



Assemblée générale

Distr. générale
24 mars 2005
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 77 de l'ordre du jour

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

Lettre datée du 24 mars 2005, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général

Depuis des décennies, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies apportent la paix et la stabilité à des pays qui sortent de la guerre. Les femmes et les hommes qui se mettent au service de la bannière bleue le font dans des conditions difficiles et souvent dangereuses. L'histoire du maintien de la paix est celle d'une grande œuvre collective et de sacrifices personnels.

Toutefois, ce tableau exemplaire a été terni par le comportement scandaleux de quelques individus. En particulier, les révélations, en 2004, d'exploitation et d'abus sexuels imputables à un nombre substantiel de personnels de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo ont gravement porté atteinte à l'image du maintien de la paix. Des actes aussi odieux violent l'obligation fondamentale de prudence et de diligence à laquelle tous les personnels de maintien de la paix des Nations Unies sont tenus envers la population locale qu'ils ont pour mission de servir.

Lorsque les allégations contre des personnels de maintien de la paix en République démocratique du Congo ont fait surface, il est clairement apparu que les mesures actuellement en place pour combattre l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix étaient manifestement insuffisantes et qu'un changement d'approche fondamentale était nécessaire. J'ai entrepris un processus d'examen afin de déterminer la nature et l'étendue du problème et de le résoudre. Dans un premier temps, en juillet 2004, j'ai invité S. A. R. le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Représentant permanent de la Jordanie, à me servir de conseiller et à m'aider à chercher les moyens de résoudre le problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. En tant que Représentant permanent d'un important pays fournisseur de contingents militaires et de police et ancien membre de la composante civile d'opérations de maintien de la paix, le Prince Zeid était particulièrement bien placé pour comprendre le problème et suggérer des solutions. Lorsque, dans son rapport de 2005 (A/59/19), le Comité spécial des opérations de maintien de la paix m'a prié de



présenter un rapport complet comprenant des recommandations sur la question de l'exploitation et des abus sexuels imputables aux personnels de maintien de la paix des Nations Unies, c'est donc au Prince Zeid que j'ai demandé de l'établir. C'est ce rapport que je vous présente maintenant. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le faire distribuer aux membres de l'Assemblée générale.

Le rapport dont vous êtes saisi est la première analyse approfondie du problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Il contient des recommandations audacieuses adressées à la fois au Secrétariat et aux États Membres. Pour la formulation de ces recommandations, le Prince Zeid s'est appuyé sur les nombreuses consultations qu'il a eues avec des fonctionnaires du Secrétariat et des représentants des pays fournisseurs de contingents militaires et de police qui mettent à disposition le plus grand nombre de militaires et de policiers, ainsi que sur les observations qu'il a pu faire lorsqu'il s'est rendu auprès de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo du 24 octobre au 3 novembre 2004.

J'estime que l'analyse du Prince Zeid rend compte de façon équitable et honnête d'un grave problème. Je souscris pleinement à toutes les recommandations portant sur les quatre grands thèmes du rapport :

- Les règles actuelles établissant les normes de conduite;
- Les enquêtes;
- La responsabilité de l'Organisation et des personnels d'encadrement civils et militaires;
- La responsabilité disciplinaire, pécuniaire et pénale individuelle.

Résoudre le problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies est la responsabilité commune de l'Organisation et des États Membres, et seule une action résolue de la part à la fois du Secrétariat et des États Membres permettra d'y arriver. Il nous faudra travailler en étroite coopération et trouver ensemble des moyens novateurs pour progresser. Je m'engage à faire tout mon possible pour appliquer les réformes nécessaires qui sont de mon ressort, ce qui ira bien au-delà des mesures initiales qui ont été prises pour mieux faire connaître les normes de conduite des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix et les faire respecter. Je demande également aux États Membres de faire preuve de détermination et de fournir sans retard au Secrétariat et aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies les ressources nécessaires pour mettre en place les importantes réformes requises.

L'application des recommandations énoncées dans le rapport rendra les opérations de maintien de la paix mieux à même de promouvoir une plus grande généralisation de la bonne conduite et de la discipline, et de mieux responsabiliser les personnels d'encadrement civils et militaires dans ce domaine. Le problème de l'exploitation et des abus sexuels n'étant pas limité aux opérations de maintien de la paix, le rapport offre également de nombreuses idées novatrices qui pourraient être applicables au reste du système des Nations Unies

Le maintien de la paix dans les opérations des Nations Unies est une noble vocation qui fait partie intégrante de l'action mondiale visant à maintenir la paix et la sécurité. Il faudra commencer par éliminer l'exploitation et les abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix, puis empêcher que le problème

ne se repose. Je voudrais adresser au Prince Zeid mes sincères remerciements et lui donner l'assurance de ma gratitude pour avoir élaboré ce rapport, qui, j'en suis certain, donnera le coup d'envoi à un processus de réforme qui permettra d'atteindre cet objectif.

(Signé) Kofi **Annan**

Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		5
I. Le problème replacé dans son contexte	1–13	9
II. Les règles	14–27	13
Le problème	14	13
Récapitulation du statut et des règles de conduite des personnels de maintien de la paix	15–22	13
Recommandations	23–27	15
III. L'enquête	28–36	17
Le problème	28–30	17
Recommandations	31–36	18
IV. Responsabilité de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire	37–65	20
Le problème	37	20
Recommandations	38–65	20
V. Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire et pénale individuelle	66–93	28
Le problème	66–67	28
Recommandations	68–93	29
VI. Conclusion	94–95	36
 Annexe		
Personnel des opérations et missions de maintien de la paix des Nations Unies : statut, règles de conduite et règles disciplinaires		38
Personnel de l'ONU	A.1–A.13	38
Personnel de la police civile des Nations Unies et observateurs militaires	A.14–A.26	42
Soldats des contingents nationaux	A.27–A.35	45
Volontaires des Nations Unies	A.36–A.39	47
Consultants et vacataires	A.40–A.43	48

Résumé

La première partie du rapport retrace l'histoire du problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix. Après avoir évoqué ses principales causes et ses effets sur les victimes, elle décrit les difficultés rencontrées pour prendre des mesures contre les auteurs présumés. Le rapport affirme qu'il est temps que l'Organisation des Nations Unies prenne des mesures effectives pour mettre un terme à l'exploitation et aux abus sexuels.

Le problème de l'exploitation et des abus sexuels est traité essentiellement sous quatre angles : les règles de l'Organisation sur le sujet (deuxième partie); les procédures d'enquête de l'Organisation (troisième partie); la responsabilité civile de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire, qui sont tenues de prendre des mesures effectives pour combattre l'exploitation et les abus sexuels, et la responsabilité personnelle de ceux qui enfreignent les règles de l'Organisation (quatrième partie); la responsabilité pénale (cinquième partie).

Les règles de l'Organisation. Il est relevé dans la deuxième partie que les difficultés rencontrées face à l'exploitation et aux abus sexuels sont aggravées par le fait qu'une opération de maintien de la paix peut comporter jusqu'à cinq catégories de personnel, régies par des règles différentes qui sont brièvement décrites (voir l'annexe pour une description plus détaillée). En particulier, les pays fournisseurs de contingents sont responsables du comportement et de la discipline de leurs troupes. L'Assemblée générale devrait appliquer les règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général relative aux dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13) à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix des Nations Unies : police civile; observateurs militaires; membres des contingents nationaux; Volontaires des Nations Unies; consultants et vacataires. En outre, l'Assemblée devrait décider que ces normes, ainsi que celles énoncées dans les publications intitulées « Code de conduite du Casque bleu : Dix règles » et « Nous, soldats de la paix », doivent être incorporées dans tout mémorandum d'accord conclu par l'Organisation avec tout pays fournisseur de contingents et que ces pays sont tenus de faire en sorte qu'elles lient les militaires de leurs contingents. Ces règles devraient être aisément consultables par tous les membres des missions de maintien de la paix et être publiées sous forme de fiches distribuées aux contingents; enfin, les pays fournisseurs de contingents et le Secrétaire général devraient coopérer afin d'en assurer la publication, sans frais pour l'ONU, dans la langue des contingents.

Les enquêtes de l'Organisation. Il est souligné dans la troisième partie que des compétences spécialisées sont nécessaires pour les enquêtes sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels. La création d'un mécanisme d'enquête permanent composé de spécialistes qui seront chargés d'enquêter sur les cas complexes de faute grave, y compris l'exploitation et les abus sexuels, est recommandée. De plus, un spécialiste du droit militaire, de préférence un procureur, du pays concerné, devrait participer à toute enquête concernant des membres du contingent que celui-ci a fourni, afin de veiller à ce que les éléments de preuve soient recueillis d'une façon compatible avec le droit interne du pays en question de sorte qu'une procédure puisse être intentée s'il apparaît qu'il y a eu faute. Il est également recommandé que le mémorandum d'accord exige que le pays ayant fourni le contingent communique

les informations issues de toute enquête menée sur l'incident par le contingent lui-même. Les pays fournisseurs de contingents devraient tenir des cours martiales sur place car cela faciliterait l'accès aux témoins et aux éléments de preuve dans la zone de la mission. Les pays fournisseurs de contingents dont la législation n'autorise pas la tenue de cours martiales sur place devraient envisager de la réformer.

Responsabilité de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire. La partie IV du rapport examine la responsabilité de l'Organisation pour les opérations de maintien de la paix et l'obligation qui incombe donc à celle-ci de prendre des mesures raisonnables pour chercher à éliminer le problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Est également examinée la responsabilité des hiérarchies civile et militaire en ce qui concerne l'application des programmes et politiques adoptés par l'Organisation.

La responsabilité de l'Organisation. Une série de mesures est recommandée pour contribuer à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les missions de maintien de la paix, dont une sérieuse formation, un programme efficace d'ouverture à la population locale, un système de collecte des données permettant de suivre le déroulement des enquêtes et les mesures prises en réponse aux allégations d'exploitation et d'abus sexuels, et la création de quelques postes à plein temps au Siège et sur le terrain pour coordonner l'action des missions sur ces questions. Est également recommandée la prise de mesures spécifiques à chaque mission pour s'attaquer au problème ainsi que de mesures destinées à rendre la vie moins difficile pour le personnel des missions. Il est en outre recommandé qu'une assistance de base soit apportée par l'Organisation des Nations Unies aux victimes présumées.

La responsabilité des hiérarchies civile et militaire. Il est recommandé que les mesures visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels soient intégrées aux objectifs fixés aux fins de la notation et de l'évaluation des personnels d'encadrement civils et militaires. En outre, ces personnels devraient être notés en fonction de la réalisation effective de ces objectifs. Des recommandations analogues sont faites concernant la notation et l'évaluation par le commandant de la force des commandants des contingents et des officiers supérieurs. Les personnels d'encadrement civils et militaires qui prennent des mesures effectives pour résoudre le problème et qui font en sorte que les allégations d'exploitation et d'abus sexuels donnent lieu aux enquêtes voulues doivent être récompensés. Ceux qui échouent doivent être révoqués.

Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire et pénale individuelle. La section V du rapport traite de la responsabilité individuelle en cas de violation des règles édictées par l'ONU interdisant l'exploitation et les abus sexuels.

Suites disciplinaires. Il est recommandé que des sanctions sévères soient prises contre les membres des missions de maintien de la paix des Nations Unies qui enfreignent les règles de l'Organisation interdisant l'exploitation et les abus sexuels. L'Assemblée générale devrait définir l'exploitation et les abus sexuels comme constituant des fautes graves au sens du Statut du personnel, pour bien marquer que les États Membres ne sauraient tolérer de tels actes. Elle devrait aussi demander au Secrétaire général d'instituer pour ces infractions une procédure accélérée prévoyant la suspension sans traitement, lorsqu'il y a lieu. Il est recommandé en outre que le modèle de memorandum d'accord entre l'ONU et les pays qui fournissent des

contingents prévoient que chacun de ces pays s'engage à saisir ses autorités civiles ou militaires compétentes, pour d'éventuelles poursuites, conformément à son droit interne, si une enquête menée avec sa participation par le Département des opérations de maintien de la paix révèle qu'un membre de son contingent s'est livré à des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels, et à informer le Secrétaire général des suites de l'affaire.

Responsabilité pécuniaire individuelle. Il est recommandé que les membres des missions de maintien de la paix des Nations Unies qui se livreraient à l'exploitation ou à des abus sexuels soient tenus pécuniairement responsables du préjudice subi par les victimes. Il est recommandé en particulier que l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général à ordonner, lorsqu'il y a lieu, des tests d'ADN et autres tests d'identification pour établir la paternité des enfants dont il est allégué qu'ils ont été conçus par des membres d'une mission de maintien de la paix, afin que les responsables puissent être mis dans l'obligation de participer aux frais d'entretien de ces enfants.

Responsabilité pénale des soldats des contingents nationaux. Le modèle de mémorandum d'accord devrait prévoir expressément qu'un pays qui fournit un contingent doit faire en sorte que les membres de celui-ci soient tenus d'observer la législation locale. Le modèle d'accord sur le statut des forces présume que le Secrétaire général obtiendra de chaque État qui propose de fournir un contingent l'assurance formelle qu'il exercera sa juridiction pénale sur les membres de celui-ci en contrepartie de l'immunité qui leur sera accordée par l'État hôte en vertu de l'accord sur le statut des forces, mais en fait cette assurance n'est plus exigée par une clause expresse. Cette clause devrait être réintroduite dans le modèle de mémorandum d'accord, afin qu'un pays qui fournit un contingent soit juridiquement tenu de considérer comme pouvant donner lieu à des poursuites les actes commis par des membres de son contingent qui relèvent de l'exploitation ou des abus sexuels et sont qualifiés d'infractions par sa législation ou celle de l'État hôte. Le modèle de mémorandum d'accord devrait en outre prévoir qu'un État qui fournit un contingent a l'obligation de rendre compte des mesures qu'il prend pour donner suite à une affaire qui lui est déférée à l'issue d'une enquête menée par l'ONU avec sa participation. L'Assemblée générale est invitée à décider que dorénavant, l'une des conditions nécessaires de l'acceptation de l'offre faite par un pays de fournir un contingent pour une opération de maintien de la paix sera qu'il s'engage à assumer ces obligations.

Responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission. Les fondateurs de l'Organisation n'entendaient pas que les fonctionnaires (les membres du personnel de l'ONU ont le statut de fonctionnaires) et les experts en mission (les officiers de la police civile et les observateurs militaires ont le statut d'experts en mission) excipent de leurs privilèges et immunités pour se soustraire à des poursuites pénales devant des tribunaux nationaux pour les infractions qu'ils commettent sur le territoire d'un État où se déroule une opération des Nations Unies. Toutefois, il n'est pas toujours possible de lever l'immunité de juridiction des intéressés du fait que dans certains des pays où se déroulent des opérations de maintien de la paix, les institutions judiciaires ne fonctionnent plus. En pareil cas, des poursuites contre un fonctionnaire ou un expert en mission dont il est allégué qu'il a commis des infractions sur le territoire de l'État hôte ne sont possibles que si

l'État dont il a la nationalité a conféré à ses tribunaux la compétence extraterritoriale requise et si lesdits tribunaux peuvent en l'espèce exercer effectivement cette compétence. Les cas où ces conditions sont réunies semblent être l'exception plutôt que la règle. Il est donc recommandé que le Secrétaire général constitue un groupe d'experts chargé de le conseiller sur la possibilité de rédiger un instrument international ou d'utiliser d'autres moyens pour faire en sorte que le personnel des Nations Unies s'expose à des poursuites pénales pour les actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels et répondant à la qualification d'infractions. Si le groupe retenait la possibilité de rédiger un instrument international, l'Assemblée générale pourrait renvoyer la question soit à la Sixième Commission, soit à une commission ad hoc qu'elle chargerait tout spécialement de la rédaction de cet instrument.

I. Le problème replacé dans son contexte

1. Le maintien de la paix par les Nations Unies a été conçu peu après la création de l'Organisation pour surveiller les cessez-le-feu et l'application des accords de paix, tout d'abord en ayant recours à des observateurs non armés puis, à partir de 1956 également, à des bataillons armés. En 1960, avec la création de l'Opération des Nations Unies au Congo, le maintien de la paix par les Nations Unies a considérablement évolué, passant de la simple surveillance à la fourniture d'une large gamme d'assistance technique à un État ayant désespérément besoin d'un soutien. Cette forme de maintien de la paix pluridimensionnelle a marqué un tournant pour l'Organisation. Mais les efforts consentis au Congo étaient tellement énormes qu'il a fallu attendre 1989, avec la formation du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie, pour que ce type de maintien de la paix soit de nouveau pratiqué. Par la suite, la majorité des opérations de maintien de la paix des Nations Unies mises sur pied par le Conseil de sécurité ont exécuté diverses tâches en sus de la surveillance.

2. L'un des thèmes récurrents dans l'histoire de l'Organisation est la mesure dans laquelle les personnels de maintien de la paix, se laissant abuser par des conditions qui, au quotidien, peuvent sembler rassurantes, ont souvent du mal à réaliser les risques auxquels ils sont exposés. En d'autres termes, ces personnels croient souvent qu'une situation qui est loin d'être normale l'est. Et c'est cette incapacité, pour bon nombre d'entre eux, de réaliser la mesure dans laquelle la société est traumatisée et vulnérable qui est à l'origine de bien des problèmes dont il est question dans le présent rapport. Le maintien de la paix est – et sera toujours – dangereux, difficile et exceptionnel, et aucun participant ne devrait présumer qu'il se trouve dans une situation « normale ».

3. Les Nations Unies peuvent s'enorgueillir d'avoir aidé, grâce à leurs missions de maintien de la paix, de nombreux États et de nombreux peuples à émerger d'un conflit avec l'espoir d'un avenir meilleur. De nombreux personnels de maintien de la paix ont donné leur vie pour réaliser cet objectif, et leur action et leurs sacrifices ne doivent pas être oubliés. Mais malgré le rôle remarquable que les personnels de maintien de la paix des Nations Unies ont joué au cours du dernier demi-siècle, il y en aura malheureusement toujours pour enfreindre les codes de conduite et jeter ainsi le discrédit sur ceux qui ont donné leur vie pour la cause de la paix. L'exploitation et les abus sexuels par des militaires, des policiers civils et des personnels civils de maintien de la paix ne sont pas un nouveau phénomène. De tels agissements englobent une large gamme de comportements allant de la violation des normes de conduite édictées par l'Organisation, telles que la sollicitation de prostituées adultes, qui peut être légale dans certains pays, à des actes qui seraient considérés, dans n'importe quel pays, comme une infraction pénale, tels que le viol et la pédophilie. Outre l'Organisation des Nations Unies, les médias et des organisations de défense des droits de l'homme, en particulier, ont dénoncé des faits d'exploitation et d'abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix dans des opérations allant de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, au début des années 90, au Cambodge et au Timor-Leste, au début et à la fin des années 90, en Afrique de l'Ouest en 2002 et en République démocratique du Congo en 2004.

4. Le 15 avril 2003, après avoir examiné le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels en Afrique de l'Ouest (A/57/465), l'Assemblée générale a adopté la résolution 57/306, dans

laquelle elle a prié le Secrétaire général de prendre des mesures en vue de prévenir l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations humanitaires et de maintien de la paix. Elle a demandé au Secrétaire général et aux pays fournisseurs de contingents de faire en sorte que tous les personnels auteurs de tels actes aient à en répondre. Le 15 octobre 2003, le Secrétaire général a promulgué des règles détaillées interdisant l'exploitation et les abus sexuels qui lient tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, quel que soit leur type de nomination (ST/SGB/2003/13).

5. À la section 1 de la circulaire, l'« exploitation sexuelle » est définie comme « le fait d'abuser ou de tenter d'abuser d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, y compris, mais non exclusivement, en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique ». Quant à l'« abus sexuel », il est défini comme « toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une telle atteinte constituant aussi l'abus sexuel ».

6. La prostitution et les autres formes d'exploitation sexuelle dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sont particulièrement choquantes car l'Organisation des Nations Unies a reçu pour mandat d'intervenir auprès d'une société brisée pour l'aider, et non pas pour trahir la confiance placée en elle par la population locale. De plus, l'Organisation ne devrait en aucune façon accroître les souffrances des couches vulnérables de la population, qui a souvent subi les effets dévastateurs de la guerre ou d'un conflit civil. Par exemple, en République démocratique du Congo, il semblerait que l'exploitation et les abus sexuels se traduisent essentiellement par l'échange de faveurs sexuelles contre de l'argent (en moyenne 1 à 3 dollars par rapport), de la nourriture (consommée immédiatement ou troquée ultérieurement), ou des emplois (en particulier de journalier). Certaines jeunes filles avec lesquelles je me suis entretenu en République démocratique du Congo ont parlé de « viol déguisé en prostitution », voulant dire par là qu'elles avaient été violées et qu'on leur avait par la suite donné de l'argent ou de la nourriture pour conférer au viol l'apparence d'un rapport consensuel. Une fois que des jeunes filles sont placées dans une telle situation, il se crée un rapport de dépendance qui tend à les enfoncer toujours plus profondément dans la prostitution, avec son cortège de violence, de désespoir, de maladie et de dépendance toujours plus forte. L'une des conséquences de l'exploitation et des abus sexuels est la présence de « bébés du maintien de la paix » abandonnés, à savoir d'enfants conçus et abandonnés par des personnels de maintien de la paix. En l'absence d'un appareil judiciaire opérationnel, la protection accordée aux citoyens de la plupart des pays contre ce type d'abus fait défaut. Cette conjonction de facteurs fait que les personnels de maintien de la paix sont d'autant plus tenus de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, comme l'exige du personnel des Nations Unies le paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte.

7. Le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué avoir en 2003 enquêté sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels portées contre cinq fonctionnaires et 19 militaires (A/58/777, par. 3). Le Secrétaire général a noté que le Secrétariat était conscient que les informations recueillies sur des cas d'exploitation et d'abus sexuels commis par des personnels rattachés à l'Organisation des Nations Unies ne reflétaient pas nécessairement la véritable étendue de ces faits déplorables, que les procédures de recours et les mécanismes d'assistance aux victimes n'étaient pas encore au point, et que des efforts considérables devraient être entrepris pour

mettre en place un système afin que les fautes de ce type soient systématiquement signalées et qu'il soit effectivement donné suite aux signalements (ibid., par. 4).

8. À la suite des améliorations apportées au mécanisme de plainte de l'Organisation, le nombre d'allégations dirigées contre des personnels de maintien de la paix qui ont été reçues a considérablement augmenté. Entre mai et septembre 2004, la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) a reçu 72 allégations d'exploitation et d'abus sexuels (68 portées contre des militaires et 4 contre des personnels civils) qui ont par la suite fait l'objet d'une enquête du Bureau des services de contrôle interne¹. Face à cette multiplication des affaires, le Secrétaire général m'a invité à l'aider à déterminer la nature et l'étendue du problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les missions de maintien de la paix. En octobre 2004, je me suis rendu en République démocratique du Congo, en particulier à Bunia, et j'ai pu constater que l'exploitation et les abus sexuels étaient répandus et étaient le fait à la fois de civils et de personnels en uniforme. L'exploitation et les abus sexuels paraissaient être bien ancrés, ce qui montrait l'insuffisance des mesures actuellement en place pour combattre le problème dans les opérations de maintien de la paix.

9. En 2004, le Département des opérations de maintien de la paix a reçu 16 allégations portées contre des civils, 9 contre des policiers civils et 80 contre des militaires, soit 105 allégations au total. La majorité des allégations portaient sur des rapports sexuels avec des mineurs de moins de 18 ans (45 %) et avec des prostituées adultes (31 %). Les allégations de viol et d'agression sexuelle représentaient respectivement 13 % et 5 % du total. Les 6 % restants portaient sur d'autres formes d'exploitation et d'abus sexuels définis dans la circulaire du Secrétaire général de 2003.

10. L'exploitation et les abus sexuels ternissent l'image et portent atteinte à la crédibilité d'une opération de maintien de la paix et sèment dans l'esprit de la population locale le doute quant à l'impartialité de celle-ci, ce qui à son tour peut très bien entraver l'exécution de son mandat. La mauvaise discipline engendrée par l'exploitation et les abus sexuels compromet aussi l'efficacité de l'opération de maintien de la paix, en particulier en temps de crise. De plus, les faits d'exploitation et d'abus sexuels peuvent constituer des violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, ou des deux². En fait, une opération de maintien de la paix ne peut légitimement conseiller un gouvernement sur le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et la réforme de ses systèmes juridique et judiciaire, si ses propres personnels de maintien de la paix commettent des faits d'exploitation et d'abus sexuels, y compris des crimes tels que le viol. L'inconduite sexuelle de la part des

¹ Le 5 janvier 2005, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a indiqué (voir A/59/661) qu'il avait classé 44 affaires car les victimes ou les témoins n'avaient pu être identifiés. Il avait fait rapport sur 20 affaires dans lesquelles étaient impliqués 51 militaires, dont l'un avait initialement été classé dans la catégorie des civils. Le BSCI a estimé que dans cette affaire, les allégations étaient pleinement justifiées. En ce qui concerne les autres affaires, il a estimé que dans deux cas, les éléments de preuve étaient convaincants, mais dans 11 autres cas, les allégations n'avaient pu être corroborées, malgré l'existence d'éléments indiquant qu'il y avait eu exploitation et abus sexuels. Aucun Casque bleu n'avait reconnu les faits.

² Voir *Les femmes, la paix et la sécurité : étude présentée par le Secrétaire général en application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité*, chap. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.IV.1).

personnels de maintien de la paix peut exposer ceux-ci, ainsi que la mission, au chantage et à des représailles, en particulier lorsque le pays a basculé dans l'état de non-droit. De plus, une telle inconduite accroît l'incidence des problèmes médicaux, y compris le risque de contracter ou de transmettre des maladies sexuellement transmissibles et le VIH/sida. Les victimes souffrent fréquemment de traumatismes psychologiques dus à leur expérience. Les victimes et les enfants « du maintien de la paix » abandonnés risquent d'être rejetés par leur famille et leur communauté et de ne recevoir de celles-ci aucun soutien (économique, social, émotionnel, etc.). Cela peut, à son tour, pousser les victimes, afin d'assurer leur survie et celle de leurs enfants, à entrer avec des personnels de maintien de la paix ou d'autres, dans de nouvelles relations où elles sont exploitées.

11. De gros efforts sont actuellement faits dans les opérations de maintien de la paix pour combattre l'exploitation et les abus sexuels. Mais il s'agit de mesures ad hoc qui sont insuffisantes pour résoudre le problème. Ce qu'il faut, c'est un changement radical dans la façon dont celui-ci est abordé dans le contexte du maintien de la paix. Sont suggérées dans le présent rapport des mesures pouvant être immédiatement prises à la fois par le Secrétaire général et par les États Membres en vue de mieux prévenir cette violation particulièrement choquante des droits humains de la population locale, de mieux la dépister et de mieux y répondre, ainsi que des mesures en vue d'une réforme sur le long terme.

12. Les rapports du Bureau des services de contrôle interne sur l'Afrique de l'Ouest et sur Bunia indiquent qu'il est difficile d'identifier les auteurs parce que les victimes sont souvent des jeunes femmes ou des enfants effrayés et peu instruits qui ont des difficultés à identifier leurs assaillants étrangers. En outre, en cas de prostitution, il n'y a pas d'incitation économique à dénoncer les faits. On voit donc que même si l'Organisation des Nations Unies se doit de prendre des mesures contre les auteurs, il est crucial qu'elle se concentre sur les mesures de prévention.

13. Durant mon séjour en République démocratique du Congo, des organisations de femmes ont appelé mon attention sur un certain nombre de facteurs qui, selon elles, contribuent à l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants et aux abus sexuels à leur encontre. Parmi ces facteurs, certains n'ont rien à voir avec la Mission : l'effilochement du tissu social en raison du conflit qui prive beaucoup d'enfants de tout soutien familial et laisse de nombreux autres quasiment livrés à eux-mêmes; l'étendue de la misère; le manque de possibilités d'emploi; la fréquence de la violence sexuelle dirigée contre les femmes et les enfants pendant le conflit civil alliée à la discrimination contre les femmes et les filles, qui débouchent sur une certaine acceptation par la population locale de comportements violents ou exploiteurs à leur encontre; et l'absence d'un système juridique et judiciaire en état de fonctionner, qui crée un environnement dans lequel règne de facto l'impunité. Ces mêmes facteurs se retrouvent, dans une certaine mesure, sur de nombreux autres théâtres d'opérations de maintien de la paix. D'un autre côté, au sein de la MONUC, le personnel semblait estimer que pas grand-chose n'était fait pour s'attaquer effectivement au problème. Le sentiment était que ceux qui oseraient dénoncer les abus ne seraient pas protégés. Les normes de conduite édictées par l'Organisation des Nations Unies étaient peu connues, et les membres des contingents ne disposaient pas d'installations récréatives adéquates et passaient de longues périodes séparés de leur famille et de leur communauté d'origine. Je me suis appuyé sur cette expérience, ainsi que sur les nombreuses consultations que j'ai eues avec des représentants des pays qui mettent à disposition le plus grand nombre de militaires

et de policiers et avec des membres du Secrétariat, pour formuler les recommandations ci-après.

II. Les règles

Le problème

14. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut comporter une composante civile, une composante militaire et une composante de police civile. Ces composantes sont régies par des règles différentes et soumises à des procédures disciplinaires différentes car elles ont chacune un statut juridique distinct. La circulaire du Secrétaire général de 2003 ne s'applique pas directement à toutes ces catégories. C'est là une sérieuse lacune. Ces questions techniques sont décrites en détail en annexe. On trouvera ci-après une brève récapitulation.

Récapitulation du statut et des règles de conduite des personnels de maintien de la paix

15. Le personnel de l'Organisation des Nations Unies jouit du statut et des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale), qui indique également les conditions dans lesquelles l'immunité peut être levée par le Secrétaire général. Il est régi par les normes de conduite énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel et les textes administratifs (ou de « législation déléguée »), tels que les circulaires du Secrétaire général et les instructions administratives. Leur respect est assuré par la mise en œuvre des procédures disciplinaires de l'Organisation.

16. Des Volontaires des Nations Unies sont également employés dans les missions de maintien de la paix. Les récents accords sur le statut des forces³ leur étendent les privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires par la Convention générale. Les Volontaires des Nations Unies sont régis par leurs propres règles de conduite et soumis à leurs propres procédures disciplinaires.

17. Des vacataires et des consultants sont également employés par des missions de maintien de la paix. Ils sont soumis au droit local et sont liés par les normes énoncées dans les clauses contractuelles types de l'Organisation pour les vacataires et consultants.

18. Les membres de la police civile et les observateurs militaires ont le statut et les privilèges et immunités accordés aux experts en mission par la Convention générale (les officiers de liaison militaires et les officiers d'état-major militaires sont également considérés comme des experts en mission). La Convention générale régit les conditions dans lesquelles cette immunité peut être levée par le Secrétaire général. Les policiers civils et les observateurs militaires signent un « engagement » par lequel ils acceptent d'être liés par toutes les procédures, politiques, directives et autres textes administratifs et opérationnels types de la mission. Les experts en mission sont également régis par le « Règlement régissant le statut et les droits et

³ Voir l'annexe, par. A.2 à A.7, pour une récapitulation des dispositions pertinentes du modèle d'accord sur le statut des forces.

obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission » que l'Assemblée générale a promulgué dans sa résolution 56/280 du 27 mars 2002. Les policiers civils des Nations Unies sont aussi liés par les directives spécifiques à chaque mission émises par le chef de la police. Ces directives sont annexées aux principes directeurs du Département des opérations de maintien de la paix à l'intention des personnels de police civile qui sont mis à la disposition des pays qui fournissent des policiers. Les principes directeurs à l'intention des observateurs militaires énoncent des normes de conduite et sont également mis à la disposition des pays fournisseurs de contingents. Les normes de conduite à l'intention des policiers et des observateurs militaires sont énoncées dans les Directives du Département en matière disciplinaire applicables aux policiers civils et aux observateurs militaires, par lesquelles les policiers civils et les observateurs militaires conviennent d'être liés.

19. Les membres militaires des contingents nationaux jouissent des privilèges et immunités spécifiés dans l'accord sur le statut des forces ou, s'il n'en a pas été conclu, dans le modèle d'accord sur le statut des forces, que le Conseil de sécurité rend applicable à l'opération de maintien de la paix en attendant la conclusion d'un tel accord avec l'État hôte. Le modèle d'accord dispose que les membres militaires des contingents sont soumis en matière pénale et disciplinaire à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants. Toutefois, le Secrétaire général peut, à titre de mesure administrative, ordonner le rapatriement de tout membre militaire d'un contingent qui a été convaincu de faute grave à l'issue d'une enquête de la mission. Les pays fournisseurs de contingents ont, au fil des années, universellement accepté les normes de conduite générales énoncées dans les publications intitulées « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles » et « Nous, soldats de la paix ». La pratique a donc rendu ces normes générales applicables aux membres des contingents. Les procédures d'enquête de la mission en cas d'allégations portées contre un membre militaire d'un contingent sont énoncées dans les Directives du Département des opérations de maintien de la paix en matière disciplinaire applicables aux membres militaires des contingents nationaux, lesquelles sont mises à la disposition des pays fournisseurs de contingents.

20. Les directives spécifiques à chaque mission à l'intention des pays fournisseurs de contingents qui déploient des unités militaires, qui sont également mises à la disposition de ces pays, commencent à incorporer les interdictions concernant l'exploitation et les abus sexuels édictées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003. Les Directives sont annexées au mémorandum d'accord spécifique à chaque mission qui est conclu entre l'Organisation des Nations Unies et chaque pays fournisseur de contingents. Les dispositions de ces mémorandums d'accord sont contraignantes. En revanche, il est expressément précisé que le texte reproduisant les règles détaillées de la circulaire, annexé aux mémorandums, constitue des « directives » énonçant des arrangements administratifs et financiers généraux. Or l'on fait en droit une nette distinction entre « directives » et « règles » : les premières offrent un modèle général qui peut être ou ne pas être suivi selon les circonstances tandis que les secondes énoncent des normes qui doivent impérativement être suivies. Or un code de conduite – à plus forte raison s'il contient des interdictions détaillées édictées contre l'exploitation et les abus sexuels – ne peut qu'énoncer des règles contraignantes. Il ne saurait avoir le statut de « directives ».

21. 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. Mais ces documents ont tous un caractère général et ne donnent aucune indication spécifique quant aux faits d'exploitation et d'abus sexuels qui sont interdits. La circulaire de 2003 comble cette lacune en énonçant des interdictions détaillées. Elle a été favorablement accueillie par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité spécial)⁴ et par l'Assemblée générale dans la résolution 58/315 du 1^{er} juillet 2004, mais il convient de noter que la circulaire ne s'applique directement qu'au personnel de l'Organisation des Nations Unies.

22. On se trouve donc en présence d'une large mosaïque de dispositions concernant l'exploitation et les abus sexuels applicables, qui ont été élaborées à différentes époques et dont la force juridique varie. Comme on l'a noté plus haut, seuls les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont incontestablement liés par les interdictions édictées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003. Les policiers civils et les observateurs militaires conviennent d'être liés par des directives, qui, depuis environ la fin du deuxième semestre de 2004, récapitulent ces interdictions. La situation des membres militaires des contingents n'est pas claire. Les règles ne peuvent acquérir force obligatoire à leur égard qu'avec l'accord et après intervention des pays fournisseurs des contingents concernés.

Recommandations

Normes uniformes et contraignantes

23. Les interdictions édictées contre l'exploitation et les abus sexuels dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 devraient s'appliquer à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

24. Il est recommandé que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale que tous les personnels civils et les personnels en uniforme nommés ou engagés par l'Organisation des Nations Unies soient liés par les normes énoncées dans la circulaire de 2003 et que tous les personnels de maintien de la paix nommés par le Secrétaire général soient liés par des dispositions appropriées insérées dans leur contrat ou leur lettre de nomination. Il faudrait réviser l'« engagement » qui est signé par tout membre de la police civile et tout observateur militaire, de façon à y inclure expressément les normes énoncées dans la circulaire de 2003 et à en exiger le respect. Les conditions d'emploi des Volontaires des Nations Unies devraient reprendre ces normes et tous les Volontaires devraient être tenus, lorsqu'ils sont affectés à une mission, de signer une déclaration par laquelle ils s'engageraient à respecter celles-ci comme faisant partie de leurs conditions d'emploi. Les personnels de toutes les catégories susmentionnées doivent déclarer par écrit qu'ils comprennent qu'il sera immédiatement mis fin à leur affectation à l'Organisation des Nations Unies s'ils enfreignent ces interdictions.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 19 (A/58/19), par. 115.*

25. S'agissant des membres militaires des contingents, il est recommandé que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale d'adopter les normes énoncées dans la circulaire de 2003, de sorte qu'elles constituent un code de conduite uniforme pour tous les membres militaires des contingents nationaux participant à des opérations de maintien de la paix. Il est recommandé que l'Assemblée générale décide que ces normes seront incorporées au modèle de mémorandum d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les pays fournisseurs de contingents et que le modèle de mémorandum exige de ces pays qu'ils leur confèrent force obligatoire à l'égard des membres de leurs contingents. Il est recommandé que le Département des opérations de maintien de la paix s'emploie à obtenir la modification de tous les mémorandums d'accord existants de façon que de telles dispositions y soient insérées.

Publication des normes sous une forme aisément accessible

26. Une stratégie efficace de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels nécessite non seulement des règles contraignantes et dénuées de toute ambiguïté, mais aussi que celles-ci soient accessibles à tous les personnels de maintien de la paix. L'Organisation des Nations Unies a mis sur fiches les « Dix règles » et « Nous, soldats de la paix », mais uniquement dans les langues officielles de l'Organisation. Il est recommandé que le Secrétaire général fasse également mettre sur fiches les normes édictées dans la circulaire de 2003. Il est aussi recommandé que le Comité spécial demande au Secrétaire général et aux pays fournisseurs de contingents de coopérer aux fins de la publication de ces normes, ainsi que des interdictions portant spécifiquement sur l'exploitation et les abus sexuels, dans les langues des membres des contingents. Il est recommandé que les pays fournisseurs de contingents en fassent établir la traduction dans les langues utilisées par leurs contingents et que l'Organisation des Nations Unies les fasse mettre sur fiches aux frais de la mission concernée.

Résumé des recommandations

27. L'Assemblée générale devrait réitérer son approbation des normes énoncées dans la circulaire de 2003 et rendre celles-ci applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, sans exception. Elle devrait aussi demander au Secrétaire général de faire en sorte que tous les personnels civils soient liés par elles. En outre, elle devrait décider que ces normes et les normes énoncées dans les « Dix règles » et « Nous, soldats de la paix » seront insérées dans le modèle de mémorandum d'accord, et les pays fournisseurs de contingents devraient s'engager à leur conférer force obligatoire à l'égard de leurs personnels. Le Secrétaire général et les pays fournisseurs de contingents devraient coopérer pour faire distribuer aux personnels de ces derniers les normes énoncées dans la circulaire de 2003, ainsi que celles énoncées dans les « Dix règles » et dans « Nous, soldats de la paix », sous forme de fiches et dans la langue de ces personnels, la traduction devant être prise en charge par les pays fournissant les contingents et la publication des fiches devant être assurée par la mission aux propres frais de celle-ci.

III. L'enquête

Le problème

28. Ceux qui enfreignent les normes des Nations Unies doivent être punis. Il est tout aussi important, toutefois, de garder à l'esprit que le fait que des allégations ont été portées n'établit pas la culpabilité. Les pays fournisseurs de contingents se plaignent fréquemment que les mécanismes d'enquête actuels du Département des opérations de maintien de la paix (l'« enquête préliminaire », qui est la première réaction de la mission lorsqu'une inconduite est signalée, et le comité d'enquête constitué par la suite) ne font pas ressortir que les personnels sur lesquels portent les investigations doivent bénéficier de la présomption d'innocence. En outre, les pays fournisseurs de contingents se plaignent fréquemment que les éléments de preuve recueillis par les comités d'enquête des missions et au cours des enquêtes préliminaires, soit sont insuffisants au regard de leur droit interne pour être utilisés par la suite dans une procédure judiciaire ou devant une cour martiale, soit n'ont pas été recueillis selon des modalités conformes à leur législation. Il arrive fréquemment que le pays fournisseur du contingent n'obtienne même pas l'intégralité du dossier constitué par le comité d'enquête, l'Organisation ayant pour politique de ne pas communiquer de pièces qui risquent d'être utilisées par des tiers pour se retourner contre elle. Il n'est donc pas surprenant que les pays fournisseurs de contingents répugnent souvent à agir sur la base des procédures de l'Organisation. En outre, les missions de maintien de la paix n'ont généralement pas à leur disposition des experts pouvant les aider dans leurs investigations, et elles ne bénéficient pas non plus de l'aide d'un procureur du pays ayant fourni le contingent, qui pourrait leur indiquer ce qui est nécessaire au regard de la législation de ce pays pour poursuivre l'affaire.

29. Ces difficultés sont encore aggravées par le fait que les enquêtes préliminaires des missions et les comités d'enquête semblent, dans une certaine mesure, faire double emploi. D'après les Directives en matière disciplinaire applicables aux policiers civils et aux observateurs militaires, l'enquête préliminaire est menée pour établir les faits. Si elle semble indiquer que l'allégation de faute grave est fondée, le chef de la mission met en place un comité d'enquête qui aura pour tâche d'établir les faits et de déterminer les causes et la responsabilité dans l'incident et pourra faire des recommandations concernant les mesures administratives à prendre, y compris le rapatriement. Les Directives indiquent également que le comité d'enquête est un outil de gestion destiné à aider le chef de la mission à s'acquitter de ses responsabilités. Les procédures utilisées pour la police civile et les observateurs militaires sont les mêmes.

30. L'enquête préliminaire est également utilisée pour les fonctionnaires des Nations Unies. L'instruction administrative intitulée « Mesures et procédures disciplinaires révisées » dispose que s'il semble ressortir d'une enquête préliminaire qu'une allégation de faute est fondée, la question est renvoyée au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines qui décide s'il convient de retenir la faute contre le fonctionnaire. Il est donc clair que la qualité de l'enquête préliminaire est également cruciale pour les affaires disciplinaires concernant les fonctionnaires.

Recommandations

Mécanisme d'enquête professionnel

31. Il ne semble y avoir aucune raison de mener, au niveau de la mission, deux enquêtes pour établir les faits. Ce qui est crucial, en revanche, est qu'une enquête soit réalisée par des professionnels qui, le cas échéant, et en particulier lorsqu'il y a des indices d'activité criminelle, ont accès à des méthodes scientifiques modernes d'identification, telles que le relevé d'empreintes digitales, l'analyse des fibres, et l'analyse sanguine et d'ADN. L'accès à de telles techniques fait gagner en efficacité et peut contribuer à éliminer les fausses accusations ainsi qu'à établir la culpabilité. Le chef de mission peut tirer les conclusions nécessaires en matière de gestion d'un rapport établi par des professionnels, et les éléments de preuve réunis par des professionnels pourront sans doute être évalués en toute confiance et seront plus utiles au stade suivant de la procédure, qu'il s'agisse d'une procédure disciplinaire, d'une cour martiale ou d'une procédure pénale. Bien entendu, dans les cas patents, tels que ceux dans lesquels la culpabilité a été reconnue ou corroborée par un certain nombre de témoins indépendants, les enquêtes pourraient continuer d'être réalisées par des membres de la mission concernée.

32. Il est donc recommandé que, pour les affaires d'exploitation et d'abus sexuels, et pour les autres affaires d'une gravité comparable ou nécessitant la mise en œuvre de techniques d'enquête complexes, le Secrétaire général crée des corps d'enquêteurs professionnels permanents qui partageraient en partie le mécanisme administratif du Département des opérations de maintien de la paix, mais seraient néanmoins totalement indépendants de la structure de commandement du Département et des missions. L'enquête qui serait alors menée par le Département des opérations de maintien de la paix remplacerait l'enquête préliminaire et le comité d'enquête. Le corps d'enquêteurs, bien qu'indépendant de la mission, devrait avoir la priorité pour s'acquitter de son mandat dans la zone de la mission. En d'autres termes, la mission devrait coopérer pleinement avec lui et mettre ses installations à sa disposition de façon qu'il puisse effectivement mener ses investigations. De tels corps pourraient être établis sur une base régionale car il ne serait sans doute ni efficace ni faisable d'en avoir un dans chaque mission. Afin d'être indépendants de ceux sur lesquels ils feraient porter leurs investigations, les corps d'enquêteurs devraient rendre compte au Secrétaire général ou au Vice-Secrétaire général, une copie de chaque rapport devant être adressée, pour information, au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et au chef de la mission. En particulier, ils devraient être composés de professionnels ayant l'expérience des enquêtes sur les infractions sexuelles, notamment celles commises contre des enfants. Ils devraient avoir accès à des experts qui leur indiqueraient les règles à respecter concernant l'obtention des preuves et les niveaux de preuve nécessaires pour le stade suivant de la procédure, que les personnes sur lesquelles portent les investigations soient des fonctionnaires, des policiers civils, des observateurs militaires ou des membres des contingents militaires. Lorsqu'il ne leur serait pas possible d'identifier avec certitude les auteurs en ayant recours aux méthodes traditionnelles, les corps d'enquêteurs devraient avoir accès aux techniques modernes d'identification médico-légale. Cette réforme contribuerait à faire en sorte que ceux qui ont été injustement accusés puissent se blanchir et que ceux qui ont été justement accusés soient déclarés coupables. Elle garantirait également que des enquêtes complexes et délicates sur des allégations d'exploitation

et d'abus sexuels ne soient pas menées par des « zélateurs amateurs ». On aurait recours aux enquêtes du Département des opérations de maintien de la paix pour toutes les catégories de personnel.

33. Il est crucial que le pays ayant fourni le contingent participe à l'enquête sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels ou d'infraction d'une gravité analogue portées contre un membre de ce dernier. Sa participation lui assurerait l'accès à toutes les pièces et à tous les éléments de preuve, ce qui, à son tour, garantirait la transparence. Il saurait ainsi que les allégations ont été convenablement appréciées. Plus important encore, sa participation, par l'entremise d'experts, contribuerait à faire en sorte que les éléments de preuve soient réunis selon des modalités conformes à sa législation, de façon qu'ils puissent par la suite être utilisés dans une procédure contre le membre du contingent. Il est donc crucial que les pays fournisseurs de contingents participent par l'entremise d'un juriste militaire, de préférence un procureur militaire, qui connaît bien le droit militaire du pays et comprend quels éléments il faudra produire pour poursuivre l'affaire, et qui veillera à ce que l'enquête soit menée selon des modalités qui n'entravent pas, mais au contraire facilitent, une procédure ultérieure régie par le droit interne du pays ayant fourni le contingent. Il est donc suggéré que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale que le modèle de mémorandum d'accord comporte une disposition exigeant que les pays fournisseurs de contingents nomment chacun un procureur militaire qui puisse se rendre sur place à bref délai, aux frais de la mission, pour participer à toute enquête réalisée par le Département des opérations de maintien de la paix sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels ou d'infraction d'une gravité analogue portées contre un membre de leur contingent.

34. Il est également recommandé que le modèle de mémorandum d'accord exige des pays fournisseurs de contingents qu'ils partagent avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix toute information qu'un contingent a obtenue en menant sa propre enquête sur l'incident. La coopération entre les contingents et la mission est essentielle pour éliminer le problème de l'exploitation et des abus sexuels.

Possibilité d'organiser des cours martiales sur place

35. L'organisation sur place d'une cour martiale pour des infractions graves de nature pénale offrirait un accès immédiat aux témoins et aux éléments de preuve dans la zone de la mission. Elle montrerait à la population locale que les membres des contingents militaires ne bénéficient pas de l'impunité pour les faits d'exploitation et d'abus sexuels. Bien entendu, pour tenir une cour martiale dans un État hôte, il faudrait l'autorisation de ce dernier, mais une telle autorisation est implicite au paragraphe 47 b) du modèle d'accord sur le statut des forces qui dispose que les membres militaires de l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sont soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants pour toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre dans l'État hôte. Tous les pays fournisseurs de contingents devraient donc tenir des cours martiales sur place. Les pays qui veulent continuer à participer aux opérations

de maintien de la paix, mais dont la législation n'autorise pas la tenue de telles cours martiales, devraient envisager de réformer celles-ci⁵.

Résumé des recommandations

36. Il est recommandé que l'Assemblée générale autorise la création d'un corps d'enquêteurs professionnels qui serait chargé des enquêtes sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels et de faute d'une gravité analogue portées contre toutes les catégories de personnel de maintien de la paix. L'organe d'enquête devrait être composé d'experts ayant l'expérience des enquêtes sur les infractions sexuelles, en particulier celles perpétrées contre des enfants. Il devrait avoir accès aux méthodes modernes d'identification médico-légale. En outre, il devrait être indépendant des missions et pourrait être établi sur une base régionale. Il est recommandé que les pays fournisseurs de contingents participent en tant que membre de l'organe d'enquête à chaque fois qu'un membre de leurs contingents est impliqué et que cette participation soit assurée par un expert en droit militaire, de préférence un procureur militaire, désigné dans le mémorandum d'accord, qui serait dépêché sur les lieux par l'Organisation des Nations Unies pour veiller à ce que les éléments de preuve soient réunis selon des modalités qui permettent ensuite leur utilisation devant une cour martiale ou dans une procédure judiciaire nationale. Il est recommandé que les pays fournisseurs de contingents tiennent des cours martiales sur place et que les pays dont la législation ne permet pas la tenue de telles cours martiales envisagent de réformer celle-ci.

IV. Responsabilité de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire

Le problème

37. L'impression, justifiée d'ailleurs, est que ni l'Organisation ni les hiérarchies civile et militaire ne sont mises en demeure de s'efforcer de bonne foi de s'attaquer au problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix. Il faut que cela change.

Recommandations

Responsabilité de l'Organisation

38. Au bout du compte, c'est l'Organisation des Nations Unies qui est responsable de ses opérations de maintien de la paix. Il lui incombe donc de chercher à réduire au maximum les cas d'exploitation et d'abus sexuels dans ses missions de maintien de la paix.

⁵ Le Secrétaire général a fait allusion aux inconvénients que présentait l'impossibilité de mener des cours martiales sur place, il y a près de 50 ans, au paragraphe 137 de son *Étude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force d'urgence des Nations Unies* (A/3943, 9 octobre 1958).

Mesures de base

39. Premièrement, les hiérarchies civile et militaire doivent, par leur exemple, et en œuvrant à une meilleure prise de conscience, faire en sorte que tous les personnels sous leur supervision sachent que l'exploitation et les abus sexuels, tels que définis dans la circulaire du Secrétaire général de 2003, constituent un crime contre la population locale et ne seront pas tolérés par l'Organisation. Mais donner l'exemple et œuvrer à une meilleure prise de conscience ne suffisent pas. Le Département des opérations de maintien de la paix doit organiser à l'intention des personnels de maintien de la paix, à la fois à l'arrivée sur le lieu de la mission et dans le courant de la période d'affectation, une formation intensive concernant les normes de conduite requises et, en particulier, les interdictions détaillées énoncées dans la circulaire de 2003. Les hiérarchies civile et militaire devraient assister à l'ouverture de ces sessions de formation afin de souligner l'importance que l'Organisation attache à l'élimination de l'exploitation et des abus sexuels. Les mémorandums d'accord devraient obliger les pays fournisseurs de contingents à s'assurer que les commandants de leurs contingents savent qu'il est de leur responsabilité de veiller à ce que les personnels sous leurs ordres reçoivent une telle formation avant d'être déployés.

40. Deuxièmement, il faut mettre en place un programme efficace d'ouverture à la population locale qui permette d'expliquer la politique de lutte de l'Organisation contre l'exploitation et les abus sexuels et d'offrir des mécanismes efficaces pour le dépôt de plaintes dans un cadre confidentiel. Il importe que cette campagne d'ouverture fasse bien ressortir que les représailles contre ceux qui se plaignent ne seront pas tolérées. Le Département des opérations de maintien de la paix a adressé aux missions des informations de base sur la façon de mettre en place de tels programmes. Les missions devraient se voir impartir un délai, de six mois par exemple, pour mettre au point et appliquer les programmes.

41. Troisièmement, le Département des opérations de maintien de la paix doit mettre au point un système de collecte et de gestion des données qui permette de suivre non seulement les allégations, mais aussi ce qui a été fait par les missions en réponse à celles-ci, et exiger que les missions appliquent le système. La haute direction du Département doit pouvoir connaître, à tout moment, la situation dans toutes les missions pour ce qui est à la fois du nombre d'allégations d'exploitation et d'abus sexuels et de l'état d'avancement des enquêtes sur lesdites allégations, et notamment savoir exactement les mesures qui ont été prises jusque-là. La base de données serait également un outil de gestion utile pour garantir que des personnes dont la culpabilité a précédemment été établie ne soient pas rengagées. Le Secrétaire général devrait donner pour instructions au Département des opérations de maintien de la paix d'appliquer un tel système dans les six mois.

42. Quatrièmement, il faut prévoir au Siège et dans les missions de maintien de la paix quelques personnes qui seront responsables de l'application des mesures décrites ci-dessus. Je constate que le Département des opérations de maintien de la paix a établi des postes de déontologue à plein temps dans les opérations de maintien de la paix déployées en Côte d'Ivoire, au Burundi, à Haïti et en RDC. J'encourage le développement de ce processus. Je recommande également la création au Siège d'un corps de spécialistes qui serait chargé des affaires de faute, y compris l'exploitation et les abus sexuels, imputable à des personnels militaires, de police civile et civils, interviendrait rapidement auprès des missions pour les

conseiller, veillerait à l'application cohérente des procédures disciplinaires, donnerait des directives et des conseils à toutes les catégories de personnels civils et en uniforme, et ferait des recommandations aux fins de l'ajustement des politiques à la lumière de l'expérience.

43. Cinquièmement, il faut augmenter le pourcentage de femmes participant aux missions de maintien de la paix, de façon que ces dernières puissent nouer plus facilement des contacts utiles avec les groupes vulnérables et les organisations non gouvernementales locales aux fins de l'élimination de l'exploitation et des abus sexuels⁶. Les victimes et leurs porte-parole sont généralement des femmes et la présence d'interlocutrices, en particulier à des postes élevés, faciliterait les efforts visant à encourager le signalement des abus, qui est le premier pas sur la voie de leur élimination. Finalement, la présence d'un plus grand nombre de femmes dans une mission, en particulier à des postes élevés, contribuerait à promouvoir un environnement qui décourage l'exploitation et les abus sexuels, en particulier de la population locale.

44. Les normes de conduite des Nations Unies interdisent les rapports sexuels avec des prostituées, qui représentent la forme de rapports sexuels la plus accessible pour les membres des contingents en particulier⁷. Dans le même temps, des préservatifs sont soit distribués aux soldats soit mis à leur disposition dans le cadre du programme exécuté conjointement par le Département des opérations de maintien de la paix et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida. Cela peut donner l'impression, du moins à certains personnels de maintien de la paix, que la politique officielle de « tolérance zéro » coexiste avec une politique officieuse inverse. Afin d'éviter la confusion dans les esprits, je suggère que les interdictions édictées dans la circulaire de 2003 soient clairement exposées lors des sessions de sensibilisation au VIH/sida et qu'il soit souligné que toute transgression sera sévèrement punie. On pourrait expliquer, lors de la formation, que les préservatifs sont distribués par mesure de précaution pour éviter la propagation du VIH/sida.

45. Les personnels d'encadrement doivent réaliser qu'on ne peut purement et simplement balayer les allégations non spécifiques d'exploitation et d'abus sexuels. De telles allégations peuvent être le signe d'abus réels. Elles doivent être enregistrées et examinées. Même si elles ne sauraient justifier la prise de mesures à l'encontre de telle ou telle personne, elles peuvent indiquer l'existence d'un problème appelant de la part de la direction une réaction, telle que l'organisation de nouvelles sessions de formation pour certains groupes ou la publication d'une mise en garde contre les infractions aux dispositions de la circulaire de 2003.

46. Enfin, les pays fournisseurs de contingents devraient être encouragés à envoyer dans les missions de maintien de la paix des unités déjà bien établies et non pas des unités constituées à partir d'éléments provenant de diverses unités

⁶ D'après la publication des Nations Unies intitulée *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* (numéro de vente : E.04.IV.6), en mars 2004, les femmes représentaient 16 % des fonctionnaires de rang supérieur (D-1 et au-dessus) participant aux missions de maintien de la paix, 26 % des administrateurs et 24 % des agents des services généraux; en octobre 2003, elles représentaient 1,5 % des personnels militaires; et en septembre 2003, 4 % des personnels de police civile.

⁷ Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les experts en mission vivent souvent dans des logements privés et les liaisons sexuelles illicites avec la population locale sont souvent moins visibles.

nationales. La discipline et la cohésion sont meilleures dans des unités établies de longue date que dans des unités faites de bric et de broc, et il y a plus de chances que le commandant et les officiers connaissent les points forts et les points faibles de leurs personnels et soient donc mieux à même d'imposer une discipline stricte.

Mesures spécifiques à chaque mission

47. Chaque mission doit prendre des mesures appropriées correspondant aux conditions qui lui sont propres, en particulier s'il y a de nombreuses allégations d'exploitation et d'abus sexuels. Par exemple, certaines missions devraient imposer un couvre-feu et interdire l'accès à certaines zones où des patrouilles seraient effectuées, et veiller à ce que les civils non autorisés n'aient pas accès aux camps militaires. Dans d'autres missions, il faudrait remplacer les sentinelles dans les zones résidentielles par des patrouilles. Dans certaines zones, il faudrait exiger que les militaires soient toujours en uniforme ou leur interdire de sortir de leurs casernes en dehors de leurs heures de service. Il faudrait exiger des commandants des contingents qu'ils veillent à ce que leurs quartiers soient sécurisés et à ce que les entrées et les sorties soient strictement contrôlées. Des peines devraient être imposées en cas de transgression de ces règles.

48. Dans certains cas, il faudrait exiger que la composante de police militaire de la mission provienne d'un pays autre que l'un de ceux fournissant les contingents qu'elle sera appelée à surveiller, de façon à garantir son impartialité. En tout état de cause, la composante de police militaire ne devrait pas partager les mêmes locaux que les contingents qu'elle a pour tâche de surveiller et de contrôler.

49. Dans les zones à haut risque, il pourrait même être nécessaire que le chef de mission demande au Secrétaire général l'autorisation d'imposer des normes plus strictes que celles énoncées dans la circulaire de 2003, telles que l'interdiction de tout rapport sexuel avec la population locale dans la totalité ou dans certaines parties de la zone de la mission. Cela pourrait être considéré comme une mesure de protection supplémentaire en vue de préserver la réputation et la crédibilité de la mission et son aptitude à s'acquitter efficacement et, aux yeux de la population locale, impartialement de son mandat, et à protéger une population locale extrêmement vulnérable à l'exploitation et aux abus.

Mesures visant à améliorer les conditions de service

50. Le fait d'être en poste dans une zone où les conditions sont très éprouvantes et qui offre peu de possibilités sur le plan des loisirs peut contribuer à des écarts de conduite inhabituels. De tels facteurs doivent être pris en compte. Par exemple, les règles actuellement très strictes concernant les périodes de repos et de récupération en dehors de la zone de la mission devraient être assouplies. Dans certaines zones de maintien de la paix classées dans la catégorie des lieux d'affectation interdits aux familles, les fonds et programmes autorisent néanmoins la présence de membres de la famille. Il semble que le classement des missions dans cette catégorie soit parfois lié à des considérations financières plutôt qu'à des considérations de sécurité. S'il est trop coûteux de faire de certaines missions des lieux d'affectation ouverts aux familles, on pourrait envisager au moins de permettre des visites de membre de la famille dans le lieu sûr le plus proche. En outre, les missions devraient comporter des travailleurs sociaux et des conseillers du personnel qui aideraient les personnels à s'adapter à leur nouvelle vie.

51. L'une des principales stratégies utilisées par les commandants des contingents pour assurer la bonne conduite de leurs troupes est de les occuper en dehors des heures de service. Actuellement, les pays fournisseurs de contingents reçoivent 8 dollars par mois et par soldat pour le « bien-être » de leurs troupes. Toutefois, ces pays peuvent utiliser cet argent comme ils l'entendent, et j'ai pu constater, lorsque je me suis rendu auprès de la MONUC, qu'il ne servait pas toujours à fournir des services destinés à assurer le bien-être des membres des contingents sur le terrain. Je recommande donc que l'Organisation des Nations Unies établisse des sites de loisirs à l'intérieur des zones des missions, ou à proximité, afin de permettre aux membres des contingents de se reposer et de récupérer pendant leur affectation. Ces sites pourraient comprendre des infrastructures peu coûteuses, comme des tentes et des installations récréatives telles que des installations sportives, des points d'accès gratuit à l'Internet et des lignes téléphoniques subventionnées afin de faciliter les contacts avec la famille et les amis. Dans les zones particulièrement difficiles où il n'est pas possible d'avoir de telles installations, les moyens de transport de la mission (par exemple, les avions) pourraient être utilisés pour faciliter le transport des membres des contingents jusqu'à de tels sites. Pendant leur présence sur ces sites, les membres des contingents demeureraient sous les ordres et sous le contrôle de leurs officiers. Je recommande que, au moins à titre expérimental, de telles mesures peu coûteuses soient autorisées et que leur coût soit pris en charge par l'Organisation au titre des dépenses afférentes aux missions. Si les dépenses sont plus importantes que prévu, les versements actuellement faits aux pays fournisseurs de contingents au titre du bien-être des personnels pourraient être ajustés de façon à tenir compte du coût de la mise à disposition d'installations récréatives pour les personnels de la mission.

Aide aux victimes

52. En général, une opération de maintien de la paix n'a ni les ressources ni le mandat voulus pour apporter une aide conséquente aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels. Toutefois, beaucoup peut être fait à peu de frais. L'Organisation est moralement tenue d'apporter une certaine aide d'urgence et pratique aux victimes qui portent des allégations contre des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Une aide de ce type devrait être considérée comme une dépense liée à la responsabilité générale qui incombe à l'Organisation concernant la conduite d'une opération de maintien de la paix.

53. Il est nécessaire d'apporter aux victimes présumées un traitement médical de base ou de les renvoyer aux organisations humanitaires qui fournissent de tels services. À cette occasion, on pourrait essayer d'obtenir des preuves médico-légales en vue d'identifier l'auteur et de l'amener à répondre de son acte.

54. Une meilleure coordination avec les organismes de secours est nécessaire pour que les victimes présumées bénéficient d'un soutien – notamment d'une aide psychosociale – dispensé par des organisations humanitaires. Cela est particulièrement nécessaire lorsque les victimes sont des enfants. Il est suggéré que chaque mission de maintien de la paix noue des liens formels avec des organismes de secours qui sont à même d'apporter une telle aide. Il est en outre nécessaire de fournir des conseils de base aux victimes présumées. Par exemple, si l'appareil judiciaire est opérationnel, l'opération de maintien de la paix devrait renvoyer les victimes à des organisations qui puissent les aider à se retourner au civil ou au pénal contre les auteurs présumés.

55. Il est également très important que les victimes présumées sachent quelle suite a été donnée aux plaintes qu'elles ont déposées auprès de la mission. À la fin de l'enquête diligentée par la mission, la victime présumée devrait être informée, en termes généraux, des mesures qui ont été prises comme suite à sa plainte et du résultat de l'enquête. Cela donnerait aux victimes et à la population locale l'assurance que ni l'Organisation des Nations Unies ni les pays qui fournissent les contingents militaires ou de police civile ne tolèrent l'exploitation et les abus sexuels, qu'ils prennent les plaintes au sérieux, font des enquêtes et prennent des mesures contre les auteurs présumés.

56. L'Organisation des Nations Unies devrait créer un fonds d'affectation spéciale pour les victimes qui apporterait une aide aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Les fonctionnaires pourraient être encouragés à contribuer à ce fonds chaque année. Mais il est essentiel que le fonds d'affectation spéciale soit doté de procédures simplifiées, de façon que les versements puissent être rapidement effectués.

Responsabilité des hiérarchies civile et militaire

57. À la section 4.1 de sa circulaire de 2003, le Secrétaire général reconnaît le rôle crucial de la hiérarchie en précisant qu'elle est tenue d'instaurer et de préserver un environnement propre à prévenir toute exploitation et tout abus sexuels. La circulaire prévoit également que la hiérarchie doit prendre des mesures appropriées contre les auteurs lorsqu'il y a des raisons de penser que l'une des normes qu'elle énonce a été violée. La hiérarchie donne le ton et sert de modèle aux subordonnés. Comme on le dit souvent chez les militaires, « À bon commandant, bons soldats ». La hiérarchie, qu'elle soit celle de la composante civile, de la police civile ou des contingents militaires, doit figurer au premier rang dans la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels, et des comptes stricts sur la façon dont elle remplit ce rôle doivent lui être demandés.

58. La responsabilité ne peut être pensée en termes négatifs; elle fait partie intégrante des fonctions d'encadrement et de commandement. Les personnels d'encadrement qui s'efforcent de bonne foi de s'attaquer au problème de l'exploitation et des abus sexuels doivent être récompensés par des mentions appropriées dans les mécanismes utilisés pour apprécier s'ils méritent une promotion. Toutefois, l'appréciation de l'aptitude des personnels d'encadrement à combattre l'exploitation et les abus sexuels ne saurait être liée au nombre d'allégations enregistrées. La mise en place de certains des mécanismes de signalement et d'ouverture que j'ai préconisés ci-dessus pourrait, dans l'immédiat, déboucher sur une multiplication des dénonciations d'abus à mesure que les victimes réalisent qu'elles peuvent sans danger sortir de l'ombre et se plaindre.

59. L'appréciation de l'aptitude des personnels d'encadrement à combattre l'exploitation et les abus sexuels devrait reposer sur l'application de mesures clairement définies telles que celles qui sont préconisées dans le présent rapport. Les mesures spécifiques à prendre par tel ou tel membre du personnel d'encadrement devraient faire partie des objectifs qui lui sont assignés pour la période sur laquelle portera son prochain rapport. La non-réalisation de la totalité ou d'une partie de ces objectifs devrait être prise en compte dans l'évaluation des résultats obtenus par l'intéressé. La constatation répétée d'une incapacité à tenir les

objectifs liés à l'encadrement devrait entraîner une réaffectation à des fonctions d'un autre type.

60. Du côté des militaires, le commandant de la force devrait être expressément chargé par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de veiller à ce que les commandants des contingents et les officiers supérieurs soient pleinement informés de la politique de tolérance zéro de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels. Il devrait être clairement indiqué que les résultats des commandants des contingents et des officiers supérieurs seront évalués, comme on le verra plus loin, en fonction de la façon dont ils appliquent cette politique. Ils doivent être informés que des comptes stricts concernant l'instauration de mesures visant à prévenir de tels abus leur seront demandés et qu'ils devront montrer qu'ils ont bien veillé à ce que leurs subordonnés ayant enfreint ces règles soient punis. Les commandants qui s'acquittent de ces obligations devraient être récompensés par une mention spéciale ou, peut-être, une médaille.

61. On doit bien entendu s'attendre à ce que de temps en temps des individus passent outre aux interdictions édictées contre l'exploitation et les abus sexuels. Cela ne devrait pas jeter le discrédit sur un contingent qui s'efforce de combattre le problème et qui prend des mesures à l'encontre des auteurs présumés. Il serait en revanche inexcusable que le commandant d'un contingent ne coopère pas avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix ou, pire encore, qu'il cherche à leur mettre des bâtons dans les roues en refusant sa coopération. Il est recommandé que le Secrétaire général donne pour instructions aux chefs de mission de recommander le rapatriement immédiat de tout commandant d'un contingent qui ne coopérerait pas avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix ou qui, de quelque autre façon, ne s'acquitterait pas de son obligation d'aider la mission à éliminer l'exploitation et les abus sexuels. Il est suggéré que le Secrétaire général écrive au chef d'État du pays ayant fourni le contingent pour expliquer pourquoi il a été contraint de prendre une telle mesure. Ces obligations à la charge des commandants des contingents devraient être expressément énoncées dans le modèle de mémorandum d'accord, lequel devrait préciser que les pays fournisseurs de contingents sont tenus de prendre des mesures disciplinaires contre les commandants ainsi révoqués. Il est également recommandé que le modèle de mémorandum d'accord prévoie expressément que l'Organisation des Nations Unies se fera rembourser les sommes qu'elle aura versées au titre de tout commandant d'un contingent convaincu de n'avoir pas coopéré avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix dans leurs investigations sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels. Ces sommes devraient être versées au fonds d'affectation spéciale pour les victimes (voir par. 56 ci-dessus). En revanche, les commandants qui prennent des mesures pour faire régner la discipline dans leur contingent et qui coopèrent pleinement avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix pour faire en sorte que ceux qui enfreignent les normes énoncées dans la circulaire de 2003 soient punis devraient être félicités par le Secrétaire général dans une lettre adressée à leur chef d'État ou de gouvernement.

Résumé des recommandations

62. Sont recommandées dans le présent rapport un certain nombre de mesures de base que l'Organisation, dans le cadre de la responsabilité qui lui

incombe en ce qui concerne la conduite des opérations de maintien de la paix, doit appliquer pour chercher à éliminer l'exploitation et les abus sexuels. L'Organisation doit exiger de sa hiérarchie qu'elle donne l'exemple et veille à ce que des programmes de formation soient organisés à l'intention de toutes les catégories de personnel avant le déploiement et pendant l'affectation à une mission. L'Organisation doit instituer un programme d'ouverture à la population locale et permettre le dépôt de plaintes par les victimes présumées. Elle doit mettre au point un mécanisme de suivi des données qui permettra à la haute direction de connaître le nombre et le type d'allégations ainsi que l'état d'avancement des enquêtes sur celles-ci et de veiller à ce que ceux qui ont été convaincus de telles infractions ne soient pas rengagés. Un certain nombre de postes clefs doivent être créés au Siège et sur le terrain pour lutter efficacement contre l'exploitation et les abus sexuels, et il faudrait augmenter le nombre de femmes employées dans les missions de maintien de la paix. Lorsque des préservatifs sont distribués aux personnels militaires, il faudrait bien préciser que cette distribution s'inscrit dans la lutte contre la transmission du VIH/sida. L'Organisation devrait tenir dûment compte des allégations non spécifiques qui sont souvent le signe d'un relâchement de la discipline ou d'éventuels écarts de conduite. Elle devrait encourager les pays fournisseurs de contingents à envoyer dans les opérations de maintien de la paix des unités solidement établies car celles-ci sont généralement mieux dirigées et plus disciplinées que celles constituées de façon ad hoc à partir d'unités existantes pour participer à l'opération de maintien de la paix.

63. Chaque mission devrait prendre des mesures spécifiques pour lutter contre l'exploitation et les abus sexuels, telles que l'imposition d'un couvre-feu, la désignation de zones interdites et, le cas échéant, le remplacement des sentinelles par des patrouilles. Si possible, l'unité de police militaire de la mission devrait venir d'un pays autre que l'un de ceux qui fournissent les contingents qu'elle sera appelée à surveiller. Dans certaines zones à haut risque, il pourrait être nécessaire que la mission impose des règles plus strictes que celles énoncées dans la circulaire de 2003.

64. Certaines mesures devraient être prises afin d'améliorer les conditions de vie dans les missions : par exemple, la création pour les troupes d'installations récréatives dotées de points d'accès gratuit à l'Internet et de lignes téléphoniques subventionnées de façon à faciliter les contacts avec la famille et les amis. Il faudrait également prendre des mesures pour venir en aide aux victimes présumées : soins médicaux d'urgence et soutien psychologique, et assistance pour déposer une plainte contre les auteurs présumés, etc. Un fonds d'affectation spéciale pour les victimes devrait être créé et les missions devraient informer les victimes présumées des résultats des enquêtes auxquelles leurs plaintes ont donné lieu.

65. Les personnels d'encadrement civils et militaires devraient être spécifiquement chargés d'appliquer les programmes et politiques de l'Organisation visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels, et la façon dont ils appliquent ces politiques devrait être prise en compte pour l'évaluation de leurs résultats. Ceux qui mènent à bien les programmes devraient être récompensés et ceux qui ne le font pas devraient être relevés de leurs fonctions d'encadrement. Le modèle de mémorandum d'accord devrait disposer que les commandants qui coopèrent avec les enquêteurs du Département des

opérations de maintien de la paix dans leurs investigations sur les allégations portées contre des membres de leur contingent seront félicités et que ceux qui s'abstiennent de coopérer ou qui entravent les enquêtes seront rapatriés, et le Secrétaire général devrait écrire au chef de l'État du pays concerné pour expliquer les raisons de ce rapatriement. Il est recommandé que dans de tels cas, l'Organisation des Nations Unies se fasse rembourser tous les versements qu'elle a effectués pour ce commandant et que ces sommes soient versées au fonds d'affectation spéciale pour les victimes. Les commandants qui prennent des mesures pour assurer la discipline dans leur contingent et qui coopèrent pleinement avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix de façon que ceux qui enfreignent les normes énoncées dans la circulaire de 2003 puissent être punis devraient être félicités par le Secrétaire général dans une lettre adressée à leur chef d'État ou de gouvernement.

V. Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire et pénale individuelle

Le problème

66. Selon une opinion communément répandue, les membres du personnel civil ou militaire des opérations de maintien de la paix qui se livrent à l'exploitation ou aux abus sexuels font très rarement l'objet de sanctions disciplinaires, s'exposant tout au plus à des sanctions administratives, et ne sont pas tenus non plus pécuniairement responsables du préjudice subi par leurs victimes. On affirme de même que les membres du personnel des opérations de maintien de la paix qui commettent des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels et répondant à la qualification de crimes selon les normes généralement acceptées (viols ou rapports sexuels avec des enfants, par exemple) échappent habituellement à toute poursuite pénale devant une cour martiale ou un tribunal national, alors qu'ils auraient été immanquablement poursuivis s'ils avaient commis de tels actes dans leur pays d'origine. Cette opinion n'est malheureusement pas dénuée de fondement.

67. Certaines des difficultés que les pays fournissant des contingents rencontrent pour donner suite à des enquêtes préliminaires ou à des rapports de commissions d'enquête qu'ils jugent contestables sont exposées plus haut, de même que les difficultés que le Département des opérations de maintien de la paix éprouve à enquêter sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels lorsque le recours aux méthodes traditionnelles d'identification des responsables sur la foi de témoignages s'avère problématique, voire impossible. Toutefois, il faut bien voir qu'à l'origine de ces difficultés liées aux techniques d'enquête se trouvent deux problèmes à la fois plus graves et plus difficiles :

a) Les pays qui fournissent des contingents hésitent souvent à admettre publiquement les écarts de conduite de leurs soldats, et sont donc peu enclins à traduire les responsables devant une cour martiale;

b) Lorsque des fonctionnaires ou des experts en mission sont soupçonnés d'avoir commis des infractions graves dans le pays où se déroule une mission, il est difficile au Secrétaire général de lever leur immunité lorsqu'il n'existe pas, dans ce pays, d'institutions judiciaires répondant aux normes internationales minima en matière de droits de l'homme.

Recommandations

Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire individuelle

Suites disciplinaires

68. Un membre du personnel qui enfreint les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 devrait faire l'objet de mesures disciplinaires, sauf si le Secrétaire général accepte que l'intéressé, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire ou d'un expert en mission, démissionne immédiatement, moyennant le versement à son dossier administratif d'une pièce excluant tout rengagement par les Nations Unies.

69. La circulaire du Secrétaire général de 2003 assimile les infractions aux normes qu'elle énonce à des « fautes graves » au sens du Statut et du Règlement du personnel. Une « faute grave » s'entend d'une faute de nature à entraîner le renvoi sans préavis. Afin que le personnel sache bien que les États Membres comme le Secrétaire général ont une « tolérance zéro » à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels, il est recommandé que l'Assemblée générale modifie le Statut du personnel de manière que l'exploitation et les abus sexuels soient expressément inclus parmi les « fautes graves ». Il est aussi recommandé que l'Assemblée générale demande au Secrétaire général d'instituer, pour le traitement des cas d'exploitation et d'abus sexuels, une procédure accélérée comportant, lorsqu'il y a lieu, la suspension sans traitement. Ainsi, les auteurs de tels agissements s'exposeraient à des sanctions sévères, y compris le renvoi sans préavis.

70. Il est en outre recommandé que l'Assemblée générale décide que l'ONU devrait mettre fin à l'engagement de tout membre de la police civile ou observateur militaire affecté à une mission de maintien de la paix qui enfreindrait les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003, de même qu'à l'engagement de tout autre membre du personnel civil (Volontaire des Nations Unies, consultant ou vacataire) qui y contreviendrait.

71. Il est de plus recommandé que le modèle de mémorandum d'accord entre l'ONU et les pays qui fournissent des contingents soit modifié par l'inclusion de dispositions faisant obligation à ces pays de prendre des mesures disciplinaires contre les soldats de leur contingent qui seraient reconnus coupables d'infraction aux normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 à l'issue d'une enquête menée conformément aux recommandations formulées plus haut dans la section II.

Responsabilité pécuniaire

72. De nombreuses victimes, en particulier les mères d'enfants conçus et abandonnés par des membres d'une opération de maintien de la paix, se trouvent dans une situation financière désespérée. Il importe d'essayer d'obtenir que les pères assument au moins une partie de la responsabilité pécuniaire de leurs actes, lorsqu'ils peuvent être identifiés, éventuellement par des analyses sanguines ou des tests d'ADN.

73. Le Règlement du personnel de l'ONU dispose qu'un fonctionnaire qui a commis une faute grave peut se voir infliger une amende (à laquelle peuvent s'ajouter d'autres sanctions). Il est suggéré que le Secrétaire général annonce qu'un fonctionnaire qui enfreint les normes énoncées dans sa circulaire de 2003 s'expose

non seulement à être renvoyé, mais aussi à devoir payer une amende, dont le montant sera versé au Fonds d'indemnisation des victimes (voir plus haut, par. 56).

74. On devrait envisager de modifier les directives relatives aux questions disciplinaires concernant les agents de la police civile et les directives applicables aux observateurs militaires afin que des sanctions analogues puissent être prises contre eux s'ils enfreignent les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003.

75. Il est suggéré aussi que les directives disciplinaires applicables aux membres des contingents nationaux soient modifiées en y incluant une clause prévoyant que si un soldat est reconnu coupable d'exploitation ou d'abus sexuels, le montant de son indemnité journalière sera déduit des paiements dus au pays qui a fourni le contingent et versé au Fonds d'indemnisation des victimes. Il appartiendra au pays concerné, qui a autorité disciplinaire sur les membres de son contingent, de recouvrer ces sommes auprès des soldats fautifs.

76. Il devrait être possible aussi d'aider la mère d'un enfant conçu et abandonné par un membre d'une mission de maintien de la paix à obtenir que le père, au moins lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire, participe à l'entretien de l'enfant. En effet, en vertu de la circulaire du Secrétaire général intitulée « Obligations d'entretien et d'éducation et autres obligations alimentaires des fonctionnaires » (ST/SGB/1999/4), l'ONU a la faculté de prendre des mesures pour assurer l'exécution d'un jugement par lequel un tribunal a imposé des obligations alimentaires à un fonctionnaire. Dans les pays où l'appareil judiciaire fonctionne, les victimes qui ont des preuves suffisantes de paternité devraient être encouragées à s'adresser aux tribunaux pour obtenir une ordonnance imposant au père l'obligation de leur verser une pension alimentaire. Pour les cas où les institutions judiciaires ne fonctionnent pas, l'Assemblée générale pourrait adopter une résolution par laquelle elle demanderait au Secrétaire général de promulguer des règles lui permettant, lorsque la mère est en mesure d'identifier de façon plausible un fonctionnaire comme étant le père de son enfant, de proposer un prélèvement d'ADN sur l'enfant. Le fonctionnaire devrait alors soit reconnaître la paternité, soit se soumettre à un test d'ADN pour prouver que l'allégation est sans fondement. Si la paternité était confirmée, une légère modification des règles actuellement en vigueur permettrait à l'ONU de retenir sur le traitement du fonctionnaire en cause, ou, en cas de licenciement pour infraction aux normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003, sur les sommes qui lui seraient versées à sa cessation de service, un montant déterminé, par exemple l'équivalent du revenu annuel d'un salarié dans la zone de la mission. La mère serait ainsi partiellement défrayée de la charge que représente l'entretien d'un enfant. Les mères d'enfants nés de père inconnu pourraient quant à elles bénéficier d'une aide financée par le Fonds d'indemnisation des victimes. Le Secrétaire général pourrait promulguer des règles analogues pour les autres catégories de personnel.

77. Lorsque le père présumé est un membre d'un contingent national, l'ONU devrait aider la mère à établir une demande qui serait transmise pour examen au pays ayant fourni le contingent. Il serait possible d'inclure dans le modèle de mémorandum d'accord une clause par laquelle un pays fournissant un contingent s'engagerait à donner suite à de telles demandes conformément à son droit interne.

Responsabilité pénale individuelle

Soldats des contingents

78. Selon le modèle d'accord sur le statut des forces, les soldats d'un contingent relèvent de la justice pénale du pays qui a fourni ce contingent. Le personnel militaire des contingents ne relevant pas de la juridiction pénale du pays hôte, le modèle d'accord, dont les textes successifs ont été plusieurs fois réaffirmés par le Conseil de sécurité, prévoyait expressément que le Secrétaire général devait obtenir du gouvernement d'un État envisageant de fournir un contingent l'assurance qu'il exercerait sa juridiction à l'égard des infractions que pourraient commettre les membres de son contingent dans la zone de la mission (voir A/45/594, annexe, par. 48). Une note à cette disposition précise qu'une clause à cet effet doit figurer dans le mémorandum d'accord conclu avec chaque pays fournissant un contingent. Toutefois, cette pratique n'est plus suivie, et il convient de la rétablir⁸. Le Comité spécial devrait inviter l'Assemblée générale à demander au Secrétaire général de toujours obtenir d'un pays qui se propose de fournir un contingent l'assurance qu'il veillera à ce que les membres de ce contingent respectent la législation locale et exercera sa juridiction à l'égard de tout soldat de ce contingent dont une enquête, menée par le Département des opérations de maintien de la paix suivant les recommandations figurant plus haut dans la section II, aurait établi que les allégations portées contre lui étaient fondées.

79. Il est en conséquence recommandé d'inclure dans le modèle de mémorandum d'accord une clause indiquant que si une enquête menée par le Département des opérations de maintien de la paix de la manière décrite plus haut, avec la participation du pays ayant fourni le contingent, établit que les allégations portées contre un membre de ce contingent sont fondées, le pays en question a l'obligation de déférer l'affaire à ses autorités compétentes pour d'éventuelles poursuites. Le modèle de mémorandum d'accord devrait aussi spécifier que lesdites autorités doivent en pareil cas statuer comme la législation du pays le prévoit pour les infractions d'une gravité semblable. Le modèle de mémorandum d'accord devrait en outre spécifier que si les autorités compétentes concluent qu'il n'y a pas lieu d'exercer les poursuites, le pays ayant fourni le contingent doit soumettre au Secrétaire général un rapport expliquant pourquoi. Le modèle de mémorandum d'accord devrait de plus comporter une clause en vertu de laquelle le pays fournissant un contingent s'engagerait à informer le Secrétaire général, dans un délai de 120 jours à compter de la date à laquelle une affaire aurait été déférée à ses autorités, des mesures prises en l'espèce en vertu de son droit interne, et à continuer par la suite de l'informer tous les 120 jours des progrès de l'affaire, jusqu'à sa conclusion.

80. Il convient de souligner que les dispositions recommandées plus haut n'imposeraient pas au pays fournissant un contingent l'obligation d'exercer des poursuites. La décision que prend un État d'exercer ou non des poursuites relève en effet de ses droits souverains. Ces dispositions feraient néanmoins obligation à ce

⁸ Cette pratique a effectivement été suivie dans les premières années des opérations de maintien de la paix. Par exemple, dans l'échange de lettres des 21 et 27 juin 1957 constituant un accord entre le Secrétaire général et la Finlande, celle-ci donnait l'assurance formelle qu'elle exercerait sa juridiction sur tout membre de son contingent de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) qui commettrait des infractions dans la zone d'opérations de la Force (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 271, p. 135).

pays de déférer l'affaire à ses autorités compétentes, à qui il appartiendrait de décider d'exercer ou non des poursuites comme elles le feraient en vertu du droit interne pour une infraction de gravité semblable commise en un lieu où s'exerce leur juridiction territoriale. Les dispositions suggérées feraient aussi obligation à un pays fournissant un contingent d'informer le Secrétaire général des suites de toute affaire déferée à ses institutions judiciaires.

81. Il est recommandé que l'Assemblée générale décide que l'engagement de suivre cette procédure figure parmi les conditions essentielles d'acceptation des offres de contingents pour les opérations de paix des Nations Unies. Il arrive certes que des troupes soient déployées avant la conclusion d'un mémorandum d'accord, et il est donc suggéré que le Conseil de sécurité, dans ses résolutions portant autorisation d'opérations de maintien de la paix, inclue une clause stipulant que le modèle de mémorandum d'accord est applicable tant qu'un mémorandum d'accord n'a pas été conclu avec chacun des pays fournissant des contingents, comme c'est le cas pour le modèle d'accord sur le statut des forces. Une opération de maintien de la paix serait ainsi couverte par un régime juridique complet même avant la signature de l'accord sur le statut des troupes et des mémorandums d'accord conclus avec les pays fournissant des contingents.

82. Le Secrétaire général, dans son rapport annuel au Comité spécial, devrait inclure une description générale des mesures prises par les pays fournissant des contingents pour donner suite aux affaires qui leur ont été déferées. Le Secrétaire général, dans une section distincte de son rapport, devrait fournir des informations détaillées sur toute affaire dont le pays concerné, après enquête du Département des opérations de maintien de la paix, aurait négligé de lui indiquer les suites. En pareil cas, le rapport devrait désigner nommément le pays en cause et donner le détail des allégations portées contre tel ou tel membre du contingent fourni par lui, sans bien entendu révéler son identité. Le moment est venu de prévoir une procédure de divulgation des informations pertinentes, mais il est à noter que cette procédure ne serait suivie qu'au cas où un pays ayant fourni un contingent persisterait à ne pas remplir les obligations d'information qui lui incombent en vertu du mémorandum d'accord.

83. Les réformes recommandées plus haut rendraient manifeste à la communauté internationale la ferme volonté tant de l'Organisation que des pays qui fournissent des contingents de ne pas tolérer que les soldats des contingents se livrent à l'exploitation et aux abus sexuels.

Fonctionnaires des Nations Unies et experts en mission

84. En 1945, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, il a été décidé que les fonctionnaires de l'Organisation bénéficieraient de l'immunité juridictionnelle pour les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles, à moins que cette immunité ne soit levée par les Nations Unies⁹. C'est cette décision que reflète le paragraphe 2 de

⁹ Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, Commission IV, organisation judiciaire (doc. 228 (IV/2/10), p. 1). Le chapitre VII du rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies traite des privilèges et immunités. Il y est souligné que les privilèges et immunités ne sont accordés aux fonctionnaires de l'Organisation que dans l'intérêt de celle-ci et non pas dans leur intérêt personnel. Il y est dit que le Secrétaire général pourra lever l'immunité dans tous les cas où cette mesure sera compatible avec les intérêts de l'Organisation (PC/20, p. 62).

l'Article 105 de la Charte, qui dispose que les fonctionnaires de l'Organisation jouissent « des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». En vertu du paragraphe 3 du même article, l'Assemblée générale pouvait faire des recommandations en vue de fixer le détail de ces privilèges et immunités, ou proposer aux États Membres une convention à cet effet. L'Assemblée a choisi la deuxième solution et élaboré la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui est entrée en vigueur le 17 septembre 1946 et à laquelle 141 États sont maintenant parties.

85. La Convention définit les privilèges et immunités accordés à l'Organisation et à ses fonctionnaires. Elle repose sur le principe fondamental posé par l'Article 105 de la Charte, à savoir que ces privilèges et immunités sont accordés à l'Organisation pour lui permettre d'atteindre ses buts et à ses fonctionnaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions à son service. Les hauts fonctionnaires, en plus des privilèges et immunités que requiert l'exercice de leurs fonctions, jouissent de ceux qui sont accordés aux envoyés diplomatiques. Toutefois, tous les fonctionnaires, qu'ils jouissent uniquement de l'immunité fonctionnelle ou aient droit en outre à l'immunité diplomatique, sont visés par les dispositions des sections 20 et 21 de la Convention. La section 20 dispose que les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel et que le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Selon la section 21, le Secrétaire général doit en tout temps collaborer avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges et immunités. La section 23, applicable aux experts en mission, contient des dispositions semblables à celles de la section 20. Bien que les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires diffèrent dans le détail de ceux dont jouissent les experts en mission, le principe selon lequel ils sont accordés uniquement pour permettre aux intéressés d'exercer leurs fonctions officielles vaut pour les fonctionnaires aussi bien que pour les experts.

86. La pratique suivie par le Secrétaire général dans l'application de cette disposition est sans ambiguïté. Lorsqu'un fonctionnaire ou un expert en mission commet, dans le pays où il est affecté, une infraction pour laquelle les autorités compétentes de l'État hôte entendent exercer des poursuites, le Secrétaire général détermine d'abord si l'infraction a été commise par l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions. Si tel n'est pas le cas, il informe les autorités locales que l'immunité fonctionnelle ne joue pas en l'espèce. Pour les opérations de maintien de la paix, le modèle d'accord sur le statut des forces (voir A/45/594, annexe, par. 47 et 49) reflète en gros cette pratique. Si l'État hôte entend exercer des poursuites pour un acte délictueux qui a quelque rapport avec l'exercice de fonctions officielles, ce qui est le cas par exemple lorsqu'un fonctionnaire est inquiété pour avoir conduit en état d'ébriété un véhicule de l'ONU, ou qui a été commis par un fonctionnaire jouissant de l'immunité accordée aux envoyés diplomatiques, le Secrétaire général lève l'immunité si les conditions spécifiées à la section 20 ou à la section 23 de la Convention sont remplies, c'est-à-dire s'il estime que le maintien de l'immunité empêcherait que justice soit faite et que sa levée ne portera pas préjudice aux intérêts de l'Organisation. Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, cette politique doit bien entendu être rigoureusement appliquée aux cas d'exploitation ou

d'abus sexuels qui constituent des infractions à la législation de l'État hôte. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que les actes qualifiés dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 comme relevant de l'exploitation ou des abus sexuels ne sont pas tous nécessairement qualifiés d'infractions par la législation de l'État hôte; par exemple, dans de nombreux pays, le fait de recourir aux services rémunérés d'une prostituée de plus de 18 ans n'est pas une infraction.

87. Dans la grande majorité des cas, l'application des conditions fixées par la Convention ne pose pas de problème. Toutefois, les auteurs de la Convention n'avaient pas prévu que l'ONU pourrait être amenée à mener des opérations dans des zones dépourvues d'un système juridique digne de ce nom, ou qui ont été à tel point dévastées par un conflit que le système juridique ne répond plus aux normes internationales minima en matière de droits de l'homme. Dans de tels cas, la levée de l'immunité serait contraire aux intérêts de l'Organisation, parce que la Charte lui fait obligation de défendre, promouvoir et respecter les droits de l'homme. Autrement dit, le Secrétaire général nuirait aux intérêts de l'Organisation s'il livrait un fonctionnaire à une justice pénale qui ne respecte pas les normes internationales fondamentales en matière de droits de l'homme.

88. En pareil cas, des poursuites pénales ne peuvent être engagées contre un fonctionnaire ou expert des Nations Unies que si la législation d'un État autre que l'État hôte donne compétence à ses autorités pour exercer des poursuites. La législation d'un certain nombre d'États confère effectivement aux autorités de ces États une compétence extraterritoriale leur permettant d'exercer des poursuites pénales à l'encontre de ressortissants dudit État. Pour que de telles poursuites puissent être engagées, encore faut-il que les faits de la cause soient incriminés par la législation de cet État, que les preuves recueillies soient suffisantes au sens de son code pénal et de son code de procédure pénale, et que le responsable ait été remis à ses autorités. Ce n'est que par l'effet de la chance que toutes ces conditions peuvent se trouver remplies. Cet état de choses n'est pas satisfaisant, car il signifie que la pratique n'est pas toujours conforme à ce que voulaient les fondateurs de l'Organisation, qui entendaient que les fonctionnaires des Nations Unies soient tenus pénalement responsables des infractions qu'ils pouvaient commettre.

89. La solution n'est pas simple. Il serait peut-être possible d'élaborer une convention internationale qui soumettrait le personnel des Nations Unies à la juridiction des États parties pour les infractions visées par la convention (la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé donne compétence aux États parties pour exercer des poursuites contre les auteurs de certaines infractions commises *contre* le personnel des Nations Unies. L'inconvénient de cette solution est que seules les parties à la convention auraient compétence pour exercer des poursuites. Une autre solution, du moins pour les opérations de maintien de la paix comportant, selon le mandat défini par le Conseil de sécurité, un élément visant le rétablissement de l'état de droit, consisterait, lors de la négociation de l'accord sur le statut des forces, à tenter d'obtenir de l'État hôte qu'il accepte que l'ONU prête assistance à ses autorités pour faire en sorte que les poursuites exercées par celles-ci contre du personnel des Nations Unies soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. L'inconvénient de cette solution est qu'elle donnerait l'impression fâcheuse qu'il y aurait deux justices, l'une pour les habitants du pays hôte et l'autre pour le personnel international. Pour peu attrayante qu'elle soit, cette formule permettrait au moins de rendre pénalement responsables de leurs actes les fonctionnaires et experts

en mission qui se livreraient à des actes relevant de l'exploitation et des abus sexuels et qualifiés d'infractions par la législation locale.

90. Si complexes et techniques que puissent être les questions juridiques en jeu, il importe de chercher sérieusement à éliminer les lacunes qui permettent aux auteurs d'infractions de se soustraire parfois à leurs responsabilités; la Charte dit en effet clairement que les immunités ne sont accordées que pour autant qu'elles sont nécessaires à l'exercice de fonctions officielles, et les infractions relevant de l'exploitation ou des abus sexuels qui peuvent être commises par des fonctionnaires ou des experts en mission n'ont évidemment rien à voir avec l'exercice de leurs fonctions officielles. Il est donc recommandé que l'Assemblée générale demande au Secrétaire général de constituer un groupe d'experts chargé de le conseiller sur les moyens d'atteindre le but fixé par la Charte, à savoir faire en sorte 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. Ce groupe devrait comprendre des spécialistes du droit pénal, de l'extradition, de l'entraide judiciaire en matière pénale, des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et des privilèges et immunités des Nations Unies. Il serait par ailleurs indispensable que le groupe ait le concours de représentants du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau des affaires juridiques pour pouvoir tenir dûment compte de la pratique de l'ONU en matière de maintien de la paix et de sa pratique juridique. Si le groupe retenait la possibilité de rédiger un instrument international, l'Assemblée générale pourrait renvoyer la question soit à la Sixième Commission, soit à une commission ad hoc de l'Assemblée.

Résumé des recommandations

91. **Des mesures disciplinaires devraient être prises à l'encontre des membres du personnel qui enfreignent les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003. L'Assemblée générale devrait qualifier les infractions aux normes énoncées dans la circulaire de 2003 de « fautes graves » au sens du Statut du personnel. Il devrait être mis fin à l'engagement de tout fonctionnaire, membre de la police civile ou observateur militaire convaincu d'actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels. En outre, une amende devrait être infligée à tout fonctionnaire convaincu de tels actes, amende dont le montant serait versé au fonds d'indemnisation des victimes. Les directives relatives aux questions disciplinaires concernant la police civile et les observateurs militaires devraient être modifiées de manière qu'elles prévoient des mesures semblables à l'encontre de ces catégories de personnel. Le modèle de memorandum d'accord entre l'ONU et les pays fournissant des contingents devrait être modifié en y incluant une clause autorisant l'ONU à retenir sur ses paiements à un État qui a fourni un contingent le montant de l'indemnité journalière de tout soldat reconnu coupable d'exploitation ou d'abus sexuels, à verser les sommes ainsi retenues au fonds d'indemnisation des victimes et à traiter les demandes d'aide financière présentées par les victimes pour l'entretien de leurs enfants conformément à la législation de l'État ayant fourni le contingent. Les règles en vigueur devraient aussi être modifiées afin d'obliger les fonctionnaires et les experts en mission à contribuer financièrement à l'entretien des enfants conçus par eux.**

92. Le modèle de mémorandum d'accord devrait comporter une clause par laquelle les pays fournissant des contingents s'engageraient expressément à faire respecter la législation locale par les soldats de leur contingent. Tout soldat d'un contingent qui se livrerait à des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels et qualifiés d'infractions devrait être poursuivi conformément à la législation du pays ayant fourni le contingent. Il conviendrait d'inclure dans le modèle de mémorandum d'accord une clause prévoyant que lorsqu'une enquête menée par le Département des opérations de maintien de la paix établit que les allégations portées contre un membre d'un contingent sont fondées, l'État qui a fourni le contingent a l'obligation de déférer l'affaire à ses autorités pour d'éventuelles poursuites conformément à son droit interne; le modèle de mémorandum d'accord devrait prévoir aussi que lesdites autorités devraient statuer en pareil cas comme elles le feraient pour une infraction de gravité semblable tombant sous le coup de la législation du pays ayant fourni le contingent, et que ce pays devrait informer le Secrétaire général de la suite donnée à l'affaire. Le modèle de mémorandum d'accord devrait en outre comprendre une clause par laquelle le pays fournissant le contingent s'engagerait, au cas où ses autorités concluraient qu'il n'y a pas lieu d'exercer des poursuites, à soumettre au Secrétaire général un rapport expliquant les motifs de cette décision.

93. Les fondateurs de l'Organisation n'entendaient pas que les fonctionnaires et les experts en mission excipent de leur immunité pour se soustraire à la justice de l'État hôte lorsqu'ils commettent une infraction sur le territoire de cet État. Toutefois, une coopération internationale de longue haleine est indispensable pour éviter qu'il en soit ainsi dans la pratique, lorsqu'une mission de maintien de la paix se déroule dans un pays où les institutions judiciaires ne fonctionnent pas. Le Secrétaire général devrait constituer un groupe d'experts chargé d'étudier cette question et de faire des recommandations à l'Assemblée générale sur les moyens à employer, par exemple la conclusion d'une convention internationale, pour faire en sorte que les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission qui commettent des infractions sur les lieux où se déroulent des opérations de maintien de la paix aient à répondre de leurs actes devant la justice pénale.

VI. Conclusion

94. Les recommandations figurant dans le présent rapport portent sur quatre grandes catégories de mesures. Tout d'abord, des mesures visant à uniformiser pour toutes les catégories de personnel de maintien de la paix les règles ayant pour objet de prévenir l'exploitation et les abus sexuels. Deuxièmement, des mesures visant la professionnalisation des enquêtes et l'utilisation des méthodes scientifiques d'identification les plus modernes. Troisièmement, une série de mesures à prendre en matière d'organisation et de gestion, ainsi qu'au niveau de la chaîne de commandement, pour faire face au problème de l'exploitation et des abus sexuels. Enfin, un certain nombre de mesures visant à faire porter aux membres du personnel des opérations de maintien de la paix qui commettent des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels la responsabilité individuelle de leurs actes, en prévoyant à leur encontre des mesures disciplinaires appropriées, en les rendant pécuniairement responsables du préjudice subi par les victimes, et en faisant en

sorte qu'ils aient à répondre de leurs actes devant la justice pénale, lorsque ces actes sont des infractions selon le droit applicable.

95. Comme il est dit au début du présent rapport, il faut se garder de sous-estimer l'œuvre des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et la contribution qu'y a apportée le personnel des missions de paix, et il ne faut pas oublier toutes celles et tous ceux qui ont sacrifié leur vie à la cause de la paix. Toutefois, il y aura toujours parmi le personnel des missions de paix quelques éléments qui ne respecteront pas les normes de conduite auxquelles ils sont tenus. L'adoption des recommandations formulées dans le présent rapport serait une étape décisive de l'action menée pour que l'exploitation et les abus sexuels cessent de jeter une ombre sur les missions de maintien de la paix.

Annexe

Personnel des opérations et missions de maintien de la paix des Nations Unies : statut, règles de conduite et règles disciplinaires

Personnel de l'ONU

Statut

A.1 Les membres du personnel de l'ONU sont nommés par le Secrétaire général et relèvent de son autorité. À l'exception des agents locaux rémunérés à l'heure, tous les membres du personnel, qu'ils soient recrutés sur le plan international ou localement, ont la qualité de fonctionnaires de l'Organisation au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (« la Convention générale »). La section 18 de la Convention générale dispose que les fonctionnaires de l'Organisation jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits). La section 19 stipule qu'à partir du rang de sous-secrétaire général, les fonctionnaires jouissent des privilèges et immunités qui sont accordés aux envoyés diplomatiques conformément au droit international.

A.2 Pour les opérations de maintien de la paix, les dispositions de la Convention générale sont complétées par celles des accords sur le statut des forces. Ces accords, bien que leurs dispositions soient adaptées aux exigences de chaque opération ou mission, sont tous calqués sur le modèle d'accord sur le statut des forces soumis à l'Assemblée générale dans un document daté du 9 octobre 1990 (A/45/594). Selon le paragraphe 6 du modèle d'accord, les membres d'une mission de maintien de la paix sont tenus de respecter intégralement les lois et règlements locaux. L'Assemblée générale a implicitement approuvé le modèle d'accord sur le statut des forces dans sa résolution 52/12 B^a du 19 décembre 1997, et le Conseil de sécurité a inclus dans nombre de ses résolutions une disposition prévoyant que le modèle d'accord devait être suivi^b. Les accords sur le statut des forces actuellement en vigueur prévoient que les plus hauts fonctionnaires de la mission, à savoir le représentant spécial du Secrétaire général ou le chef de mission, le commandant de la force et éventuellement d'autres cadres supérieurs si l'ONU et l'État hôte en sont convenus, jouissent des privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques conformément au droit international. Les accords prévoient aussi que les membres du personnel civil de l'ONU ont la qualité de fonctionnaires au sens de la Convention générale (précision rendue nécessaire par le fait que la Convention n'a pas été ratifiée par tous les États Membres).

^a Aux termes du paragraphe 7 de la section C de cette résolution, l'Assemblée générale a fait sienne la recommandation tendant à ce que, lorsque le Conseil de sécurité établit une opération de maintien de la paix, il fixe une échéance pour la conclusion par l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement hôte de l'accord sur le statut des forces applicable à l'opération en question, étant entendu que dans l'intervalle, le modèle d'accord sur le statut des forces sera appliqué à titre provisoire, à moins que les parties concernées n'en décident autrement.

^b Voici quelques exemples de résolutions récentes dans lesquelles le Conseil a prévu que le modèle d'accord sur le statut des forces s'appliquerait en attendant la conclusion d'un accord spécifique : résolution 1528 (2004), relative à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (par. 9); résolution 1542 (2004), relative à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (par. 11); résolution 1545 (2004), relative à l'Opération des Nations Unies au Burundi (par. 10).

A.3 Une demande de levée d'immunité est généralement adressée au Secrétaire général par les autorités compétentes de l'État Membre concerné, par l'intermédiaire de sa mission permanente auprès de l'Organisation; dans les cas qui relèvent d'un accord sur le statut des forces, la demande est adressée au chef de la mission de maintien de la paix. Lorsqu'il est saisi d'une telle demande, le Secrétaire général, après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques, prend sa décision compte tenu des conditions énoncées à la section 20 de la Convention générale. Cette section stipule que les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel, et que le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Par exemple, si un fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales pour avoir provoqué un accident alors qu'il conduisait un véhicule de l'ONU en état d'ébriété ou avec une extrême imprudence, le Secrétaire général lèvera l'immunité de l'intéressé s'il considère que son maintien entraverait le cours de la justice et que sa levée ne risque pas de nuire aux intérêts de l'Organisation. En revanche, s'il considère que les allégations sur lesquelles reposent les poursuites sont sans fondement, ou si l'accident est survenu alors que le fonctionnaire en cause s'acquittait consciencieusement de ses fonctions, le Secrétaire général décidera de maintenir l'immunité. Dans l'un et l'autre cas, les tiers lésés par suite de l'accident seront invités à se retourner contre l'ONU, qui répondra à leurs demandes de dédommagement selon la procédure de règlement des contentieux^c.

A.4 L'immunité dont jouissent les fonctionnaires ne couvre que leurs fonctions officielles. La Convention générale stipule que c'est au Secrétaire général qu'il appartient de décider si des actes accomplis par un fonctionnaire relèvent de l'exercice de ses fonctions. Il prend cette décision après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques. Le modèle d'accord sur le statut des forces contient des dispositions qui permettent au chef de mission de statuer provisoirement sur le point de savoir si les poursuites engagées contre un fonctionnaire visent ou non des actes qui relèvent de ses fonctions. Il prend normalement cette décision après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques.

A.5 Le paragraphe 49 du modèle d'accord sur le statut des forces traite des actions civiles qui peuvent être intentées contre les membres d'une mission de maintien de la paix. Ce paragraphe contient des dispositions qui confèrent au chef de mission le pouvoir de certifier qu'une affaire a trait aux fonctions officielles de l'intéressé. En pareil cas, il doit être mis fin immédiatement à l'instance. Dans une affaire dont le règlement judiciaire est ainsi exclu, la partie qui s'estime lésée peut se retourner contre l'Organisation en suivant la procédure de règlement des contentieux (voir plus haut, par. A.3). Si l'affaire ne se rapporte pas aux fonctions officielles du fonctionnaire mis en cause, ce qui est le cas, par exemple, lorsqu'un fonctionnaire est poursuivi pour non-paiement du loyer de locaux destinés à son usage personnel, l'instance peut suivre son cours puisque à part certains hauts fonctionnaires expressément désignés comme tels, les fonctionnaires ne jouissent que d'immunités

^c La procédure administrative à suivre pour le règlement des demandes d'indemnisation émanant de tiers est décrite dans un rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale daté du 20 septembre 1996 (A/51/389, par. 20 à 37).

fonctionnelles qui ne jouent pas pour les actes accomplis à titre privé. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe A.2, certains hauts fonctionnaires, expressément désignés, jouissent des privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques, et une action civile engagée contre l'un d'entre eux ne peut se poursuivre que si le Secrétaire général décide de lever les privilèges et immunités de l'intéressé.

A.6 Le paragraphe 47 du modèle d'accord sur le statut des forces traite des poursuites pénales. Pour les fonctionnaires qui jouissent d'immunités fonctionnelles, les dispositions de ce paragraphe prévoient que le chef de mission procède à une enquête pour déterminer si l'acte reproché au fonctionnaire mis en cause a été accompli par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, et que le gouvernement de l'État hôte et lui-même décident ensuite d'un commun accord si l'instance doit ou non suivre son cours. Il convient de souligner que cette décision du chef de mission n'équivaut pas à une levée d'immunité, que seul le Secrétaire général peut ordonner. La décision du chef de mission porte sur la question de savoir si un acte a ou non été accompli par l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions, ce dont dépend le maintien de son immunité de la juridiction des tribunaux du pays. Normalement, cette décision est prise après consultation du Bureau des affaires juridiques parce que, même dans les affaires se rapportant à des activités de caractère privé, les tribunaux nationaux demandent généralement à l'ONU une attestation écrite de levée d'immunité pour éviter qu'au cours d'un procès pénal, la défense invoque les privilèges et immunités de l'accusé.

A.7 La Convention générale et le modèle d'accord sur le statut des forces comprennent des dispositions spécifiant la procédure à suivre en cas de divergence de vues sur ces questions entre un État Membre et le Secrétaire général.

Règles de conduite

A.8 Lors de son recrutement, chaque fonctionnaire doit signer une lettre de nomination aux termes de laquelle il s'engage à observer le Statut et le Règlement du personnel, ainsi que les instructions promulguées pour leur application.

A.9 La Charte des Nations Unies (Article 101, paragraphe 3) prévoit que les fonctionnaires doivent posséder les plus hautes qualités d'intégrité. La conduite des fonctionnaires est régie par les dispositions de l'article premier du Statut du personnel et du chapitre premier du Règlement du personnel, qui sont reprises dans la circulaire du Secrétaire général intitulée « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » (ST/SGB/2002/13). Ce texte renferme un certain nombre de dispositions dont il découle qu'il est interdit aux fonctionnaires de se livrer à l'exploitation ou aux abus sexuels. Par exemple, l'alinéa b) de l'article 1.2 du Statut du personnel stipule que les fonctionnaires doivent faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité; l'alinéa f) du même article dispose que les fonctionnaires doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaires internationaux; l'alinéa c) de la disposition 101.2 du Règlement du personnel stipule que les fonctionnaires doivent se conformer aux lois en vigueur dans leur lieu d'affectation et honorer leurs obligations juridiques privées; enfin, l'alinéa f) de la même disposition interdit toute forme de harcèlement sexuel ou sexiste. Des règles identiques s'appliquent aux fonctionnaires nommés en vertu des dispositions de la série 200 (applicables aux agents engagés au titre de projets d'assistance technique) ou de la série 300 (applicables au personnel engagé pour des périodes de durée limitée) du Règlement

du personnel. Les règles énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel ont force obligatoire pour les fonctionnaires.

A.10 La circulaire du Secrétaire général contient aussi le texte des « Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux » que la Commission de la fonction publique internationale a adoptées en 2001, ce dont l'Assemblée générale s'est félicitée dans sa résolution 56/244 du 24 décembre 2001. Ces normes ont pour objet de guider la conduite des fonctionnaires et n'énoncent pas des règles contraignantes.

A.11 En application de la résolution 57/306 de l'Assemblée générale, en date du 15 avril 2003, relative à l'enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest, le Secrétaire général a promulgué la circulaire ST/SGB/2003/13, datée du 9 octobre 2003, intitulée « Mesures spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels » (« la circulaire du Secrétaire général de 2003 »), qui renferme des dispositions contraignantes interdisant aux fonctionnaires de se livrer à certains actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels. La section 1 de la circulaire définit l'exploitation sexuelle et les abus sexuels. L'alinéa a) du paragraphe 3.2 stipule que l'exploitation et les abus sexuels constituent des fautes graves de nature à entraîner, en vertu du Statut du personnel, des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis. L'alinéa b) du même paragraphe interdit aux fonctionnaires de se livrer à toute activité sexuelle avec un enfant (toute personne âgée de moins de 18 ans); l'alinéa c) interdit aux fonctionnaires de demander des faveurs sexuelles en échange d'une somme d'argent, d'un emploi, de biens ou de services; l'alinéa d) déconseille les relations sexuelles entre fonctionnaires et bénéficiaires de l'aide; l'alinéa e) fait obligation aux fonctionnaires d'en référer à qui de droit lorsqu'ils craignent ou soupçonnent des violations de ces dispositions; enfin, l'alinéa f) du paragraphe 3.2 fait obligation aux responsables de tous niveaux de mettre en place des systèmes visant à instaurer un environnement propre à prévenir toute exploitation et tout abus sexuels.

Règles disciplinaires

A.12 Tout fonctionnaire dont il est allégué qu'il a commis une faute relève de la procédure disciplinaire instituée par le Statut et le Règlement du personnel. Il a droit aux garanties d'une procédure régulière prévue au chapitre X du Règlement du personnel et dans l'instruction administrative du 2 août 1991 intitulée « Mesures et procédures disciplinaires révisées » (ST/AI/371). Le principe fondamental dont procèdent ces garanties est que les allégations ne sont rien d'autre et que, jusqu'à preuve du contraire, un fonctionnaire est présumé avoir observé les normes qui doivent régler sa conduite. Il appartient à l'Administration d'établir dans chaque cas s'il y a eu faute ou non.

A.13 En application de cette instruction administrative, un chef de mission doit ouvrir une enquête préliminaire s'il y a lieu de croire qu'un fonctionnaire n'a pas

observé les normes qui doivent régler sa conduite^d. Si cette enquête préliminaire révèle que l'intéressé a effectivement commis une faute, le rapport d'enquête préliminaire et des copies de toutes les pièces retenues comme preuves documentaires sont communiqués au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, qui décide s'il doit être donné suite à l'affaire; dans l'affirmative, le fonctionnaire en cause est informé par écrit des charges retenues contre lui; cette notification indique à quelles règles ou norme de conduite l'intéressé a contrevenu et explique pourquoi le Sous-Secrétaire général estime que les éléments de preuve justifient ces charges. Le fonctionnaire se voit accorder un délai suffisant pour répondre par écrit aux charges portées contre lui. Le dossier complet de l'affaire, comprenant notamment la réponse du fonctionnaire et tout élément de preuve qu'il souhaite soumettre, est examiné par le Sous-Secrétaire général, qui décide soit de classer l'affaire, soit de la renvoyer à un comité paritaire de discipline, soit, en cas de faute grave dont il existe des preuves patentes, de recommander au Secrétaire général de renvoyer le fonctionnaire sans préavis. Lorsqu'une affaire est renvoyée à un comité paritaire de discipline, celui-ci entend les parties et, après avoir délibéré, soumet son rapport et ses recommandations au Secrétaire général, qui prend la décision finale. Le Secrétaire général peut décider de ne pas sanctionner le fonctionnaire en cause et de classer l'affaire, ou peut lui infliger une ou plusieurs des sanctions prévues à l'alinéa a) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel^e. Si le fonctionnaire conteste cette décision finale, il peut saisir le Tribunal administratif des Nations Unies.

Personnel de la police civile des Nations Unies et observateurs militaires

Statut

A.14 Le paragraphe 26 du modèle d'accord sur le statut des forces dispose que les observateurs militaires et les officiers de police civile des Nations Unies sont assimilés à des experts en mission au sens de la Convention générale^f.

^d L'instruction administrative (ST/AI/371) a été promulguée avant la création du Bureau des services de contrôle interne par la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 19 juillet 1994. En vertu de son mandat, le Bureau des services de contrôle interne peut enquêter sur des allégations d'infraction aux règles et règlements de l'ONU et aux textes administratifs pertinents. Le mandat du Bureau prévoit que le Secrétaire général peut prendre l'initiative de telles enquêtes. Lesdites enquêtes sont menées sous le contrôle et la direction du Bureau et sont assimilées à des enquêtes préliminaires aux fins de l'application de la procédure disciplinaire.

^e L'alinéa a) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel stipule que par « mesure disciplinaire », on entend une ou plusieurs des mesures suivantes : blâme écrit du Secrétaire général; perte d'un ou plusieurs échelons de classe; suspension, pendant une période déterminée, du droit aux augmentations périodiques de traitement; suspension sans traitement; amende; rétrogradation; licenciement, avec ou sans préavis ou indemnité en tenant lieu; renvoi sans préavis.

^f Dans la pratique, l'ONU assimile les officiers de liaison et les officiers d'état-major à des experts en mission. Dans les premiers temps des opérations de maintien de la paix, cette assimilation était expressément stipulée dans certains accords sur le statut des forces. C'est le cas, par exemple, de l'échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement égyptien concernant le statut de la Force d'urgence des Nations Unies, en date du 8 février 1957 (*Recueil des Traités* des Nations Unies, vol. 260, p. 61); voir aussi le paragraphe 25 de l'échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement chypriote concernant le statut de la Force de maintien de la paix des Nations Unies à Chypre, en date du 31 mars 1964 (*Ibid.*, vol. 492, p. 59).

A.15 En vertu de la section 22 de la Convention générale, les experts en mission se voient accorder les privilèges et immunités que requiert l'exercice de leurs fonctions, y compris l'immunité d'arrestation ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels, l'immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leur mission (y compris leurs paroles et écrits), et l'inviolabilité de leurs papiers et documents.

A.16 Le paragraphe 6 du modèle d'accord sur le statut des forces dispose que tous les membres d'une mission de maintien de la paix doivent observer intégralement les lois et règlements du pays. Les dispositions du modèle d'accord traitant des actions civiles et pénales sont applicables aux membres des missions de maintien de la paix qui ont la qualité d'experts en mission (voir plus haut, par. A.4 à A.7). La section 23 de la Convention générale traite de la levée des privilèges et immunités des experts en mission. La teneur de cette section est identique à celle de la section 20, qui concerne les fonctionnaires. La Convention générale et l'article premier, alinéa e), du 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 (ST/SGB/2002/9) indiquent clairement que les décisions du Secrétaire général concernant la levée des immunités des experts en mission doivent reposer sur les mêmes critères que celles qu'il prend dans le cas des fonctionnaires.

Règles de conduite

A.17 Par sa résolution 56/280 du 27 mars 2002, l'Assemblée générale a adopté le règlement susmentionné, qui définit les normes de conduite que doivent observer les experts en mission. Ces normes s'appliquent aux membres de la police civile et aux observateurs militaires qui sont au service des Nations Unies en qualité d'experts en mission. Elles comprennent un certain nombre de dispositions de portée générale dont il découle qu'il est interdit aux experts en mission de se livrer à l'exploitation et aux abus sexuels. Par exemple, l'alinéa a) de l'article 2 du Règlement stipule que les experts en mission doivent faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité; l'alinéa d) du même article dispose qu'ils doivent avoir une conduite conforme à leur statut d'experts en mission; l'alinéa j) prévoit que les experts en mission doivent se conformer aux lois en vigueur localement et honorer leurs obligations juridiques privées; enfin, l'alinéa k) de l'article 2 leur interdit toute forme de harcèlement sexuel ou sexiste.

A.18 Lors de leur nomination, les officiers de police civile et les observateurs militaires doivent signer un engagement par lequel ils promettent de respecter les directives permanentes, les procédures administratives, la politique, les instructions et autres textes. Parmi ces textes figurent le document intitulé « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles » et une brochure intitulée « Nous, soldats de la paix ». Ces documents sont distribués à tout le personnel des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Leurs dispositions sont reprises dans les directives à l'usage des officiers de police civile, qui sont établies pour chaque mission et communiquées aux pays qui fournissent du personnel de police, ainsi que dans les directives à l'usage des observateurs militaires, qui sont distribuées à ces derniers par le chef des observateurs militaires de chaque mission. Les pays qui fournissent des contingents reçoivent aussi des exemplaires de ces documents.

A.19 Les « Dix règles » et le document intitulé « Nous, soldats de la paix » renferment des règles générales de conduite. La quatrième des « Dix règles » vise

l'exploitation et les abus sexuels. Elle est ainsi libellée : « Ne commets pas d'actes répréhensibles – en maltraitant ou en exploitant sexuellement, physiquement ou psychologiquement des autochtones ou des membres du personnel de l'ONU, en particulier des femmes et des enfants. »

A.20 Les directives à l'usage des officiers de police civile renferment des dispositions détaillées sur la conduite que doit tenir le personnel de la police civile. Ces dispositions prévoient notamment que les officiers de police civile doivent s'abstenir à l'égard de la population locale, en particulier des femmes et des enfants, de tout acte relevant de l'exploitation ou des abus sexuels. Les directives prévoient aussi que les officiers de police civile doivent traiter toute la population avec respect et courtoisie. Les directives à l'usage des observateurs militaires renferment des dispositions similaires.

A.21 À la mi-2004, le Département des opérations de maintien de la paix a entrepris d'inclure, dans les directives à l'usage du chef de la police, qui sont établies pour chaque mission, un condensé des dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 2003 et une clause spécifiant que ces dispositions s'appliquent aux officiers de police civile. Les normes énoncées dans la circulaire de 2003 n'ont pas encore été rendues expressément applicables aux observateurs militaires.

Règles disciplinaires

A.22 Les officiers de police civile et les observateurs militaires dont il est allégué qu'ils ont commis un acte assimilé à une « faute grave » relèvent de la procédure définie dans les directives relatives aux questions disciplinaires concernant les officiers de police civile et les observateurs militaires, qui sont distribuées aux pays fournissant des contingents en même temps que les directives à l'usage des officiers de police civile établies pour chaque mission. Les directives (par. 4) contiennent une définition des « fautes graves » (qui diffère de celle figurant dans le Statut et le Règlement du personnel). Cette définition inclut l'exploitation et les abus sexuels parmi les « fautes graves », comme la circulaire du Secrétaire général de 2003 le fait pour les fonctionnaires.

A.23 Les directives contiennent des garanties de respect d'une procédure régulière qui, comme celles accordées aux fonctionnaires, reposent sur le principe qu'une allégation n'est rien d'autre tant qu'elle n'a pas été vérifiée. En d'autres termes, les officiers de police civile et les observateurs militaires sont, jusqu'à preuve du contraire, présumés avoir agi selon les normes de conduite qui leur sont applicables. Il appartient au chef de mission d'établir dans chaque cas s'il y a eu ou non « faute grave ».

A.24 Comme encore dans le cas des fonctionnaires, la première phase de la procédure, lorsqu'il y a lieu de croire qu'un officier de police civile ou un observateur militaire a commis une « faute grave » au sens des directives, consiste pour le chef de mission à ouvrir immédiatement une enquête préliminaire. Si cette enquête révèle que les allégations de faute grave sont fondées, le chef de mission constitue une commission d'enquête et informe le Département des opérations de maintien de la paix des résultats de l'enquête préliminaire. Il peut recommander au Département le rapatriement de l'intéressé s'il estime que les résultats de l'enquête préliminaire le justifient. En pareil cas, le Département informe la mission permanente de l'État dont l'intéressé est ressortissant.

A.25 La commission d'enquête a pour mandat d'établir les faits, et non de statuer sur l'affaire. Son rôle est d'aider le chef de mission à faire respecter les normes de conduite. La commission d'enquête doit être constituée dans un délai de 48 à 72 heures après notification au chef de mission des résultats de l'enquête préliminaire. Les directives renferment des dispositions détaillées visant à garantir aux officiers de police civile ou observateurs militaires mis en cause le respect d'une procédure régulière.

A.26 La commission d'enquête remet son rapport au chef de mission, à qui il revient de prendre la décision finale. Les directives prévoient les diverses sanctions que peut prendre le chef de mission s'il établit qu'une « faute grave » a été commise⁸. Le chef de mission peut recommander au Département des opérations de maintien de la paix de procéder au rapatriement de l'intéressé si les conclusions de la commission d'enquête le justifient (comme indiqué plus haut au paragraphe A.24, il peut aussi faire cette recommandation sur la foi des résultats de l'enquête préliminaire). Si le Département décide de rapatrier l'officier de police civile ou l'observateur militaire mis en cause, il en informe l'État Membre dont celui-ci est ressortissant. Les frais de rapatriement sont à la charge de cet État.

Soldats des contingents nationaux

Statut

A.27 Le modèle d'accord sur le statut des forces dispose que les lois et règlements du pays doivent être intégralement observés (par. 6); que le personnel militaire des contingents nationaux affecté à l'élément militaire d'une opération de maintien de la paix jouit des privilèges et immunités expressément prévus par l'accord (par. 27); et que ce personnel est soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont il est ressortissant pour toute infraction pénale qu'il pourrait commettre sur le territoire de l'État hôte [par. 47, al. b)]. Étant donné qu'il est exclu que la juridiction de l'État hôte s'exerce à l'égard des soldats des contingents nationaux, le modèle d'accord prévoit que le Secrétaire général obtiendra des gouvernements des pays participants l'assurance qu'ils sont disposés à exercer leur juridiction à l'égard des crimes et délits que pourraient commettre les membres de leur contingent servant avec l'opération de maintien de la paix des Nations Unies (par. 48). Le modèle d'accord prévoit aussi qu'une clause à cet effet doit être incluse dans le mémorandum d'accord conclu entre l'ONU et chacun des pays fournissant des contingents. Toutefois, le modèle de mémorandum d'accord que l'Assemblée générale a approuvé (A/51/967, annexe, et Corr. 1 et 2) ne contient pas une telle clause, qui pourtant figurait dans certains mémorandums d'accord dans les débuts des opérations de maintien de la paix (voir le paragraphe 78 du présent rapport).

⁸ Le chef de mission peut prendre, en vertu des directives, une ou plusieurs des sanctions suivantes : retrait des pouvoirs de commandement de l'intéressé; réaffectation à un autre poste ou à un autre secteur, après remise à niveau, le cas échéant; retrait des avantages et privilèges accordés au personnel des Nations Unies; privation de congé ordinaire ou compensatoire; recouvrement total ou partiel des sommes reçues par l'intéressé au titre de l'indemnité de subsistance (missions) si la faute a entraîné pour les Nations Unies un préjudice financier; recommandation de rapatriement; blâme ou réprimande écrits, assortis éventuellement d'une recommandation de rejet de toute candidature ultérieure de l'intéressé à des fonctions au service des Nations Unies.

A.28 Le modèle d'accord sur le statut des forces stipule que si une action civile est intentée contre un membre d'une mission de maintien de la paix devant un tribunal de l'État hôte, il doit être mis fin immédiatement à l'instance si le chef de mission certifie que l'affaire a trait aux fonctions officielles du membre de la mission mis en cause. Sinon, le procès civil peut suivre son cours. Toutefois, la liberté individuelle d'un membre d'une mission de maintien de la paix ne peut faire l'objet d'aucune restriction à la suite d'un procès civil (par. 49).

A.29 Le modèle d'accord sur le statut des forces prévoit la procédure à suivre lorsque l'État hôte et le Secrétaire général sont en désaccord sur ces questions.

Règles de conduite

A.30 Le modèle d'accord sur le statut des forces dispose que le Représentant spécial du Secrétaire général prend toutes les mesures utiles pour assurer le maintien de l'ordre et de la discipline parmi les membres de l'opération de maintien de la paix (par. 40). Les soldats d'un contingent national doivent observer les normes de conduite énoncées dans les documents intitulés « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles » et « Nous, soldats de la paix » (voir plus haut, par. A.18 et A.19). Ces documents sont distribués à tout le personnel des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et sont reproduits dans les directives établies pour chaque mission à l'intention des pays qui fournissent des contingents.

A.31 Ces directives contiennent des dispositions détaillées sur la conduite que doivent tenir les membres des contingents. Ils doivent, à l'égard de la population locale, en particulier des femmes et des enfants, s'abstenir de tout abus et de tout acte d'exploitation et se montrer courtois et respectueux. Après la promulgation de la circulaire du Secrétaire général de 2003, le Département des opérations de maintien de la paix a entrepris d'incorporer aux directives un résumé des dispositions de la circulaire et de les rendre ainsi applicables aux membres des contingents nationaux.

Règles disciplinaires

A.32 Tout soldat d'un contingent national dont il est allégué qu'il a commis une « faute grave » (terme dont la définition inclut l'exploitation et les abus sexuels) relève de la procédure prévue par les directives relatives aux affaires disciplinaires concernant les soldats des contingents nationaux, directives qui sont communiquées à chacun des pays fournissant un contingent. Bien entendu, ces soldats relèvent aussi des procédures disciplinaires propres à leurs contingents.

A.33 Le paragraphe 2.2 de la circulaire du Secrétaire général de 2003, bien qu'il ne vise pas expressément les soldats des contingents, dispose qu'il est interdit aux forces des Nations Unies qui participent à des opérations sous commandement et contrôle de l'Organisation de se livrer à l'exploitation ou aux abus sexuels, et que ces forces ont un devoir de protection à l'égard des femmes et des enfants, conformément à la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1999/13, intitulée « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies ». Le paragraphe 1.1 de cette circulaire stipule que les règles qui y sont énoncées sont applicables aux forces des Nations Unies lorsque, dans les situations de conflit armé, elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation, et qu'elles s'appliquent donc dans les interventions coercitives et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé

dans l'exercice de la légitime défense. Le paragraphe 7.2 de la même circulaire inclut parmi les actes expressément prohibés le viol, la prostitution forcée et toute forme d'agression sexuelle et d'humiliation. Le paragraphe 7.4 stipule que les enfants doivent faire l'objet d'un respect particulier et être protégés contre toute forme d'attentat à la pudeur.

A.34 Lorsqu'il est allégué qu'un membre d'un contingent a commis une faute grave, le chef de mission procède à une enquête préliminaire et constitue éventuellement une commission d'enquête selon une procédure à peu près identique à celle prévue par les directives décrites plus haut aux paragraphes A.22 à A.26. Comme pour les officiers de police civile et les observateurs militaires, le chef de mission n'a en pareil cas que le pouvoir de faire une recommandation de rapatriement au Département des opérations de maintien de la paix. Si le Département suit cette recommandation, il en avise la mission permanente du pays qui a fourni le contingent, lequel est tenu de prendre en charge les frais de rapatriement.

A.35 Il convient de souligner que la décision de rapatrier un membre d'un contingent national est une mesure administrative, et non pas une sanction disciplinaire. Seul le pays qui a fourni le contingent a le pouvoir de prendre des sanctions disciplinaires contre un soldat de ce contingent.

Volontaires des Nations Unies

Statut

A.36 Depuis quelques années, les accords sur le statut des forces disposent que les Volontaires des Nations Unies sont considérés comme ayant le statut de fonctionnaires au sens de la Convention générale. Ils jouissent donc sur le territoire de l'État hôte des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires (voir plus haut, par. A.1 à A.7).

Règles de conduite

A.37 Les Volontaires des Nations Unies sont tenus d'observer les normes de conduite prévues par le Programme des Volontaires des Nations Unies. Aux termes de ces normes, les Volontaires doivent respecter les lois ainsi que les règles d'éthique et les traditions de l'État hôte et s'abstenir de toute activité incompatible avec les buts et objectifs des Nations Unies.

Règles disciplinaires

A.38 Toute violation des normes de conduite des Volontaires des Nations Unies peut entraîner le renvoi immédiat. Le Département des opérations de maintien de la paix donnera aux missions pour instructions d'exiger des Volontaires qu'ils signent un engagement assimilant toute violation des dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 2003 qui interdisent l'exploitation et les abus sexuels à une faute grave pouvant entraîner le rapatriement immédiat.

A.39 Si un Volontaire conteste une décision administrative, il peut, en vertu des termes de son engagement, demander un arbitrage; la décision de l'instance arbitrale s'impose aux deux parties comme réglant définitivement le différend.

Consultants et vacataires

Statut

A.40 Des consultants ou vacataires peuvent être recrutés pour des missions de maintien de la paix aux conditions prévues par l'instruction administrative ST/AI/1999/7, intitulée « Consultants et vacataires ». Les consultants sont des personnes engagées parce qu'elles ont des qualifications spéciales que ne possède pas le personnel du Secrétariat. Les vacataires peuvent exercer des fonctions analogues à celles de fonctionnaires, mais seulement pour des périodes de courte durée. L'instruction administrative dispose que les consultants et vacataires, n'ayant la qualité ni de fonctionnaires, ni d'experts en mission, doivent respecter la législation du pays où ils travaillent. Toutefois, les consultants peuvent se voir accorder le statut d'experts en mission s'ils ont à voyager pour le compte de l'Organisation. Les privilèges et immunités des experts en mission sont exposés plus haut aux paragraphes A.15 et A.16.

Normes de conduite

A.41 Les contrats de consultant et de vacataire prévoient que les titulaires doivent s'abstenir de tout comportement susceptible de discréditer l'Organisation des Nations Unies et de toute activité incompatible avec les buts et principes de l'Organisation.

Règles disciplinaires

A.42 Les contrats types de vacataire et de consultant prévoient que tout manquement aux normes de conduite qui y sont énoncées entraînera la résiliation du contrat par l'Organisation. Le Département des opérations de maintien de la paix donnera pour instructions aux missions d'étendre expressément cette disposition aux violations des dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 2003 interdisant l'exploitation et les abus sexuels.

A.43 Les contrats types prévoient que si un consultant ou vacataire conteste une décision de l'ONU, il peut demander un arbitrage, et que la décision de l'instance arbitrale s'impose aux deux parties comme règlement définitif de leur différend.
