

Les Cahiers de droit

Les privilèges et immunités humanitaires

Jean-Jules Fiset



Volume 38, numéro 1, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043434ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043434ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Fiset, J.-J. (1997). Les privilèges et immunités humanitaires. *Les Cahiers de droit*, 38(1), 119–165. <https://doi.org/10.7202/043434ar>

Résumé de l'article

Depuis nombre d'années, l'organisation non gouvernementale (ONG) humanitaire et ses volontaires se dévouent corps et âme en vue d'atténuer les effets néfastes des tragédies et catastrophes qui assaillent l'humanité. La présente étude s'inscrit dans une perspective de droit nouveau visant à leur accorder des statuts juridiques internationaux particuliers. L'exercice consiste d'abord à recenser les situations problématiques auxquelles se heurtent l'ONG humanitaire et ses volontaires sur le terrain. Celles-ci détermineront essentiellement l'étendue de la protection à leur offrir. S'ensuit une analyse du droit international, général et conventionnel, sous l'angle de la protection qu'il attribue à l'ONG humanitaire et à ses volontaires. Confronté au silence du droit international quant à la détermination de statuts juridiques internationaux particuliers conformes aux besoins ressentis par le milieu, nous proposons l'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires.

Les privilèges et immunités humanitaires*

Jean-Jules FISET**

Depuis nombre d'années, l'organisation non gouvernementale (ONG) humanitaire et ses volontaires se dévouent corps et âme en vue d'atténuer les effets néfastes des tragédies et catastrophes qui assaillent l'humanité. La présente étude s'inscrit dans une perspective de droit nouveau visant à leur accorder des statuts juridiques internationaux particuliers. L'exercice consiste d'abord à recenser les situations problématiques auxquelles se heurtent l'ONG humanitaire et ses volontaires sur le terrain. Celles-ci détermineront essentiellement l'étendue de la protection à leur offrir. S'ensuit une analyse du droit international, général et conventionnel, sous l'angle de la protection qu'il attribue à l'ONG humanitaire et à ses volontaires. Confronté au silence du droit international quant à la détermination de statuts juridiques internationaux particuliers conformes aux besoins ressentis par le milieu, nous proposons l'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires.

For many years now, the Humanitarian Non-Governmental Organization (NGO) and its volunteers have continuously devoted themselves to providing relief to lessen the distressing effects of calamities and disasters that afflict humankind. This study sheds light on a new legal approach that would recognize an international status for the Humanitarian NGO and its volunteers. First, the problematic situations that they faced on site are

* Ce texte est une version remaniée d'un mémoire présenté dans le cadre de la maîtrise de droit international de l'Université Laval. L'auteur demande à Marie-Christine Brien et Jean-Maurice Arbour de bien vouloir agréer l'expression de ses plus sincères remerciements pour leurs commentaires pertinents. On trouvera en annexe l'ébauche d'une convention sur le sujet.

** Avocat exerçant en pratique privée à Québec.

considered and they then serve to determine the scope of protection that must be granted. Attention is subsequently focused on International Law to highlight currently afforded protection. Since International Law remains silent as to the determination of an international status that would respond to the previously identified needs, a draft convention on humanitarian privileges and immunities will therefore be proposed.

	<i>Pages</i>
1. Les situations problématiques de l'intervention humanitaire	123
1.1 Les problèmes propres au volontaire	125
1.2 Les problèmes propres à la mission humanitaire.....	126
2. Les statuts juridiques internationaux de l'ONG humanitaire et de ses volontaires	127
2.1 La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international général	128
2.2 La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international conventionnel	130
2.2.1 La protection du volontaire selon les droits de la personne.....	131
2.2.2 La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international humanitaire	132
2.2.2.1 Le droit de Genève.....	133
2.2.2.2 Les ententes conclues par des ONG humanitaires, telles MSF ou le CICR, avec les États où ces ententes sont mises en œuvre.....	135
2.2.2.3 Les ententes ou modèles d'ententes proposés par des États ou des OI pour le bénéfice de l'ONG humanitaire et de ses volontaires	138
3. Les véritables statuts juridiques internationaux particuliers de l'ONG humanitaire et de ses volontaires	142
3.1 Le prélude à l'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires	143
3.2 L'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires.....	149
Conclusion	153
ANNEXE	156

L'histoire de l'humanité affiche indéniablement l'omniprésence de calamités qui ont marqué son existence. Alors que la personne humaine se trouve l'unique responsable des atrocités engendrées par les guerres et les combats qu'elle a livrés, la nature, quant à elle, n'a jamais cessé de démontrer à la face du monde les actions les plus redoutables dont elle était capable.

À l'aube du *xxi*^e siècle s'impose un bref rappel de certaines catastrophes qui ont marqué l'histoire.

La première moitié du *xx*^e siècle fut secouée par deux grandes guerres mondiales. Les chiffres dévoilés se rapportant aux pertes humaines lors de la Deuxième Guerre mondiale oscillent entre 35 et 60 millions.

Depuis 1945, soit de la guerre civile grecque se terminant en 1949, jusqu'à la révolution roumaine de 1989, on dénombre plus d'une centaine de conflits armés¹. Encore récemment, les armes se faisaient entendre, entre autres, à Haïti, en ex-Yougoslavie, en Tchétchénie, au Rwanda, au Myanmar et au Burundi².

Bien plus, on répertorie à travers le monde, entre les années 1964 et 1973, quelque 430 désastres naturels ayant entraîné la mort de plus de 3 millions et demi de personnes, laissant près de 400 millions de victimes et causant des dommages de l'ordre de 11 milliards de dollars³.

De nos jours, on enregistre, en moyenne, toutes les trois semaines, une catastrophe qui requiert la mobilisation de ressources extérieures au pays qu'elle frappe⁴.

Au cours de l'année 1995, la Fédération internationale de la Croix-Rouge recense, à elle seule, plus de 12,6 millions de personnes à assister : 1,8 millions de réfugiés au Rwanda, 2 millions en Chine à la suite d'inondations, 960 000 personnes déplacées en ex-Yougoslavie, 100 000 en Haïti compte tenu des mouvements de population, de l'effondrement socio-économique et de l'assistance aux rapatriés, 820 000 en Afghanistan en

-
1. Voir : C. COOK et J. STEVENSON, *The Longman Handbook of World History since 1914*, Londres et New York, The Longman Singapore Publishers (Pte) Ltd., 1991, pp. 280-305.
 2. Quant au Myanmar, consulter : J.-J. Fiset, « Perspective juridico-philosophique d'une réalité sur les Droits de l'homme au Myanmar : L'affaire Aung San Suu Kyi », dans *La défense des droits de l'homme*, Normandie (France), Éditions-Diffusion Du Lys, 1993, pp. 35-46. Quant au Burundi, voir : COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR), *Le CICR dans le monde*, Genève, CICR, 1988, p. 4.
 3. S. GREEN, *International Disaster Relief, toward a responsive system*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1977, p. 16.
 4. FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE (FÉDÉRATION INTERNATIONALE), *Qu'est-ce que la Fédération?*, Genève, Fédération internationale, 1993.

raison de problèmes socio-économiques majeurs, 300 000 en Iraq à cause de difficultés liées notamment à une pénurie alimentaire, et bien d'autres⁵.

Par ailleurs, les statistiques de 1995 font état de plus de 37 millions de réfugiés et de personnes déplacées pour les raisons les plus diverses : guerres, sécheresses, famines, atteintes à l'environnement et misères⁶. La même année, on compte plus de 213 catastrophes naturelles qui ont affecté près de 133 millions de personnes⁷.

Face à toutes ces tragédies humaines, des individus se dévouent corps et âme pour en atténuer les effets néfastes. Il s'agit des travailleurs qui œuvrent pour le compte d'organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires, que nous dénommerons dorénavant les « volontaires ».

De fait, à en juger par la pauvreté du contenu des ententes internationales touchant la protection des volontaires, voire même l'absence de tels instruments traitant précisément de cette question, nous avons la vive impression que ces volontaires sont encore complètement ignorés par la communauté des États, et ce, en dépit de la multiplicité des assistances humanitaires qu'on retrouve aujourd'hui à l'échelle mondiale.

Il est en conséquence grand temps que cette communauté reconnaisse toutes ces années d'efforts déployés par les ONG en leur procurant une convention qui promulguera des statuts juridiques internationaux particuliers, à elles-mêmes et à leurs volontaires, dans le seul et unique but que ceux-ci puissent poursuivre promptement leurs œuvres vertueuses auprès des victimes de catastrophes et des populations en détresse.

La présente étude s'inscrit dans une perspective de droit nouveau visant à élaborer une telle convention⁸. Les statuts juridiques dont il est question s'entendent d'un éventail de privilèges et d'immunités nécessaires à l'accomplissement des interventions.

Dans cette visée, l'articulation que nous soumettons en l'espèce se segmente en trois principales parties.

-
5. FÉDÉRATION INTERNATIONALE, *Revue annuelle 1995*, Genève, Fédération internationale, 1996, p. 9; FÉDÉRATION INTERNATIONALE, *Les Années 1990*, Genève, Fédération internationale, s. d., pp. 24-27.
 6. FÉDÉRATION INTERNATIONALE, *Revue annuelle 1995*, *op. cit.*, note 5, p. 2.
 7. *Id.*, p. 8. FÉDÉRATION INTERNATIONALE, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 1996*, Genève, Fédération internationale, s. d., p. 139. Pour le lecteur avide de données sur le sujet, nous recommandons l'ouvrage de B. KOUCHNER, *Charité Business*, Belfond, Pré aux Clercs, 1986.
 8. Cette idée a déjà été maintes fois soulevée par certains auteurs dont B. KOUCHNER, *op. cit.*, note 7, p. 106 et É. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 412.

L'ONG humanitaire et ses volontaires qui prêtent assistance aux victimes lors de catastrophes se heurtent à une pléiade de problèmes qui menacent la réalisation même de leur intervention. L'objectif escompté au terme de la première partie de notre étude consiste à souligner les difficultés fondamentales auxquelles ils sont confrontés. Ce recensement concorde essentiellement avec les besoins ressentis par le milieu, lesquels nous serviront à déterminer les statuts juridiques particuliers qui s'imposent (partie 1).

En dépit de l'absence de conventions internationales liées spécifiquement à la protection des intervenants humanitaires, la communauté internationale reste conscientisée par le phénomène humanitaire et par l'attribution d'un statut particulier aux intervenants. Cette conscientisation se traduit par l'adoption de dispositions, ça et là, émanant d'ententes éparses et qui prescrivent l'attribution d'un certain statut juridique à l'ONG humanitaire et à ses volontaires. La deuxième partie fera donc état des initiatives réalisées en ce sens (partie 2).

L'exercice précédent ayant permis de démontrer qu'aucun des nombreux instruments répertoriés n'a la prétention d'offrir un statut juridique international particulier qui soit conforme à l'ensemble des besoins ressentis par le milieu, le but poursuivi par la troisième partie sera d'établir les assises et de dresser les paramètres de ce statut grâce à l'élaboration de l'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires (partie 3).

1. Les situations problématiques de l'intervention humanitaire

Il est difficile de s'imaginer la multitude de situations que doivent affronter les volontaires et les ONG humanitaires lors d'une intervention de secours en période de catastrophes. Le terrain est parsemé d'embûches et de périls qui ne font que mettre à vif de profondes frustrations. C'est précisément en dressant l'inventaire de ces situations problématiques que nous pourrions parvenir à déterminer l'étendue du statut juridique international particulier qui doit revenir de droit aux volontaires et aux ONG. Précisons d'emblée que l'ensemble des situations problématiques rapportées ultérieurement est tiré de témoignages de volontaires que nous avons nous-même recueillis, ainsi que de divers ouvrages relatant des expériences vécues sur le terrain⁹.

9. En ce sens, nous tenons sincèrement à remercier Mme Anna Vejlens, de Médecins Sans Frontières-Belgique, et M. Jacques Ramsey, de Médecins Sans Frontières-Québec. Pour ce qui est des ouvrages, mentionnons, par exemple : Y. LAURENT, *Médecins Sans Frontières — Là où les autres ne vont pas*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1980.

Avant d'aller plus loin, attardons-nous à l'un des aspects primordiaux de notre démarche, à savoir la catastrophe. Selon notre conception, un tel terme se définit le plus largement possible¹⁰, c'est-à-dire en incorporant les catastrophes naturelles — tsunami, cyclone, tremblement de terre — et humaines, d'origine tant accidentelle — explosion nucléaire, personnes déplacées — que délibérée — conflits armés internationaux¹¹ et non internationaux¹², troubles intérieurs et tensions internes¹³.

Certes, les problèmes liés à une intervention humanitaire varient selon les types de catastrophes. Ceux se rapportant aux catastrophes naturelles et humaines d'origine accidentelle s'avèrent moins « impressionnants » que ceux relatifs aux catastrophes humaines dites délibérées, car, pour les premiers types de catastrophes, une coopération existe bien souvent avec l'État d'intervention, ce qui n'est pas fréquent dans les seconds types. Une intervention faite dans cette perspective soulève ainsi des aspects politiques beaucoup moins complexes bien qu'elle puisse parfois heurter l'orgueil national et le traditionnel principe de la souveraineté des États¹⁴. Cette intervention apparaît en conséquence moins périlleuse. Inversement, la précarité et l'instabilité des institutions politiques accompagnant une catastrophe humaine délibérée ébranlent la coopération avec l'État d'interven-

-
10. Dans le but de définir le concept « catastrophe », nous nous sommes inspiré des ouvrages suivants : P. VERRI, *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, Genève, CICR, 1988, pp. 33-34 ; M. EL BARADEI et autres, *Model Rules for Disaster Relief Operations*, New York, United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 1982, pp. 7-8.
 11. Un conflit armé est, ou peut être, réputé international lorsqu'il est interétatique ; lorsqu'il est interne mais qu'il a fait l'objet d'une reconnaissance de belligérance ou qu'il s'y produit une ou plusieurs interventions étrangères ou que l'Organisation des Nations unies (ONU) y intervient ; lorsqu'il est une guerre de libération nationale ou de sécession. Voir : É. DAVID, *op. cit.*, note 8, pp. 96-102 et 117-168. Prière de consulter également : F. BOUCHET-SAULNIER, *Manuel de droit humanitaire*, Paris, Médecins Sans Frontières (MSF), 28 septembre 1993, p. 98.
 12. Peuvent être considérés comme des conflits armés non internationaux une guerre civile ou un conflit armé « sans contrôle de territoire à condition qu'il oppose des forces armées organisées dans le cadre d'hostilités ouvertes et collectives ». Voir : É. DAVID, *op. cit.*, note 8, pp. 102-116. Prière de consulter également : F. BOUCHET-SAULNIER, *op. cit.*, note 11, p. 98.
 13. « [Si] l'on descend d'un cran dans le degré d'intensité du conflit armé (non international), on tombe dans les troubles intérieurs, les tensions internes, et les actes sporadiques de violence ». Voir : É. DAVID, *op. cit.*, note 8, pp. 112-116. Prière de consulter également : F. BOUCHET-SAULNIER, *op. cit.*, note 11, pp. 113-114.
 14. Le principe de la souveraineté des États est énoncé, par exemple, au paragraphe 1 de l'article 2 de la *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7 ; 59 Stat. 1031 ; M. HUDSON, *International Legislation*, vol. 9, 1942-1945, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950, pp. 327-366 ; (1946-47) Y.U.N. 831.

tion et, de ce fait, ajoutent énormément aux problèmes auxquels se butent les volontaires et l'ONG.

Néanmoins, pour l'instant, nous n'avons nullement l'intention de segmenter les catastrophes de la sorte. Nous entendons les traiter simultanément puisque l'objectif poursuivi est bien de recenser un maximum de situations problématiques afin de pouvoir par la suite déterminer le statut juridique international particulier approprié. Toutefois, c'est au cours de la troisième partie que nous verrons à faire les distinctions qui s'imposent relativement aux types de catastrophes.

Examinons maintenant les difficultés devant lesquelles est placé le volontaire. Nous aborderons ensuite le cas de la mission humanitaire, laquelle constitue en fait la représentation officielle de l'ONG sur le terrain.

1.1 Les problèmes propres au volontaire

Le volontaire œuvrant en période de catastrophes peut être aux prises avec des problèmes se rapportant à des questions d'exigences administratives, de douane, de circulation, de sécurité personnelle, de protection de la demeure et des biens, ainsi que de poursuites judiciaires.

Par exemple, sa vie peut être profondément menacée par différentes perpétrations de crimes, notamment l'attentat à la bombe¹⁵, l'enlèvement et la séquestration¹⁶, et même la tentative d'assassinat¹⁷. Dans la plupart des

15. Voir l'attentat à la bombe commis contre un délégué du CICR à sa demeure le 24 octobre 1955 alors qu'il était en poste auprès des réfugiés palestiniens dans R. COURVOISIER, *Ceux qui ne devaient pas mourir (de la guerre d'Espagne aux réfugiés palestiniens, quarante ans de combat sans armes)*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1978, pp. 233-234. Précisons qu'un « délégué » est cette personne désignée par le CICR « afin de faciliter et de contrôler l'application des règles humanitaires » : P. VERRI, *op. cit.*, note 10, p. 44.

16. Pour des exemples d'enlèvements et de séquestrations, voir le cas des volontaires de MSF enlevés dans un camp de réfugiés éthiopiens en Somalie le 24 janvier 1987, ainsi que celui des deux orthopédistes suisses enlevés et séquestrés par des intégristes libanais au mois d'octobre 1989 dans C.J. PIERNAS, « La protection des travailleurs et coopérants étrangers dans les situations de conflit interne, en particulier dans les cas de prises d'otages », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 794, mars-avril 1992, pp. 172-175. Voir en outre le cas d'un délégué du CICR enlevé à Saïda au Liban le 17 novembre 1988, dans CICR, *op. cit.*, note 2, section sur le Moyen-Orient.

17. À titre d'exemples, voir le cas des délégués morts en service commandé au cours de la Deuxième Guerre mondiale dans H. COURSIER, *La Croix-Rouge et la paix*, Paris, SPES, 1968, pp. 14-15, et le cas d'une équipe yougoslave ainsi que d'un couple de missionnaires britanniques massacrés à l'hôpital d'Uturu lors de la guerre du Biafra dans B. KOUCHNER, *op. cit.*, note 7, p. 216 et Y. LAURENT, *op. cit.*, note 9, pp. 52-53. Récemment, le 17 décembre 1996, six volontaires du CICR ont été assassinés dans leur sommeil à Novy Atagui, ville située à 17 kilomètres au sud-ouest de la capitale tchétchène, Groznyï. Le 18 janvier 1997, trois volontaires de Médecins du Monde (MDM) ont été assassinés lors

cas, toutes ces menaces entraînent également un péril réel pour sa demeure et ses biens. Pensons également à ces situations où l'autorité en place abuse de sa position de force au mépris du volontaire. En effet, il semble parfois assez facile de la part de l'autorité de fabriquer un dossier complet contre le volontaire. Les raisons incitant à une telle manigance se révèlent nombreuses : freiner l'intervention humanitaire, traduire en justice devant une instance tant civile que criminelle des personnes jugées indésirables, tenter d'extorquer un avantage financier — ou autre — du volontaire ou de l'ONG, etc.

1.2 Les problèmes propres à la mission humanitaire

Les problèmes rencontrés par la mission gravitent généralement autour d'aspects liés à son installation, aux douanes, aux formalités administratives, au transport, aux locaux, biens, avoirs, archives et documents, aux poursuites judiciaires, à la fiscalité, aux communications, au change et à la monnaie, ainsi qu'au transit.

Par exemple, l'inspection et la sécurité entourant le transport humanitaire s'avèrent souvent être une source de préoccupations pour la mission : fouilles exagérées¹⁸, détournements frauduleux, pillages de marchandises¹⁹ et retards injustifiés de convois²⁰. Mais encore, l'intervention humanitaire est trop souvent marquée par des scènes de violence délibérées commises à l'encontre des locaux de la mission²¹ et des lieux où le volontaire œuvre²².

d'une intrusion des locaux de l'organisation à Ruhengeri, ville sise au nord-ouest du Rwanda. Dans la même ville et le même jour, un autre volontaire de MDM a été blessé.

18. Voir le cas des fouilles réalisées par des soldats italiens dans les îles grecques sur des navires affrétés par la Croix-Rouge lors de la Deuxième Guerre mondiale dans R. COURVOISIER, *op. cit.*, note 15, p. 87.
19. Voir le cas des convois transportant des vivres pour la population soudanaise au début des années 1990 dans C. VERNIER-PALLIEZ, « Kouchner aux ministres soudanais : "Je ne suis pas là pour vous, mais pour ceux qui souffrent" », *Paris Match*, 23 avril 1992, p. 84, et le cas du traitement des convois humanitaires en Haïti dans ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS (OEA), Conseil permanent, *Plan d'action humanitaire intégré en Haïti : Organisation des États américains/Nations unies* : doc. OEA/Ser.G/CP/doc. 2331/92 (1992), p. 30.
20. Voir le cas des convois chargés de vivres destinés à la population soudanaise et immobilisés sans raison, au début des années 1990, dans C. VERNIER-PALLIEZ, *loc. cit.*, note 19, 84.
21. Voir le cas de la destruction délibérée du mobilier et de l'équipement de MSF lors d'une intervention en Somalie, le 24 janvier 1987, dans C.J. PIERNAS, *loc. cit.*, note 16, 172.
22. Voir le cas des attaques d'hôpitaux par les avions de chasse des troupes nigérianes lors de la guerre du Biafra ainsi que par un fedai lors d'une intervention en Palestine au milieu des années 1970 dans Y. LAURENT, *op. cit.*, note 9, pp. 52 et 182.

Dans ces cas, un péril réel existe pour les biens, avoirs, archives et documents de la mission.

Songeons en outre aux difficultés budgétaires de la mission qui peuvent découler des nombreuses taxes imposées et, pour la plupart, « improvisées ». En somme, avec l'arrivée de la « manne humanitaire », il est monnaie courante de voir les personnes en autorité s'acharner sur la mission en lui exigeant maintes taxes. Toutes les raisons paraissent bonnes pour taxer. On réclame des charges pour les communications, l'immatriculation et la circulation des véhicules, l'habitation, la fenestration, et plusieurs autres.

Voilà donc un rappel succinct des problèmes auxquels sont confrontés le volontaire et la mission dans le cadre d'une intervention humanitaire. Il s'agit ici d'un exposé des plus sommaires. Il faut surtout comprendre que, tant pour le volontaire que pour la mission, les difficultés rencontrées sur le terrain s'avèrent non seulement très diversifiées mais occasionnent des complications démesurées et harassantes. Elles ont pour effet de freiner indûment, voire compromettre, l'accomplissement de l'intervention de secours auprès des victimes de catastrophes.

Soulignons finalement qu'une intervention prise isolément ne se heurtera pas à la totalité des problèmes répertoriés ; chaque intervention possède ses troubles particuliers, lesquels se manifestent à divers degrés.

La totalité des situations problématiques retracées dans cette première partie représente, à peu de choses près, l'ensemble des besoins qui devront être comblés par l'institution de statuts juridiques internationaux particuliers pour le volontaire et la mission. N'oublions pas que l'objectif fondamental recherché demeure, d'abord et avant tout, de parvenir à l'ébauche d'une convention internationale qui encadrera l'ensemble des problèmes recensés.

Devant l'ensemble des données répertoriées, la communauté des États doit se prononcer hâtivement sur la reconnaissance de tels statuts ; c'est l'existence même des interventions de secours qui en dépend. Aujourd'hui, cette communauté reconnaît un certain statut juridique à l'ONG humanitaire et à ses volontaires. La prochaine partie considérera l'essentiel des instruments internationaux qui existent en pareille matière.

2. Les statuts juridiques internationaux de l'ONG humanitaire et de ses volontaires

La seconde partie de notre étude vise à déterminer s'il existe bel et bien un statut juridique international particulier pour l'ONG humanitaire et ses volontaires conformément aux besoins du milieu répertoriés au cours de la première partie. Ce sont les principes et les instruments internationaux

existants, en matière de protection de l'ONG et de ses volontaires, qui nous aideront dans cette démarche.

Nous débuterons par l'étude de la protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires dans le cadre du droit international général. L'angle sous lequel se présente généralement la question est celui de la protection diplomatique des nationaux résidant à l'étranger.

Notre regard se portera ensuite sur la protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en l'évaluant, cette fois, sous l'angle du droit international conventionnel — droits de la personne et droit international humanitaire —, tout en faisant au préalable les distinctions qui s'imposent.

2.1 La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international général

La notion de protection diplomatique pour les nationaux qui résident à l'étranger s'est développée en droit international général. Celle-ci peut offrir des protections à l'ONG humanitaire et à ses volontaires.

Sans vouloir nous attarder outre mesure sur le sujet, nous devons tout de même exprimer que les solutions apportées par le jeu de la protection diplomatique à l'ONG humanitaire et à ses volontaires demeurent inefficaces.

Soulignons d'abord que l'exercice de la protection diplomatique est conditionné par l'existence d'un lien de nationalité et la preuve de l'épuisement des recours internes²³.

Ajoutons que cette protection s'avère facultative et dépend de la discrétion de l'État d'où émane l'ONG ou le volontaire lésé. Elle est en outre revendiquée contre un autre État, en raison de la violation d'une norme du droit international imputable à cet État, alors que, dans la plupart des interventions humanitaires, le volontaire échappe au contrôle d'un tel État en raison de son affectation, qui le conduit généralement dans une région pouvant être contrôlée par des factions rebelles, en lutte armée contre le gouvernement officiellement reconnu. En de telles circonstances, il devient périlleux d'établir la responsabilité d'un État puisque, généralement, on ne peut pas considérer « comme un fait de l'État d'après le droit international

23. Sur ces conditions préalables, consulter : N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, 5^e éd., Paris, L.G.D.J., 1994, pp. 760-764. Le professeur Suy y ajoute le critère voulant que « l'individu lésé ait "les mains propres" ». Voir : É. SUY, « La protection des volontaires humanitaires dans les conflits armés non internationaux et dans les opérations de secours en cas de catastrophes », dans *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung, Festschrift Für Karl Joseph Partsch zum 75. Geburtstag*, Berlin, Dunker & Humblot, 1989, pp. 175-176.

le comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel établi sur le territoire de cet État²⁴». Mentionnons aussi que les problèmes auxquels se heurte le volontaire ne découlent pas tous d'une violation du droit international.

Dans la réalité, la protection diplomatique cède le pas à la négociation directe du diplomate ou du consul en vue de résoudre le problème auquel fait face le volontaire. La pratique enseigne cependant que bien des limites ont été établies face à une telle démarche lors de conflits armés²⁵. Le cas des prises d'otages survenues au Liban témoigne de la véracité des conclusions auxquelles nous parvenons.

La ville de Beyrouth fut fragmentée en deux sections, soit Beyrouth-Ouest — secteur musulman de la ville — et Beyrouth-Est — secteur chrétien —, où était d'ailleurs située l'ambassade américaine. Or, lors d'un conflit, l'ambassade américaine se dégagea de toute responsabilité face à ses ressortissants séjournant pour une raison ou une autre dans le secteur ouest de la ville.

À la suite d'une vague d'enlèvements d'Occidentaux en 1987, l'administration américaine, par voie de communiqué, exhorta tous ses ressortissants à quitter immédiatement la capitale libanaise; s'ils restaient, ils le faisaient à leurs risques et périls. On ajouta d'ailleurs qu'il existait une limite à ce que pouvaient faire les États-Unis pour protéger leurs citoyens dans une ville où règne un tel chaos. En confirmant cette prise de position, le Congrès américain critiqua vivement les citoyens entêtés à demeurer sur place²⁶.

Par conséquent, comment peut-on affirmer qu'en pareille catastrophe le volontaire en place bénéficie d'une protection appropriée?

De plus, est-il utile de rappeler que c'est souvent au moment même où une mission diplomatique ou un poste consulaire a cessé ses activités et que son personnel a déserté les lieux que l'ONG humanitaire et ses volontaires

24. Bien entendu, cette assertion demeure véridique pour autant que ces forces ne prennent pas le pouvoir sur le territoire. Voir l'article 14 du « Texte des articles de la première partie du projet adoptés en première lecture par la Commission », dans ONU, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1980, vol. II, 2^e partie, New York, ONU, 1981, p. 30.

25. En période de conflit armé, le diplomate ou le consul doit d'abord s'enquérir de l'entité possédant le contrôle effectif sur la population ou sur une région donnée. Puis, ses recherches doivent l'orienter vers l'entité détenant l'autorité sur le volontaire en quête d'assistance. Enfin, lors d'une initiative diplomatique ou consulaire visant à assister le volontaire, il doit évaluer dans quelle mesure l'État accréditant est disposé à négocier avec des factions rebelles ou des forces non gouvernementales.

26. C.J. PIERNAS, *loc. cit.*, note 16, 174-175.

entrent en jeu. En définitive, le droit international général existant en matière de protection diplomatique apporte des solutions hasardeuses et imparfaites dans le cas de catastrophes humaines délibérées.

Dans les faits, l'assistance internationale reste à la merci de la souveraineté étatique. Voilà pourquoi il y a nécessité de rechercher ailleurs une solution tendant à s'harmoniser avec le vécu de l'ONG humanitaire et de ses volontaires, ce qui nous amène nécessairement à la section 2.2, elle-même consacrée à la recherche d'une telle solution en droit international conventionnel.

2.2 La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international conventionnel

La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international conventionnel émane principalement de deux sources : les droits de la personne et le droit international humanitaire.

De nos jours, une partie de la doctrine définit le droit international humanitaire au sens large, comme étant « constitué par l'ensemble des dispositions juridiques internationales, écrites ou coutumières, assurant le respect de la personne humaine et son épanouissement²⁷ ».

Cette définition incorpore vraisemblablement les droits de la personne, en dépit de ce que pense une autre partie de la doctrine qui privilégie une distinction entre les droits de la personne et le droit international humanitaire²⁸. En effet, bien que ces deux secteurs de droit se superposent à maints égards, il n'en demeure pas moins qu'ils se distinguent dans leur compétence respective. Leur différence repose sur le fait que les droits de la personne s'appliquent généralement en temps de paix, tandis que le droit international humanitaire s'intéresse plutôt aux conflits armés²⁹. Ces deux secteurs de droit ont toutefois des points en commun en ce qu'ils prévoient

27. J. PICTET, *Les principes du Droit international humanitaire*, Genève, CICR, 1967, p. 8 ; J. PICTET, *Le Droit humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1973, p. 11. Voir certaines définitions similaires dans : CICR, « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 728, mars-avril 1981, p. 79 ; E.P. SYQUIA, « Dr Jean Pictet and international humanitarian law », dans C. SWINARSKI (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 551-552 ; H. COURSIER, « Définition du droit humanitaire », [1955] *Annuaire Français De Droit International*, p. 227.

28. J. PICTET, *Le Droit humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre*, op. cit., note 27, p. 12.

29. *Id.*, p. 13.

parfois des droits fondamentaux analogues qui sont reconnus en temps de paix comme en temps de guerre³⁰. On songe alors au droit à la vie, à l'interdiction de torture, d'esclavage et de traitements inhumains et dégradants³¹.

Les sous-sections 2.2.1 et 2.2.2 aborderont respectivement la protection dévolue au volontaire selon les droits de la personne, ainsi que celle destinée à l'ONG et à ses volontaires dans le cadre du droit international humanitaire.

2.2.1 La protection du volontaire selon les droits de la personne

Ici, dans un but de protection, le volontaire peut se prévaloir des dispositions enchâssées dans divers instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Le volontaire peut ainsi bâtir une argumentation juridique reposant sur des instruments tels le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³², le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³³ ou la *Convention pour*

30. Voir : CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE CONSULTATIVE, *Rapport sur l'évolution actuelle du droit international humanitaire*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 13 septembre 1973, p. 5 (Doc. 3336). Prière de consulter également : É. DAVID, *op. cit.*, note 8, pp. 73-84.

31. L'ensemble de ces droits est parfois repris par des expressions telles que « noyau dur » ou *jus cogens*. À cet égard, voir : M. EL KOUHENE, *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 107, 109 et 110 ; C.J. PIERNAS, *loc. cit.*, note 16, 165 ; É. DAVID, *op. cit.*, note 8, pp. 85-93. En outre, prière de consulter l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève : la *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, la *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, la *Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre* et la *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*. Ces quatre instruments peuvent être consultés dans : CICR, *Les Conventions de Genève du 12 août 1949*, 3^e éd., Genève, CICR, 1951, pp. 25 et suiv.

32. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, R.T. Can. 1976 n° 47, 999 R.T.N.U. 171 (entré en vigueur le 23 mai 1976). Le Pacte est annexé à la Résolution 2200 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 16 décembre 1966. Au Canada, le Pacte est entré en vigueur le 19 août 1976.

33. *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, R.T. Can. 1976 n° 47, 999 R.T.N.U. 302 (entré en vigueur le 23 mai 1976). Le Protocole est annexé à la Résolution 2200 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 16 décembre 1966. Au Canada, le Protocole est entré en vigueur le 19 août 1976.

*la prévention et la répression du crime de génocide*³⁴. Mais, à cet égard, encore faut-il que l'État sur le territoire duquel se trouve le volontaire soit lié par de tels instruments et n'ait pas lui-même apporté des réserves à leur application.

De plus, dans chaque situation où le volontaire entend tirer parti de ces instruments, il doit généralement épuiser les voies de recours internes. Il a par la suite à vérifier la portée des instruments et les recours qui y sont prévus. Les accrocs à un possible redressement de situation s'avèrent nombreux : lenteur des procédures, inapplication d'une disposition juridique apparemment appropriée à la situation litigieuse, recherche d'un forum compétent, multiplicité des textes sur le sujet, etc.³⁵. De plus, ces instruments et le contenu de leurs dispositions revêtent un caractère souvent général.

Il apparaît par ailleurs que l'un des obstacles majeurs à surmonter pour bénéficier de ces outils réside dans le fait que ceux-ci, tout en proclamant des libertés et des droits de façon objective, restent sans effet lorsque les actes incriminés sont perpétrés par des factions rebelles échappant au contrôle des autorités en place³⁶. En outre, ces factions, n'ayant pas ratifié ces ententes, seront fortement tentées d'invoquer que celles-ci ne peuvent leur être opposables³⁷.

En définitive, comme aucune protection n'est accordée à l'ONG humanitaire — en raison du fait que nous sommes en présence de droits de la personne —, et que celle dont pourrait bénéficier le volontaire est très générale, imparfaite, et même fortement limitée, nous devons poursuivre notre étude en nous tournant cette fois vers le droit international humanitaire.

2.2.2 La protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires en droit international humanitaire

Dans la présente section, notre analyse portera succinctement et respectivement sur le droit de Genève³⁸, sur les ententes conclues par des

34. *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, entrée en vigueur le 12 janvier 1951. La Convention fait suite à l'adoption de la Résolution 260 (III) par l'Assemblée générale de l'ONU le 9 décembre 1948. Voir : ONU, *Annuaire des droits de l'homme pour 1948*, New York, ONU, 1950, pp. 553-557.

35. É. SUY, *loc. cit.*, note 23, 176-177.

36. *Id.*, 177.

37. Bien entendu, à la condition qu'il ne soit pas touché « au noyau dur » des droits de la personne. Pour de plus amples explications sur le contenu de ce « noyau », voir : M. EL KOUHENE, *op. cit.*, note 31 ; É. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, t. 1, 3^e éd., Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1994, pp. 40-45 ; É. DAVID, *op. cit.*, note 8, pp. 92-172.

38. Pour la distinction prévalant entre le droit de Genève et le droit de La Haye, voir : R. PERRUCHOU, « À propos d'un nouvel ordre humanitaire international », dans C. SWI-

ONG — comme Médecins Sans Frontières (MSF) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) — avec les États où ces ententes sont mises en œuvre et, en tout dernier lieu, sur les ententes ou modèles d'ententes proposés par des États ou des organisations internationales pour le bénéfice de l'ONG humanitaire et de ses volontaires.

Nous nous proposons ainsi de survoler le droit international humanitaire sous l'angle de la protection qu'il peut offrir à l'ONG humanitaire et à ses volontaires³⁹. Est-il utile de rappeler ici que l'objectif primordial poursuivi demeure la recherche, la définition et l'établissement de statuts juridiques internationaux particuliers propres à combler les besoins ressentis par l'ONG humanitaire et ses volontaires.

2.2.2.1 Le droit de Genève

Partie intégrante du droit international humanitaire, le droit de Genève s'intéresse exclusivement aux conflits armés. Il se compose, en premier lieu, de quatre conventions, toutes conclues le 12 août 1949 : la *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*⁴⁰, la *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*⁴¹, la *Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*⁴² et la *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*⁴³.

En second lieu, le droit de Genève s'est enrichi, depuis le 8 juin 1977, de deux protocoles, soit le *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)* et le *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*⁴⁴.

NARSKI (dir.), *op. cit.*, note 27, pp. 500-501 ; J. PICTET, *Les principes du Droit international humanitaire*, *op. cit.*, note 27, pp. 8-9 ; H. COURSIER, *loc. cit.*, note 27, 226 ; K. OBRADOVIC, « Que faire face aux violations du droit humanitaire ? — Quelques réflexions sur le rôle possible du CICR », dans C. SWINARSKI (dir.), *op. cit.*, note 27, pp. 486-487.

39. Cet exercice prendra bien souvent la forme de conclusions auxquelles nous sommes parvenu à la suite de travaux de recherche plus étoffés que nous avons déjà réalisés sur le sujet. À cet égard, voir : J.-J. FISET, *Privilèges et immunités humanitaires*, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 1995.

40. CICR, *op. cit.*, note 31, pp. 25-52.

41. *Id.*, pp. 53-75.

42. *Id.*, pp. 77-156.

43. *Id.*, pp. 157 et suiv. Au Canada, les quatre conventions de Genève sont mises en œuvre par la *Loi concernant les conventions de Genève de 1949*, L.R.C. (1985), c. G-3.

44. CICR, *Les protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1977.

Hormis le Protocole II, les cinq autres instruments énumérés concernent essentiellement les conflits armés internationaux.

Animé par le souci de ne donner qu'un bref aperçu de l'essentiel de la matière à couvrir, examinons ici quelques-unes de nos constatations⁴⁵.

De façon générale, le droit de Genève poursuit d'abord et avant tout l'objectif d'imposer, en période de conflits armés, « aux belligérants d'épargner et de protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités⁴⁶ ». C'est dans la poursuite de cet objectif qu'il octroie incidemment une protection à l'ONG humanitaire et à ses volontaires dans le cas de tels conflits uniquement, et dans la mesure où l'intervention se rattache à une activité dite sanitaire. Ainsi, le droit de Genève renferme bel et bien des dispositions destinées à garantir une certaine protection. Pour ce faire, la formulation qu'il préconise demeure l'expression « respecté et protégé ». Par exemple, l'article 15, paragraphe 1, du Protocole I, dicte ceci : « Le personnel sanitaire civil sera respecté et protégé⁴⁷ ».

Très généraux, les termes « respecté et protégé » nous forcent à scruter le contenu du droit de Genève afin d'en saisir la portée, exercice rigoureux compte tenu du chevauchement et de l'enchevêtrement de nombreuses dispositions.

C'est à la suite d'un tel exercice que nous réalisons que le droit de Genève ne trouve application que dans la mesure de conditions préalables, d'autorisations, de permissions, d'assentiments. En résumé, la protection offerte par le droit de Genève à l'ONG humanitaire et à ses volontaires est assujettie avant tout au consentement de l'État d'intervention. Nous constatons de plus que ces dispositions ne s'attardent que superficiellement à la protection de l'ONG humanitaire et de ses volontaires. Certains avancent même que la protection humanitaire prévue est « mal définie et peu rigoureuse⁴⁸ ».

Face à de telles conclusions, et en raison du fait que le droit de Genève ne peut offrir de solutions propres à résoudre les problèmes vécus par l'ONG humanitaire et ses volontaires dans tous types de catastrophes, il y

45. Nous aurions souhaité présenter ici l'ensemble de notre analyse des dispositions pertinentes du droit de Genève. Cet exercice méritant à lui seul la rédaction d'une étude, nous nous en tenons en conséquence à nos principales constatations. Nous invitons néanmoins le lecteur qui désire obtenir de plus amples commentaires à cet égard à consulter : J.-J. Fiset, *op. cit.*, note 39.

46. P. BUIRETTE, *Le droit international humanitaire*, Paris, Éditions La Découverte, 1996, p. 50.

47. *Protocole I*, précité, note 44, art. 15, par. 1.

48. C'est du moins, en substance, la conclusion à laquelle parviennent les auteurs C.J. PIERNAS, *loc. cit.*, note 16, 182 et É. SUY, *loc. cit.*, note 23, 179.

a lieu de poursuivre nos réflexions en nous tournant cette fois vers les ententes que les ONG elles-mêmes ont conclues avec les États où ces ententes sont mises en œuvre.

2.2.2.2 Les ententes conclues par des ONG humanitaires, telles MSF ou le CICR, avec les États où ces ententes sont mises en œuvre

Notre attention portera plus précisément ici sur les privilèges et immunités destinés à l'ONG humanitaire et à ses volontaires, et qui sont prévus dans de telles ententes.

À regret, nous écartons d'emblée les initiatives privées — fort louables — qui se sont intéressées à la question. Nous songeons, par exemple, à la *Charte pour la protection des missions médicales*, au projet de déclaration sur les normes humanitaires minimales et au projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaires⁴⁹. Notre décision repose essentiellement sur le fait que les ententes faisant l'objet des titres qui suivent tiennent compte de plus amples données, assurent une protection accrue et couvrent l'activité humanitaire de façon plus générale.

Le mémorandum d'accord entre un État et MSF

Lors de certaines interventions, il arrive que l'organisation MSF signe une entente avec l'État où elle intervient. Nous avons pris soin d'examiner le type d'entente qu'elle est parfois amenée à conclure. Le mémorandum d'accord que nous avons analysé s'inspire d'une entente élaborée par MSF et le Sri Lanka⁵⁰.

Le mémorandum d'accord constitue assurément une preuve tangible de la possibilité d'obtenir une entente à portée internationale, liée à l'activité humanitaire et garantissant des privilèges et immunités à l'ONG et à ses

49. La *Charte pour la protection des missions médicales* a été présentée par le professeur Mario Bettati au nom de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme, de MSF, MDM, Aide Médicale Internationale et Hôpital Sans Frontières, au Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 29 février 1984. Le projet de déclaration sur les normes humanitaires minimales a été adopté à Turku (« Åbo ») en Finlande au mois de décembre 1990. Voir : T. MERON et A. ROSAS, « A Declaration of Minimum Humanitarian Standards », (1991) 85 *AJIL* 375. Le projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaires a été élaboré par la Commission de droit international médical et humanitaire. Voir : M. BOTHE, « International Medical and Humanitarian Law — Rapport spécial sur un projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaires », dans INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA), *Report of the Fifty-ninth Conference held at Belgrade, August 17th to August 23rd 1980*, Londres, ILA, 1982, pp. 520-530.

50. « Mémorandum d'accord entre XXX et Médecins Sans Frontières », et « Erratum contrat type », tirés de F. BOUCHET-SAULNIER, *op. cit.*, note 11, pp. 123-125.

volontaires, entre une association privée et un gouvernement étranger. Ce type de document octroie quelquefois des avantages plus significatifs que ceux attribués sous l'égide du droit de Genève. Par exemple, songeons à cette disposition qui prévoit l'institution de mesures de sécurité en faveur de l'ONG et de ses volontaires, lesquelles sont négociées directement avec les autorités militaires en place⁵¹.

En dépit de ce qui précède, nous devons avouer que la couverture offerte par le type d'ententes conclues par MSF pour son bénéfice et celui de ses volontaires présente des lacunes sérieuses. En effet, le memorandum d'accord n'a pas pour effet de répondre adéquatement aux problèmes soulevés par une intervention. Les privilèges et immunités reconnus restent des plus superficiels, que ce soit ceux dévolus à l'organisation elle-même, lesquels sont à peu près inexistantes, ou encore ceux accordés à ses volontaires.

L'accord de siège conclu par le CICR avec les États où il est mis en œuvre

Il appert que c'est au Cameroun, en 1970, que le CICR a négocié son premier accord de siège⁵². Le délégué en fonction à cette époque s'est alors fortement inspiré des accords de siège des organisations internationales (OI). Grâce à ses efforts soutenus, le CICR a pu conclure son premier accord de siège le 23 mars 1972⁵³.

Depuis, de nombreux accords ont été signés. Le 20 avril 1994, 52 de ces accords étaient recensés. Pour certains d'entre eux, l'État signataire tient à conserver leur caractère confidentiel. Dans ce cas, le CICR, toujours égal à lui-même, affiche une discrétion sans limite⁵⁴. Il arrive parfois que, pour une

51. *Id.*, art. 11.

52. D. PLATTNER, « Le statut du délégué du CICR sous l'angle du principe de l'inviolabilité de sa personne », dans C. SWINARSKI (dir.), *op. cit.*, note 27, p. 762. Il semble cependant que, selon une autre source, le premier accord de siège aurait été conclu en Grèce, le 3 novembre 1969, dans CICR, *Rapport d'activités 1969*, Genève, CICR, 1970, pp. 44 et suiv. Dans un souci de clarté, précisons qu'un « accord de siège » conclu entre une ONG et un État est un accord conclu dans le but d'établir le statut de l'ONG dans l'État où elle œuvre et de délimiter les privilèges et immunités qui lui seront réservés, à elle, ainsi qu'à ses volontaires. Cette dernière définition est fortement inspirée de celle présentée dans le contexte d'une OI par : P. CAHIER, *Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*, thèse n° 116, Genève, Institut universitaire de Hautes Études Internationales, Université de Genève, 1959, p. 1 (Introduction).

53. D. PLATTNER, *loc. cit.*, note 52, 762.

54. D'aucuns expliquent ce caractère confidentiel par le fait que l'État signataire serait plus généreux dans ses compromis envers le CICR lorsque le contenu en est tu. L'accord de siège qui sera traité incessamment tempère en quelque sorte cette assertion.

raison ou une autre, les États renoncent au caractère confidentiel et en permettent l'accès.

Nous avons retracé quatre de ces accords de siège, soit ceux signés entre le CICR et le Conseil fédéral suisse, la République sud-africaine, le Costa Rica et la Fédération russe⁵⁵. Toutes ces ententes génèrent plusieurs privilèges et immunités octroyés au CICR et à ses volontaires — aussi appelés délégués.

Voyons de plus près la protection accordée, tant à la délégation du CICR qu'à ses délégués, et enchâssée dans l'*Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe* signé à Moscou le 24 juin 1992⁵⁶.

Le personnel expatrié du CICR jouit en territoire russe d'une panoplie de privilèges et immunités. Inviolabilité de la personne, immunités de juridiction et d'exécution, facilités de rapatriement, exemption du service national, facilités en matière de change, exemptions fiscales et privilèges douaniers sont autant de protections qui correspondent en grande partie à ce que connaissent les fonctionnaires d'une OI, telle l'Organisation des Nations unies (ONU)⁵⁷.

Quant à la délégation même du CICR, outre le fait qu'elle jouisse de la personnalité juridique en territoire russe, elle bénéficie également de l'inviolabilité des locaux, biens, avoirs, archives et documents, de facilités en matière de communication, de privilèges douaniers, d'immunités fiscales, de juridiction et d'exécution, ainsi que de facilités en matière de change et de monnaie.

55. « Accord entre le Comité international de la Croix-Rouge et le Conseil fédéral suisse en vue de déterminer le statut juridique du Comité en Suisse », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 800, mars-avril 1993, p. 166 ; « Agreement Concluded by the Government of the Republic of South Africa with the International Committee of the Red Cross », *Government Gazette*, n° 2405, 8 décembre 1978, pp. 18-20 ; *Accord de siège entre le Gouvernement de la République de Costa Rica et le Comité international de la Croix-Rouge*, signé à San José le 21 septembre 1983 ; *Agreement between the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the Government of the Russian Federation on the status of the ICRC and its Delegation (Mission) within the territory of the Russian Federation*, signé à Moscou le 24 juin 1992 (ci-après cité : « *Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe* »).

56. *Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe*, précité, note 55.

57. Voir : *Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies*, 13 février 1946, 1 R.T.N.U. 15. La Convention est mise en œuvre au Canada par la *Loi visant les privilèges et immunités des Nations unies et des organisations internationales*, L.R.C. (1985), c. P-23. Prière de consulter également : *Accord entre l'Organisation des Nations unies et les États-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations unies*, 26 juin 1947, 11 R.T.N.U. 11 (signé à Lake Success le 26 juin 1947, entré en vigueur le 21 novembre 1947).

À vrai dire, cet accord est d'une valeur inestimable aux fins du sujet qui nous intéresse. D'ailleurs, son article 19 dispose qu'il s'agit là d'un véritable « traité international »⁵⁸. Cet accord foisonne de privilèges et d'immunités pour la délégation du CICR et pour ses délégués. Ces privilèges et immunités sont très variés et couvrent les situations les plus diverses. En fait, ils se comparent aisément, à quelques nuances près, à ceux reconnus généralement à une OI et à ses fonctionnaires. L'accord comporte enfin des dispositions particulières nous forçant à distinguer les privilèges et immunités humanitaires de ceux destinés, par exemple, à la mission diplomatique et aux diplomates, à l'OI et à ses fonctionnaires.

Nous devons toutefois souligner que ces accords demeurent des ententes dont l'étendue de protection pourrait être accrue. Nous avons réalisé que, à la lecture des quatre accords consultés, le contenu varie énormément de l'un à l'autre. En outre, ces accords ne sont pas négociés systématiquement lors de toutes les interventions. Ils sont de plus fondés sur une relation strictement bilatérale et s'appliquent bien souvent lors d'une intervention déterminée. Ainsi, ils ne sauraient satisfaire entièrement à l'objectif préalablement fixé visant à établir des statuts juridiques internationaux particuliers à portée universelle qui soient conformes aux besoins ressentis par l'ONG humanitaire et ses volontaires.

Face à un tel constat, voyons maintenant si de telles solutions peuvent être apportées par des ententes ou modèles d'ententes proposés par des États ou des OI.

2.2.2.3 Les ententes ou modèles d'ententes proposés par des États ou des OI pour le bénéfice de l'ONG humanitaire et de ses volontaires

La protection des volontaires œuvrant à des fins humanitaires, en période de conflits armés ou de catastrophes autres, intéresse la communauté internationale depuis plusieurs années. Dès 1927, était présentée la Convention concernant l'Union internationale de secours qui prévoyait la possibilité d'accorder des immunités aux ONG, telles que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, ainsi qu'à leurs volontaires affectés à des opérations de secours⁵⁹.

58. *Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe*, précité, note 55, art. 19. De fait, cet article édicte que : « The present agreement, which constitutes an international treaty, shall enter into force on the date of signature. »

59. A. HAMMARSKJÖLD, « Les immunités des personnes investies de fonctions internationales », dans *ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL, Recueil des cours*, vol. 56, Paris, 1936 (II), p. 159.

Les années subséquentes verront défiler tour à tour d'autres types d'ententes et modèles d'ententes élaborés par des États ou des OI. Mentionnons à cet égard l'*Accord de coopération technique entre les États-Unis d'Amérique et le Pakistan*⁶⁰, l'*Accord relatif à l'utilisation, pour la reconstruction des zones dévastées par le séisme survenu au Pérou le 31 mai 1970, du groupe de Cadres techniques de la Force d'alerte suédoise mise à la disposition de l'Organisation des Nations unies*⁶¹, la *Convention pour l'assistance en situations d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique*⁶² ainsi que les *Règles-types pour les opérations de secours en cas de désastre*⁶³. Récemment encore, fut élaborée la *Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé*⁶⁴.

Malheureusement, plusieurs de ces instruments et textes ne traitent pas précisément des ONG. Ils n'offrent pas non plus une protection supérieure à ce que nous avons déjà invoqué auparavant à la lumière, par exemple, de l'*Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe*. Survolons tout de même deux de ces ententes non encore énumérées : l'*Avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des*

60. *Agreement for Technical Co-operation between the United States of America and Pakistan*, dans *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 2, 1^{re} partie, Washington (D.C.), United States Government Printing Office, 1951, pp. 1008-1111 ; « 1954 Supplementary Program Agreement for Technical Co-operation and Economic Assistance between the Government of Pakistan and the Government of the United States of America », dans *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 4, 2^e partie, Washington (D.C.), United States Government Printing Office, 1953, pp. 2806-2808.

61. *Accord relatif à l'utilisation, pour la reconstruction des zones dévastées par le séisme survenu au Pérou le 31 mai 1970, du groupe de Cadres techniques de la Force d'alerte suédoise mise à la disposition de l'Organisation des Nations unies*. Signé au Siège de l'Organisation des Nations unies, New York, le 29 juillet 1970, 29 juillet 1970, 739 R.T.N.U. 127.

62. *Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*, signée à Oslo le 21 octobre 1986, courtoisie de l'International Atomic Energy Agency (IAEA), doc. INFCIRC/336.

63. M. EL BARADEI et autres, *op. cit.*, note 10.

64. « Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé », dans *Yearbook of the United Nations (Y.U.N.)* 1994, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 1288-1293. La Convention a été adoptée par la Résolution 49/59 de l'Assemblée générale de l'ONU le 9 décembre 1994. Elle fut ouverte à la signature le 15 décembre 1994. Le 1^{er} décembre 1995, 36 États l'avaient signée. Voir : A. BOUVIER, « Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé : présentation et analyse », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 816, novembre-décembre 1995, p. 704.

*secours d'urgence*⁶⁵ et la *Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes*⁶⁶, le tout dans le but d'évaluer le type de protection qu'elles offrent à l'ONG humanitaire et à ses volontaires.

D'abord, l'*Avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence* présente des aspects positifs dans la poursuite de notre objectif. Il se préoccupe des ONG et des volontaires œuvrant dans le domaine humanitaire, et prévoit des privilèges et immunités au profit de ces derniers. Fait intéressant à noter et sur lequel nous reviendrons, il associe la notion d'« envois de secours » à celle de « toute première nécessité ». De plus, il envisage des dispositions relatives aux diverses formalités d'entrée et administratives qui ont pour effet de soulager l'ONG humanitaire et ses volontaires des problèmes liés à l'entrée en territoire et au début des fonctions. Quant à l'ONG, soulignons les dispositions relatives au transit et au document type concernant la marchandise aux fins d'importation. Enfin, cet avant-projet instaure une procédure saine de règlement des différends.

Malgré ces aspects positifs évidents, ce document ne s'intéresse précisément qu'aux catastrophes naturelles et écarte ainsi d'office les conflits armés. Aussi, n'étant qu'un projet, il ne détient aucune réalité opérationnelle. Par ailleurs, la protection qu'il offre aux volontaires et à l'ONG demeure, en bout de piste, assez limitée. Non seulement néglige-t-il des notions fondamentales de protection et de privilèges nécessaires à la bonne marche d'une intervention — immunités d'exécution ou facilités en matière de change —, mais encore, la protection qu'il prévoit apparaît nettement insuffisante. À ce sujet, mentionnons l'immunité de juridiction qui se trouve définie de façon beaucoup trop limitative.

Portons finalement notre attention sur la *Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes*. Il faut dire que cette dernière constitue une entente internationale multilatérale à caractère régional en ce qu'elle engage des États signataires situés en continent américain⁶⁷. Bien qu'il s'agisse ici d'une initiative intéressante de la

65. BUREAU DU COORDONNATEUR DES NATIONS UNIES POUR LES SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE, *Rapport du Secrétaire général—Additif—Avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence*, New York, ONU, 18 juin 1984; doc. A/39/267/Add.2; E/1984/96/Add.2.

66. OEA, *Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes*, 7 juin 1991, Assemblée générale, 21^e session, doc. OEA/Sér.A/49.

67. *Ibid.* Le 24 juillet 1996, trois États avaient signé la Convention : le Nicaragua (le 21 avril 1992), la Colombie (le 8 octobre 1992) et le Panama (le 17 novembre 1992). Elle n'est pas encore entrée en vigueur.

part de l'Organisation des États américains, il n'en demeure pas moins que cette convention présente, en ce qui nous concerne, plusieurs carences.

D'abord, elle nous laisse d'emblée dans l'incertitude par son silence sur la définition du terme « catastrophe », de telle sorte qu'il nous est impossible de préciser les situations qu'elle entend couvrir. Puis, à moins qu'il n'y ait entente préalable avec l'État d'intervention, l'ONG désirant prêter assistance reste assujettie à l'autorité de cet État, ainsi qu'à l'État ou à l'OI voulant également prêter main-forte à cet État d'intervention, et qui veut bien incorporer cet ONG sous sa tutelle. La liberté de l'ONG apparaît donc très précaire. Dans ce contexte, cette convention ne constitue pas en soi une entente étoffée réguissant tous les détails entourant une intervention — pourtant la raison d'être d'un tel instrument — mais plutôt un outil de négociations auquel on référerait au besoin. Elle ne saurait donc être utilisée pour solutionner l'ensemble des situations problématiques vécues sur le terrain.

En définitive, ce bref aperçu du droit international général et conventionnel nous permet de constater que la protection offerte à l'ONG humanitaire et à ses volontaires demeure généralement très limitée.

Nous avons vu d'abord que le droit international général, par l'intermédiaire de la protection diplomatique, offre des solutions hasardeuses et imparfaites.

Quant au droit international conventionnel, nous avons réalisé que, dans un premier temps, les droits de la personne accordent aux volontaires une protection très générale, imparfaite et fortement limitée. Dans un second temps, la poursuite de notre objectif nous a amené à cerner la portée du droit international humanitaire. Nous avons conclu, à l'égard du droit de Genève, que la protection qu'il offre s'avère en soi beaucoup trop générale, et ce, en dépit du caractère international et multilatéral des conventions qu'il présente. Nous avons également observé que ce droit, fort complexe, demeure assujéti à des conditions préalables, autorisations et assentiments si omniprésents qu'il nous faut croire que, dans le cas où une disposition trouve application, celle-ci est une exception, alors qu'en réalité il conviendrait qu'elle soit la règle.

Dans la poursuite de notre survol du droit international conventionnel, nous nous sommes attardés aux ententes conclues par MSF et le CICR.

Nous avons alors rapidement remarqué que la protection offerte à MSF et à ses volontaires par l'entremise des ententes qu'elle conclut est vraiment insuffisante et demeure beaucoup trop limitée, et ce, malgré les quelques aspects positifs que ces ententes présentent.

Nous avons ensuite considéré avec attention les accords de siège conclus par le CICR. Parmi une cinquantaine de ces accords, notre choix s'est arrêté, aux fins d'analyse, sur l'*Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe*. À nos yeux, cet accord consigne des données inestimables en vue de l'élaboration d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires. De tous les instruments examinés jusqu'à présent, celui-ci est de loin le plus pertinent pour assurer l'atteinte de nos objectifs. Il couvre une variété de situations, contient une protection comparable à ce que connaissent certaines OI et permet de distinguer les privilèges et immunités humanitaires de ceux généralement reconnus aux États ou aux OI. Ces accords sont cependant négociés à la pièce et s'appliquent à un niveau strictement bilatéral. Somme toute, la protection que nous entendons élaborer dans la partie 3 aura inévitablement des points communs avec celle prévue dans ces accords, mais demeurera très distincte et sera nettement accrue.

Finalement, notre regard s'est posé sur des ententes et modèles d'ententes proposés par des États ou des OI. L'intérêt de ces documents réside dans les privilèges et immunités qu'ils accordent à l'ONG et à ses volontaires. Cependant, nous l'avons vu, cette protection reste superficielle et relative, bien que parfois certains aspects positifs s'en dégagent.

Si bien qu'en définitive, l'ensemble de ces démarches nous fait réaliser que le droit international général ou conventionnel s'avère déficient quant à l'attribution d'une protection appropriée à l'ONG humanitaire et ses volontaires, et ce, même si nous y retrouvons occasionnellement des textes et des dispositions ayant tendance à renforcer cette protection. Le droit international conventionnel ne fait état d'aucune convention multilatérale à portée universelle prévoyant des privilèges et immunités humanitaires conformes aux besoins ressentis par le milieu. Devant un tel constat, il est de notre intention de proposer l'ébauche d'une convention laquelle fera l'objet de la prochaine partie.

3. Les véritables statuts juridiques internationaux particuliers de l'ONG humanitaire et de ses volontaires

Nos travaux de recherche nous ont amené à recenser divers traités⁶⁸, protocoles, projets et accords visant à garantir une protection à l'ONG et à ses volontaires œuvrant lors d'interventions humanitaires en cas de catastrophes.

68. Précisons ici que la plupart des instruments à l'étude ne sont pas des « traités » au sens de l'article 2, paragraphe 1, alinéa a), de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 353. Cette convention a été signée à Vienne le 23 mai 1969. Elle est entrée en vigueur au Canada le 27 janvier 1980.

trophes. L'exercice consiste maintenant à puiser à même le contenu de ces instruments pour établir des statuts juridiques internationaux particuliers à l'ONG humanitaire et à ses volontaires.

Plusieurs efforts ont été déployés jusqu'à présent par divers États, OI et ONG afin d'apporter une solution aux problèmes rencontrés par les intervenants humanitaires. Ces efforts n'ont néanmoins pas abouti, selon nous, à des résultats convaincants. Le droit international conventionnel n'offre aucune convention multilatérale conforme aux besoins ressentis par le milieu et traitant uniquement des privilèges et immunités humanitaires auxquels l'ONG et ses volontaires seraient en droit de s'attendre, et ce, en dépit de la multiplicité des assistances humanitaires que nous retrouvons aujourd'hui à l'échelle planétaire.

Le moment est donc venu pour la communauté internationale de reconnaître toutes les années d'efforts des ONG en les dotant d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires afin qu'elles puissent poursuivre adéquatement leurs œuvres vertueuses.

3.1 Le prélude à l'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires

Une recherche approfondie sur les origines de la diplomatie nous a permis de découvrir que, historiquement, les diplomates, les consuls⁶⁹ et divers agents commerciaux⁷⁰ possédaient une certaine protection reconnue par les peuples où ils étaient envoyés.

Plusieurs théories ont été avancées jusqu'à maintenant dans le but d'expliquer la raison pour laquelle ces personnes ont été investies d'un tel statut⁷¹. Les théoriciens ont ainsi tenté de définir le fondement même des privilèges et immunités.

69. Voir : E. SATOW, *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, 5^e éd., Lord Gore-Booth, Londres et New York, Longman Group Ltd., 1979, pp. 211-215 ; R. BERNHARDT (dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., 1986, pp. 40-41 ; ONU, *Annuaire de la Commission du droit international* 1960, vol. II, New York, ONU, 1961, p. 3.

70. Voir : R. NUMELIN, *The Beginnings of Diplomacy*, New York, Philosophical Library Inc., 1950, p. 152.

71. En fait, il existe à l'heure actuelle quatre théories sur le sujet : la théorie de l'« exterritorialité », la théorie de la dignité ou de la souveraineté, la théorie du caractère représentatif et la théorie de l'intérêt de la fonction. Au sujet de ces théories, voir : ONU, *Annuaire de la Commission du droit international* 1957, vol. I, New York, ONU, 1957, pp. 2-4 ; E. NYS, *Les origines du droit international*, Paris, Thorin & Fils, 1894, pp. 341 et 342-348 ; I. PAENSON, *Manuel Anglais-Français-Espagnol-Russe de la terminologie du droit international public (droit de la paix) et des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 122.

De nos jours, la théorie reposant sur l'« intérêt de la fonction », bien que parfois critiquée, est celle qui a réussi à survivre et qui semble toujours prévaloir en cette matière⁷². Ainsi, on estime que l'attribution de privilèges et d'immunités s'avère primordiale pour certaines personnes, sans quoi il leur serait impossible de s'acquitter efficacement de leurs fonctions⁷³. Concrètement, cette théorie repose sur le fait que l'octroi de privilèges et d'immunités au représentant officiel de l'État — le diplomate — et au fonctionnaire de l'État — le consul — devient indispensable afin que ceux-ci remplissent dûment leurs fonctions⁷⁴. Ces fonctions étant jugées importantes par la communauté des États, on a conséquemment décidé de leur attribuer un statut particulier. Cette communauté a ainsi octroyé une panoplie de privilèges et d'immunités au diplomate⁷⁵ et à la mission diplomatique⁷⁶, au consul et au poste consulaire⁷⁷.

C'est au début du XIX^e siècle que le concept d'OI vit le jour. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les OI prolifèrent. La communauté internationale, sensible aux développements contemporains dans la conduite des relations internationales, a jugé utile, voire impérieux, de gratifier ces nouvelles entités de privilèges et d'immunités afin que soient pleinement

72. ONU, *op. cit.*, note 71, pp. 2 et 4-5 ; I. PAENSON, *op. cit.*, note 71, p. 122.

73. ONU, *op. cit.*, note 71, pp. 2-3.

74. Les préambules de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* et de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires* énoncent que cette théorie vaut tant pour le diplomate que pour le consul. Pour les diplomates, voir : *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, 18 avril 1961, 500 R.T.N.U. 95 ; *Loi concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires au Canada*, L.R.C. (1985), c. P-22, Annexe I, pp. 4-17. Pour les consuls, voir : *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, 24 avril 1963, 596 R.T.N.U. 261 ; *Loi concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires au Canada*, précitée, Annexe II, pp. 17-44. Mentionnons sur le sujet que, selon les auteurs Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, les privilèges et immunités diplomatiques seraient plutôt fondés sur la combinaison de la théorie de l'intérêt de la fonction et de celle du caractère représentatif : N. QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, note 23, pp. 717-718. Cette dernière opinion n'est toutefois pas partagée par l'ensemble de la doctrine. À cet égard, prière de consulter notamment : J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 182-183.

75. Entre autres, le diplomate se voit reconnaître plusieurs privilèges et immunités : inviolabilité de la personne, de la demeure et des biens, immunités de juridiction et d'exécution, liberté de mouvement, immunités fiscales et douanières. Voir : *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, précitée, note 74 ; J. SALMON, *op. cit.*, note 74.

76. La mission diplomatique bénéficie notamment des privilèges et immunités que voici : facilités d'installation, inviolabilité des locaux, archives et documents, devoir de protection de la mission diplomatique, liberté de communication, exemptions douanières, immunités fiscales et de juridiction. Voir : *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, précitée, note 74 ; J. SALMON, *op. cit.*, note 74.

77. Voir : *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, précitée, note 74.

réalisés les objectifs fixés et que leur soit assurée une indépendance fonctionnelle leur permettant de se soustraire de l'emprise de l'État du siège⁷⁸. Ici encore, on a appliqué la théorie de l'intérêt de la fonction aux OI et à ses fonctionnaires. Ce faisant, la communauté des États a attribué des privilèges et immunités aux OI lesquels s'apparentent, dans leur description et leur contenu, aux privilèges et immunités diplomatiques⁷⁹.

Aujourd'hui, un éventail d'OI tire avantage de privilèges et d'immunités, dont la Communauté économique européenne (CEE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)⁸⁰. Dans la même foulée, les institutions spécialisées de l'ONU possèdent, elles aussi, des privilèges et immunités. Songeons, par exemple, à l'Organisation internationale du travail, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation de l'aviation civile internationale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale de la santé⁸¹. Bien sûr, l'ONU elle-même⁸² et ses fonctionnaires⁸³ se sont vu attribuer la protection nécessaire

78. C. DOMINICÉ, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », dans ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL, *Recueil des cours*, vol. 187, 1984, p. 161.

79. A. HAMMARSKJÖLD, *loc. cit.*, note 59, 182-183.

80. *Convention sur le statut de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, des représentants nationaux et du personnel international*, 20 septembre 1951, R.T. Can. 1954 n° 1. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1954 au Canada où elle a été mise en œuvre par la *Loi visant les privilèges et immunités de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord*, L.R.C. (1985), c. P-24, annexe, pp. 2-9.

81. *Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, 21 novembre 1947, 33 R.T.N.U. 261 (approuvée par les institutions spécialisées le 29 décembre 1951). Au Canada, les institutions spécialisées jouissent de privilèges et immunités conformément à la *Loi visant les privilèges et immunités des Nations unies et des organisations internationales*, précitée, note 57.

82. L'ONU, elle-même, profite notamment des privilèges et immunités tels que : inviolabilité des locaux, devoir de protection du district administratif, inviolabilité des biens, avoirs, archives et documents, liberté de communication, privilèges douaniers, immunités fiscales, de juridiction, d'exécution ainsi que facilités en matière de monnaie et de change. Voir la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies* et l'*Accord entre l'Organisation des Nations unies et les États-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations unies*, précités, note 57.

83. En principe, le fonctionnaire onusien jouit de privilèges et immunités fonctionnels, soit ceux nécessaires à l'accomplissement des fonctions. Dans cette perspective, il tire avantage, par exemple, de l'inviolabilité de sa personne, de l'immunité de juridiction, de facilités d'entrée, d'immunités fiscales, de privilèges douaniers, de l'exemption du service national ainsi que de facilités en matière de change. Voir la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies* et l'*Accord entre l'Organisation des Nations unies et les États-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations unies*, précités, note 57. Prière de consulter également : P. CAHIER, *op. cit.*, note 52, pp. 271-272 ; J. SALMON, *op. cit.*, note 74, p. 588.

afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs devoirs le plus efficacement possible, devoirs jugés essentiels par la communauté internationale⁸⁴. D'ailleurs, l'essence de cette théorie de l'intérêt de la fonction pour l'ONU a été enchâssée dans les articles 104 et 105 de la *Charte des Nations unies*⁸⁵.

Devant l'ensemble de ces données, il nous apparaît que la théorie de l'intérêt de la fonction doit logiquement s'appliquer à l'ONG humanitaire et à ses volontaires. En effet, ceux-ci devraient bénéficier d'un tel traitement afin d'accomplir leur mandat consistant à sauvegarder les intérêts de l'humanité⁸⁶.

Nous pouvons aisément soutenir que l'ONG humanitaire et ses volontaires sont aujourd'hui de véritables acteurs sur la scène internationale. Il n'y a qu'à songer à leurs multiples interventions aux quatre coins du monde et à leur contribution significative dans les relations internationales.

Également, nous pouvons affirmer que les fonctions de l'ONG humanitaire et de ses volontaires sont jugées importantes par la communauté des États. Pour nous en convaincre, il s'agit de nous en remettre à la panoplie de résolutions que l'Assemblée générale de l'ONU adopte depuis de nombreuses années sur le sujet⁸⁷. Cette importance se manifeste aussi par

84. Nous croyons que même si les États ayant participé à la création de l'ONU n'avaient pas explicitement prévu l'attribution de privilèges et immunités à cette organisation, celle-ci aurait tout de même joui d'une telle protection. Il s'agit, selon nous, de la position qu'aurait de toute façon adoptée la Cour internationale de justice conformément à son avis consultatif du 11 avril 1949 lorsqu'elle a reconnu l'attribution de pouvoirs implicites et nécessaires à l'accomplissement des fonctions de l'ONU. Voir : « Réparation des dommages subis au service des Nations unies », dans ONU, *Résumé des arrêts, avis consultatifs et des ordonnances de la Cour internationale de justice 1948-1991*, New York, ONU, 1992, pp. 8-9. Au même effet, prière de consulter : ONU, *op. cit.*, note 71, p. 4.

85. Voir les articles 104 et 105 de la *Charte des Nations unies*, précitée, note 14 et, au même effet, le préambule de la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies*, précitée, note 57.

86. Sur le sujet, voir : F. BOUCHET-SAULNIER, *Droit et coutume des actions humanitaires*, Paris, MSF, 1990, p. 25.

87. Pour n'en citer que quelques-unes, voir les résolutions de l'Assemblée générale que voici : Résolution 49/16, « Assistance internationale pour le redressement et la reconstruction du Nicaragua : séquelles de la guerre et des catastrophes naturelles », 58^e séance plénière, ONU, 17 novembre 1994, Rapport : A/49/L.25/Rev. et Rev.1/Add.1 ; Résolution 49/21, « 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 à certains pays ou région », 74^e et 93^e séances plénières, ONU, 2 au 20 décembre 1994 ; Résolution 49/23, « Assistance internationale d'urgence pour la solution du problème des réfugiés, le rétablissement de la paix totale, la reconstruction et le développement socio-économique du Rwanda dévasté par la guerre », 74^e séance plénière, ONU, 2 décembre 1994, Rapport : A/49/L.24/Rev.2 et Rev.2/Add.1. Ces trois

l'utilisation des notions d'« humanité⁸⁸ », d'« intérêt de l'humanité⁸⁹ » et de « patrimoine commun de l'humanité⁹⁰ » qui prennent place dans plusieurs instruments de droit international et que les États ont eux-mêmes consacrées en endossant ces principes.

Conséquemment, la théorie de l'intérêt de la fonction devrait s'appliquer à l'ONG humanitaire et à ses volontaires pour qu'en découle l'attribution de privilèges et d'immunités nécessaires à la réalisation de leurs devoirs et fonctions.

Nous avons aussi pris connaissance du *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune, et les autres corps*

dernières résolutions sont tirées de : ONU, *Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de la première partie de sa quarante-neuvième session*, New York, ONU, Département de l'information, Service des informations, 20 janvier 1995, pp. 26, 31 et 58. Prière de consulter en outre : Résolution 48/234, « Assistance d'urgence à Madagascar », 89^e séance plénière, ONU, 14 février 1994, doc. : A/48/L.53, dans ONU, *Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale à la reprise de sa quarante-huitième session*, New York, ONU, Département de l'information, Service des informations, 30 novembre 1994, p. 2.

88. Voir les articles I et II du *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune, et les autres corps célestes*, 27 janvier 1967, R.T. Can. 1967 n° 19, 610 R.T.N.U. 205 (entré en vigueur le 10 octobre 1967). Ce traité est entré en vigueur au Canada le 10 octobre 1967.
89. Voir le préambule du *Traité sur l'Antarctique*, 1^{er} décembre 1959, R.T. Can. 1988 n° 34, 402 R.T.N.U. 71 (entré en vigueur le 23 juin 1961). Ce traité est entré en vigueur au Canada le 4 mai 1988. Prière de consulter aussi : C. EMANUELLI, *Droit international public*, t. 1, « Les fondements, les sources, les États », Montréal, Wilson & Lafleur, 1993, p. 253. D'ailleurs, à ce sujet, le régime de l'Antarctique est remis en cause depuis une quinzaine d'années par les pays en voie de développement qui réclament que ce territoire soit désormais considéré à titre de « patrimoine commun de l'humanité ». Voir : L.-c. CHEN, *An Introduction to Contemporary International Law. A Policy-Oriented Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 162.
90. Voir l'article 11 de l'*Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes* ou *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies*, Assemblée générale, Résolution 34/68, adoptée le 5 décembre 1979, dans UNITED NATIONS (UN), *Yearbook of the United Nations* 1979, vol. 33, New York, UN, Department of Public Information, 1982, pp. 110-114. À ce sujet, voir : C. EMANUELLI, *op. cit.*, note 89, pp. 247-248 ; J.-M. ARBOUR, *Droit international public*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 390. Nous retrouvons également cette notion aux articles 136, 137 et 140 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay, XXI I.L.M. 1245 ; ONU, doc. A/CONF.62/122 et corr. 4. Quant à cette dernière convention, prière de consulter : C. EMANUELLI, *op. cit.*, note 89, p. 241 ; J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 90, pp. 360-362.

*célestes*⁹¹. L'article V de ce traité accorde aux astronautes un traitement particulier en précisant qu'ils doivent être considérés comme des « envoyés de l'humanité dans l'espace⁹² ». Pourquoi, dans le même ordre d'idée, le volontaire « terrien » ne pourrait-il pas, lui aussi, être considéré tel « un envoyé de l'humanité sur terre » et, en conséquence, bénéficier d'un statut particulier rattaché à cette qualification ?

Ainsi, toutes ces considérations, et plusieurs autres, militent en faveur de la nécessité de parvenir à la conclusion d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires.

Certes, une telle convention vise, en apparence, la protection d'une institution donnée et d'individus en particulier. Mais encore, cette réalité infère la véritable protection qui s'adresse, d'abord et avant tout, aux victimes de catastrophes. D'ailleurs, Jean Pictet écrit à ce sujet : « Si les médecins et infirmiers se voient accorder, jusque sur le champ de bataille, des privilèges aussi considérables, ce n'est pas pour eux-mêmes ; c'est uniquement parce qu'ils soignent les victimes. À travers eux, c'est encore les blessés que l'on vise⁹³ ».

L'ONG doit par conséquent avoir le champ libre pour se consacrer exclusivement à des objectifs strictement humanitaires d'assistance aux victimes, et ce, en toute quiétude et de façon indépendante face à l'autorité politique en place. Une convention sur le sujet aurait pour effet de minimiser l'intervention étatique sur l'agir humanitaire, de l'affranchir de son emprise et d'annihiler le plus possible ses effets manipulateurs.

Une certaine pratique fait valoir que la recherche d'une protection appropriée pour l'ONG ne se concrétise que par le biais de négociations à la pièce d'accords de siège avec les États d'intervention⁹⁴. Selon nous, ces

91. *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune, et les autres corps célestes*, précité, note 88.

92. *Id.*, art. V. Voir : C. EMANUELLI, *op. cit.*, note 89, pp. 246-247.

93. J. PICTET, *Développement et principes du droit international humanitaire*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1983, pp. 34, 35 et 84. L'essence de cette citation semble vraisemblablement puiser son origine de l'article 1 de la *Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne*, signée à Genève le 22 août 1864 : J.-H. DUNANT, *Un souvenir de Solférino*, Berne, Croix-Rouge suisse, 1962, pp. 140-147.

94. Entre autres, mentionnons ici l'*Accord entre la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Conseil fédéral suisse en vue de déterminer le statut juridique de la Fédération internationale en Suisse*, signé à Berne le 29 novembre 1996. Ce document de 14 pages émane du Service juridique de la Fédération internationale, à Genève. Ajoutons d'ailleurs qu'en 1995, la Fédération internationale a signé une trentaine d'accords de siège pour le bénéfice de ses délégations avec les États

pour parler canalisent les énergies au mauvais endroit et retardent indûment l'assistance aux victimes. Une convention internationale multilatérale sur le sujet fournirait donc un cadre à tous les détails entourant l'intervention humanitaire afin qu'on n'ait plus qu'à se soucier des victimes de catastrophes.

Voilà autant de raisons qui devraient inciter la communauté internationale à élaborer une telle convention. C'est dans le but de répondre à ce besoin réel que nous proposons l'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires.

3.2 L'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires

L'ébauche d'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires reproduite en annexe est, selon nous, conforme aux besoins ressentis par l'ONG humanitaire et ses volontaires. Ces besoins découlent des difficultés rencontrées sur le terrain, dont nous avons fait état dans la première partie de notre étude, et ont également été déduits de la lecture de certains instruments de droit international humanitaire, ou de documents et de pratiques élaborés entre les ONG et les gouvernements participants, que nous avons survolés dans la deuxième partie. L'ensemble de ces besoins nous a dès lors permis d'établir l'envergure de la protection à offrir.

L'ébauche d'une telle convention institue en fait de véritables statuts juridiques internationaux particuliers pour l'ONG humanitaire et ses volontaires. Dans les lignes qui suivent, nous entendons formuler quelques brefs commentaires à l'égard de cette ébauche, avant d'en regarder sommairement le contenu.

En premier lieu, l'ébauche annexée ne cherche pas dans son ensemble à codifier le droit coutumier international en pareille matière⁹⁵. Rappelons plutôt que l'ensemble de notre démarche s'inscrit dans une perspective de droit nouveau. Nous ne devons surtout pas oublier qu'il n'existe, à ce jour, aucune convention multilatérale à portée universelle prétendant couvrir l'activité des ONG humanitaires dans son ensemble et prévoyant une protection accompagnée des prérogatives nécessaires à l'accomplissement d'une intervention, et qui soit conforme aux besoins ressentis par le milieu. C'est d'ailleurs dans le souci d'adopter une approche globale que nous avons cru bon traiter simultanément les différents types de catastrophes,

où ils sont mis en œuvre. Voir : FÉDÉRATION INTERNATIONALE, *Revue annuelle 1995*, *op. cit.*, note 5, p. 13.

95. Signalons ici qu'il semble que, pour l'essentiel, le droit coutumier international n'existe pas en pareille matière.

bien que les situations problématiques rencontrées puissent varier d'un type de catastrophe à un autre⁹⁶.

En second lieu, notre ébauche n'a pas pour effet de répondre à toutes les questions subsidiaires qu'elle peut soulever — par exemple, quant à sa mise en œuvre. Dans la présente étude, l'objectif escompté à ce titre est de promouvoir les idées et les principes qu'elle véhicule⁹⁷.

Ces précisions étant établies, attardons-nous brièvement au contenu de cette ébauche de convention (ci-après désignée : « Convention ») en abordant respectivement les cinq thèmes suivants : le titre de l'ébauche, les dispositions préliminaires, les privilèges et immunités octroyés au volontaire, puis à la mission et, en dernier lieu, les dispositions d'ordre général.

La formulation « privilèges et immunités humanitaires » utilisée dans le titre de la Convention s'emploie à titre de générique. Elle signifie une protection, c'est-à-dire des privilèges et immunités mis au bénéfice de l'ONG et de ses volontaires dans le cadre fixé par la Convention.

La partie « Dispositions préliminaires » renferme le champ d'application de la Convention. Cette dernière s'applique à l'ONG — sa mission et ses volontaires — poursuivant des objectifs strictement humanitaires liés à l'urgence. De plus, l'ONG doit être reconnue comme telle et doit s'exécuter dans le cadre d'une intervention de secours internationale en période de catastrophe. La Convention ne trouve donc application que dans la seule mesure où chacun des éléments de cette énumération est satisfait. Tous ces éléments sont d'ailleurs clairement déterminés dans la disposition qui traite des définitions. Rappelons ici que, à la lumière de ces définitions, « les objectifs humanitaires liés à l'urgence » doivent refléter un caractère d'urgence en ce que l'assistance fournie aux victimes devra être liée à la « toute première nécessité ». La Convention ne saurait ainsi endosser l'aide au développement comme, par exemple, un projet voué à l'éducation scolaire.

96. À ce sujet, rien n'empêche de prévoir dans une convention un éventail de privilèges et immunités destinés au volontaire et à la mission lors de catastrophes humaines déliées — lesquelles nécessitent une couverture de protection accrue — et de soustraire, par le jeu d'une disposition, les privilèges et immunités déjà accordés mais non nécessaires eu égard aux autres types de catastrophes. Il s'agit d'ailleurs de l'approche que nous avons préconisée aux articles 18 et 34 de l'ébauche de convention ci-annexée.

97. À cela, ajoutons que nous sommes conscient qu'il existe un risque à annexer l'ébauche d'une convention comme nous le faisons en l'espèce. En effet, outre les commentaires succincts exprimés, aucune autre explication destinée à élucider les dispositions de cette ébauche ne sera fournie compte tenu de l'espace restreint qui nous est réservé. Idéalement, pour éviter toute interprétation erronée, nous aurions souhaité que cette ébauche soit lue dans le cadre d'un manuscrit nettement plus étoffé qui est déjà rédigé, et dont il n'en est donné ici qu'un bref aperçu. Voir : J.-J. Fiset, *op. cit.*, note 39.

La Convention prévoit une série de privilèges et immunités propres au volontaire. Elle établit de la sorte un statut juridique international particulier très étendu pour le volontaire. Dans cette optique, elle traite des questions relatives aux facilités d'entrée, aux privilèges douaniers, au droit d'être aidé dans une intervention, au droit d'assister les victimes, de les recueillir et de les soigner, au droit de réaliser pleinement l'exercice des fonctions, au droit à la libre circulation, aux exigences administratives, à l'inviolabilité de la personne, de la demeure et des biens, à l'immunité de juridiction, aux immunités fiscales, aux facilités de rapatriement, aux facilités en matière de change et de monnaie ainsi qu'à la protection lors de transits.

La Convention accorde également des privilèges et immunités à la mission elle-même. Celle-ci jouit aussi d'un statut juridique international particulier très vaste. En fait, la Convention touche ici les aspects les plus variés : la personnalité juridique, les facilités d'établissement, les privilèges douaniers, les exigences administratives, l'utilisation d'un signe et de signaux distinctifs, l'inviolabilité des biens, avoirs, archives, documents et de la correspondance, les traitements réservés aux transports, convois et aéronefs humanitaires, l'inviolabilité des locaux et des unités humanitaires, les immunités de juridiction et fiscales, les facilités en matière de communication, de change et de monnaie, ainsi que le traitement accordé lors de transits.

La Convention prévoit enfin des dispositions d'ordre général liées à la levée des privilèges et immunités ainsi qu'au règlement des différends, que ce soit relativement à son interprétation ou à son application.

Au cours de la deuxième partie de cette étude, nous avons évalué plusieurs instruments, projets et documents de droit international humanitaire qui prévoyaient certaines protections pour l'ONG humanitaire et ses volontaires. Nos commentaires à cet égard tendaient essentiellement vers le même constat : la couverture accordée est imparfaite. Les protections prévues dans la Convention représentent, selon nous, la couverture optimale qui puisse être octroyée.

Certes, nous convenons que les principes élaborés dans notre ébauche apparaissent parfois théoriques, voire complexes. De plus, ils n'ont pas la prétention de répondre à toutes les interrogations. Songeons, par exemple, au débat pouvant être soulevé relativement au champ d'application de la Convention quant à la définition du terme « urgence ».

Mais au-delà de ces considérations, nous devons comprendre qu'il s'agit là d'un outil de négociations. D'ailleurs, si des pourparlers avaient lieu

en vue de l'élaboration finale de notre ébauche, les États seraient inévitablement bousculés, d'une part, par leurs propres intérêts — visant à conserver tous les attributs d'un État souverain tout en assurant à ses propres citoyens, victimes de catastrophes, un soutien adéquat — et, d'autre part, par les intérêts de leurs ONG humanitaires nationales que ces mêmes États veulent satisfaire. En outre, nous sommes conscient que des vues différentes pourraient jaillir des discussions entre les États d'où émanent des ONG humanitaires et ceux vers qui l'aide est habituellement dirigée⁹⁸. Malgré cette polarité d'intérêts, nous sommes persuadé qu'une telle convention, une fois ratifiée, pourrait faire état d'une couverture quasi maximale en termes de principes identifiés, bien que le contenu de chacun des articles puisse varier. Nous estimons qu'un terrain d'entente est possible pour chacun de ces principes, de telle manière que les négociateurs qui élaboreraient le texte final ne dénatureraient pas l'esprit de notre ébauche⁹⁹.

N'oublions pas qu'une convention sur les privilèges et immunités humanitaires s'adresse d'abord et avant tout aux véritables bénéficiaires :

98. À cet égard, les travaux préparatoires qui ont conduit à l'élaboration de la *Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé*, précitée, note 64, ont abordé en partie cette question. De fait, la Convention, élaborée par le Comité *ad hoc* en moins de neuf mois, assure une certaine protection à quelques catégories de personnes engagées dans le cadre d'opérations de l'ONU, y compris, sous certaines conditions, les ONG humanitaires. Lors de l'élaboration de la Convention, s'est posée la question de savoir si les ONG humanitaires devaient ou non tirer bénéfice de ces dispositions. Le texte final ouvert à la signature des États les y incorpore. Relativement aux travaux préparatoires ainsi qu'à la doctrine sur le sujet, voir : « Rapport du Comité *ad hoc* chargé d'élaborer une convention internationale sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé », dans ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, *Documents officiels. Quarante-neuvième session — Supplément n° 22 (A/49/22)*, New York, ONU, 1994 ; A. BOUVIER, *loc. cit.*, note 64, 695-725 ; C. EMANUELLI, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995, pp. 74-85 ; C. EMANUELLI, « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé : des rayons et des ombres », (1995) 99 *Revue Générale de Droit International Public*, 849-880 ; C. EMANUELLI, « The Protection Afforded to Humanitarian Assistance Personnel under the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel », [1996] 1 *Humanitäres Völkerrecht — informationsschriften*, 4. Sur la question des vues divergentes entre l'État bénéficiaire et l'État d'où émane l'organisation fournissant l'assistance, prière de consulter : P. MACALISTER-SMITH, « Protection de la population civile et interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre — Projets de textes relatifs à l'assistance internationale humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 791, septembre-octobre 1991, pp. 473-484.

99. Pour un exemple visant à démontrer la conciliation des divers intérêts en présence, voir l'approche préconisée par le professeur allemand G. Ress lors de la session de travail du 20 août 1980 de la Commission de droit international médical et humanitaire laquelle avait pour but d'élaborer le projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaires. Cette approche est d'ailleurs rapportée dans M. BOTHE, *loc. cit.*, note 49, 529.

les victimes de catastrophes. Sa concrétisation engendrera l'assistance directe aux victimes et permettra enfin à l'ONG de vaquer exclusivement à la réalisation des objectifs humanitaires qu'elle poursuit.

Conclusion

La première partie de notre étude a d'abord présenté les difficultés auxquelles l'ONG humanitaire et ses volontaires doivent faire face alors qu'ils opèrent en périodes de catastrophes. Cet exercice a fait ressortir la diversité des situations problématiques vécues sur le terrain et la multiplicité de celles-ci, spécialement en période de catastrophes humaines délibérées. Tout compte fait, les problèmes retracés coïncident, à peu de choses près, aux besoins que nous entendions combler. À cette étape, il s'agissait de déterminer les éléments constitutifs des statuts juridiques internationaux particuliers que nous recherchions pour parvenir ensuite à trouver les solutions propres à satisfaire ces besoins et à établir ces statuts.

Nous avons par la suite examiné le droit international général et, plus précisément, la protection diplomatique des nationaux résidant à l'étranger. Nous avons vite réalisé que ce droit ne nous serait guère utile en ce qu'il n'apportait que des solutions imparfaites à la protection de l'ONG et de ses volontaires lors de catastrophes humaines délibérées.

Ce constat nous a inévitablement amené à considérer le droit international conventionnel. Parce qu'ils accordaient aux volontaires, et à eux uniquement, une protection générale, imparfaite et fortement limitée, nous avons dû dès lors écarter les droits de la personne. La poursuite de notre objectif nous a ensuite conduit au droit international humanitaire. Divers textes et plusieurs dispositions portant sur les privilèges et immunités destinés à l'ONG humanitaire et à ses volontaires ont alors attiré notre attention. L'analyse de ces documents nous a permis de réaliser qu'il s'agissait d'une autre illustration des besoins ressentis par le milieu et que nous n'avions pas encore répertoriés.

Rappelons que l'*Accord de siège conclu entre le CICR et la Fédération russe* s'est avéré extrêmement pertinent en ce qui a trait à l'atteinte de l'objectif initialement fixé, car il renferme un éventail de privilèges et immunités tant pour la délégation que pour les délégués. Cet accord, très étoffé, demeure sans contredit l'instrument le plus complet que nous ayons étudié dans le cadre de nos travaux de recherche. Toutefois, en dépit de toutes les vertus apparentes de ces accords de siège signés par le CICR, il n'en demeure pas moins qu'ils restent négociés à la pièce et se limitent à un cadre strictement bilatéral. Dans la Convention soumise en annexe, nous avons voulu attribuer une protection comparable, à maints égards, à ces accords

de siège, quoique distincte, nettement accrue et, il va de soi, à portée universelle.

Ainsi, la deuxième partie de notre étude nous a enseigné que le droit international humanitaire renferme des dispositions comportant des privilèges et immunités à l'avantage de l'ONG humanitaire et de ses volontaires. Mais, au-delà de cette constatation, nous avons vu qu'il n'existait aucune convention multilatérale à portée universelle faisant état de privilèges et immunités humanitaires conformes aux besoins des divers intervenants. Nous devons tout de même reconnaître que les instruments et documents alors à l'étude ont offert des pistes intéressantes quant à la structure et au contenu de la Convention proposée ici.

Nous avons alors décidé d'entreprendre la formulation de principes destinés à établir une convention sur les privilèges et immunités humanitaires. Pour ce faire, nous nous sommes inspiré des instruments que nous avons recensés tout au long de cette étude.

Finalement, dans la dernière partie, nous avons vu que, depuis plusieurs années, une volonté étatique se dégage et s'exerce de multiples façons en faveur des ONG humanitaires. À ce sujet, mentionnons cette panoplie de résolutions adoptées par l'Assemblée générale¹⁰⁰ et par le Conseil de sécurité¹⁰¹ de l'ONU, ou encore ce grand nombre d'États qui négocient et signent de plus en plus fréquemment de véritables ententes à portée internationale directement avec les ONG humanitaires.

Ces comportements étatiques ont, en quelque sorte, été une source d'inspiration en vue de jeter les assises d'une première ébauche de conven-

100. En ce sens, outre celles déjà répertoriées à la note 87, mentionnons les résolutions de l'Assemblée générale que voici : Résolution 43/131, « Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations », 8 décembre 1988, Rapport : A/43/877, dans UN, *Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during the First Part of its Forty-third Session*, New York, UN, Department of Public Information, 16 janvier 1989, pp. 400-402 ; Résolution 45/100, « Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations », 14 décembre 1990, Rapport : A/45/751, dans UN, *Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during the First Part of its Forty-fifth Session*, New York, UN, Department of Public Information, 21 janvier 1991, pp. 321-323. Voir : J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 90, pp. 272-274.

101. En ce qui concerne le Conseil de sécurité, voir entre autres les résolutions suivantes : Résolution S/RES/922, « La situation en Angola », 31 mai 1994, dans ONU, *Résolutions et déclarations du Conseil de sécurité 1994*, New York, ONU, Département de l'information, 5 janvier 1995, pp. 54-56 ; Résolution S/RES/1029, « Extension of UN Assistance Mission for Rwanda », 12 décembre 1995, dans UN, *Resolutions and Statements of the Security Council 1995*, New York, UN, Department of Public Information, News Coverage Service, 12 janvier 1996, pp. 92-94.

tion. Les attentes du milieu humanitaire existent, la volonté étatique apparaît présente ; il nous reste maintenant à convier les États à adopter ces objectifs, et à déclencher les processus de consultation et de négociation qui conduiraient à la signature de la première convention internationale sur les privilèges et immunités humanitaires.

ANNEXE

**ÉBAUCHE D'UNE CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES
ET IMMUNITÉS HUMANITAIRES**

(ci-après appelée : « Convention »)

Les États parties à la Convention,

Reconnaissant les efforts déployés depuis des années par les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires et leurs volontaires afin de venir en aide aux victimes de catastrophes ;

Constatant les principes fondamentaux qui ont gouverné l'activité humanitaire, à savoir la neutralité, l'indépendance, l'impartialité, l'apolitisme et la non-discrimination ;

Sensibilisés par les souffrances des victimes de catastrophes ;

Désirant conférer des garanties aux ONG humanitaires et à leurs volontaires dans le seul et unique but d'assister et de venir en aide aux victimes ;

Soucieux de raffermir, par l'assistance hors frontière, la coopération entre les peuples qui importe tant à la communauté des États ;

Ont convenu de ce qui suit :

Première partie : Dispositions préliminaires**Article 1. *Champ d'application***

La Convention est destinée à l'ONG dûment reconnue — sa mission et ses volontaires — et recherchant des objectifs strictement humanitaires liés à l'urgence. Elle s'applique dans le cadre d'une intervention de secours internationale en période de catastrophe.

Article 2. *Définitions*

Aux fins de la Convention, les expressions et les termes suivants s'entendent tel qu'il est précisé :

- a) l'« organisation non gouvernementale » (ONG) s'entend d'une association privée, poursuivant des objectifs communs, non lucratifs et d'intérêt public. Elle possède un caractère de permanence dans sa propre structure juridique nationale. Sa volonté s'inscrit dans une perspective extérieure au champ étatique. Elle est purement civile et animée par les principes de neutralité, d'indépendance, d'impartialité et d'apolitisme. Elle agit dans une dimension transnationale qui se manifeste notamment par l'assistance fournie à des groupes cibles, sans aucune discrimination ;
- b) la « mission » s'entend de la représentation officielle de l'ONG sur le territoire où s'opère l'intervention humanitaire ;
- c) le « volontaire » s'entend, sauf disposition contraire, d'un membre du personnel expatrié de la mission et engagé à des fins exclusivement humanitaires ;
- d) les « objectifs strictement humanitaires liés à l'urgence » s'entendent de l'ensemble des objectifs exclusivement humanitaires telles, notamment, l'assistance médicale, le ravitaillement alimentaire et vestimentaire, l'approvisionnement, l'érection d'abris temporaires, le réconfort spirituel, la recherche de personnes disparues et le rapatriement d'individus. Ces objectifs doivent également avoir un caractère d'urgence en ce que l'assistance fournie aux victimes doit être de toute première nécessité. L'urgence subsiste à tout moment pendant

une catastrophe humaine délibérée et, pour les autres types de catastrophe, aussi longtemps que les conditions y rattachées sont satisfaites. L'urgence comprend également une brève période de redressement ;

- e) l'« intervention de secours internationale » s'entend, sauf disposition contraire, d'une opération exécutée par une mission humanitaire et des volontaires ne possédant pas la nationalité de l'État d'intervention ;
- f) la « catastrophe » comprend, non limitativement, celle dite naturelle — tsunami, cyclone, tremblement de terre — et celle dite humaine, d'origine tant accidentelle — explosion nucléaire, personnes déplacées — que délibérée — conflits armés internationaux ou non internationaux, troubles intérieurs, tensions internes ;
- g) la « reconnaissance » de l'ONG peut s'acquérir à l'échelle nationale, par l'effet de la législation de son État d'origine, ou encore à l'échelle internationale, auprès du département des Affaires humanitaires de l'Organisation des Nations unies ;
- h) l'« État d'intervention » s'entend, selon le type de catastrophe en cause, d'un État ou d'une autorité exerçant un contrôle sur un territoire donné où s'opère une intervention de secours internationale.

Article 3. *Principe régissant l'interprétation de la Convention*

L'ensemble des décisions prises et des actes posés par la mission et les volontaires en vertu de la Convention ne saurait être interprété comme une ingérence dans les affaires politiques de l'État d'intervention.

Article 4. *Principe gouvernant l'application de la Convention*

Dans l'application de la Convention, un droit général et absolu de priorité est conféré à tout ce qui relève de l'activité humanitaire.

Deuxième partie : Privilèges et immunités du volontaire

Article 5. *Formalités d'entrée*

- 1. L'État d'intervention remet rapidement et gratuitement au volontaire des visas multiples d'entrée et de sortie sur son territoire ainsi que tout autre document jugé nécessaire à son statut de résident. Il n'est pas tenu de se conformer à la législation relative à l'enregistrement des étrangers.
- 2. L'ONG doit notifier préalablement à l'État d'intervention le nom des volontaires appelés à intervenir, leurs fonctions et les dates prévues d'entrée et, dans la mesure où les circonstances le permettent, de sortie.

Article 6. *Privilèges douaniers*

- 1. Les biens du volontaire ne sont soumis à aucune restriction à l'importation ou à l'exportation.
- 2. Le volontaire jouit du droit, à sa première entrée dans le territoire de l'État d'intervention, d'importer en toute franchise ses biens et ses effets, y compris un véhicule. La revente de ces biens est soumise aux ententes conclues avec l'État d'intervention ou, à défaut, à sa législation.

3. Les biens du volontaire ne peuvent faire l'objet de saisies, de perquisitions, de réquisitions, de confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.

Article 7. *Droits sui generis de l'intervention*

1. Dans la mesure du possible, le volontaire possède le droit d'être aidé par l'État d'intervention au cours de l'intervention de secours internationale. Il peut, notamment, bénéficier de renseignements pertinents aux fins de son affectation.
2. Dans le but d'obtenir des renseignements pertinents aux fins de son affectation, le volontaire possède le droit de communiquer librement avec quiconque, et ce, notamment, avec la population et les associations humanitaires locales.
3. Le volontaire possède le droit d'assister les victimes, de les recueillir, de les soigner et de réaliser pleinement l'exercice de ses fonctions.
4. Le volontaire possède le droit de circuler librement sur le territoire de l'État d'intervention en vue d'accéder à son lieu de résidence temporaire et aux endroits où il exerce ses fonctions. À cet effet :
 - a) l'État d'intervention s'engage à lui remettre rapidement les sauf-conduits nécessaires ;
 - b) le volontaire peut donner son identité au moyen de pièces justificatives appropriées et d'un signe distinctif.

Article 8. *Exigences administratives*

L'État d'intervention s'engage à n'exiger aucune formalité administrative au volontaire qui pourrait porter préjudice à l'accomplissement d'une intervention de secours internationale. Notamment, l'État d'intervention s'engage à :

- a) renoncer d'office à exiger du volontaire qu'il soit titulaire d'un permis de travail ou inscrit à un quelconque registre ;
- b) reconnaître la validité des diplômes universitaires, certificats d'aptitudes professionnelles et autres attestations ou brevets dont le volontaire est titulaire et qui sont nécessaires à la réalisation de ses fonctions.

Article 9. *Inviolabilité de la personne*

1. Une protection générale est accordée au volontaire conformément à l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949.
2. La personne du volontaire est inviolable. Notamment, le volontaire ne peut être :
 - a) arrêté ni détenu, le tout conformément à ce que le droit international prévoit pour les agents diplomatiques ;
 - b) contraint de commettre des gestes contraires à la déontologie humanitaire.
3. L'État d'intervention doit prendre tous les moyens nécessaires en vue d'assurer la sécurité du volontaire. Pour ce faire, des ententes doivent être prises avec les forces coercitives sur place. Ces ententes précisent le lieu où réside le volontaire. L'État d'intervention doit assurer la publicité de telles ententes aux personnes concernées.
4. L'État d'intervention s'engage à poursuivre et à punir les auteurs de délits commis délibérément à l'encontre du volontaire. De tels agissements constituent des « infractions

graves» et entraînent la responsabilité pénale de leurs auteurs ainsi que de toute autre personne qui a recommandé que de tels agissements soient commis.

5. Le volontaire a le droit de porter une arme légère pour assurer sa propre défense, celle des victimes, blessés et malades sous sa responsabilité et pour maintenir l'ordre dans une unité humanitaire. Seule l'utilisation défensive d'une telle arme est permise.

Article 10. *Inviolabilité de la demeure*

À moins qu'il n'y ait levée de l'immunité conformément à l'article 35 de la Convention, la demeure du volontaire est inviolable. Elle ne peut faire l'objet de fouilles, saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.

Article 11. *Inviolabilité des biens*

À moins qu'il n'y ait levée de l'immunité conformément à l'article 35 de la Convention, les biens du volontaire sont inviolables. Ils ne peuvent faire l'objet de saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.

Article 12. *Immunité de juridiction*

1. Le volontaire jouit d'une immunité de juridiction absolue devant toute instance à caractère pénal ou criminel, le tout conformément à ce que le droit international prévoit pour les agents diplomatiques.
2. Le volontaire jouit de l'immunité de juridiction devant toutes les autres instances pour les paroles, écrits et actes commis dans l'exercice de ses fonctions, et ce, même après la cessation de ses fonctions. L'immunité de juridiction ne saurait prévaloir dans les cas de négligences graves, de dommages intentionnels et pour les actes ne possédant aucun lien avec l'affectation du volontaire.
3. Le volontaire ne peut être contraint de rendre témoignage, par quiconque ou d'aucune façon, ou de révéler des renseignements de nature confidentielle recueillis dans l'exercice de ses fonctions.
4. Dans les situations où l'immunité de juridiction ne s'applique pas, ou lorsque la levée a été accordée conformément à l'article 35 de la Convention, les différends, y compris toutes demandes formulées relativement à l'application et à l'interprétation du présent article, sont soumis à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 36 de la Convention.
5. L'État d'intervention s'engage à respecter l'immunité de juridiction accordée au volontaire, conformément aux paragraphes 1 à 4 du présent article, qui fait partie de ses propres ressortissants.

Article 13. *Respect de la législation*

Le volontaire est soumis à la législation de l'État d'intervention. Il doit s'abstenir de tout acte propre à dénaturer l'esprit de la Convention.

Article 14. *Immunités fiscales*

L'État d'intervention ne peut prélever des impôts ou des taxes sur les salaires et autres émoluments versés par l'ONG au volontaire.

Article 15. *Facilités de rapatriement*

Le volontaire jouit des facilités de rapatriement en cas de nécessité.

Article 16. *Facilités en matière de change et de monnaie*

1. Le volontaire possède le droit de détenir et de changer des fonds dans la monnaie qu'il désire et peut transférer ces fonds librement.
2. Le taux de change applicable aux transactions du volontaire, en vue de convertir des fonds en devises de l'État d'intervention, est le plus avantageux des suivants :
 - a) le taux préférentiel négocié avec l'État d'intervention ;
 - b) le meilleur cours qu'offre le marché.

Article 17. *Protections accordées au transit*

1. Tous les biens, effets et avoirs du volontaire peuvent transiter librement et sans frais sur le territoire des États parties à la Convention et sur celui de l'État d'intervention. Ils sont épargnés de toute obligation relative à l'entreposage en douane.
2. Sans limiter la portée du paragraphe 1 du présent article, le paragraphe 1 de l'article 5, ainsi que les articles 6 et 11 de la Convention s'appliquent *proprio motu* au transit avec les corrections qui s'imposent.

Article 18. *Exceptions ratione materiae*

1. Les articles 5 à 17 de la Convention s'appliquent *proprio motu* au volontaire lors de catastrophes humaines délibérées.
2. Les articles 5 à 17 de la Convention s'appliquent *proprio motu* au volontaire lors de catastrophes naturelles et humaines accidentelles, en faisant les modifications suivantes :
 - a) le paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention est amendé de telle manière que l'État d'intervention n'a plus l'obligation de délivrer les sauf-conduits nécessaires. L'État d'intervention doit alors permettre au volontaire de circuler librement ;
 - b) le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention est amendé de telle manière que les forces coercitives n'ont plus à négocier d'ententes visant la sécurité du volontaire et que l'État d'intervention n'a plus à assurer la publicité de telles ententes ;
 - c) le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention est abrogé ;
 - d) le paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention est amendé de telle manière que le volontaire ne jouit que d'une immunité de juridiction relative devant toute instance à caractère pénal ou criminel pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions.
3. En cas de catastrophe hybride, soit celle qui satisfait à la définition d'au moins deux catégories de catastrophes précisées à l'alinéa f) de l'article 2 de la Convention, la situation la plus avantageuse pour le volontaire est réputée s'appliquer.

Troisième partie : Privilèges et immunités de la mission

Article 19. *Statut juridique de la mission*

La mission possède la personnalité juridique sur le territoire de l'État d'intervention. Notamment, elle a la capacité de contracter des engagements, d'ester en justice ainsi que de vendre et d'acquérir des biens mobiliers et immobiliers.

Article 20. *Facilités d'établissement*

Dans la mesure du possible, l'État d'intervention facilite l'établissement de la mission sur son territoire.

Article 21. *Privilèges douaniers*

1. Les biens, avoirs et revenus destinés à l'usage officiel de la mission, ainsi que l'approvisionnement humanitaire utilisé lors de programmes d'assistance, sont exonérés de tout droit de douane, de prohibition et de restriction à l'importation ou à l'exportation, que ceux-ci soient importés ou exportés. Leur revente est soumise aux ententes conclues avec l'État d'intervention ou, à défaut, à sa législation nationale.
2. L'État d'intervention ne peut exiger, pour l'autorisation de passage des biens et approvisionnements mentionnés au paragraphe 1 du présent article, qu'un seul document d'importation s'inspirant du formulaire type de l'Organisation des Nations unies pour les documents commerciaux.
3. Les privilèges douaniers s'étendent à la réexportation des biens et des approvisionnements humanitaires utilisés lors d'interventions de secours internationales.

Article 22. *Exigences administratives*

L'État d'intervention s'engage à n'exiger aucune formalité administrative qui pourrait porter préjudice à la réalisation des objectifs de la mission et à l'accomplissement de l'intervention de secours internationale. Il renonce, notamment, à exiger toute forme d'accréditation.

Article 23. *Utilisation d'un signe et de signaux distinctifs*

La mission et ses services humanitaires peuvent arborer et faire usage, de la manière dont ils le jugent à propos, d'un signe ou de signaux distinctifs. Il appartient à l'État d'intervention et à la mission de veiller à ce qu'aucune utilisation abusive n'en soit faite.

Article 24. *Inviolabilité des biens et avoirs*

À moins qu'il n'y ait levée de l'immunité conformément à l'article 35 de la Convention, les biens et avoirs de la mission, où qu'ils se trouvent et qui qu'en soient les détenteurs, sont inviolables. Ils ne peuvent faire l'objet de saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.

Article 25. *Protections accordées aux transports et convois humanitaires*

1. Les transports et convois humanitaires peuvent circuler librement.
2. L'État d'intervention s'engage à remettre rapidement les sauf-conduits nécessaires au passage sans délai des postes de contrôle, de sécurité ou de vérification situés sur son territoire.
3. L'État d'intervention déploie tous les efforts possibles afin de ne pas entraver l'acheminement des transports et convois humanitaires. Il veille à leur sécurité afin qu'ils ne soient pas détournés ni pillés.
4. Les transports et convois humanitaires ne peuvent faire l'objet de fouilles, saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.

Article 26. *Protections accordées à l'aéronef humanitaires*

1. La mission ou l'ONG doit, préalablement à l'utilisation d'un aéronef humanitaire, dûment notifier à l'État d'intervention le nombre d'aéronefs utilisés, le plan de vol et les moyens d'identification. L'État d'intervention s'engage, sur réception de la notification, à accorder rapidement les autorisations nécessaires au survol et à l'atterrissage.
2. L'État d'intervention peut exiger l'atterrissage ou l'amerrissage d'un aéronef humanitaire à un endroit désigné à l'intérieur de son territoire. L'aéronef doit obtempérer à l'ordre reçu. Les seules mesures pouvant alors être prises au sol contre l'aéronef sont de constater son caractère humanitaire sur présentation des autorisations mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ainsi que d'examiner les certificats et autres documents prescrits par l'article 29 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* signée à Chicago le 7 décembre 1944. Après quoi, l'aéronef peut reprendre son vol.
3. L'aéronef humanitaire ne peut faire l'objet de fouilles, saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.
4. En tout temps, l'aéronef humanitaire :
 - a) peut faire usage de signes et de signaux distinctifs conformément à la Convention ;
 - b) est exempté des frais de survol ou d'atterrissage du territoire de l'État d'intervention.

Article 27. *Inviolabilité des locaux et des unités humanitaires*

1. Les locaux et les unités humanitaires de la mission sont inviolables. Ils ne peuvent faire l'objet de fouilles, saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.
2. La mission exerce elle-même le contrôle dans ses locaux et ses unités. Elle possède le droit de formuler toutes les directives nécessaires en vue d'y maintenir l'ordre et, notamment, de permettre le port d'une arme légère conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention. À moins d'une intention manifeste à l'effet contraire de sa part ou de la levée possible de cette immunité conformément à l'article 35 de la Convention, l'accès aux locaux et à l'unité humanitaire est interdit aux autorités publiques de l'État d'intervention.
3. L'État d'intervention s'engage à prendre tous les moyens nécessaires en vue d'assurer la sécurité et la protection des locaux et des unités humanitaires de la mission. En aucun cas, ceux-ci ne peuvent être la cible d'attaques. Dans ce but, des ententes doivent être prises avec les forces coercitives sur place. Ces ententes précisent les lieux et parages où sont situés les locaux et les unités de la mission et délimitent ces endroits en zones et localités humanitaires et de sécurité. L'État d'intervention doit assurer la publicité de telles ententes aux personnes concernées.
4. L'État d'intervention s'engage à poursuivre et à punir les auteurs de délits commis délibérément à l'encontre des locaux et des unités humanitaires de la mission. De tels agissements constituent des « infractions graves » et entraînent la responsabilité pénale de leurs auteurs ainsi que de toute autre personne qui a recommandé que de tels agissements soient commis.

Article 28. *Inviolabilité des archives, des documents et de la correspondance*

Les archives, les documents et la correspondance dûment identifiés du sceau de l'ONG, que la mission détient ou qui lui appartiennent, sont inviolables où qu'ils se trouvent. Ceux-ci

ne peuvent faire l'objet de saisies, perquisitions, réquisitions, confiscations ou de toute autre mesure coercitive de nature exécutive, judiciaire ou législative.

Article 29. *Immunité de juridiction*

1. À moins qu'il n'y ait levée de l'immunité conformément à l'article 35 de la Convention, la mission, pour tous les actes liés à son intervention, ainsi que pour ses biens, avoirs, locaux et unités où qu'ils se trouvent et qui qu'en soient les détenteurs, jouit d'une immunité de juridiction absolue.
2. Dans les situations où l'immunité de juridiction ne s'applique pas, ou lorsque la levée a été accordée conformément à l'article 35 de la Convention, les différends, y compris toutes demandes formulées relativement à l'application et à l'interprétation du présent article, sont soumis à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 36 de la Convention.

Article 30. *Immunités fiscales*

1. Les locaux, biens et avoirs sont exemptés de toute taxe directe, hormis celles exigées en rémunération des services d'utilité publique.
2. Les taxes exigées en rémunération des services d'utilité publique n'excéderont pas le plus bas des montants suivants :
 - a) le montant généralement exigé des missions diplomatiques ;
 - b) le montant exigé de l'administration publique par l'État d'intervention.
3. La mission est exonérée de tout prélèvement indirect sur les achats nécessaires à son usage officiel ou aux programmes d'assistance.

Article 31. *Facilités en matière de communication*

1. Pour ses communications officielles, la mission peut utiliser les moyens qu'elle juge appropriés.
2. La correspondance officielle de la mission et de l'ONG, ainsi que les autres communications de même nature, ne peuvent être l'objet de censure.
3. La mission et l'ONG peuvent recourir à un service de courrier protégé pour la correspondance dûment identifiée du sceau de l'ONG.
4. La mission peut ériger, dans les lieux de ses locaux et unités humanitaires, des infrastructures de radiocommunication. Elle peut avoir recours à de l'équipement de communication mobile lors de déplacements sur le territoire de l'État d'intervention. La mission est exonérée du coût des licences et autres charges relatives à ces infrastructures et équipement.
5. L'État d'intervention autorise, au besoin, que soit utilisé son propre matériel pour les communications de la mission. La mission a accès à titre prioritaire et gratuit aux réseaux de télécommunications nationaux et internationaux ou, à défaut, le coût réclamé n'excèdera pas le plus bas des montants suivants :
 - a) le montant généralement exigé des missions diplomatiques ;
 - b) le montant exigé de l'administration publique par l'État d'intervention.

Article 32. *Facilités en matière de change et de monnaie*

1. La mission possède le droit de détenir et de changer des fonds dans la monnaie qu'elle désire et peut transférer ces fonds librement.
2. Le taux de change applicable aux transactions de la mission, en vue de convertir des fonds en devises de l'État d'intervention, est le plus avantageux des suivants :
 - a) le taux préférentiel négocié avec l'État d'intervention ;
 - b) le meilleur cours qu'offre le marché.

Article 33. *Protections accordées au transit*

1. Tous les biens, avoirs, transports et convois humanitaires de la mission, ainsi que l'approvisionnement utilisé lors de ses programmes d'assistance peuvent transiter librement et sans frais sur le territoire des États parties à la Convention et sur celui de l'État d'intervention. Ils sont épargnés de toute obligation relative à l'entreposage en douane.
2. Sans limiter la portée du paragraphe 1 du présent article, les paragraphes 1 et 2 de l'article 21, les articles 24 et 25 de même que les paragraphes 3 et 4 de l'article 26, ainsi que l'article 28 de la Convention s'appliquent *proprio motu* au transit avec les corrections qui s'imposent. Le paragraphe 1 de l'article 26 de la Convention est amendé de telle manière que, dans les cas où la mission utilise un aéronef humanitaire, l'État de transit s'engage à accorder rapidement les autorisations nécessaires au survol et à l'atterrissage.

Article 34. *Exceptions ratione materiæ*

1. Les articles 19 à 33 de la Convention s'appliquent *proprio motu* à la mission lors de catastrophes humaines délibérées.
2. Les articles 19 à 33 de la Convention s'appliquent *proprio motu* à la mission lors de catastrophes naturelles et humaines accidentelles, en faisant les modifications suivantes :
 - a) le paragraphe 2 de l'article 25 de la Convention est amendé de telle manière que l'État d'intervention n'a plus l'obligation de délivrer les sauf-conduits nécessaires. L'État d'intervention doit alors permettre aux transports et convois humanitaires de franchir ces postes librement ;
 - b) les paragraphes 1 et 2 de l'article 26 de la Convention sont abrogés et remplacés par le principe voulant que l'État d'intervention octroie rapidement les autorisations nécessaires à l'atterrissage ou au libre survol de son territoire par l'aéronef humanitaire ;
 - c) le paragraphe 2 de l'article 27 de la Convention est amendé de telle manière que la mission n'a plus la compétence de formuler des directives quant au port d'une arme légère conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention ;
 - d) le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention est amendé de telle manière que la seule obligation qui subsiste pour l'État d'intervention est de prendre tous les moyens nécessaires en vue d'assurer la sécurité et la protection des locaux et des unités humanitaires de la mission.
3. En cas de catastrophe hybride, soit celle qui satisfait à la définition d'au moins deux catégories de catastrophes précisées à l'alinéa f) de l'article 2 de la Convention, la situation la plus avantageuse pour la mission est réputée s'appliquer.

Quatrième partie : Dispositions d'ordre général**Article 35. *Levée de l'immunité***

L'ONG humanitaire, et elle seule, peut lever expressément les privilèges et immunités prévus à la Convention lorsqu'elle juge que l'application de ceux-ci empêcherait la réalisation du cours normal de la justice dans l'État d'intervention. La levée des privilèges et immunités ne porte pas préjudice aux intérêts de l'ONG.

Article 36. *Règlement des différends*

1. Tous les différends soulevés relativement à l'application ou à l'interprétation de la Convention doivent être négociés de bonne foi entre les Parties concernées.
2. Dans le cas où aucune solution mutuellement convenue ne résulte des négociations entreprises conformément au paragraphe 1 du présent article, dans un délai de trois mois depuis la notification de l'intention de négocier de l'une des Parties concernées à l'autre, les différends sont soumis à la procédure d'arbitrage prévue au paragraphe 5 du présent article.
3. Tous les différends, à caractère contractuel ou extracontractuel, qui impliquent la mission ou le volontaire, sont soumis à la procédure d'arbitrage conformément au paragraphe 5 du présent article.
4. Pour les différends dont fait état le paragraphe 3 du présent article, les Parties au litige y désignent le droit applicable. Faute d'une telle désignation, le litige est soumis aux principes généraux du droit ou à la possibilité de statuer *ex æquo et bono*.
5. Le tribunal d'arbitrage est composé de trois arbitres. Chacune des Parties au litige nomme un arbitre qui, eux-mêmes, désigneront un troisième arbitre chargé de la présidence. À défaut pour les Parties ou les deux arbitres de procéder aux nominations requises, elles seront effectuées par le président de la Cour internationale de justice. La décision du tribunal est finale et sans appel.