



Assemblée générale

Distr. générale
18 décembre 2006
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 33 de l'ordre du jour

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects

Application aux membres des contingents, avec force obligatoire, des règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2003/13 et normalisation des règles de conduite aux fins de leur application à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix

Note du Secrétaire général

En application de la résolution 59/300 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a fait siennes les propositions, recommandations et conclusions figurant dans le rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix sur les travaux de la reprise de sa session de 2005 [A/59/19/Rev.1, deuxième partie, chap. II, par. 40 b) et c)], le Secrétaire général à l'honneur de présenter ci-joint le rapport du Groupe d'experts juridiques chargé d'étudier les modalités selon lesquelles les règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général intitulée « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels » (ST/SGB/2003/13) pourraient s'appliquer avec force obligatoire aux membres des contingents au cours de la période précédant la conclusion ou l'adoption par les pays qui les fournissent d'un mémorandum d'accord ou de tout autre accord ou instrument incorporant ces règles de façon juridiquement contraignante au regard de la législation nationale, et d'examiner, en vue de faire des propositions, les modalités de normalisation des règles de conduite aux fins de leur application à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, en accordant une attention particulière à la question de l'exploitation et des abus sexuels. Le Comité spécial a également demandé dans son rapport [A/59/19/Rev.1, deuxième partie, chap. II, par. 40 b) et c)] que le Groupe d'experts juridiques fasse des recommandations sur les dispositions à prendre pour que les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission qui commettent des infractions dans leur lieu d'affectation ne puissent jamais bénéficier de l'impunité de fait mais, bénéficiant des garanties d'une procédure régulière, ne soient pas non plus sanctionnés injustement. Le premier groupe d'experts qui a été constitué à cette fin a présenté son rapport au Secrétaire général en mars 2006 (A/60/980).



Rapport du Groupe d'experts juridiques sur l'application aux membres des contingents, avec force obligatoire, des règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général et la normalisation des règles de conduite aux fins de leur application à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix

Résumé

À l'issue de l'examen du rapport de S. A. R. le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Représentant permanent de la Jordanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, intitulé « Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (A/59/710), le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a recommandé de constituer un groupe d'experts juridiques chargé d'étudier la question de la responsabilité pénale des experts en mission et des autres membres du personnel civil pour les infractions commises alors qu'ils participaient à une opération de maintien de la paix. L'ONU est actuellement saisie du rapport de ce premier groupe (A/60/280).

Le Comité spécial a également demandé qu'un groupe d'experts soit chargé d'examiner deux autres questions : l'application aux membres des contingents, avant l'entrée en vigueur du mémorandum d'accord ou de tout autre instrument similaire, des dispositions spéciales prévues dans la circulaire du Secrétaire général pour prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13) et l'uniformisation des règles de conduite aux fins de leur application à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

Le second groupe a examiné les procédures suivies par l'ONU pour constituer une force de maintien de la paix. Partant de cette analyse, il a recensé divers moyens de créer, en droit international, l'obligation pour un pays qui s'appête à fournir un contingent de rendre les règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général juridiquement contraignantes pour les membres de ce dernier avant la conclusion du mémorandum d'accord ou de tout autre instrument en tenant lieu. Le Groupe présente plusieurs recommandations à cet égard.

Le Groupe s'est également intéressé au pouvoir qu'ont le chef de la mission et le commandant de la Force de promulguer des directives et aux dispositions que doivent prendre les pays qui fournissent des contingents pour s'assurer que la circulaire du Secrétaire général ait force obligatoire pour les membres de ces derniers. Il fait également des recommandations à ce sujet.

Le principe de la normalisation des règles de conduite aux fins de leur application à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix a soulevé un certain nombre de problèmes pour le Groupe. Celui-ci reconnaît l'intérêt qu'il y aurait à appliquer à toutes ces catégories les mêmes règles de conduite lorsqu'il s'agit de questions importantes pour l'ONU, telles que l'exploitation et les abus sexuels, mais il lui paraît très difficile de normaliser toutes les règles. Le Groupe ne fait pas de recommandations à cet égard, mais propose deux solutions consistant à mettre au point des miniguides aisément accessibles énonçant les règles de conduite fondamentales applicables à toutes les catégories de personnel.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	4
II. Premier mandat du Groupe d'experts juridiques	5–38	4
Observations concernant le mandat	5–8	4
Examen de la question	9–10	6
Constitution des forces et mesures connexes prises par l'Organisation des Nations Unies	11–18	6
Adoption de mesures administratives par le chef de la mission	19–22	8
Résolutions du Conseil de sécurité	23–25	9
Directives du chef de la mission ou du commandant de la force	26–31	10
Mesures prises par le pays qui fournit un contingent, les commandants de contingent et les autres officiers de la chaîne hiérarchique	32–38	11
III. Deuxième mandat du Groupe d'experts juridiques	39–60	13
Observations sur le mandat	39–40	13
Examen de la question	41–45	14
Uniformisation des règles de conduite	46–47	15
Uniformisation de certains documents	48–52	15
Première option – Rendre « Nous, soldats de la paix » applicable à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix	53–55	16
Seconde option – Un nouveau document	56–59	16
Conclusion	60	17
Annexes		
I. Mandat du Groupe d'experts juridiques		18
II. Règles de conduite du personnel de maintien de la paix des Nations Unies		20
III. Nous, membres du personnel de maintien de la paix		24
IV. Code de conduite du personnel de maintien de la paix des Nations Unies		26

I. Introduction

1. En application de la résolution 59/300 de l'Assemblée générale, en date du 22 juin 2005, dans laquelle l'Assemblée générale a fait siennes les recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix¹, le Secrétaire général a constitué un groupe d'experts juridiques chargé de :

a) Conseiller l'Assemblée générale sur la question de savoir si les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels énoncées dans la circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/2003/13) pourraient s'appliquer avec force obligatoire aux membres des contingents au cours de la période précédant la conclusion ou l'adoption par le pays qui le fournit d'un mémorandum d'accord ou de tout autre accord ou instrument incorporant ces règles de façon juridiquement contraignante au regard de la législation nationale;

b) Étudier, afin de faire des propositions, les modalités de normalisation des règles de conduite aux fins de leur application à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, en accordant une attention particulière à la question de l'exploitation et des abus sexuels.

2. Le Groupe² s'est acquitté de cette mission, conformément à son mandat (voir annexe I), entre le 12 septembre et le 27 octobre 2006.

3. Le Groupe a consulté des fonctionnaires du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau des affaires juridiques pour obtenir les renseignements sur les opérations de maintien de la paix; il leur sait gré du temps qu'ils lui ont consacré. Il s'est également entretenu avec des membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, qu'il remercie de leur disponibilité.

4. Enfin, le Groupe remercie le fonctionnaire d'administration qui lui a apporté avec beaucoup de compétence un appui et une aide.

II. Premier mandat du Groupe d'experts juridiques

Conseiller l'Assemblée générale sur la question de savoir si les règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2003/13 pourraient s'appliquer avec force obligatoire aux membres des contingents au cours de la période précédant la conclusion ou l'adoption par le pays qui le fournit d'un mémorandum d'accord ou de tout autre accord ou instrument incorporant ces règles de façon juridiquement contraignante au regard de la législation nationale

Observations concernant le mandat

5. Le mandat du Groupe d'experts juridiques consiste à donner des conseils sur les modalités selon lesquelles la circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13) (ci-

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 19* [(A/59/19/Rev.1)], deuxième partie, chap. II, par. 40 b) et c).

² Secrétaire : Diana Boernstein (États-Unis d'Amérique). Membres : Oluyemi Osinbajo (Nigéria), Suesan Sellick (Australie) et Lionel Yee (Singapour).

après « la circulaire de 2003 ») pourrait s'appliquer avec force obligatoire aux membres des contingents nationaux affectés à la composante militaire d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le Groupe considère que par « membres des contingents nationaux », il faut entendre aussi bien le personnel civil que le personnel militaire d'un contingent que le gouvernement d'un pays met à la disposition de l'ONU pour une opération de maintien de la paix; en conséquence, il emploiera dans son rapport les termes génériques « membres des contingents » ou « membres des contingents nationaux ». Il fait observer que ces expressions ne désignent pas les unités de police constituées, lesquelles ne sont pas attachées à la composante militaire de l'opération³. Le Groupe note par ailleurs que les règles énoncées dans la circulaire de 2003 ont été appliquées à d'autres catégories de personnel de maintien de la paix (voir par. 40 ci-après).

6. Le Groupe sait que des négociations ont lieu sur les modalités de l'incorporation des dispositions de la circulaire de 2003 au mémorandum d'accord régissant la participation à une opération de maintien de la paix d'un pays qui lui fournit un contingent. Son mandat consiste à étudier la possibilité d'appliquer les règles énoncées dans la circulaire de 2003 avant la signature d'un mémorandum d'accord les incorporant.

7. Le Groupe considère que l'étude des possibilités d'appliquer les règles « avec force obligatoire aux membres des contingents » suppose d'examiner :

- a) Les conditions dans lesquelles un pays qui fournit un contingent :
 - i) Peut avoir l'obligation en droit international d'appliquer aux membres de son contingent les règles énoncées dans la circulaire de 2003;
 - ii) De prendre des dispositions dans le cadre du droit national pour que les membres des contingents qui enfreignent ces règles puissent être poursuivis devant ses tribunaux pénaux ou militaires;

b) Toute autre circonstance dans laquelle des mesures pourraient être prises à l'encontre d'un membre d'un contingent qui enfreint ces règles.

8. Enfin, le Groupe note que si le personnel militaire d'un contingent national affecté à une opération de maintien de la paix est soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont il est ressortissant pour toute infraction pénale qu'il pourrait commettre lors de son affectation à l'opération⁴, celle-ci reste placée sous la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies et, qui plus est, l'Organisation des Nations Unies est responsable de la conduite de tout le personnel de l'opération, y compris du personnel militaire des contingents nationaux⁵.

³ Le Groupe sait pertinemment que les unités de police constituées sont fournies par les États Membres dans les mêmes conditions financières que les contingents nationaux. Néanmoins, à l'inverse des membres de ces derniers, les membres des unités de police constituées ont le statut d'experts en mission et ne relèvent pas exclusivement de la juridiction de l'État d'où ils proviennent. En conséquence, la circulaire de 2003 s'applique aux membres des unités de police constituées en vertu des clauses de leur engagement (voir par. 42).

⁴ Voir par. 40 de l'accord type sur le statut des forces du 9 octobre 1990 (A/45/594, annexe). L'étendue des privilèges et immunités des membres civils de la composante militaire n'entre pas dans le champ de la présente étude.

⁵ Voir les directives standard à l'usage des représentants spéciaux du Secrétaire général, mentionnées au paragraphe 19 du présent rapport.

Examen de la question

9. Dans le cadre de la première partie de sa mission, le Groupe a étudié les procédures de déploiement du personnel d'un contingent national et recensé plusieurs moyens d'imposer au pays qui le fournit l'obligation, en droit international, de prendre des dispositions pour que les allégations d'exploitation ou d'abus sexuels portées à l'encontre de membres de ce personnel soient soumises à une enquête sérieuse débouchant sur des sanctions si elles sont confirmées. Le Groupe a également examiné les rôles respectifs du chef de la mission, du commandant de la Force, du Conseil de sécurité (par le biais de ses résolutions) et des pays qui fournissent les contingents.

10. Le Groupe fait observer que, même si un pays qui a fourni un contingent a des obligations en droit international, l'ONU peut se trouver dans l'impossibilité de le contraindre à prendre dans le cadre du droit national les dispositions voulues pour que les membres de son contingent soient juridiquement tenus par la circulaire de 2003. Il incombe à chacun des pays concernés de prendre les décisions prévues par son système juridique qui permettront de sanctionner conformément à la législation nationale les comportements prohibés par la circulaire⁶. Bien entendu, en dernier ressort, l'ONU peut décider de ne plus demander de contingents aux pays qui n'auraient pas prohibé ce type de comportement. Mais, du point de vue pratique, cette solution n'est pas nécessairement réaliste.

Constitution des forces et mesures connexes prises par l'Organisation des Nations Unies

11. Le Groupe croit comprendre que le déploiement d'un contingent est précédé de nombreux échanges entre le pays qui le fournit et le Département des opérations de maintien de la paix. Ainsi, au premier stade de la constitution de la Force, le pays concerné reçoit communication de directives (l'aide-mémoire à l'intention des pays qui fournissent des contingents), dans lequel il trouve des informations sur le concept de l'opération, l'organigramme de la Force et son personnel⁷.

12. Après l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution autorisant une opération de maintien de la paix, une invitation à y participer est adressée officiellement par l'ONU, sous forme de note verbale, aux pays susceptibles de fournir des contingents. Des négociations sur le mémorandum d'accord sont engagées avec les pays intéressés et le Département des opérations de maintien de la paix peut à ce stade effectuer une visite préalable au déploiement pour donner des informations et inspecter le matériel et les unités qui seraient déployés. En pareil cas, le Département remet aux pays concernés un rapport sur les résultats de sa visite. Bien que les échanges d'informations et les négociations soient ininterrompus, il arrive fréquemment que le mémorandum d'accord ne puisse être signé avant le déploiement du contingent et qu'il ne le soit que plusieurs mois plus tard.

⁶ Comparution devant un tribunal pénal ou militaire.

⁷ Ces directives sont appelées à constituer l'annexe G du mémorandum d'accord régissant la participation à une opération de maintien de la paix des pays qui lui fournissent des contingents.

13. Au cours de ce processus, l'Organisation des Nations Unies peut à tout moment demander au pays qui s'apprête à fournir un contingent de s'engager à poursuivre tout membre de ce contingent qui enfreindrait les règles énoncées dans la circulaire de 2003.

14. À cet effet, la note verbale pourrait spécifier, au choix, que :

a) Le déploiement est approuvé étant entendu que le pays qui fournit le contingent engagera des poursuites si nécessaire;

b) Les dispositions administratives générales⁸ régissant le déploiement sont énoncées dans les directives (l'aide-mémoire) à l'intention des pays qui fournissent les contingents, lesquelles devraient alors exiger que ces pays interdisent l'exploitation et les abus sexuels conformément aux dispositions de la circulaire de 2003⁹.

15. Dans l'un ou l'autre cas, si le pays qui fournit un contingent accepte sans réserve de le déployer en réponse à la note verbale, le déploiement sera considéré comme régi par les modalités stipulées dans cette note. En droit international, le pays en question sera alors tenu d'appliquer aux membres de son contingent les règles édictées dans la circulaire de 2003.

16. Le Groupe a également envisagé la possibilité d'envoyer une note verbale ponctuelle à tous les États en précisant que pour tout déploiement futur, il sera entendu que le pays qui fournit un contingent devra faire en sorte que le personnel qui le constitue se conforme aux règles édictées dans la circulaire de 2003. Cette solution présenterait l'avantage de n'exiger qu'une seule intervention, mais il n'est pas certain qu'elle soit viable sur le plan politique et pratique. En raison du caractère intemporel de la note, les pays qui fournissent des contingents risquent d'oublier son existence et de cesser d'en tenir compte au bout d'un certain temps.

17. La visite préalable au déploiement peut être l'occasion de vérifier si le pays qui s'apprête à déployer un contingent a l'intention de faire en sorte que les membres de ce dernier observeront les règles de conduite énoncées dans la circulaire de 2003 et de s'informer des dispositions qu'il entend prendre à cet effet. Une telle initiative n'entraînerait sans doute aucune obligation en droit international pour le pays concerné, mais elle aurait le mérite d'appeler son attention sur la nécessité de respecter la politique de tolérance zéro adoptée par l'Organisation des Nations Unies.

18. **Le Groupe recommande :**

a) Que le Département des opérations de maintien de la paix envisage d'inclure dans la note verbale une clause disposant :

i) Soit que l'affectation à la force d'un contingent national peut être acceptée à condition que le pays qui le fournira prenne des mesures pour obliger les membres de ce contingent à observer les règles énoncées dans

⁸ L'expression « dispositions administratives générales » est utilisée en référence aux directives (ou aide-mémoire) mentionnées dans le mémorandum d'accord type (voir annexe A (Personnel), par. 10).

⁹ La nature de ces directives fait l'objet d'un commentaire dans le rapport Zeid (A/59/710, par. 20 et A.31); néanmoins dans la présente proposition, l'obligation juridique ne découle pas des directives en tant que telles, mais de la note verbale.

la circulaire de 2003 et adopte, dans le cadre du droit national, les dispositions voulues pour s'assurer que les allégations d'exploitation ou d'abus sexuels portées à l'encontre de son personnel seront soumises à une enquête sérieuse qui débouchera sur des sanctions si elles sont confirmées;

ii) Soit que les dispositions administratives générales régissant le déploiement sont énoncées dans les directives à l'intention des pays qui fournissent des contingents, auquel cas ces dispositions devront exiger que les pays concernés interdisent l'exploitation et les abus sexuels;

b) Que la visite éventuellement effectuée avant le déploiement soit mise à profit pour vérifier si le pays qui s'apprête à déployer un contingent a l'intention de faire en sorte que les membres de ce dernier observeront les règles de conduite énoncées dans la circulaire de 2003 et de s'informer des dispositions qu'il entend prendre à cet effet, les renseignements obtenus devant figurer dans le rapport qui sera remis au pays concerné à l'issue de la visite.

Adoption de mesures administratives par le chef de la mission

19. Conformément aux directives standard que le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix donne au chef de la mission/Représentant spécial du Secrétaire général¹⁰, le chef de la mission exerce les prérogatives de commandement sur le terrain au nom du Secrétaire général¹¹. L'ensemble du personnel affecté à la mission est placé sous l'autorité et la direction du Représentant spécial du Secrétaire général, devant lequel il doit rendre compte de son comportement et de l'exercice de ses fonctions. Entre autres responsabilités, il incombe au chef de la mission de s'assurer que tous les membres de la mission :

a) Ont en toutes circonstances (dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors du service) une conduite conforme à leur qualité de membre de la mission et s'acquittent de leurs fonctions et règlent leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation;

b) S'abstiennent de toute action incompatible avec le caractère international de leurs fonctions;

c) Respectent les lois, règlements et coutumes du pays hôte, ainsi que les normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire, une formation adéquate devant leur être dispensée dans ce domaine. Il est impératif qu'ils se montrent respectueux de la population locale, en particulier des groupes vulnérables¹².

20. En vertu de ces pouvoirs, l'Organisation des Nations Unies peut prendre, par le truchement du chef de la mission, des mesures administratives à l'encontre des membres de contingents des missions de maintien de la paix qui se sont livrés à des

¹⁰ S'il n'est pas désigné de représentant spécial, le chef de la mission est soit le commandant de la force, soit le chef de la composante militaire, soit le chef du personnel.

¹¹ Exercer les « prérogatives de commandement » signifie avoir tout pouvoir de publier des directives opérationnelles dans les limites 1) du mandat spécifique adopté par le Conseil de sécurité; 2) du délai convenu; et 3) de la zone géographique spécifiée.

¹² Voir par. 30 des directives standard à l'usage des chefs de mission. Le Représentant spécial du Secrétaire général peut prendre des initiatives en la matière sous forme de directives ou d'instructions.

actes d'exploitation ou d'abus sexuels et a déjà pris ce type de mesures¹³. Selon les renseignements communiqués par le Département des opérations de maintien de la paix, entre le 1^{er} janvier 2004 et le 23 août 2006, 144 décisions de rapatriement ou de relève, dont sept concernaient des commandants, ont été prises à titre disciplinaire.

21. Le Groupe sait que, dans un cas, l'Organisation des Nations Unies et le pays concerné avait des vues divergentes quant à la question de savoir si l'allégation formulée était étayée par les faits. En revanche, pour autant qu'il le sache, le pouvoir qu'a l'ONU de demander le rapatriement d'une personne dont la faute a été établie n'a jamais été contesté.

22. Il ressort de cette faculté qu'a l'Organisation des Nations Unies de faire rapatrier le membre d'un contingent national qui enfreint les dispositions de la circulaire de 2003 que ces dispositions ont force obligatoire pour les membres des contingents, puisque ceux qui ne les respectent pas en subissent les conséquences, qu'un mémorandum d'accord ait ou non été signé.

Résolutions du Conseil de sécurité

23. Le Groupe note que, dans plusieurs résolutions récentes autorisant ou prorogant une opération de maintien de la paix, le Conseil de sécurité a mentionné expressément la politique de tolérance zéro adoptée par le Secrétaire général concernant l'exploitation et les abus sexuels, lui demandant de « prendre toutes les mesures nécessaires » pour empêcher l'exploitation et les abus sexuels et priant instamment les pays qui fournissent les contingents, notamment, de prendre des mesures disciplinaires contre les membres de leur contingent qui se seraient rendus coupables de tels actes¹⁴.

24. Toutefois, ces résolutions ne font qu'exhorter les pays qui fournissent des contingents à prendre des mesures disciplinaires. Pour créer une obligation ayant force exécutoire pour ces pays, il faudrait que le Conseil de sécurité exerce les prérogatives que lui confère le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cependant, on ne peut pas dire qu'une telle mesure soit à ce point nécessaire au rétablissement ou au maintien de la paix et de la sécurité internationales qu'elle justifie que le Conseil fasse usage de ces prérogatives.

25. Néanmoins, **le Groupe recommande de maintenir à tout le moins la pratique récente consistant à demander au Secrétaire général, dans les résolutions du Conseil de sécurité autorisant des opérations de maintien de la paix ou prorogant leur mandat, de prendre toutes mesures nécessaires pour**

¹³ L'Organisation des Nations Unies peut prendre des mesures administratives alors que les pays qui fournissent des contingents peuvent tenter une procédure disciplinaire ou pénale. Dans les cas d'exploitation ou d'abus sexuels, la mesure administrative consiste généralement à demander le rapatriement de l'intéressé. Pour les fautes moins graves, par exemple le non-respect du code de la route, la mesure administrative peut consister à retirer à leurs auteurs l'autorisation d'utiliser les véhicules de l'Organisation des Nations Unies, en tant que conducteur ou que passager.

¹⁴ Voir par exemple le paragraphe 12 de la résolution 1626 (2005) du Conseil de sécurité portant prorogation du mandat de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et le paragraphe 13 de la résolution 1704 (2006) portant création de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT).

donner effet à la circulaire de 2003, pour les raisons exposées au paragraphe 29 ci-après.

Directives du chef de la mission ou du commandant de la force

26. Conformément aux responsabilités de commandement et de contrôle qui lui incombent dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'ONU¹⁵, le commandant de la force exerce un contrôle opérationnel sur tout le personnel militaire de la mission. Il a notamment le pouvoir d'ordonner aux forces déployées d'accomplir des missions ou des tâches spécifiques. D'une manière générale, il est habilité à publier des directives sur toute question ayant une incidence sur le succès de la mission¹⁶.

27. Le Groupe sait que les chefs des missions et les commandants de force publient régulièrement des directives régissant la conduite du personnel de maintien de la paix, y compris les membres des contingents. Entre autres dispositions, ils y donnent la liste des lieux et zones interdits au personnel de maintien de la paix¹⁷, imposent des couvre-feux ou obligent les membres des contingents à porter l'uniforme lorsqu'ils ne sont pas en service¹⁸. Le Représentant spécial du Secrétaire général au Libéria a publié un code de conduite spécifique sur l'exploitation et les abus sexuels qui a force obligatoire pour tout le personnel de maintien de la paix¹⁹. Bon nombre de ces directives donnent instruction aux commandants de contingent de les diffuser et de veiller à ce qu'elles soient respectées par les membres de leur contingent ou de leur unité. Ce dernier point s'explique par le fait que le Représentant spécial du Secrétaire général et le commandant de la force n'ont pas le pouvoir de prendre eux-mêmes les mesures disciplinaires voulues pour assurer l'application de ces directives, ce pouvoir restant la prérogative exclusive des pays qui fournissent les contingents²⁰.

¹⁵ Voir Guidelines for the Development of Command Directives for the Force Commander and the Chief Military Observer in UN Peacekeeping Operations, Département des opérations de maintien de la paix, octobre 2001.

¹⁶ Le Groupe estime que l'exploitation et les abus sexuels peuvent influencer sur la mission. Ils ternissent la réputation et compromettent les efforts du personnel de maintien de la paix et on peut dire à bon droit qu'ils relèvent du contrôle opérationnel du commandant de la force. Cette question est également débattue dans le document A/59/710, par. 10.

¹⁷ Tel fut le cas, par exemple, de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK), de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP).

¹⁸ Voir par exemple la directive 31/05 du commandant de la force de la MONUC en date du 22 juillet 2005, qui régit toutes ces questions.

¹⁹ Circulaire n° 2006/076 de la MINUL en date du 25 avril 2006. Des codes de conduite concernant l'exploitation et les abus sexuels ont aussi été publiés par les missions de maintien de la paix en Sierra Leone (MINUSIL), au Burundi (ONUB), au Sahara occidental (MINURSO) et au Congo (MONUC). Il est probable que toutes les opérations de maintien de la paix ont le leur.

²⁰ « [L'Organisation] ne peut ni promouvoir des membres de contingents militaires ni prendre à leur encontre des mesures disciplinaires, décisions qui relèvent toujours de la compétence des autorités nationales concernées », voir A/49/681, par. 6.

28. À la connaissance du Groupe, le pouvoir qu'ont le chef de la mission ou le commandant de la force de publier de telles directives n'a suscité aucune objections. Le Groupe s'est fait dire que les commandants des contingents transmettent ces directives à leurs hommes sous la forme d'un ordre. On peut donc dire que la pratique de l'ONU et des États sur le terrain tend à reconnaître au chef de la mission ou au commandant de la force le pouvoir de publier des directives qui s'imposent aux contingents en vertu du droit international et réglementent la conduite de leurs membres, notamment pour ce qui est de l'exploitation et des abus sexuels.

29. Ce pouvoir du chef de la mission ou du commandant de la force est renforcé si la résolution du Conseil de sécurité prie le Secrétaire général de prendre toutes mesures nécessaires pour donner effet à la circulaire de 2003. Le respect des normes de conduite énoncées dans celle-ci peut alors être considéré comme une question opérationnelle puisqu'elle définit les modalités selon lesquelles le Conseil entend que la mission s'acquitte de son mandat.

30. Le Groupe note que la directive de commandement type de l'Organisation aux commandants de force fait obligation à ces derniers de veiller à ce que leurs hommes se conforment à la circulaire du Secrétaire général en date du 6 août 1999 intitulée « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies » (ST/SGB/1999/13). Il s'agit là d'un précédent utile qui montre comment il est possible de faire passer un aspect important des opérations de maintien de la paix sous l'autorité du commandant de la force.

31. Pour renforcer la politique de tolérance zéro en matière d'exploitation et d'abus sexuels dans l'Organisation des Nations Unies, le Groupe recommande que :

a) **La directive adressée au commandant de la force fasse explicitement obligation à ce dernier de faire respecter la circulaire de 2003 (ST/SGB/2003/13); et que**

b) **Les chefs de mission et les commandants de force publient des directives interdisant les actes visés dans la circulaire et imposant aux commandants de contingent de diffuser ces directives et d'en assurer le respect.**

Mesures prises par le pays qui fournit un contingent, les commandants de contingent et les autres officiers de la chaîne hiérarchique

32. Le Groupe note que, dans sa résolution 59/300, l'Assemblée générale a fait sienne la recommandation du Comité spécial des opérations de maintien de la paix²¹, tendant à ce que les normes de conduite et de comportement énoncées dans la circulaire de 2003 s'imposent à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix. Le Comité spécial a réaffirmé cette position à sa session de 2006 (voir A/60/19, par. 65). Le Groupe estime que tous les pays qui fournissent des contingents sont en mesure de donner effet à cette recommandation en prenant des mesures pour interdire les actes visés dans la circulaire de 2003, enquêter sur de tels actes et en punir les auteurs. Ils peuvent le faire en prenant les mesures législatives

²¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 19*.

voulues pour étendre aux infractions commises par les membres de leurs contingents nationaux à l'étranger l'application des textes de leur droit interne qui répriment déjà les infractions visées dans la circulaire de 2003²².

33. Comme le rappelle le rapport Zeid (A/59/710, par. 78), l'accord type sur le statut des forces prévoit que le Secrétaire général doit obtenir des gouvernements des États participants l'assurance qu'ils exerceront leur juridiction à l'égard des infractions que pourraient commettre les membres de leurs contingents déployés dans le cadre d'une opération de maintien de la paix.

34. Cependant, un pays fournisseur de contingents ne doit pas nécessairement modifier sa législation pour donner effet à la circulaire de 2003 dans son droit interne. Le Groupe n'a pas examiné le droit militaire de tous les pays qui fournissent des contingents, mais il est clair que tous les officiers de la chaîne hiérarchique ont le pouvoir de donner, verbalement ou par écrit, des ordres ayant force obligatoire pour leurs subordonnés. L'obéissance aux ordres, qu'ils aient été donnés verbalement ou par écrit, fait partie intégrante de la discipline militaire. Le pouvoir de donner des ordres et l'obligation d'y obéir sont garantis, dans l'ordre interne des pays qui fournissent les contingents, par l'appareil de justice militaire ou pénale²³.

35. Les ordres permettent aussi de proscrire une conduite qui, tout en n'étant pas criminelle, doit être interdite dans certaines circonstances. On peut donc très bien donner des ordres interdisant les actes visés par la circulaire de 2003, même si la législation pénale du pays qui fournit le contingent ne les punit pas tous.

36. De tels ordres peuvent être donnés soit pour donner directement effet à la circulaire de 2003 soit pour promulguer les directives pertinentes du commandant de la force. Dans le cas le plus simple, un commandant de contingent peut donner l'ordre d'obéir à toutes les directives du commandement de la force²⁴; les directives peuvent aussi être transposées dans des instructions, des commandements ou des consignes générales. Quelles que soient les modalités, les normes sont ainsi rendues obligatoires pour les membres du contingent et le non-respect de l'ordre reçu (tel qu'il ressort du non-respect des normes) peut faire l'objet d'enquêtes et de sanctions dans le cadre du système de justice militaire ou pénale du pays qui fournit le contingent.

37. Le recours aux ordres permet de rendre les normes de conduite énoncées dans la circulaire de 2003 obligatoires pour tous les membres des contingents nationaux en attendant la signature d'un mémorandum d'accord. Le Groupe sait que certains pays fournisseurs de contingents ont pris contre des personnes reconnues coupables d'exploitation ou d'abus sexuels des sanctions civiles ou militaires telles que la radiation de l'armée, l'emprisonnement ou la dégradation, alors même que la circulaire de 2003 n'était pas encore intégrée dans le mémorandum d'accord.

²² Le rapport du premier Groupe d'experts juridiques (A/60/980, par. 79) traite de la responsabilité pénale des agents et experts de l'ONU en mission.

²³ Les mesures que les organes de justice ou de discipline militaires peuvent prendre contre des actes considérés comme criminels dépendent de la Constitution et du système de justice pénale des pays concernés et sortent du champ du présent rapport.

²⁴ Le Groupe estime peu probable qu'un commandant de contingent ne donne pas effet à une directive du commandant de la force. Cependant, rien ne garantit que le commandant de contingent veillera à la bonne exécution de son ordre ou que des mécanismes auront été mis en place pour garantir sa bonne exécution et châtier les auteurs présumés d'infractions.

38. **Le Groupe recommande que :**

a) **Les pays fournissant des contingents envisagent de prendre des mesures législatives pour faire en sorte que, lorsque des actes interdits par la circulaire de 2003 constituent des infractions au regard de leur droit interne, ce droit s'applique aux infractions commises à l'étranger par des membres de leur contingent;**

b) **Le Département des opérations de maintien de la paix réinstitue la pratique consistant à recevoir des assurances des États participants sur l'exercice de la compétence pénale conformément à l'Accord sur le statut des forces; et que**

c) **Les pays fournissant des contingents veillent à ce que des ordres aient été donnés d'une manière obligatoire en vertu de leur système de justice pénale ou militaire qui, soit interdisent la conduite visée dans la circulaire de 2003, soit donnent effet aux instructions du commandant de la Force concernant cette circulaire.**

III. Deuxième mandat du Groupe d'experts juridiques

Analyser et proposer à l'Assemblée générale des modalités de normalisation des règles de conduite applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, en accordant une attention particulière à la question de l'exploitation et des abus sexuels

Observations sur le mandat

39. Le Groupe croit comprendre que l'expression « règles de conduite » n'est pas utilisée dans un sens technique. Dans le présent rapport, l'expression « règles de conduite » est utilisée comme un terme générique désignant toutes les normes de conduite, quelle que soit la manière dont elles sont définies et imposées, que ce soit par la Charte, les dispositions du Statut ou du Règlement du personnel, des instructions, des contrats ou autrement.

40. Le Groupe croit également comprendre que lorsque le Comité spécial a demandé que cette question soit examinée, peut-être était-ce parce qu'il souhaitait que toutes les catégories de personnel de maintien de la paix soient soumises aux mêmes règles de conduite, en particulier en ce qui concerne l'exploitation et les abus sexuels. Le Groupe note que le rapport Zeid voit un problème dans le fait que les différents éléments d'une opération de maintien de la paix sont régis par des règles et procédures disciplinaires différentes parce que chacun d'entre eux a son propre statut juridique (A/59/710, par. 14). La circulaire de 2003 était directement applicable au seul personnel de l'Organisation des Nations Unies et ne s'appliquait pas d'elle-même à tous les éléments d'une opération. Depuis lors, les instruments juridiques applicables aux experts en mission, aux vacataires, aux consultants et aux Volontaires des Nations Unies ont été ajustés afin que la circulaire de 2003 soit applicable à ces catégories²⁵.

²⁵ La première partie du présent rapport examine comment la circulaire de 2003 peut être rendue applicable aux membres des contingents nationaux avant la signature du Mémoire d'accord

Examen de la question

41. Le Groupe a, au titre de ce mandat, commencé par examiner les instruments énonçant des règles de conduite à l'intention du personnel de maintien de la paix et a examiné le caractère général de ces règles (voir annexe II).

42. Comme le montre l'annexe du rapport Zeid et l'annexe II du présent rapport, les règles de conduite sont rendues applicables aux différentes catégories de personnel de maintien de la paix par des instruments différents. Elles sont imposées aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies par la Charte des Nations Unies et le Statut et le Règlement du personnel, qui comprend les circulaires du Secrétaire général, instructions et instructions concernant le personnel; aux experts en mission par leurs conditions d'emploi; aux consultants et aux vacataires par les clauses de leur contrat; aux Volontaires des Nations Unies par leurs conditions d'emploi et règles de conduite; et aux membres des contingents nationaux par les lois et règlements applicables et par les obligations que le mémorandum d'accord ou document équivalent met à la charge des pays fournissant des contingents.

43. Une analyse de ces instruments montre que fondamentalement les règles de conduite applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix sont d'une manière générale les mêmes. Par exemple, tous les personnels sont tenus de ne se livrer à aucune activité incompatible avec l'exercice de leurs fonctions à l'Organisation des Nations Unies ou qui nuirait à l'image de celle-ci. Comme l'indique le rapport Zeid,

« les normes de conduite et d'intégrité de base auxquelles doivent satisfaire les diverses catégories de personnel de maintien de la paix (énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel, les Dix règles et "Nous, soldats de la paix") sont analogues puisqu'elles découlent toutes des principes posés à l'Article 101, paragraphe 3, de la Charte qui exige que les fonctionnaires possèdent les plus hautes qualités d'intégrité ». (A/59/710, par. 21)

44. Lorsqu'il y a des différences, elles résultent pour une bonne part de règles propres à la mission, ou propres à certaines catégories de personnel de maintien de la paix et qui ne peuvent aisément s'appliquer aux autres catégories. Par exemple, le couvre-feu peut être différent d'une mission à l'autre, voire dans différents secteurs de la zone de la mission. Le port de l'uniforme et l'obligation de saluer collègues et supérieurs n'intéressent que les catégories de personnel de maintien de la paix en uniforme.

45. L'analyse montre aussi que les conséquences du non-respect des normes de conduite sont différentes selon les catégories de personnel de maintien de la paix :

a) Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies font l'objet d'une action disciplinaire de l'Organisation et peuvent faire l'objet de poursuites pénales²⁶;

ou autre document et indique que des négociations sont en cours pour modifier le modèle de mémorandum d'accord.

²⁶ Pour toutes les catégories, les poursuites pénales ne sont possibles que si le comportement constitue une infraction dans l'État hôte ou dans un autre État de la juridiction duquel le membre du personnel accusé relève et si l'éventuelle immunité est levée.

b) Les experts en mission font l'objet d'une action administrative de l'Organisation des Nations Unies, généralement le rapatriement, et peuvent être passibles de poursuites pénales;

c) Les vacataires et les consultants voient leur contrat résilié et peuvent aussi faire l'objet de poursuites pénales; et

d) Les membres des contingents nationaux peuvent faire l'objet d'une action administrative de l'Organisation des Nations Unies, généralement le rapatriement, et peuvent être poursuivis devant les tribunaux militaires ou judiciaires de leur État d'envoi.

Uniformisation des règles de conduite

46. Le Groupe croit comprendre que l'idée d'appliquer des règles uniformes et obligatoires à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix dans toutes les situations peut sembler séduisante dans l'intérêt de l'équité et de la cohérence à l'échelle de la mission. Toutefois, comme les différentes catégories de personnel de maintien de la paix servent l'Organisation selon des conditions et au titre de contrats différents et exercent des fonctions différentes, appliquer un règlement unique à toutes les conduites de toutes les catégories de personnel de maintien de la paix n'est ni pratique, ni nécessaire²⁷.

47. Nonobstant cette conclusion, peuvent exister certains problèmes précis qui sont importants pour l'Organisation des Nations Unies et à l'égard desquels des règles communes sont justifiées. Il en est par exemple ainsi des problèmes susceptibles de porter atteinte au fonctionnement d'une mission de maintien de la paix ou de nuire à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies, ou de l'exploitation sexuelle et des abus sexuels. Dans de tels cas, **le Groupe recommande que l'on continue d'envisager d'appliquer les mêmes règles de conduite à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix en ce qui concerne ces problèmes importants**. Si besoin est, il existe des mécanismes pour le faire (voir par. 42 ci-dessus).

Uniformisation de certains documents

48. Comme indiqué au paragraphe 43 ci-dessus, toutes les catégories de personnel de maintien de la paix sont soumises à des règles de conduite de base qui sont essentiellement les mêmes.

49. Certaines de ces règles fondamentales sont actuellement énoncées sous une forme commode à l'intention du personnel militaire dans deux guides de poche intitulés « Nous, soldats de la paix » et « Code de conduite du Casque bleu : Dix règles » (les Dix règles). Mais il n'existe pas de guide pratique résumant les règles fondamentales applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

50. Le Groupe considère qu'un tel guide présenterait un intérêt. Premièrement, il mettrait en lumière les règles de conduite importantes que tous les personnels de

²⁷ Le Groupe note qu'uniformiser les règles de conduite n'uniformiserait pas les régimes ou sanctions disciplinaires.

maintien de la paix doivent respecter. Deuxièmement, il insisterait sur le fait que les personnels de maintien de la paix, civil ou non civil, font partie d'une entreprise commune. Troisièmement, il constituerait un guide pratique énonçant les règles fondamentales applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix²⁸. Enfin, si ce document peut être publié comme circulaire du Secrétaire général, une certitude existerait quant à son statut, ce qui n'est pas le cas de « Nous, soldats de la paix » et des Dix règles²⁹.

51. Ce document devrait aisément être accessible à tous les personnels de maintien de la paix, être rédigé dans une langue claire et non ambiguë et être traduit dans toutes les langues pertinentes.

52. Le Groupe voit deux options s'agissant d'élaborer un document énonçant les règles fondamentales de conduite applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

Première option – Rendre « Nous, soldats de la paix » applicable à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix

53. La manière la plus simple d'élaborer un tel guide est d'apporter des modifications mineures à « Nous, soldats de la paix » afin que ce document soit applicable à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix. On réalise ainsi les objectifs énoncés au paragraphe 50 ci-dessus en apportant des modifications minimales à un document existant.

54. On trouvera à l'annexe III du présent rapport un projet indicatif de document intitulé « Nous, membres du personnel de maintien de la paix ». Ce document est fondé sur le document existant, les modifications recommandées étant surlignées, et il pourrait être publié comme guide de poche à l'intention de toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

55. Le Groupe croit comprendre que « Nous, soldats de la paix » est maintenant très largement accepté sur le terrain et bien connu des pays fournissant des contingents, et est à la base de la formation dispensée par le Département des opérations de maintien de la paix. Si le Groupe a modifié « Nous, soldats de la paix » pour y faire figurer les principes qui sous-tendent la circulaire de 2003 et y apporter des modifications textuelles mineures, il estime qu'apporter des modifications au contenu du guide quant au fond relève des questions de principe.

Seconde option – Un nouveau document

56. La seconde option consiste à élaborer un nouveau guide énonçant les règles de conduite fondamentales actuellement communes à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix. Ce document remplacerait « Nous, soldats de la paix » et les

²⁸ Ces règles elles-mêmes ne sont pas nouvelles, mais des différences mineures peuvent exister dans la manière dont chacune est formulée.

²⁹ L'avantage d'une circulaire du Secrétaire général est qu'elle pourrait s'appliquer au personnel de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas affecté à l'opération de maintien de la paix, mais qui travaille dans la région de la mission.

Dix règles. On trouvera à l'annexe IV un projet indicatif d'un tel guide rédigé à partir d'instruments déjà applicables au personnel de maintien de la paix et liant ce personnel (voir annexe II).

57. Comme la première option, le document proposé à l'annexe IV réalise les objectifs énoncés au paragraphe 50 et constitue pour le personnel de maintien de la paix, militaire ou non, un guide de poche très commode. Il reprend les principes de la circulaire de 2003 et lève certaines des ambiguïtés du libellé des documents existants.

58. Comme ce guide a été établi à partir des règles de conduite applicables à toutes les catégories, il ne reprend pas celles qui sont applicables à certaines catégories de personnel de maintien de la paix seulement. Par exemple, les règles relatives à la conduite du soldat, au traitement des détenus et à la courtoisie militaire, qui concernent essentiellement les militaires et figurent dans les Dix règles, n'y figurent pas. N'y figure pas non plus l'interdiction expresse, prévue dans le Statut du personnel, d'exercer une activité ou un emploi à l'extérieur qui ne fait normalement pas partie des conditions contractuelles des vacataires (ST/AI/1999/7).

59. Toutefois, si des règles de conduite ont été omises du guide qui sont importantes pour une catégorie particulière de personnel, il existe des mécanismes permettant de les rendre applicables à ladite catégorie. Par exemple, les Dix règles peuvent être conservées si elles sont considérées comme suffisamment importantes pour la conduite du personnel militaire pour mériter d'être expressément portées à la connaissance de ce personnel dans un guide de poche.

Conclusion

60. Nonobstant la difficulté pratique qu'il y a à uniformiser des règles de conduite à tous égards, il est possible d'établir un guide énonçant les règles de conduite fondamentales applicables à tous les personnels de maintien de la paix. Deux options ont été retenues à cet égard. Chacune d'elles a pour effet d'interdire au moyen de règles uniformes la conduite interdite par la circulaire de 2003. Toutefois, le choix de l'option et le choix de ce qui doit ou ne doit pas figurer dans un tel document relèvent de questions de principe qui doivent être examinées par le Département des opérations de maintien de la paix en consultation avec les parties intéressées.

Annexe I

Mandat du Groupe d'experts juridiques

Donner son avis sur la question de savoir s'il faut rendre les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général applicables aux membres des contingents et uniformiser les règles de conduite afin qu'elles soient applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

Constitution et composition

En application de la résolution 59/300 de l'Assemblée générale, en date du 22 juin 2005, un groupe de travail est créé pour :

a) Conseiller l'Assemblée générale sur la question de savoir si les règles de conduite énoncées dans la circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/2003/13) pourraient s'appliquer aux membres des contingents au cours de la période précédant la conclusion d'un mémorandum d'accord ou autre accord ou instrument conclu ou adopté par un pays fournisseur de contingents et incorporant ces règles de façon juridiquement contraignante au regard de sa législation nationale, et dans l'affirmative comment rendre ces règles ainsi applicables;

b) D'analyser et de proposer à l'Assemblée générale des modalités de normalisation des règles de conduite applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, en accordant une attention particulière à la question de l'exploitation et des abus sexuels. Le Groupe d'experts est composé de trois juristes et d'un secrétaire qui, pris collectivement, sont spécialistes du droit international public, du droit militaire, du droit policier, du droit et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies en matière de maintien de la paix et du droit du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

Mandat

Étudier, et conseiller l'Assemblée générale à cet égard, la question de savoir si les règles de conduite énoncées dans la circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13) pourraient être rendues applicables aux membres des contingents nationaux affectés à la composante militaire d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies avant la conclusion d'un mémorandum d'accord ou autre accord entre l'Organisation des Nations Unies et le pays fournissant le contingent concerné ou avant tout autre acte du pays fournissant le contingent qui a pour effet d'incorporer ces règles de façon juridiquement effective à sa législation nationale.

Étudier et proposer à l'Assemblée générale des modalités de normalisation des règles de conduite applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, en accordant une attention particulière à la question de l'exploitation et des abus sexuels.

Rapport

En janvier 2007 au plus tard, le Groupe d'experts présentera un rapport contenant ses conclusions et recommandations au Secrétaire général, qui les transmettra à l'Assemblée générale à sa soixante et unième session.

Secrétariat

Le Groupe d'experts sera assisté par un secrétaire et tout autre personnel pouvant être nécessaire.

Le Groupe d'experts aura aussi à sa disposition des représentants du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies afin de pouvoir prendre dûment en considération le droit et la pratique de l'Organisation en matière de maintien de la paix. Il aura également à sa disposition des représentants du Service des politiques en matière de ressources humaines du Bureau de la gestion des ressources humaines de l'Organisation des Nations Unies pour lui donner des éclaircissements, si nécessaire, sur toute disposition du Statut ou du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

Lieu et calendrier

38. Le Groupe d'experts sera basé à New York, et il devra achever ses travaux en 10 semaines à compter du début du projet.

Annexe II

Règles de conduite du personnel de maintien de la paix des Nations Unies

Fonctionnaires des Nations Unies

1. En vertu du paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, l'ensemble du personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. Le paragraphe 3 du même article indique que doivent être recrutées des personnes possédant « les plus hautes qualités d'intégrité ». L'Article 100 dispose que le Secrétaire général et le personnel « s'abstiennent de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation ».

2. Le Statut du personnel, dont la plupart des dispositions sont de larges impératifs, « énonce les conditions fondamentales d'emploi, ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ». En signant leur lettre de nomination, les fonctionnaires acceptent d'être liés par le Statut du personnel promulgué par l'Assemblée générale, et le Règlement du personnel, un texte plus détaillé, édicté par le Secrétaire général en application du Statut. Le Règlement du personnel est complété par les circulaires du Secrétaire général et par des instructions administratives ou instructions concernant le personnel émanant de hauts fonctionnaires auxquels le Secrétaire général a délégué les pouvoirs nécessaires. Les références aux Statut et Règlement du personnel dans les contrats et autres documents officiels sont réputées viser également toutes ces circulaires et instructions. Ainsi, les dispositions détaillées de la circulaire de 2003 font partie des conditions d'emploi du personnel de l'Organisation des Nations Unies et du personnel des organismes et programmes des Nations Unies administrés séparément qui est détaché auprès du Département des opérations de maintien de la paix lorsqu'il part en mission de maintien de la paix.

3. L'article premier du Statut du personnel définit les droits et les obligations fondamentaux du personnel, notamment l'obligation de respecter et d'appliquer les principes énoncés dans la Charte, ce qui suppose notamment qu'ils aient foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine et dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, l'obligation de ne faire aucune discrimination à l'encontre d'un individu ou groupe d'individus quels qu'ils soient, et de n'abuser d'aucune manière que ce soit du pouvoir et de l'autorité qui leur sont conférés. Ils doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaire international(e) et ne se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec leur statut.

4. Tous les fonctionnaires sont tenus de suivre les directives et instructions émanant régulièrement du Secrétaire général et de leurs supérieurs hiérarchiques. Ils sont tenus de respecter la législation locale et d'honorer leurs obligations juridiques privées, y compris d'exécuter les ordonnances des tribunaux compétents. Toute forme de discrimination ou de harcèlement, y compris le harcèlement sexuel ou sexiste, ainsi que les mauvais traitements ou les injures sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, sont interdits. Les « Normes de conduite requises des

fonctionnaires internationaux »³⁰ n'ont pas force juridique mais ont été constamment invoquées par les secrétaires généraux successifs et par le Tribunal administratif des Nations Unies pour évaluer la conduite du personnel. Nombre des dispositions de l'article premier du Statut du personnel sont tirées des Normes de conduite, qui exigent aussi des fonctionnaires qu'ils se rappellent que leur conduite et leurs activités à l'extérieur de leur lieu de travail, même si elles sont sans lien avec leurs fonctions officielles, peuvent porter atteinte à l'image et aux intérêts de l'Organisation.

Experts en mission, y compris les officiers de police civile et les observateurs militaires des Nations Unies

5. Lors de leur nomination, les officiers de police civile et les observateurs militaires des Nations Unies doivent signer un engagement par lequel ils promettent de respecter les directives permanentes, les procédures administratives, la politique, les instructions et autres textes, y compris le document intitulé « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles », et une brochure intitulée « Nous, soldats de la paix ». Cet engagement a été modifié, et il vise désormais aussi les règles énoncées dans la circulaire de 2003 (A/60/19, par. 65). De plus, des instructions détaillées régissant la conduite des officiers de police civile et des observateurs militaires des Nations Unies sont distribuées à ceux-ci, et elles interdisent à l'égard de la population locale, en particulier les femmes et les enfants, l'exploitation et les abus et exigent des intéressés qu'ils soient respectueux et courtois envers tous (A/59/710, par. A18 à A20).

6. Les officiers de police civile et les observateurs militaires des Nations Unies ne sont pas des fonctionnaires de l'ONU au sens de la Charte et du Règlement du personnel. Le modèle d'accord sur le statut des Forces (A/45/594, annexe), qui sert de base aux négociations entre l'ONU et le pays hôte, leur confère le statut d'experts en mission au sens de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies³¹. L'Assemblée générale, dans sa résolution 56/280 du 27 mars 2002, a adopté un règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission. Ce document, qui a été promulgué en juin 2002 par le Secrétaire général sous la forme d'une circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/2002/9), énonce des règles de conduite qui reprennent largement les valeurs fondamentales exposées aux paragraphes A.2 et A.3 ci-dessus, en particulier l'obligation pour les intéressés de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, de régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation, d'avoir en toutes circonstances une conduite conforme à leur statut et de respecter la législation locale. Toutes formes de discrimination ou de harcèlement, y compris le harcèlement sexuel ou sexiste, ainsi que les mauvais traitements et les injures, sont interdits. Ce règlement fait partie du contrat de travail ou des conditions d'emploi des experts en mission. Un exemplaire est joint à la documentation que leur adresse l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne leur mission, et les experts sont tenus d'en accuser réception.

³⁰ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 30* (A/56/30), annexe II.

³¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, n° 4.

Vacataires et consultants

7. Les vacataires sont employés aux conditions contractuelles définies dans l'instruction administrative ST/AI/1999/7. Cette instruction interdit au vacataire de faire quoi que ce soit qui risque de nuire aux intérêts de l'Organisation des Nations Unies, et exige de lui qu'il exécute ses obligations contractuelles en tenant dûment compte des intérêts de l'Organisation des Nations Unies.

8. Cette instruction administrative a été amendée en mars 2006 (ST/AI/1999/7/Amend.1) et prévoit désormais que les vacataires doivent s'abstenir de toute conduite interdite par la circulaire de 2003. Le vacataire doit accepter que tout manquement à l'interdiction de l'exploitation et des abus sexuels constituera un manquement à une clause essentielle de son contrat justifiant la résiliation de celui-ci, et que l'ONU se réserve le droit de saisir l'autorité nationale compétente de tout manquement à cette règle afin qu'elle y donne les suites judiciaires voulues.

9. Les consultants sont des personnes qui ont des connaissances spéciales que ne possède normalement pas le personnel du Secrétariat. Ils peuvent exercer des fonctions comparables à celles qu'exercent les fonctionnaires mais pour de courtes périodes. Les consultants sont considérés comme des vacataires et n'ont le statut ni du personnel ni des experts en mission sauf s'ils sont amenés à voyager pour l'Organisation, auquel cas le statut d'expert en mission peut leur être accordé. Aux termes de l'instruction administrative révisée, les consultants sont soumis aux mêmes règles de conduite que les vacataires, et dans le contrat qui les lie à l'Organisation, ils sont tenus de reconnaître que les conditions contractuelles générales font partie intégrante de leur contrat et qu'ils ont lu et compris les dispositions de la circulaire de 2003 et s'engagent à les respecter.

Volontaires des Nations Unies

10. Les Volontaires des Nations Unies ne sont pas des fonctionnaires et leur statut au regard de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies fait l'objet d'accords négociés avec les pays hôtes. Des accords sur le statut des Forces conclus récemment leur confèrent le statut de fonctionnaires³². Leur emploi est régi par un règlement distinct, les Conditions d'emploi et Règles de conduite des Volontaires des Nations Unies, qui a été révisé et comprend désormais un paragraphe interdisant toute forme de discrimination ou de harcèlement, y compris les demandes de faveurs sexuelles et le harcèlement sexiste, et interdit l'exploitation et les abus sexuels. Les conditions d'emploi énoncent l'obligation générale pour les Volontaires de régler leur conduite en ayant à l'esprit les intérêts de l'ONU, et elles leur interdisent toute activité incompatible avec l'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'emploi des Volontaires ont été révisées³³ afin que les intéressés soient liés par les interdictions précises énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003.

³² Voir, par exemple, l'Accord entre le Libéria et l'Organisation des Nations Unies concernant le statut de la Mission des Nations Unies au Libéria, par. 27, et l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de Haïti concernant le statut de la Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti, par. 27.

³³ Voir Appendice XVII révisé des Conditions d'emploi des Volontaires des Nations Unies.

Membres des contingents nationaux

11. Les membres militaires des contingents nationaux relèvent de la compétence exclusive de leur État d'envoi aux fins de l'exercice de la compétence pénale ou disciplinaire en ce qui concerne les infractions commises dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Néanmoins, leurs codes de conduite peuvent être prescrits par l'Organisation des Nations Unies (dans l'exercice de son autorité ou de son contrôle opérationnel) ainsi que par les règlements de l'État d'envoi. Bien que la circulaire du Secrétaire général de 2003 ne s'applique pas directement aux membres des contingents, la première partie du présent rapport indique comment les normes énoncées dans la circulaire de 2003 peuvent être rendues applicables aux membres des contingents nationaux durant la période précédant la signature d'un mémorandum d'accord, et indique également que des négociations sont en cours pour incorporer la circulaire de 2003 au modèle de mémorandum d'accord ou document équivalent.

Annexe III

Nous, membres du personnel de maintien de la paix

L'Organisation des Nations Unies est l'expression des aspirations de tous les peuples du monde vers la paix.

La Charte des Nations Unies exige, dans cette optique, que chacun des membres du personnel de l'Organisation possède les plus hautes qualités d'intégrité et se montre irréprochable dans sa conduite.

Nous nous conformerons aux principes du droit international humanitaire intéressant les forces chargées des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'aux dispositions applicables de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui régleront en toutes circonstances notre action.

En tant qu'ambassadeurs des Nations Unies et, chacun, de notre propre pays, nous sommes ici pour aider à surmonter les séquelles du conflit. Il nous faut donc être prêts à satisfaire à des exigences spéciales, tant dans notre vie publique que dans notre vie privée, afin d'accomplir l'œuvre et de poursuivre les idéaux de l'ONU.

Certains privilèges et immunités nous seront octroyés, en vertu d'accords négociés entre l'Organisation et le pays hôte, à seule fin de faire que nous puissions mener à bien notre tâche de maintien de la paix. La communauté internationale, de même que la population locale, attendront beaucoup de nous, et nos actes, notre comportement et nos propos seront passés au crible.

Nous nous attacherons à :

- Nous comporter en professionnels en toutes circonstances;
- Faire en sorte que les buts des Nations Unies soient atteints;
- Bien comprendre le mandat et la mission qui nous sont assignés et à en assurer l'accomplissement;
- Respecter l'environnement du pays hôte;
- Respecter les lois du pays hôte et les us et coutumes de la population locale, qu'il s'agisse de sa culture, de sa religion, de ses traditions ou de la manière dont elle conçoit les rôles de l'homme et de la femme;
- Traiter les habitants du pays hôte avec respect, courtoisie et considération;
- Agir en toutes circonstances avec impartialité, intégrité, indépendance et tact;
- Soutenir et aider les infirmes, les malades et les faibles;
- Respecter la chaîne de commandement des Nations Unies et obéir à nos supérieurs;
- Respecter tous les membres de la mission, quels que soient leur statut, leur grade, leur origine ethnique ou nationale, leur race, leur sexe ou leurs croyances;
- Aider et encourager les autres membres du personnel de maintien de la paix à se conduire comme il convient;

- Signaler tous les actes constitutifs d'exploitation ou d'abus sexuels;
- Surveiller notre tenue et nos manières en toutes circonstances;
- Rendre dûment compte des sommes d'argent et des biens qui nous seront confiés;
- Prendre soin du matériel dont nous aurons la responsabilité.

Nous veillerons à ne jamais :

- Ternir l'image de l'ONU ou de notre pays en nous conduisant de façon répréhensible, en manquant à nos devoirs ou en abusant de nos attributions de membres du personnel de maintien de la paix;
- Entreprendre quoi que ce soit qui puisse compromettre la mission;
- Abuser de l'alcool, faire usage ou trafic de stupéfiants ou autres drogues;
- Faire des communications non autorisées à des instances extérieures, déclarations à la presse comprises;
- Divulguer à mauvais escient ou faire usage d'éléments d'information dont nous aurons eu connaissance dans l'exercice de nos fonctions;
- Avoir recours à la violence s'il n'y a pas lieu ou menacer quiconque se trouve en détention;
- Commettre d'actes d'abus ou d'exploitation, qu'ils soient d'ordre sexuel, physique ou psychologique, envers la population locale, en particulier envers les femmes et les enfants;
- Commettre d'actes d'exploitation ou d'abus sexuels, avoir de relation sexuelle avec un enfant (toute personne âgée de moins de 18 ans) ou échanger de l'argent, un emploi, des biens ou des services contre une relation sexuelle;
- Être discourtois ou impolis avec le public;
- Endommager volontairement les biens ou le matériel de l'ONU ou en faire mauvais usage;
- Utiliser un véhicule à des fins illégitimes ou sans autorisation;
- Acquérir des souvenirs illicites;
- Prendre part à des activités illégales ou répréhensibles ou accepter la corruption;
- Chercher à tirer profit personnel de notre situation, prétendre à des avantages auxquels nous n'avons pas droit ou en accepter.

Nous sommes conscients que le non-respect des présentes directives pourrait avoir pour conséquences de :

- Jeter le discrédit sur l'ONU;
- Compromettre l'accomplissement de la mission;
- Déprécier notre statut de membres du personnel de maintien de la paix et compromettre notre sécurité; et de donner lieu à des mesures administratives ou une action disciplinaire ou pénale.

Annexe IV

Code de conduite du personnel de maintien de la paix des Nations Unies

1. Conduis-toi en toutes circonstances de manière à faire honneur à l'Organisation des Nations Unies et aux principes qu'elle représente et à les faire respecter, ce qui suppose que tu aies foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de personne humaine et dans l'égalité des droits des hommes et des femmes. Ne te livre à aucune activité incompatible avec l'exercice de tes fonctions. Exerce tes fonctions avec professionnalisme et discipline.
2. Maintiens les plus hautes qualités d'intégrité dans ta vie professionnelle et personnelle. L'intégrité comprend des qualités comme l'honnêteté, l'équité, la franchise, l'impartialité et l'incorruptibilité.
3. Respecte les lois du pays hôte; respecte les traditions, coutumes, religion, culture et l'environnement locaux; et honore tes obligations privées, notamment les ordonnances des tribunaux compétents.
4. Ne sollicite, ne donne ni n'accepte aucune faveur, aucun cadeau ni aucune récompense matérielle d'aucune source extérieure, y compris les habitants du pays hôte, en rapport avec l'exercice de tes fonctions.
5. Ne sollicite ni n'accepte d'instructions au sujet de l'exercice de tes fonctions d'aucune source extérieure à la mission.
6. Traite tes collègues avec courtoisie et considération, quels que soient leur statut, leur origine ethnique ou nationale, leur race, leur sexe ou leurs croyances. Traite les habitants du pays hôte avec respect. Protège et soutiens les populations vulnérables, en particulier les femmes et les enfants.
7. Les actes ci-après sont notamment interdits : tout traitement cruel, humiliant ou dégradant; le viol; les violences sexuelles; l'échange d'argent, d'emploi, de biens ou de services contre une relation sexuelle; la traite des personnes; toute activité sexuelle avec un enfant (toute personne âgée de moins de 18 ans); le vol; la contrebande; la fraude; toute pratique illégale, corrompue ou irrégulière; l'abus d'alcool; l'usage ou le trafic de drogues; et toute forme de discrimination ou de harcèlement sexuel.
8. Prends soin des véhicules, des biens et du matériel de l'Organisation des Nations Unies et utilise-les aux seules fins autorisées. Rends dûment compte des sommes d'argent et des avoirs appartenant à l'Organisation des Nations Unies.
9. Fais preuve de la plus grande discrétion dans le maniement des informations confidentielles et des éléments dont tu as eu connaissance dans l'exercice de tes fonctions. À moins d'y avoir été autorisé, ne divulgue les informations dont tu as eu connaissance en raison de ta situation officielle à aucune personne ou entité extérieure à la mission.
10. Obéis à tes supérieurs de l'Organisation des Nations Unies et respecte la hiérarchie. Veille à ce que les présentes règles soient observées par ceux qui sont placés sous ta supervision.