficacement pour dissuader, poursuivre et punir tous les responsables d'attaques et autres actes hostiles dirigés contre les forces et le personnel des Nations Unies;
 - d) A reconnu que des difficultés et des dangers particuliers pouvaient se présenter lorsque les forces et le personnel des Nations Unies étaient déployés dans des situations où l'Etat ou les Etats en cause n'étaient pas en mesure d'exercer leur juridiction pour assurer la protection de ces forces ou n'étaient pas disposés à le faire;
 - e) A indiqué que les attaques contre les forces et le personnel des Nations Unies pouvaient nécessiter que le Conseil prenne de nouvelles mesures pour assurer la sécurité de ces forces et de ce personnel;
 - f) A prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les mesures propres à améliorer la protection des forces et du personnel des Nations Unies et a invité les Etats Membres à présenter des observations au Secrétaire général pour l'aider à établir son rapport.

/...

Observations du Gouvernement néo-zélandais

4. La Nouvelle-Zélande présente les observations suivantes pour aider le Secrétaire général comme les Etats y ont été invités dans le document S/25493.

5. Ces observations sont aussi destinées à aider les membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix à examiner le mandat du Comité conformément à la résolution 47/72 de l'Assemblée générale.

Observations sur les arrangements existants pour la protection et la sécurité

6. Les forces et le personnel des Nations Unies sont normalement déployés après la conclusion d'un accord type sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et l'Etat ou les Etats intéressés. (Le texte du modèle d'accord sur le statut des forces figure dans le document A/45/594.) Ces accords sur le statut des forces s'inspirent de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies^a. La Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées^b est aussi applicable à certains personnels associés aux opérations de maintien de la paix. La Charte des Nations Unies elle-même est également pertinente, notamment l'Article 105.

7. Le cadre juridique actuel pour la protection du personnel de maintien de la paix des Nations Unies est donc constitué par un réseau complexe d'obligations découlant d'accords bilatéraux et multilatéraux, ainsi que de règles du droit international coutumier. L'examen de ces instruments bilatéraux et multilatéraux permet de tirer les conclusions générales suivantes :

a) Dans toutes les affaires où les forces et le personnel des Nations Unies sont en cause, les Etats ont actuellement l'obligation de poursuivre les personnes soumises à leur juridiction qui sont accusées d'actes de violence ou d'obstruction envers les forces et le personnel des Nations Unies;

b) Les forces et le personnel des Nations Unies jouissent dans tous les cas d'un statut international spécial;

c) Dans un certain nombre de cas, les membres des forces des Nations Unies et du personnel des Nations Unies bénéficient du statut de personnes jouissant d'une protection internationale et sont par conséquent couverts par la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale^c;

d) Le cadre juridique présente des anomalies, des contradictions et des lacunes;

e) Les obligations ne sont pas énoncées dans un document unique, cohérent et à jour.

Responsabilité générale incombant aux Etats en vertu du droit international

8. A cause des anomalies et des insuffisances des instruments juridiques actuels, il est fort à craindre que ceux qui cherchent à nuire aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne croient pouvoir agir impunément et que,

/...

mis en demeure de s'abstenir, ils n'essaient de mettre en doute l'existence de normes applicables du droit international.

9. Comme l'indique l'analyse ci-dessus, le principe fondamental de la responsabilité des Etats pour la sécurité des forces et du personnel des Nations Unies est bien établi en droit international encore qu'il y ait des variations dans la portée de cette norme.

10. Le Gouvernement néo-zélandais estime qu'en plus des obligations conventionnelles spécifiques qui existent en droit international, il existe déjà également, en droit international, des normes parallèles de droit international coutumier. Ces normes obligent tous les Etats sur le territoire desquels sont déployées des forces de maintien de la paix à veiller à ce que les forces et le personnel des Nations Unies ne soient pas entravés dans l'exécution du mandat qu'ils tiennent du Conseil de sécurité. La violence et l'emploi de la force contre les forces et le personnel des Nations Unies seraient l'exemple le plus clair et le plus flagrant d'une violation desdites normes et doivent par conséquent être considérés comme également interdits par le droit international coutumier.

11. L'opinion du Gouvernement néo-zélandais se fonde non seulement sur l'existence d'un réseau de principes et obligations énoncés dans des accords multilatéraux et bilatéraux en vigueur, mais aussi sur la pratique de l'Organisation des Nations Unies, attestée par des résolutions de l'Assemblée générale et des exigences spécifiques du Conseil de sécurité, et sur la pratique des Etats Membres. Elle repose également sur le fait que tous les Etats Membres de l'Organisation se sont engagés, à l'Article 25 de la Charte, à appliquer de bonne foi les décisions du Conseil de sécurité. Lorsque le Conseil de sécurité entreprend une action ou adopte des mesures comportant le déploiement d'une force de maintien de la paix, un mandat est établi. Toutes tentatives faites pour contrecarrer, retarder ou entraver un tel mandat, notamment par l'emploi de la force contre le personnel des Nations Unies, sont incompatibles avec l'exécution de bonne foi des obligations assumées à l'Article 25 et, dans certains cas, à l'Article 49 de la Charte.

12. En résumé, la Nouvelle-Zélande croit que les principes et obligations pertinents du droit international coutumier peuvent être énoncés comme suit :

a) Les Etats sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les mandats du Conseil de sécurité ne soient pas entravés ou contrecarrés et en particulier pour que le personnel des Nations Unies participant à l'exécution de ces mandats ne fasse pas l'objet d'obstruction, de détention ou d'emploi de la force;

b) L'emploi de la force contre le personnel des Nations Unies engage la responsabilité juridique internationale et constitue une violation d'obligations envers tous les Etats Membres collectivement et envers l'Organisation des Nations Unies elle-même;

c) Les Etats sont tenus de veiller promptement à dissuader, poursuivre et punir tous ceux qui sont responsables de l'emploi de la force contre le personnel des Nations Unies.

/...

Situations dans lesquelles les Etats ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités

13. Le Conseil de sécurité a établi des mandats pour le maintien et le rétablissement de la paix dans un nombre croissant de situations où les hypothèses traditionnelles relatives au maintien de la paix ne sont plus applicables. C'est ainsi qu'en Somalie, il n'y a pas de gouvernement effectivement capable d'assumer des responsabilités bilatérales en vertu d'un accord sur le statut des forces ou de remplir des obligations découlant du droit international. Dans d'autres cas, une ou plusieurs parties au conflit qui a donné lieu à un déploiement des Nations Unies ne sont pas des Etats ou des entités reconnues capables de conclure des traités ou d'assumer des obligations en droit international. En pareils cas, la communauté internationale ne peut raisonnablement attendre d'un Etat qu'il assume la responsabilité des actes de ces entités.

14. Lorsqu'un gouvernement est incapable de protéger le personnel des Nations Unies comme il y est tenu, par exemple lorsqu'il a perdu le contrôle d'une partie de son territoire, ou dans des cas extrêmes lorsqu'il n'y a pas de gouvernement, le Conseil de sécurité doit répondre par des moyens ad hoc aux attaques dont le personnel des Nations Unies fait l'objet. Mais des exemples récents (résolution 804 (1993) sur l'Angola et résolution 792 (1992) sur le Cambodge) montrent que les options dont dispose le Conseil sont limitées. Comme l'Assemblée générale l'a reconnu dans sa résolution 47/72, le Conseil de sécurité peut avoir à faire face à des situations où sa seule option est de prendre des mesures coercitives en vertu du Chapitre VII - de prendre des sanctions ou d'utiliser la force dans des cas appropriés lorsque la sécurité est menacée par une action provocatrice.

15. En bref, la situation actuelle laisse à l'Organisation des Nations Unies, lorsque ses forces ou son personnel sont attaqués, le choix difficile de permettre que son mandat soit contrecarré ou de prendre des mesures d'un degré d'intensité croissant. Confrontées à une situation où il n'y a pas sur place de système juridique pour détenir, juger et punir les délinquants, les forces des Nations Unies se trouvant sur le terrain devront recourir à des règles d'engagement toujours plus vigoureuses.

Pour la responsabilité individuelle

16. De l'avis du Gouvernement néo-zélandais, des arguments décisifs militent en faveur de la responsabilité personnelle de ceux qui violent des obligations relatives à la sécurité des forces et du personnel des Nations Unies. Il y a un parallèle très étroit avec la notion d'"infractions graves" du droit international humanitaire. Les Conventions de Genève^d établissent le principe de la responsabilité pénale individuelle, et de la juridiction universelle, pour les infractions commises, dans une situation de conflit, contre les civils et les forces militaires qui pour diverses raisons ne sont plus combattantes, ce qui peut inclure les blessés, les prisonniers et le personnel médical.

17. La situation des forces de maintien de la paix des Nations Unies et du personnel apparenté présente beaucoup d'analogies. Mais les forces et le personnel des Nations Unies ne sont pas couverts par les Conventions de Genève. Les forces des Nations Unies sont néanmoins déployées dans des zones de conflit

/...

actuel ou potentiel. Cependant, les forces de maintien de la paix ne sont pas combattantes et la composante civile ne l'est certainement jamais.

18. La Nouvelle-Zélande croit qu'il y a tout lieu de faire en sorte que le droit international protégeant les forces et le personnel des Nations Unies ne soit pas moins efficace que le droit international protégeant les soldats qui combattent réellement dans une guerre. L'inclusion, dans le cadre juridique des Nations Unies, de mesures assurant aux forces et au personnel civil des Nations Unies une protection équivalente à celle qu'offre le régime des "infractions graves" devrait donc recevoir une haute priorité.

Mesures à prendre

19. Le Gouvernement néo-zélandais estime que, dans le système des Nations Unies, des mesures doivent être prises à plusieurs niveaux pour améliorer la sécurité des forces et du personnel des Nations Unies :

a) Il est indispensable de spécifier à nouveau ce que l'Organisation des Nations Unies attend des Etats Membres. Un énoncé clair, concis et cohérent, dans un document unique, des règles actuelles du droit international et des obligations des Etats Membres serait d'une grande utilité pratique;

b) Chaque nouveau mandat approuvé par le Conseil de sécurité devrait contenir des dispositions appelant spécialement l'attention sur ce que l'Organisation des Nations Unies attend des Etats Membres en ce qui concerne la sécurité de ses forces et de son personnel. Ces dispositions pourraient constituer une annexe jointe à la résolution pertinente et susceptible d'être adaptée en fonction de la situation précise. Elles pourraient aussi être incluses à l'avenir dans les accords sur le statut des forces conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les pays hôtes;

c) Il est également essentiel de développer le cadre juridique. On pourrait notamment stipuler la juridiction qui s'exercera à l'égard des personnes qui violent les normes du droit international régissant la protection des forces et du personnel des Nations Unies lorsqu'aucun Etat ne pourra assumer la responsabilité de la détention, du jugement et du châtiment de ces délinquants. Si en pareils cas la juridiction pouvait être exercée sur le plan international sur la base de la responsabilité individuelle, on serait moins porté à utiliser la force meurtrière sur le terrain et le Conseil de sécurité éprouverait moins le besoin d'envisager l'option plus grave d'un recours au Chapitre VII de la Charte;

d) Il convient enfin de doter le Siège de l'Organisation des Nations Unies de moyens capables de prédire, d'évaluer et de traiter les situations qui, sur le terrain, risquent de menacer le personnel des Nations Unies.

Modalités

20. La Nouvelle-Zélande propose :

a) Qu'une déclaration soit adoptée, si possible conjointement ou parallèlement, par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Une telle déclaration constituerait l'énoncé visé au paragraphe 19 ci-dessus. Il serait souhaitable que le texte soit formulé de concert par le Comité spécial et le Conseil de sécurité;

b) Qu'une procédure soit instituée pour examiner et mettre à jour le cadre juridique applicable aux forces et au personnel des Nations Unies en tenant compte des consultations visées aux paragraphes 21 à 23 ci-dessous;

c) Qu'une convention soit établie pour codifier et développer le droit international relatif à la protection et à la sécurité des forces et du personnel des Nations Unies, compte tenu du principe selon lequel ceux qui maintiennent la paix devraient être au moins aussi bien protégés que les combattants.

Problème des entités non étatiques parties à un conflit

21. Les forces et le personnel des Nations Unies sont de plus en plus souvent déployés en vertu de mandats qui les obligent à "maintenir la paix" dans une situation de conflit armé entre un gouvernement et une faction ou un mouvement à l'intérieur d'un Etat. On a montré plus haut les difficultés qu'il y avait en pareil cas à se fonder sur des instruments conventionnels pour faire appliquer les règles et normes du droit international. D'après les principes classiques du droit international, les entités qui ne sont pas des Etats ne sont pas des sujets du droit international. Il est simpliste de s'en remettre à des conventions multilatérales pour établir des règles applicables à de tels conflits. Par définition, pourrait-on dire, les entités en question ne pourront devenir parties à de tels instruments et, dans certains cas, elles chercheront à exploiter cette situation et à méconnaître les principes applicables du droit international. La vraie question est celle de savoir quelle juridiction peut s'exercer à l'égard de ces personnes dans les situations où les Etats ne peuvent imposer leur juridiction territoriale.

22. La Nouvelle-Zélande croit qu'il importe par conséquent de ne pas limiter à la convention multilatérale traditionnelle le processus de création du droit des Nations Unies en matière de protection et de sécurité des forces et du personnel des Nations Unies. Des processus novateurs de développement du droit international s'imposent. La Nouvelle-Zélande note à ce sujet que le pouvoir du Conseil de sécurité de prendre des décisions obligatoires, ainsi que l'autorité morale de l'Assemblée générale, offrent, utilisés en coopération et avec détermination, la possibilité de créer des normes très efficaces dans le cas particulier des forces et du personnel de maintien de la paix. Un tel processus est capable de surmonter les contraintes d'une approche purement conventionnelle.

23. Eu égard à ce qui précède, la Nouvelle-Zélande suggère que la Déclaration qu'elle a proposée soit sujette à révision et à mise à jour en fonction de l'expérience acquise et en vue notamment d'y inclure des normes applicables et

/...

exécutoires à l'égard de tous les participants - Etats ou autres entités - aux conflits où l'Organisation des Nations Unies est appelée à maintenir la paix.

Notes

^a Résolution 22 A (I) de l'Assemblée générale.

^b Résolution 179 (II) de l'Assemblée générale.

^c Recueil des Traités, vol. 1035, No 15410.

^d Ibid., vol. 75, Nos 970 à 973.
