



Assemblée générale

Distr. générale
11 septembre 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 82 de l'ordre du jour provisoire*

Responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission

Responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission

Note du Secrétariat

Résumé

Dans son rapport intitulé « Question de la responsabilité des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission ayant commis des infractions pénales dans le cadre d'opérations de maintien de la paix » (A/60/980), le Groupe d'experts juridiques a fait plusieurs recommandations concernant les moyens de surmonter les problèmes qui se posent quand il s'agit d'amener ces personnes à répondre d'infractions pénales commises dans le cadre d'opérations de maintien de la paix.

Un des grands problèmes est que si l'État hôte n'est pas en mesure de poursuivre l'auteur présumé d'une infraction pénale ou de l'amener à répondre de ses actes, d'autres États doivent pouvoir le faire. Si les autres États n'ont pas étendu le champ d'application de leur droit pénal aux infractions commises dans l'État hôte, il existe un vide juridictionnel et les auteurs présumés risquent de ne pas être poursuivis. Pour que ce vide juridictionnel disparaisse, il faut qu'un nombre aussi important que possible d'États Membres puissent affirmer et exercer leur compétence pénale.

Afin que les États autres que l'État hôte disposent d'une base juridique solide pour exercer leur compétence, le Groupe d'experts juridiques a recommandé l'élaboration d'une convention internationale portant sur la compétence des États et

* A/62/150.



d'autres questions connexes. Le Secrétariat souscrit sans réserve à cette recommandation. Une convention permettrait aux États Membres d'imposer leur compétence dans des circonstances aussi nombreuses que possible et lèverait toute incertitude quant aux personnes et aux infractions relevant de cette compétence (compétences *ratione personæ* et *ratione materiæ*).

Le Secrétariat est favorable à une convention qui impose aux États Membres d'exercer leur compétence quand la personne soupçonnée est un de leurs nationaux ou se trouve sur leur territoire et qu'ils décident de ne pas l'extrader. Il est également favorable à une convention qui impose aux États Membres d'envisager d'établir leur compétence lorsque la victime est un de leurs nationaux ou un apatride domicilié sur leur territoire, et lorsque l'auteur est un apatride domicilié sur leur territoire.

Le Secrétariat est favorable à une convention couvrant les infractions commises par tous les membres du personnel des Nations Unies qui se trouvent dans la zone d'une opération des Nations Unies, quel que soit le département, le bureau, le programme, le fond ou l'institution spécialisée qui les emploie (sauf les militaires appartenant aux contingents nationaux, qui relèvent de la compétence exclusive de l'État qui les envoie).

Le Secrétariat est favorable à une convention qui s'applique à toutes les infractions pénales et non pas seulement aux infractions contre la personne ou aux infractions d'exploitation ou d'abus sexuels. Il estime toutefois que plutôt que d'énumérer les infractions dans la convention, il vaudrait mieux être plus général et définir les infractions par référence à la gravité de la sanction prévue dans le pays qui peut affirmer sa compétence.

Le Secrétariat note que seuls les États Membres ont la capacité juridique de mener des enquêtes pénales et de poursuivre les personnes soupçonnées. C'est pourquoi il est favorable à l'adoption à court terme de diverses mesures visant à mettre en exergue le rôle des États Membres du point de vue de l'exercice de la compétence pénale. Ainsi :

a) L'Assemblée générale pourrait adopter une résolution engageant vivement les États Membres à établir leur compétence, au minimum, à l'égard de leurs nationaux qui commettent des actes reconnus et définis comme des crimes graves par leur législation pénale interne et également érigés en crime par la législation de l'État hôte;

b) Le Conseil de sécurité pourrait inclure dans les résolutions relatives aux missions des dispositions engageant les pays qui fournissent ou détachent du personnel à prendre les mesures préventives voulues, notamment à organiser des activités de formation préalables au déploiement, et à se donner les moyens d'amener les personnes qui commettent des infractions pénales à répondre de leurs actes;

c) L'Assemblée générale pourrait, par l'intermédiaire du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, demander au Secrétaire général de veiller à ce que des dispositions semblables continuent de figurer dans les mémorandums d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États Membres qui fournissent des unités de police constituées, et aux États Membres concernés d'accepter ces dispositions;

d) Le Département des opérations de maintien de la paix pourrait veiller à ce que les notes verbales envoyées aux missions permanentes pour demander que les États fournissent du personnel, par exemple des observateurs militaires, du personnel de police pour la composante police des opérations et des agents pénitentiaires détachés, indiquent clairement que le Secrétariat entend que tous ceux qui participent aux opérations de maintien de la paix aient reçu avant leur déploiement une formation portant notamment sur la politique de tolérance zéro et sachent que certains actes pourront être considérés comme des infractions pénales et engager la responsabilité de leurs auteurs.

Notes explicatives

Le terme « fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » englobe aussi les Volontaires des Nations Unies, qui sont assimilés aux fonctionnaires dans les accords sur le statut des forces.

Le terme « experts en mission » recouvre les observateurs militaires, les membres de la police et les civils et les autres personnes qui ont le statut d'expert en mission. Entrent notamment dans ces catégories les observateurs militaires, les officiers de liaison, les conseillers militaires, les contrôleurs de l'armement, les membres des équipes de police constituées, les personnes détachées à titre individuel pour faire partie de la police des Nations Unies et les agents pénitentiaires détachés.

Dans son rapport (A/60/980), le Groupe d'experts juridiques n'a abordé la question de la responsabilité que pour les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les experts en mission en raison des limites de son mandat. Le titre de la présente note correspond, lui, à l'intitulé du point de l'ordre du jour dont la Sixième Commission est saisie. Toutefois, aux fins de la présente note, le Secrétariat estime que les recommandations figurant dans le rapport du Groupe doivent être considérées comme s'appliquant à toutes les catégories de personnel participant aux opérations des Nations Unies (y compris les fournisseurs et les consultants), à part les militaires faisant partie de contingents nationaux. Comme les États Membres sont déjà, théoriquement, en mesure d'exercer leur compétence à l'égard des militaires qui font partie de leurs contingents, la présente note ne s'intéresse pas à cette catégorie de personnel.

Dans son rapport, le Groupe d'experts juridiques a examiné la responsabilité des auteurs d'infractions commises dans le cadre d'opérations de maintien de la paix car son mandat ne portait que sur ces infractions. Dans la présente note, le Secrétariat ne limite pas son examen aux personnes qui participent aux opérations de maintien de la paix. Il estime que toute personne qui participe à une opération des Nations Unies doit être tenue responsable de ses actes. Voir, par exemple, l'extrait suivant de la définition d'une opération des Nations Unies qui figure à l'article premier de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : « "Opération des Nations Unies" s'entend d'une opération établie par l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies conformément à la Charte des Nations Unies et menée sous l'autorité et le contrôle des Nations Unies ... lorsque l'opération vise à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales ».

La présente note est sans préjudice des privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et du rôle des autorités qui, au sein de l'Organisation, ont compétence pour déterminer si les actes considérés entraînent dans les fonctions ou la mission de la personne mise en cause, ou s'il convient de lever une immunité prévue par l'accord sur le statut des forces ou de la mission, la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946, ou la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, adoptée par l'Assemblée le 21 novembre 1947.

Au sujet de l'exclusion des militaires appartenant aux contingents nationaux, lesquels relèvent de la compétence exclusive du pays qui les envoie, voir l'article 47 b) du Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix (A/45/594), qui a été élaboré en application d'une demande que l'Assemblée générale a formulée en 1989 (résolution 44/49 du 8 décembre 1989) et que l'Assemblée a implicitement approuvé dans sa résolution 52/12 B du 19 décembre 1997.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Notes explicatives		4
I. Généralités	1–6	7
II. Introduction	7–19	8
A. Limite de l'action du Secrétariat de l'ONU	14–16	9
B. Vide juridictionnel	17–19	10
III. Mesures à court terme : remédier au vide juridictionnel	20–25	10
IV. Mesures à long terme : convention	26–27	12
A. Questions relatives à la compétence	28–33	12
B. Champ d'application <i>ratione personæ</i>	34–36	13
C. Champ d'application <i>ratione materiæ</i>	37–41	14
D. Enquêtes	42–53	15
V. Justification de la distinction faite entre les observateurs militaires et les membres militaires des contingents nationaux	54–65	17
VI. Conclusion	66–68	19
VII. Recommandations	69–70	19
A. Mesures à court terme : combler le fossé juridictionnel	69	19
B. Mesures à long terme : adoption d'une convention	70	20

I. Généralités

1. Dans sa résolution 59/300, l'Assemblée générale a approuvé les recommandations figurant dans le rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix [A/59/19/Rev.1, deuxième partie, chap. II, par. 40 a)]. Comme suite à cette résolution, le Secrétaire général a constitué un Groupe d'experts juridiques qu'il a chargé de chercher des moyens de veiller à ce que les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission qui commettent des infractions dans leur lieu d'affectation ne puissent jamais bénéficier de l'impunité de fait mais, bénéficiant des garanties d'une procédure régulière, ne soient pas non plus sanctionnés injustement.

2. Le rapport du Groupe d'experts juridiques sur la question de la responsabilité des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission ayant commis des infractions pénales dans le cadre d'opérations de maintien de la paix (A/60/980) a été transmis à l'Assemblée générale en août 2006 et présenté au Président du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix pour examen par le Comité. Le Comité spécial a recommandé qu'il soit présenté au Président de la Quatrième Commission pour que celui-ci le transmette à la Sixième Commission (A/60/19, par. 79).

3. Dans sa résolution 61/29, l'Assemblée générale a décidé de créer un comité spécial, ouvert à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, chargé d'examiner le rapport du Groupe d'experts juridiques, en particulier ses aspects juridiques.

4. En application de cette résolution, le Comité spécial s'est réuni au Siège du 9 au 13 avril 2007¹.

5. Plusieurs questions, dont les suivantes, ont été soulevées dans le cadre des travaux du Comité spécial :

- a) Ampleur du problème des infractions pénales et mesures qui pourraient être prises à court terme pour que la responsabilité pénale des auteurs soit engagée;
- b) Concernant une éventuelle convention, position du Secrétariat au sujet des personnes et des actes devant être couverts et des fondements de la compétence;
- c) Enquêtes et renforcement des capacités;
- d) Coopération entre les États Membres et entre les États Membres et l'Organisation des Nations Unies;
- e) Possibilité que la convention couvre aussi les fonctionnaires des institutions spécialisées, et conséquences juridiques;
- f) Raison pour laquelle les observateurs militaires doivent être distingués des militaires qui font partie des contingents nationaux.

6. La présente note a pour objet de répondre à ces questions.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 54 (A/62/54).*

II. Introduction

7. Toute infraction pénale commise par une personne participant à une opération des Nations Unies est inacceptable². Le Secrétariat ne saurait tolérer aucun comportement criminel.

8. Le Comité spécial a prié le Secrétariat de l'aider à se faire une idée de l'ampleur du problème. Toutes les fautes professionnelles ne sont pas des infractions pénales mais les statistiques montrent que le problème est d'importance³. En un an, de janvier à décembre 2006, 439 cas où des fautes autres que l'exploitation et les abus sexuels⁴ auraient été commises ont été signalés⁵ pour les missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix⁶.

² Le rapport du Groupe d'experts juridiques (A/60/980) a été établi en application de la résolution 59/300 de l'Assemblée générale, qui recommandait la création d'un groupe chargé de lui indiquer des moyens de veiller à ce que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les experts en mission aient à répondre des infractions pénales commises dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Les recommandations ont été faites à l'issue de l'examen du rapport du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix (A/59/19/Rev.1), fondé sur les propositions formulées dans un rapport du Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Conseiller du Secrétaire général pour la question du personnel de maintien de la paix des Nations Unies et de l'exploitation et des abus sexuels (le « rapport Zeid ») (A/59/710). Le rapport du Groupe d'experts juridiques portait donc principalement sur les faits d'exploitation et d'abus sexuels constituant des infractions pénales. Cependant, ainsi que le Groupe l'a noté (A/60/980, par. 8), ses recommandations ne s'appliquent pas uniquement à ces infractions mais toutes les infractions pénales.

³ Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et le Département de l'appui aux missions ont mis en place avec le Département des opérations de maintien de la paix des mécanismes de collecte de données, mais de tels systèmes n'ont pas été mis en place partout dans le système des Nations Unies.

⁴ Les fautes signalées étaient notamment des fraudes, des vols, des agressions, des actes de harcèlement sexuel, des violations des règlements et statuts de l'Organisation, et des infractions au code de la route (notamment des cas de conduite en état d'ivresse et des accidents ayant fait des blessés graves ou des morts). Plusieurs de ces fautes constituaient des infractions pénales, même si ce n'est pas toujours le cas. Il est déjà arrivé également que des allégations d'actes de torture et de meurtres soient portées contre des membres du personnel.

⁵ Comme chaque entité tient ses propres statistiques, il n'existe pas de répertoire centralisé de toutes les allégations [de « catégorie I » et « catégorie II », selon le classement établi dans le rapport du BSCI sur le renforcement des fonctions d'investigation de l'Organisation (A/58/708)]. Cependant, le BSCI tient des statistiques à partir des données relatives aux fautes graves transmises par toutes les entités du système. De même, le rapport du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (A/61/957) reprend les données de toutes les entités des Nations Unies relatives aux faits d'exploitation et d'abus sexuels (qui sont au nombre des fautes graves) commis par des fonctionnaires de l'Organisation ou des personnes extérieures.

⁶ Aux fins de la présente note, la catégorie des missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix englobe les missions politiques spéciales du Département et les missions de maintien de la paix.

9. On dispose aussi de données concernant l'exploitation et les abus sexuels⁷. En un an, de janvier à décembre 2006, 357 cas où il y aurait eu exploitation et abus sexuels ont été signalés au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) pour les missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix, 176 concernant la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)⁸.

10. En outre, 14 cas où il y aurait eu exploitation et abus sexuels ont été signalés pour les entités des Nations Unies autres que les missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix⁹. Dans cinq cas, les allégations étaient fondées, dans cinq autres elles ne l'étaient pas et dans trois autres encore l'enquête est toujours en cours (dans le dernier cas, la personne mise en cause a quitté l'Organisation avant la fin de l'enquête).

11. Les chiffres ne disent cependant pas tout. Ils ne reflètent pas le préjudice psychologique et physique que l'infraction cause à la victime, à sa famille et à son groupe, ni le tort qu'elle fait à la réputation des Casques bleus et de l'Organisation. Ils ne rendent pas compte de l'incidence de l'infraction sur l'exécution du mandat et les résultats des opérations des Nations Unies, ni de la menace qui pèse sur la sécurité du personnel de l'Organisation.

12. Chaque fois qu'une personne participant à une opération des Nations Unies commet une infraction pénale, l'Organisation perd un peu de la confiance de la population locale et a un peu plus de difficulté à faire son travail. Ne pouvant compter sur la pleine coopération de la population, elle risque de ne pouvoir s'acquitter de son mandat ou d'être ralentie.

13. En situation d'après conflit, le comportement criminel d'une personne participant à une opération des Nations Unies aggrave les problèmes que l'Organisation est censée résoudre et va à l'encontre de la tâche qu'elle a à accomplir : reconstruire une collectivité dévastée par un conflit et faire régner l'état de droit.

A. Limite de l'action du Secrétariat de l'ONU

14. Les règles arrêtées dans la circulaire du Secrétaire général intitulée « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels » (ST/SGB/2003/13) montrent que l'Organisation a adopté une politique de tolérance zéro vis-à-vis des actes de ce type. Largement diffusées, ces règles font partie intégrante du code de conduite que doivent respecter les fonctionnaires, experts en

⁷ Les allégations recensées portent sur les actes d'exploitation et d'abus sexuels définis dans la circulaire ST/SGB/2003/13 du Secrétaire général, intitulée « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels ». L'exploitation et les abus sexuels ne constituent pas toujours des infractions pénales mais un certain nombre des faits signalés (relations sexuelles avec un mineur, viol, prostitution et violences sexuelles) sont réprimés pénalement dans certaines juridictions.

⁸ La MONUC est l'opération de maintien de la paix qui a les effectifs autorisés les plus importants.

⁹ Voir A/61/957, annexe III. Le nombre peu élevé des allégations est peut-être dû au fait que tous les cas ne sont pas signalés, étant donné que certaines entités des Nations Unies n'ont pas encore créé de mécanismes permettant de le faire aisément ou de réunir des données, comme le souligne la note 3 ci-dessus.

mission, consultants, militaires des contingents nationaux et Volontaires des Nations Unies (voir A/60/19, par. 65 et A/61/645, par. 40).

15. Dans le cadre des activités de formation organisées avant le déploiement et en cours de mission, l'accent est mis sur la politique de tolérance zéro. En outre, à l'appui de cette politique, les Services de déontologie et de discipline créés au Siège et sur le terrain reçoivent et centralisent les plaintes, des patrouilles sont menées régulièrement dans les zones de mission, certaines zones sont déclarées interdites et l'ONU et les pays concernés imposent des règles de discipline.

16. Cependant, le Secrétariat ne peut amener une personne à répondre de ses actes devant la justice pénale. Il ne peut mener une enquête judiciaire¹⁰ lorsqu'une personne participant à une opération des Nations Unies est soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale, pas plus qu'il ne peut engager de poursuites. Si l'Organisation n'a pas de mandat exécutif l'habilitant à maintenir l'ordre et à engager des poursuites, comme au Kosovo (voir la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité) et au Timor-Leste (voir la résolution 1704 (2006) du Conseil de sécurité), l'exercice de la compétence pénale reste la prérogative des États Membres.

B. Vide juridictionnel

17. Si l'État hôte ne peut poursuivre l'auteur d'une infraction pénale commise sur son territoire ou l'amener à répondre de ses actes, il faut que les autres États puissent le faire. Si les autres États n'ont pas étendu le champ d'application de leur droit pénal aux infractions commises dans l'État hôte, il y a un vide juridictionnel et l'auteur présumé risque de ne pas être poursuivi.

18. Le Secrétariat ne peut combler ce vide juridictionnel. Il a mis en œuvre des mesures de prévention mais, pour que le dispositif soit complet, il faut que les auteurs d'infractions pénales soient amenés à répondre de leurs actes, ce qui ne sera possible, en l'occurrence, que si les États Membres combleront le vide juridictionnel.

19. Les États Membres doivent veiller à ce que les fonctionnaires de l'Organisation¹¹ qui commettent des infractions dans leur lieu d'affectation ne puissent jamais bénéficier de l'impunité de fait mais, bénéficiant des garanties d'une procédure régulière, ne soient pas non plus sanctionnés injustement.

III. Mesures à court terme : remédier au vide juridictionnel

20. Le processus visant à établir, affirmer et exercer une compétence pénale pour des infractions commises sur le territoire d'un autre État n'est ni nouveau, ni simple.

¹⁰ Les paragraphes 50 à 53 ci-dessous portent sur les enquêtes administratives menées par le Secrétariat.

¹¹ Les paragraphes 34 à 36 ci-dessous et les notes explicatives indiquent pourquoi, de l'avis du Secrétariat, ses recommandations doivent s'appliquer à tous ceux qui participent aux opérations de l'Organisation (y compris les fournisseurs et les consultants), à l'exception des militaires membres des contingents nationaux.

Cela n'empêche pas que des mesures à court terme soient prises pour encourager les États Membres à remédier au vide juridictionnel.

21. L'Assemblée générale pourrait adopter une résolution enjoignant aux États Membres d'établir leur compétence, au minimum, à l'égard de leurs nationaux ayant commis des infractions graves, telles qu'elles sont définies dans leur propre législation pénale, dans les cas où le comportement en cause est également constitutif d'infraction au regard du droit de l'État hôte.

22. Une telle résolution pourrait inclure une formule invitant les États Membres et le Secrétariat à partager les informations dont ils disposent et à coopérer pour rassembler des éléments de preuve et rechercher des témoins. L'exercice de sa compétence par l'État de la nationalité de l'accusé s'en trouverait sans doute facilité.

23. Il s'agit là d'une mesure à court terme, visant à rappeler aux États Membres qu'il leur appartient de demander des comptes à leurs nationaux ayant commis des infractions.

24. D'autres mesures à court terme pourraient être prises pour inciter les États Membres à remédier au vide juridictionnel. Ainsi :

a) Le Conseil de sécurité pourrait inclure dans ses résolutions concernant telle ou telle mission des dispositions encourageant les pays fournissant ou détachant du personnel à agir préventivement, en organisant par exemple une formation avant le déploiement, et à se tenir prêts à engager des poursuites contre leurs nationaux se rendant coupables d'infractions¹²;

b) L'Assemblée générale pourrait, par l'intermédiaire du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, demander au Secrétaire général de continuer à inclure ce type de dispositions dans le mémorandum d'accord établi entre les Nations Unies et un État Membre fournisseur d'une unité de police constituée, et aux États Membres concernés d'accepter ces dispositions.

25. Qui plus est, le Département des opérations de maintien de la paix pourrait s'assurer que les notes verbales adressées aux missions permanentes pour demander aux États de fournir du personnel, tel que des observateurs militaires, du personnel de police ou des agents pénitentiaires, fassent comprendre aux États Membres que le Secrétariat s'attend à ce que toute personne engagée dans le cadre d'une opération des Nations Unies ait reçu une formation préalable portant sur la politique de tolérance zéro et ait été avertie que certains comportements peuvent constituer une infraction dont elle aura à répondre. Les notes verbales pourraient également indiquer que le Secrétariat attend des États Membres qu'ils soient en mesure d'engager des poursuites à l'encontre de leur personnel détaché ayant un comportement répréhensible.

¹² Cette mesure serait conforme à la pratique du Conseil de sécurité qui a déjà inclus une telle disposition à l'intention des pays fournisseurs de contingents dans ses résolutions 1745 (2007), par. 13; 1756 (2007), par. 22; et 1758 (2007), par. 9.

IV. Mesures à long terme : convention

26. Si les mesures à court terme peuvent sensibiliser les États Membres à la nécessité de combler le vide juridictionnel, elles ne résoudront pas pour autant tous les problèmes. À plus long terme, le Secrétariat serait favorable à l'élaboration d'une convention qui :

- a) Permettrait aux États Membres d'établir leur compétence dans un éventail aussi large que possible de circonstances;
- b) Établirait clairement quelles personnes relèveraient de l'exercice de cette compétence (champ d'application *ratione personæ*);
- c) Établirait clairement pour quelles infractions commises par ces personnes l'État Membre aurait compétence (champ d'application *ratione materiae*).

Ces questions sont examinées ci-après.

27. Qui plus est, une convention pourrait faciliter la coopération internationale (notamment en matière d'extradition) et la coopération entre les États Membres et le Secrétariat (notamment en ce qui concerne l'utilisation de la documentation fournie par le Secrétariat aux États Membres)¹³. La Convention pourrait remédier aux lacunes qui existent en ce qui concerne la conduite des enquêtes criminelles, s'agissant notamment de garantir l'intégrité des éléments de preuve afin de faciliter d'éventuelles poursuites.

A. Questions relatives à la compétence

28. Pour combler le vide juridictionnel, il importe de poser un certain nombre de principes permettant de fonder la compétence des États Membres.

29. Comme l'indiquent les mesures à court terme proposées, le Secrétariat est d'avis que les États Membres devraient établir leur compétence concernant les infractions commises par leurs nationaux [il n'y a pas lieu de mentionner ici l'établissement de la compétence de l'État où l'infraction a eu lieu, puisque l'existence de cette compétence n'est pas contestée (voir A/60/980, par. 59)].

30. En réalité, si de nombreux États Membres n'ont pas vraiment besoin d'une convention internationale pour affirmer et exercer leur compétence concernant les infractions commises par leurs nationaux, un tel instrument pourrait être utile à d'autres. Le Secrétariat est donc d'avis qu'une convention encouragerait tous les États Membres à affirmer et à exercer leur compétence dans un éventail aussi large que possible de circonstances relevant du droit international.

31. Au-delà de la compétence des États à l'égard des infractions commises par leurs nationaux, et conformément aux instruments existants, notamment la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé¹⁴, le Secrétariat est d'avis que la convention devrait inviter les États Membres à envisager d'établir leur compétence dans les cas suivants :

¹³ À propos des enquêtes menées par le Secrétariat, voir les paragraphes 50 à 53 ci-après.

¹⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051 n° 35457, art. 10.

a) Lorsque la victime est un de leurs nationaux ou un apatride qui réside habituellement sur leur territoire;

b) Lorsque l'infraction est commise par un apatride qui réside habituellement sur leur territoire.

32. Le Secrétariat souhaiterait également que la convention enjoigne les États Membres d'établir leur compétence suivant un régime « extraditer ou poursuivre » en cas d'infraction commise par des personnes participant à des opérations des Nations Unies¹⁵. Ce type d'infraction ne devrait pas être considéré comme relevant uniquement de la juridiction nationale. Le fait que la personne accusée ait été chargée d'une mission de confiance dans l'État hôte pour servir la communauté internationale et les effets désastreux de telles infractions sur l'image et la crédibilité du mandat international justifient l'établissement d'une compétence sur la base du régime « extraditer ou poursuivre ».

33. À cet égard, le Secrétariat note que la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé inclut l'établissement d'une compétence selon le régime « extraditer ou poursuivre ». Pourquoi des considérations analogues ne s'appliqueraient-elles pas à l'établissement d'une compétence à l'égard des infractions commises par des personnes participant aux opérations des Nations Unies, tout autant qu'aux infractions commises à leur encontre?

B. Champ d'application *ratione personæ*

34. Le Secrétariat est d'avis qu'il n'existe pas d'obstacle majeur à ce que la convention envisagée s'applique à toutes les personnes participant aux opérations des Nations Unies, quel que soit le département, le bureau, le programme ou le fonds dont elles relèvent¹⁶. Si le rapport du Groupe d'experts juridiques (A/60/980) limitait la couverture de la convention envisagée aux fonctionnaires et aux experts en mission pour des opérations de maintien de la paix, c'était en raison des limites imposées au Groupe par son mandat.

35. Il en va de même pour les fonctionnaires des institutions spécialisées. Encore une fois, le Secrétariat est d'avis que la question ne dépend pas de la nature du département ou de l'institution avec laquelle l'auteur présumé de l'infraction est associé. L'essentiel est le lieu d'affectation de l'accusé. Si l'auteur présumé de l'infraction se trouve dans une zone de conflit ou dans un environnement postconflictuel où le système pénal est fragilisé, le vide juridique concernant ces personnes doit être comblé pour les mêmes raisons qu'il doit l'être pour les membres des opérations des Nations Unies.

36. En ce qui concerne les personnes participant à des opérations des Nations Unies menées en vertu du Chapitre VII de la Charte, alors que le projet proposé par le Groupe d'experts juridiques excluait ces personnes du champ d'application de la

¹⁵ À propos du champ d'application *ratione personæ*, voir par. 34 à 36 ci-dessous.

¹⁶ À propos de l'avis du Secrétariat, selon lequel les recommandations devraient s'appliquer à tout le personnel des opérations des Nations Unies (y compris les fournisseurs et les consultants) autres que les membres militaires des contingents nationaux et de la définition d'une « opération des Nations Unies », ainsi que de l'opinion selon laquelle les personnes qui participent à une opération des Nations Unies devraient avoir à rendre des comptes sur leur comportement, on se reportera aux notes explicatives.

convention, le Secrétariat est d'avis qu'il n'y a pas de raison d'établir de distinction entre ces missions et celles relevant du Chapitre VI. Les raisons justifiant l'exclusion de ce type de personnel du champ d'application de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé¹⁷ ne s'appliquent pas à une convention ou à une résolution traitant des infractions commises par ce type de personnel.

C. Champ d'application *ratione materiae*

37. Le Secrétariat reconnaît qu'il est difficile d'établir une liste définitive des infractions auxquelles s'appliquerait la convention envisagée. Il est clair, toutefois, que cette convention ne devrait pas être limitée aux infractions à l'encontre de personnes; l'enquête menée récemment sur la contrebande d'or et le trafic d'armes au sein de la MONUC a mis en lumière la nécessité d'une convention s'appliquant à toutes les infractions graves afin de ne laisser aucun vide juridique.

38. Le Secrétariat sait que tous les États Membres disposent d'une législation pénale dont relève toute conduite reconnue criminelle par l'État.

39. Le Secrétariat est d'avis que la convention ne devrait pas essayer d'énumérer toutes les infractions à couvrir, ni spécifier comment les infractions devraient être définies. Au lieu de cela, la convention devrait couvrir toutes les infractions reconnues et définies dans la législation pénale de l'État affirmant sa compétence qui sont passibles, en vertu des lois de ce pays, d'une peine d'au moins deux ou trois années d'emprisonnement.

40. S'agissant de décrire le champ d'application d'une convention de ce type, on trouvera un précédent dans le Traité type des Nations Unies sur l'extradition¹⁸. L'article 2 de ce traité type se lit comme suit :

Infractions donnant lieu à extradition

1. Aux fins du présent Traité, les infractions donnant lieu à extradition sont celles qui, par la législation de chacune des parties, sont possibles d'une peine d'emprisonnement ou d'une autre forme de privation de liberté d'au moins un à deux ans ou d'une peine plus sévère. Lorsque la demande d'extradition concerne un individu recherché pour purger une peine d'emprisonnement ou d'une autre forme de privation de liberté infligée pour une telle infraction, l'extradition ne sera accordée que si la durée de la peine restant à purger est d'au moins quatre à six mois.

41. Toute incertitude concernant les infractions auxquelles un signataire à la convention aurait donné un effet extraterritorial pourrait être clarifiée par la convention elle-même, si elle incluait une disposition exigeant des États Membres qu'ils informent le Secrétaire général de ce type d'infraction.

¹⁷ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2051, n° 35457, art.2 2).

¹⁸ Voir la résolution de l'Assemblée générale 45/116, annexe; voir aussi les lois types du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (désormais Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) traitant de la protection des témoins et de l'assistance mutuelle dans les affaires pénales, disponibles aux adresses ci-après : (www.unodc.org/pdf/lap-witness-protection-2000.pdf) et www.unodc.org/pdf/lap-mutual-assistance-2000.pdf), respectivement.

D. Enquêtes

42. La responsabilité pénale ne sera effective que si une enquête en bonne et due forme a été menée par des professionnels et a permis de recueillir des renseignements crédibles et fiables ayant valeur de preuve devant les tribunaux de l'État Membre exerçant sa compétence à l'encontre de l'auteur présumé de l'infraction.

43. Lorsque la composante police d'une opération des Nations Unies dispose d'un mandat exécutif pour exercer des pouvoirs de police, comme c'est le cas au Kosovo (Serbie) et au Timor-Leste, toute enquête criminelle peut être menée par la police des Nations Unies, agissant seule ou en coopération avec les autorités chargées du maintien de l'ordre de l'État hôte.

44. Toutefois, le Secrétariat, qu'il s'agisse du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions, du Bureau des services de contrôle interne ou de toute autre composante de l'Organisation, n'est pas habilité à mener des enquêtes pénales. Si l'opération des Nations Unies ne dispose pas d'un mandat exécutif, seul un État Membre (qu'il s'agisse de l'État hôte ou d'un autre État) a la capacité de mener une enquête pénale conformément à sa législation nationale et aux accords de coopération en vigueur sur le plan international.

45. Comme noté par le Groupe d'experts juridiques dans son rapport, il y a un certain nombre d'avantages à ce que l'État hôte se charge d'enquêter sur les infractions imputées au personnel participant aux opérations de maintien de la paix sur son territoire (voir A/60/980 par. 27). C'est là en effet que l'infraction présumée a été commise et c'est là que se trouvent les témoins et les preuves. Lorsque la police des Nations Unies a également pour mission de renforcer les capacités nationales, elle contribue ce faisant au succès de l'enquête.

46. Il est fréquent, en effet, que la composante police d'une opération des Nations Unies ait pour mandat de renforcer les capacités de la police et des autorités chargées du maintien de l'ordre de l'État hôte. Ceci suppose des activités de formation, de mentorat et de conseil auprès de la police et des autorités locales chargées du maintien de l'ordre, plutôt qu'un simple rôle d'observation. En mettant l'accent sur le renforcement des capacités, on ouvre la voie à une enquête plus crédible et fiable, menée conformément à la législation de l'État hôte et aux normes internationales en matière de justice pénale et de droits de l'homme. L'exercice de sa compétence par l'État Membre s'en trouve également facilité, puisqu'une enquête policière a été menée concernant l'infraction présumée.

47. Il convient de souligner qu'à l'exception des opérations des Nations Unies dotées d'un mandat exécutif, l'enquête criminelle incombe à l'État Membre et non pas au Secrétariat ou à la police des Nations Unies.

48. Le Département des opérations de maintien de la paix a identifié un certain nombre de projets relatifs aux forces de police et de maintien de l'ordre pour 2007 qui visent directement à renforcer les capacités institutionnelles de police dans les pays qui sortent d'un conflit. Ces projets sont en cours et ont été conçus indépendamment des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts juridiques (A/60/980). Les recommandations relatives au renforcement des capacités figurant dans ce rapport ne soulèvent aucun nouveau problème de financement.

49. Il arrive, comme signalé dans le rapport, que même avec l'assistance ou sous la supervision des Nations Unies, l'État hôte ne soit pas en mesure de mener une enquête policière (A/60/980, par. 40). Ou alors le mandat de l'opération des Nations Unies n'inclut pas le renforcement des capacités des autorités chargées du maintien de l'ordre du pays hôte. Dans les deux cas, la seule enquête menée concernant l'infraction présumée le sera par le Secrétariat.

50. Comme on l'a déjà noté, le Secrétariat n'a pas la capacité juridique de mener une enquête criminelle¹⁹. Il ne faut pas en déduire qu'une enquête menée par le Secrétariat ne peut pas déboucher sur un rapport crédible et fiable contenant des informations vérifiables et de suffisamment de poids pour déclencher une enquête criminelle de la part des autorités chargées du maintien de l'ordre d'un État compétent pour engager des poursuites. Le Groupe d'experts juridiques a formulé un certain nombre de recommandations à cet égard (A/60/980 par. 84), qui sont examinées par le Secrétariat.

51. Qui plus est, dans son rapport relatif aux propositions visant à le renforcer, le Bureau des services de contrôle interne recommande un certain nombre de mesures qui contribueraient à renforcer et à préciser le rôle qu'il joue dans les investigations qui lui sont confiées et dont la mise en œuvre rehausserait la capacité du Secrétariat d'établir un rapport sur les allégations de faute qui aurait suffisamment de poids pour constituer la base d'une enquête criminelle menée par les autorités compétentes de l'État engageant des poursuites.

52. Les mesures visant à renforcer la capacité du Bureau des services de contrôle interne sont en cours d'application. Les recommandations à ce sujet figurant dans le rapport du Groupe d'experts juridiques ne soulèvent aucun problème de financement nouveau ou distinct.

53. Dans les situations où l'État de la nationalité est disposé à exercer sa compétence, se pose la question de l'entraide en matière de poursuites pénales. Même s'il existe des mécanismes bilatéraux et autres pour faciliter la coopération entre États, il n'est pas inconcevable qu'une convention relative à la responsabilité pénale des personnes participant à des opérations des Nations Unies soulève des problèmes particuliers, notamment en ce qui concerne la garantie de l'intégrité des éléments de preuve. Ces questions pourraient nécessiter des règles conventionnelles pour combler le vide juridictionnel en la matière.

¹⁹ Le pouvoir exécutif est exercé par les gouvernements. Dans ce contexte, l'autorité exécutive est la capacité d'exercer des fonctions de maintien de l'ordre (arrestation, perquisition et saisie) et d'entendre des témoins conformément au pouvoir conféré au gouvernement.

V. Justification de la distinction faite entre les observateurs militaires²⁰ et les membres militaires des contingents nationaux

54. L'un des fondements essentiels de la distinction opérée entre les observateurs militaires d'une part, et les membres militaires des contingents nationaux d'autre part, réside dans le rapport contractuel entre les individus concernés et l'ONU.

55. Les observateurs militaires sont des officiers militaires affectés par l'ONU à l'accomplissement de missions ou à l'exécution de tâches pour son propre compte. Ils sont proposés par leur gouvernement suite à une demande formulée par le Secrétaire général et exercent leurs fonctions à l'ONU à titre individuel et non en qualité de représentants de leur État.

56. Les membres militaires des contingents nationaux, par contre, sont fournis par un État qui les envoie en qualité de représentants de cet État. Il n'existe aucune relation contractuelle individuelle entre les membres d'un contingent national et l'ONU; leur situation est en effet régie par un mémorandum d'accord conclu entre l'ONU et le pays qui a fourni le contingent concerné. À la différence des observateurs militaires, les membres militaires des contingents nationaux sont mis à la disposition de l'ONU dans le cadre collectif de leur contingent et non pas sélectionnés à titre individuel ou *intuitu personae*.

57. En raison du rapport contractuel qu'ils ont avec l'ONU et des fonctions qu'ils exercent, les observateurs militaires sont considérés comme des « experts en mission » (au sens de l'article VI de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies²¹) dans le modèle d'accord sur le statut des forces entre l'ONU et le pays hôte (voir le document A/45/594, annexe, par. 26).

58. La Convention générale ne définit toutefois pas l'expression « experts en mission ». La question a été examinée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 12 décembre 1989 sur l'applicabilité de la section XXII de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies²², dans lequel elle analyse la portée des immunités reconnues aux experts en mission.

59. La Cour internationale de Justice a formulé l'observation suivante :

« [La section 22] ne fournit aucune indication sur la nature, la durée ou le lieu de ces missions. Les travaux préparatoires ne sont guère plus instructifs à cet égard ».

60. Pour conclure, la Cour a estimé que « la Convention générale est applicable aux personnes (autres que les fonctionnaires des Nations Unies²³) auxquelles une mission a été confiée par l'Organisation et qui sont de ce fait en droit de bénéficier des privilèges et immunités prévus par [la section 22 de la Convention générale] pour exercer leurs fonctions en toute indépendance ».

²⁰ Bien que l'analyse ci-dessous vise d'abord les observateurs militaires, elle vaut également pour tous les personnels militaires à qui est reconnu le statut d'expert en mission.

²¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, p. 15 et vol. 90, p. 327 (rectificatif du vol. I). Ci-après désignée sous le titre de Convention générale.

²² *Recueil C.I.J.*, 1989.

²³ Les fonctionnaires sont protégés par l'article V de la Convention générale.

61. En conformité avec cette opinion de la Cour internationale de Justice, et étant donné que les observateurs militaires sont « des personnes auxquelles une mission ou une tâche a été confiée par l'Organisation », le Secrétariat considère que le statut juridique de ces observateurs militaires est effectivement celui d'experts en mission²⁴.

62. En leur qualité d'experts en mission, les observateurs militaires sont assujettis à des régimes financier et comptable différents de ceux de leurs homologues des contingents nationaux. Les observateurs militaires ne sont pas autorisés à porter des armes. De plus, dans l'accomplissement de leurs devoirs, il sont tenus de ne solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation [voir à ce sujet le 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)].

63. S'agissant de la question de l'exercice par un État hôte de sa compétence sur un expert en mission accusé d'avoir commis une infraction, il convient d'abord d'examiner les dispositions de l'accord sur le statut des forces ou de l'accord sur le statut de la mission applicables à l'espèce²⁵. Selon le paragraphe 47 b) du modèle d'accord sur le statut des forces, seuls « 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. Du fait que les observateurs sont mis à disposition à titre individuel, le concept d'« État participant » ne s'applique pas à eux (voir les paragraphes 54 à 61 ci-dessus). Il s'ensuit nécessairement qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application du paragraphe 47 b) du modèle d'accord sur le statut des forces. En effet, les observateurs militaires relèvent du paragraphe 47 a) du modèle d'accord sur le statut des forces, qui dispose que le Représentant spécial/Commandant procède à tout complément d'enquête nécessaire (en sus de celle menée l'État hôte), et que le Gouvernement et lui-même décident d'un commun accord si des poursuites pénales doivent être intentées contre l'intéressé.

64. L'une des conséquences de cette situation est que si les observateurs militaires restent bien membres de leur armée nationale et soumis à la juridiction militaire de l'État qui les envoie, cette juridiction n'est pas exclusive de celle instituée par les lois de l'État hôte, mais vient plutôt s'ajouter à elle.

65. Toute proposition qui tendrait à modifier le statut des observateurs militaires imposera de réexaminer en cause leurs fonctions, leur rapport contractuel avec l'ONU et leur statut juridique auprès de l'État hôte tel qu'il ressort des accords sur le statut des forces et sur le statut de la mission.

²⁴ Miller A.J., « Legal aspects of stopping sexual exploitation and abuse in U.N. peace-keeping operations » (*Dimensions juridiques de la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*), in *Cornell International Law Journal*, vol. 39, n° 71 (2006). L'auteur affirme que « même si la Convention générale ne donne pas de définition des experts en mission, il est manifeste qu'il s'agit d'agents des Nations Unies, mais non de fonctionnaires des Nations Unies ».

²⁵ Cet examen s'ajoute à celui qui cherche à constater l'existence et la validité d'immunités éventuelles.

VI. Conclusion

66. Les infractions commises par des personnes participant à des opérations des Nations Unies ne portent pas seulement préjudice à leurs victimes et au pays hôte, mais aussi à la communauté internationale et à l'exécution du mandat de l'opération concernée. Il ne pourra y avoir de solution globale à ce problème que si les auteurs des faits incriminés peuvent être effectivement amenés à répondre de leurs actes.

67. La liberté d'action du Secrétariat est limitée : il n'est en effet habilité ni à conduire des enquêtes judiciaires ni à juger des affaires pénales, ces deux actions demeurant les prérogatives des États Membres.

68. Les États Membres sont invités à prendre les dispositions voulues pour faciliter l'exercice de l'action pénale contre les personnes qui participent à des opérations des Nations Unies. À long terme, le Secrétariat soutient l'adoption d'une convention, non seulement pour servir de fondement à l'exercice de l'action pénale et clarifier un certain nombre de questions, mais aussi pour signaler à la communauté internationale combien il importe que les personnes qui participent à des opérations des Nations Unies puissent être amenées à répondre de leurs infractions pénales.

VII. Recommandations

A. Mesures à court terme : combler le fossé juridictionnel

69. Le Secrétariat appuie l'adoption des mesures de court terme suivantes, qui mettent l'accent sur le rôle des États Membres dans l'exercice de la compétence pénale :

a) Pour l'Assemblée générale, adopter une résolution engageant fermement les États Membres à établir, au minimum, leur juridiction sur leurs ressortissants qui commettent des crimes graves reconnus comme tels par leur droit pénal interne, lorsque les faits incriminés constituent aussi une infraction au regard des lois de l'État hôte;

b) Pour le Conseil de sécurité, insérer dans ses résolutions relatives à des missions spécifiques des dispositions invitant les pays qui fournissent ou détachent des personnels auprès de ces missions à exercer une action préventive, notamment en faisant suivre aux personnels concernés une formation idoine avant de les déployer, et à s'assurer qu'ils pourront amener les auteurs d'infractions à répondre de leurs actes;

c) Pour l'Assemblée générale (agissant par le canal du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix), demander au Secrétaire général de continuer à inclure des dispositions similaires dans les projets de mémorandum d'accord entre l'ONU et les États Membres qui fournissent des unités de police constituée, et aux États Membres concernés d'accepter ces dispositions;

d) Pour le Département des opérations de maintien de la paix, s'assurer que les notes verbales adressées aux missions permanentes pour solliciter la mise à disposition de personnels tels que des observateurs militaires, des fonctionnaires de police à affecter à la composante de police d'une opération des Nations Unies et des

agents pénitentiaires font clairement savoir aux États Membres que le Secrétariat compte que toute personne affectée à une opération des Nations Unies aura reçu, avant son déploiement, une formation à la politique de tolérance zéro et aura été informée que certains comportements peuvent constituer des infractions dont elle aura à rendre compte.

B. Mesures à long terme : adoption d'une convention

70. Le Secrétariat apporte son appui à l'adoption d'une convention qui :

a) Prescrive aux États Membres d'exercer leur compétence lorsque l'auteur présumé d'une infraction est un de leurs ressortissants ou qu'il se trouve sur leur territoire d'où il ne sera pas extradé;

b) Prescrive aux États Membres d'établir leur compétence lorsque la victime d'une infraction pénale est un de leurs ressortissants ou un apatride ayant son séjour habituel sur leur territoire, ou lorsque l'infraction a été commise par un apatride ayant son séjour habituel sur leur territoire;

c) Sanctionne les infractions graves commises par tout membre du personnel des Nations Unies (à l'exception des membres militaires de contingents nationaux) se trouvant sur le théâtre d'une opération des Nations Unies, quel que soit le département, le bureau, le programme, le fonds ou l'institution spécialisée qui l'emploie;

d) Sanctionne toutes les infractions, sans se limiter aux infractions contre la personne ou aux infractions relevant de l'exploitation ou des abus sexuels;

e) Facilite la coopération internationale ainsi que la coopération entre les États Membres et le Secrétariat.
