



HAL
open science

“ Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance -zéro, impunité -un ”,

Isabelle Fouchard

► **To cite this version:**

Isabelle Fouchard. “ Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance -zéro, impunité -un ”, in J. Cazala, Y. Lecuyer et B. Taxil (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l’homme*, Pedone, pp. 185-206, 2018. hal-03090878

HAL Id: hal-03090878

<https://hal.science/hal-03090878>

Submitted on 30 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VIOLENCES SEXUELLES COMMISES PAR LE PERSONNEL DES NATIONS UNIES : TOLERANCE - ZERO, IMPUNITE - UN

ISABELLE FOUCHARD

*Chercheur CNRS, Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne
(UMR 8103)*

Le phénomène des violences sexuelles commises par les forces de maintien de la paix des Nations Unies n'est pas nouveau : il a commencé à prendre de l'ampleur en même temps que se sont multipliées et diversifiées les opérations de paix onusiennes. Dès les années 1990, divers scandales ont éclaté sur des viols commis par des casques bleus en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Mozambique, en Érythrée, en Somalie, au Cambodge ou encore au Timor Leste¹. En 1998, le Secrétaire général des Nations Unies a élaboré le Code de conduite personnelle des casques bleus rappelant les dix règles fondamentales devant guider leur comportement au contact de la population civile : il leur est recommandé d'accomplir leur mission avec fierté et respect, sans abuser de leur autorité ni accepter quelque récompense matérielle ou cadeau et, expressément, de ne pas se livrer à « des actes immoraux de violence ou d'exploitation sexuelle, physique ou psychologique à l'égard de la population locale ou du personnel de l'Organisation des Nations Unies, particulièrement les femmes et les enfants »². L'année suivante, le Secrétaire général précisant les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire applicables aux forces des Nations Unies³ rappelait que « (l)es femmes sont protégées spécialement contre toute atteinte à leur intégrité physique, en particulier contre le viol, la prostitution forcée et toute autre forme de violence sexuelle »⁴, de même que les « enfants font l'objet d'un respect particulier et sont protégés

¹ V. notamment *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, A/59/710, 24 mars 2005, § 3 ; *Women, Peace and Security, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000)*, Nations Unies, New-York, 2002, § 268.

² Règle 4.

³ Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies, ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

⁴ *Ibid.*, 7.3.

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

contre toute forme de violence sexuelle »⁵. A sa suite, le Conseil de sécurité des Nations Unies a lui aussi affirmé que toute opération de paix « doit être conforme aux règles et aux principes du droit international, et en particulier du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit des réfugiés »⁶ et a adopté une série de résolutions relatives à la protection spécifique dont devaient faire l'objet les femmes⁷ et les enfants⁸ en temps de conflit armé, en particulier face aux violences sexuelles.

En 2003 et 2004, ce sont les opérations de paix déployées en République démocratique du Congo⁹ et en République centrafricaine qui ont attiré l'attention¹⁰. Si ces deux pays demeurent malheureusement en 2016 au cœur de l'actualité, le phénomène des violences sexuelles commises par des agents de paix a pris une ampleur sans précédent et le problème dépasse largement le seul comportement des militaires et le contexte des missions de paix¹¹. Il concerne également d'autres membres du personnel des Nations Unies, relevant par exemple du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Programme des Nations Unies pour le développement ou du Programme alimentaire mondial¹². Néanmoins, pour l'année 2015, près de 70 % des allégations d'exploitation et abus sexuels par du personnel onusien impliquaient des membres du personnel des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales relevant du Département de l'appui aux missions, toutes catégories de personnel confondues¹³.

Les règles internationales applicables à la responsabilité des États et des organisations internationales, telles que codifiées par la Commission du droit international, respectivement

⁵ *Ibid.*, 7.4.

⁶ S/RES/1327 (2000) du 13 novembre 2000.

⁷ V. la résolution S/RES/1325 (2000) du 31 octobre 2000, § 10, ainsi que les suivantes répertoriées dans la résolution S/RES/2122 (2013) du 18 octobre 2013.

⁸ V. la résolution S/RES/1261 (1999) du 25 août 1999, § 2 et 10, ainsi que les suivantes répertoriées dans la résolution S/RES/2068 (2012) du 19 septembre 2012.

⁹ V. notamment UN Office of Internal Oversight Services, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, UN Doc. A/59/661, 5 janvier 2005, § 1.

¹⁰ V. A. SHOTTON, « A Strategy to Address Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Peacekeeping Personnel », *Cornell ILJ*, vol. 39, 2006, pp. 97 s. ; K. GRADY, « Sex, Statistics, Peacekeepers and Power : UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the Quest for Legal Reform », *The Modern Law Review*, vol. 79, n°6, nov. 2016, pp. 931-932.

¹¹ Pour une étude approfondie sur cet aspect, V. R. S. BURKE, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 402 p.

¹² En 2015, sur 99 cas présumés d'exploitation et d'atteintes sexuelles, 30 cas ont mis en cause des membres du personnel des Nations Unies et du personnel apparenté autres que ceux des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, V. A/70/729, § 5.

¹³ Soit une nette augmentation par rapport aux années précédentes : 52 en 2014 et 66 en 2013 (*Ibid.*, § 22) et pour un tableau récapitulatif des chiffres pour les années 2010-2015 (*Ibid.*, p. 9).

en 2001¹⁴ et 2011¹⁵, prévoient que théoriquement leur responsabilité pourrait être recherchée dès lors qu'un de leurs agents commet un acte internationalement illicite¹⁶, y compris s'il commet un excès de pouvoir ou enfreint les instructions¹⁷. Néanmoins, les victimes d'exploitation et d'abus sexuels commis par des agents des missions de paix ne bénéficient d'aucune voie de recours sur ce terrain, ni devant les juridictions internationales, ni devant les juridictions nationales. En effet, s'agissant de la responsabilité de l'ONU pour les membres de son personnel ou pour les agents mis à sa disposition, la Cour internationale de Justice comme les juridictions régionales de protection des droits de l'homme se révèlent incompétentes, limitées au contentieux de la responsabilité des États. Or du côté de la responsabilité des États, la Cour internationale de Justice, organe judiciaire principal des Nations Unies n'accueille pas les recours individuels. Si la Cour européenne des droits de l'homme quant à elle les admet, cette dernière n'a jamais fait prévaloir le respect des droits fondamentaux sur la mission fondamentale de maintien de la paix du Conseil de sécurité, qu'il s'agisse d'opérations directement sous son contrôle donc engageant non la responsabilité de l'État mais celle de l'organisation internationale, ou d'opérations autorisées par une résolution du Conseil de sécurité¹⁸. Devant les juridictions nationales, la situation n'est guère plus favorable aux victimes d'actes illicites commis par des agents de missions de paix : les États comme les organisations internationales bénéficient d'immunités juridictionnelles qui les mettent à l'abri de toutes poursuites devant les juges internes, pour les actes illicites commis par leurs agents.

Les comportements des agents onusiens sont ainsi théoriquement attribuables à l'organisation internationale ou à l'État au nom et sous le contrôle duquel ils agissent mais toute mise en cause effective de leur responsabilité se révèle impraticable. Dès lors c'est vers la responsabilité individuelle des auteurs de tels actes que l'action de l'ONU s'est orientée pour répondre aux actes d'exploitation et d'abus sexuels commis dans le cadre de ses activités. Mais sur ce terrain également, de nombreux obstacles se dressent entre les victimes

¹⁴ CDI, *Projet d'Articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicites*, adopté en seconde lecture, annexé à la résolution AG/56/83 du 12 décembre 2001

¹⁵ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10, para. 87).

¹⁶ V. respectivement les articles 4 et 6 des Projets d'Articles sur la responsabilité des États et sur la responsabilité des organisations internationales.

¹⁷ V. respectivement les articles 7 et 8 des Projets d'Articles sur la responsabilité des États et sur la responsabilité des organisations internationales.

¹⁸ V. notamment CEDH, *Agim Behrami et Bekir Behrami c. France, Allemagne et Norvège*, décision sur la recevabilité, requête n° 71412/01, 2 mai 2007, et CEDH, *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, requête n° 78166/01, 2 mai 2007.

et l'établissement de la responsabilité individuelle des auteurs de violences sexuelles (I) que la politique de « tolérance zéro » promue par l'ONU ne suffira à lever sans un soutien concret et effectif des États concernés (II).

I. LES IMPASSES DE L'ENGAGEMENT DES RESPONSABILITES INDIVIDUELLES

La pierre d'achoppement de la réponse du binôme Etats-ONU en la matière trouve ses sources dans la réticence des premiers à céder du terrain sur le volet des poursuites de leurs ressortissants, au cœur de leur souveraineté, et celle de la seconde à renoncer à sa compétence de gestion de son personnel garantie de son autonomie. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un phénomène extrêmement complexe à appréhender (A) qui permet d'expliquer en partie l'impunité de fait qui l'entoure (B).

A. Les enjeux complexes soulevés par les actes d'exploitation et abus sexuels

Diane Roman a précisé ailleurs dans cet ouvrage la définition du viol et des violences sexuelles en vertu du droit international des droits de l'homme. Néanmoins, pour désigner les violences sexuelles commises par le personnel des missions de paix des Nations Unies, il n'est pas expressément question de viol ou de violences sexuelles. La Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies sur la question de 2003¹⁹ a en effet créé une qualification spécifique, celle d'« exploitation et d'abus sexuels »²⁰ qu'elle qualifie de « fautes graves passibles de sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis ». Sanction ultime qui peut sembler très disproportionnée au regard des définitions qu'elle en donne : l'expression « exploitation sexuelle » désigne en effet « 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 » ; celle d'« abus sexuel » s'entend quant à elle de « toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une telle

¹⁹ Circulaire du Secrétaire général, *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*, ST/SGB/2003/13, 15 avril 2003, Section 1.

²⁰ Certains documents onusiens ultérieurs renvoient à l'expression « exploitation et violences sexuelles ». Par souci de clarté et de cohérence avec la terminologie anglaise « *Sexual exploitation and abuses* » nous utiliserons dans cet article la formule retenue dans la circulaire de 2003.

atteinte constituant aussi l'abus sexuel ».

La définition de l'exploitation sexuelle répond à des types de comportements que certains casques bleus ont pu se voir reprocher au contact de populations civiles vulnérables, notamment aux abords des camps de réfugiés, consistant par exemple dans le fait de monnayer des biens de première nécessité comme de la nourriture ou de l'eau contre des rapports sexuels. Celle de l'abus sexuel constitue une catégorie de violences sexuelles très large, qui inclut le viol sans le nommer et semble d'autant plus incompatible avec le simple qualificatif de « faute ».

Ainsi, les « exploitations et abus sexuels » 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 »²¹. Les impacts sur la réputation, la légitimité et, avec elles, l'efficacité de l'ONU ont fait évoluer sa politique en la matière, à commencer par le langage utilisé qui, entre 2003 et 2016, est passé de la « faute grave » à l'« infraction grave ».

Il s'agit ainsi d'une catégorie de violences sexuelles spécifiques, à de multiples égards. Elles sont d'abord spécifiques par leur *contexte* : dans la majorité des cas rapportés, les opérations de paix étaient déployées dans le cadre d'un conflit armé où, au-delà du droit international des droits de l'homme, s'applique également le droit international humanitaire. Pour reprendre les exemples de la République démocratique du Congo et de la République centrafricaine, les conflits armés ont généré un nombre important de réfugiés et déplacés internes²². Dans ces contextes particuliers, les opérations de paix déployées ont reçu pour mandat prioritaire « la protection des civils, la promotion et protection des droits de l'homme, l'action en faveur de la justice nationale et internationale et de l'état de droit »²³. Ces violences sexuelles sont dès lors également spécifiques par leurs *auteurs* : le personnel des missions de paix des Nations Unies en général et les casques bleus en particulier ont pour mandat principal d'assurer la protection de leurs potentielles victimes. La qualité des *victimes*

²¹ V. notamment *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, A/59/710, 24 mars 2005, § 3.

²² Pour la RCA, V. notamment le dernier rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine, S/2016/824, du 29 septembre 2016, § 37 s.

²³ V. par ex. la résolution S/RES/2149 (2014) instaurant la MINUSCA (§ 30), confirmée par la résolution S/RES/2301 (2016) du 26 juillet 2016 qui place la protection des civils en tête des « missions prioritaires urgentes » de la MINUSCA (§ 33) dont elle proroge le mandat jusqu'au 15 novembre 2017. ; V. également les actions récentes en ce domaine décrites dans le rapport S/2016/824, *op. cit.*, sp. § 25 s. et 48 s.

constitue une troisième spécificité en ce qu'elles sont essentiellement des personnes civiles, victimes déjà d'un contexte de violences extrêmes, marqué par un recours croissant et massif aux violences sexuelles comme arme de guerre, dans une situation donc de très grande vulnérabilité et de dépendance par rapport aux personnels onusiens censés assurer leur protection ; vulnérabilité encore accrue lorsqu'il s'agit de femmes et d'enfants, les plus affectés à la fois par les conflits armés en général et par les violences sexuelles en particulier²⁴.

Pour l'année 2015, le rapport du Secrétaire général sur la question indique que les 69 cas d'allégations d'exploitation et d'abus sexuels impliquant des membres du personnel des opérations de maintien de la paix concernaient 10 opérations de paix de l'ONU, dont plus de la moitié relevaient de deux opérations spécifiques : 22 cas signalés pour la MINUSCA déployée en République centrafricaine et 16 pour la MONUSCO opérant en République démocratique du Congo²⁵. Parmi ces allégations, environ 55% impliquaient des « formes particulièrement graves d'exploitation et d'abus sexuels » c'est-à-dire des actes sexuels avec une personne mineure ou des relations sexuelles non consenties avec une personne de 18 ans ou plus.

Deux sources de préoccupation se dégagent de ces chiffres : les allégations mettant en cause le personnel militaire sont les plus nombreuses²⁶, et la part d'allégations concernant les formes les plus graves sont en augmentation alors qu'elles avaient diminué en 2014²⁷. Il convient néanmoins de les considérer avec précaution²⁸. D'une part, ces chiffres sont largement sous-évalués pour de multiples raisons : d'abord, le faible taux de dénonciation par les victimes, lié notamment à la nature des actes et au risque de stigmatisation par leurs familles et communautés ; ensuite, le rapport de force inégal entre les victimes et les auteurs et la peur des représailles, ou encore la nécessité pour les victimes de subvenir à des besoins vitaux comme manger ou boire. Mais il ne faut pas négliger non plus une autre réalité, plutôt invoquée par les Etats, et tout aussi difficilement quantifiable. Il s'agirait cette fois de

²⁴ V. notamment S/2016/824, *op. cit.*, § 32-36.

²⁵ V. le dernier rapport du Secrétaire général sur les *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles*, A/70/729, du 16 février 2016, § 8 s.

²⁶ V. Rapport A/70/729, *op. cit.*, § 28.

²⁷ *Ibid.*, § 29. Les allégations de formes particulièrement graves d'exploitation et atteinte sexuelles représentaient 35 % du nombre total en 2014.

²⁸ Pour une critique des effets pervers de la politique de « statistiques » de l'ONU en la matière, V. K. GRADY, « Sex, Statistics, Peacekeepers and Power : UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the Quest for Legal Reform », *The Modern Law Review*, vol. 79, n° 6, nov. 2016, pp. 933 : « *the presentation and interpretation of these statistics has resulted in reduced impetus to undertake legal reforms designed to address sexual exploitation and abuse, and contributes to the stagnation of efforts to secure accountability* ».

pondérer les chiffres en tenant compte d'accusations infondées motivées soit par des rémunérations dissimulées aux prétendues victimes²⁹, soit par l'espoir d'obtenir une indemnisation du préjudice allégué³⁰. Un autre point qui nécessite précision pour interpréter les chiffres concerne le nombre d'allégations enregistrées et le nombre d'allégations confirmées. Ainsi, le rapport du Secrétaire général de 2016 indique qu'en moyenne seules 40% des allégations sont confirmées, ce qui signifie qu'« une enquête a été menée et que les faits ont permis d'établir une forme d'exploitation ou d'atteinte sexuelle »³¹. Elles peuvent ne pas l'être « pour diverses raisons, y compris le manque de données probantes et l'absence de témoins, et non pas toujours parce que les allégations étaient fausses, bien que cela soit parfois le cas »³².

Depuis 2002, le Secrétaire général affirme que l'« exploitation et la violence sexuelles du fait d'agents des services d'aide humanitaire ne sauraient être tolérées. (...) Tout fonctionnaire de l'Organisation ou d'organismes apparentés qui trahit cette confiance sacrée doit être tenu comptable de ses actes et, lorsque les circonstances l'exigent, traduit en justice »³³. Force est de constater que depuis la situation a peu évolué : non seulement les allégations d'exploitation et d'abus sexuels sont en augmentation par rapport aux années précédentes, mais elles s'inscrivent dans une quasi-totale impunité.

B. Une impunité de fait

Une opération de paix peut comporter jusqu'à cinq catégories de personnel relevant de régimes juridiques différents : police civile, observateurs militaires, membres des contingents nationaux, volontaires des Nations Unies, consultants et vacataires³⁴. Selon le statut de

²⁹V. la dénonciation de la pratique de certaines ONG peu scrupuleuses, désireuses d'attirer l'attention sur leur rôle en la matière afin d'attirer les bailleurs de fonds, Cf. « Un mémo de l'ONU jette le doute sur des abus sexuel en RCA », *Reuters*, 11 octobre 2016, <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKCN12B21C>, consulté le 25 octobre 2016.

³⁰ Même si désormais le Fonds mis en place en 2016 vise l'aide aux victimes et non l'indemnisation en tant que telle, V. *infra*.

³¹ *Ibid.*, § 32

³² *Ibidem*.

³³ Note du Secrétaire général, *Enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest*, A/57/465, 11 novembre 2002, § 3.

³⁴ V. *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, A/59/710, 24 mars 2005, § 15 s.

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

l'auteur présumé, les conditions d'engagement de la responsabilité diffèrent³⁵ mais l'impunité demeure que ce soit au niveau international (1) ou national (2).

1. Les obstacles à la responsabilité au niveau international

Ces dernières années l'implication de membres des contingents nationaux n'a cessé de croître même si proportionnellement aux effectifs déployés sur le terrain, ils ne sont pas les plus concernés par l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de paix³⁶. Néanmoins, aucune des catégories de personnel n'est exempte de la commission par certains d'actes d'exploitation et d'abus sexuels, dont la réponse varie selon les normes applicables en termes de pouvoir disciplinaire et d'immunités notamment : « *In reality, each of the many people associated with UN peacekeeping missions can be subject to different processes, different standards, different consequences. As a result, impunity reigns* »³⁷.

La difficulté est encore accrue par le nombre important à la fois de personnels et d'États d'envoi sur une même mission. A titre d'exemples, la MONUSCO comptait au 31 mars 2016 18 637 personnels (police, militaires, experts) provenant de 54 pays différents, tandis que la MINUSCA réunissait 11 846 personnels provenant de 49 pays différents³⁸. Or quelle que soit la catégorie de personnel impliquée, la réponse à ces comportements procède nécessairement d'une responsabilité partagée des Nations Unies, des États hôtes et des États de nationalité du personnel mis en cause et d'une coopération effective et de bonne foi entre eux.

En effet, l'action de l'ONU en termes de sanction directe des violences sexuelles commises par les agents des opérations de paix est extrêmement limitée : l'ONU ne dispose pas de pouvoirs de poursuites ou de sanctions autres qu'administratif et disciplinaire. Ainsi, l'ONU peut enquêter, recueillir des témoignages, réunir et conserver les preuves, mais ne peut ni poursuivre ni juger au pénal, et se trouve limitée dans son pouvoir de sanction individuelle, la plus grave étant la suspension de solde, le licenciement sans préavis, agrémenté d'un rapatriement sur le territoire national et l'interdiction de participer de nouveau à une opération

³⁵ V. Office of Internal Oversight Services, Inspection and Evaluation Division, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mai 2015, p. 11.

³⁶ V. Rapport A/70/729, *op. cit.*, § 27.

³⁷ Code blue, *A Practical Plan to End Impunity for Peacekeeper Sexual Abuse*, V. <http://www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/10/13>, p. 3.

³⁸ Chiffres tirés du site du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, « *UN Mission's Contributions by Country* », rapport du mois de mars 2016, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/mar16_5.pdf (consulté le 3 mai 2016).

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

de paix³⁹, ce qui peut sembler dérisoire comme sanction individuelle pour les formes les plus graves d'exploitation et d'abus sexuels⁴⁰.

Ceci d'autant plus qu'il peut s'agir d'actes suffisamment graves pour potentiellement constituer en temps de conflit armé un crime de guerre donnant lieu à une responsabilité pénale internationale, car les agents de paix onusiens n'échappent pas au respect du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire, plus encore ils sont tenus de respecter et de faire respecter le DIH⁴¹. Ils échappent pourtant jusque-là à la justice pénale internationale.

Au niveau international, le Statut de Rome incrimine le viol et toutes autres formes de violences sexuelles de gravité équivalente à la fois comme crime contre l'humanité (art. 7) et comme crime de guerre (art. 8) dès lors que les éléments contextuels requis par leur définition respective sont réunis⁴². Dans ce cas, leurs auteurs sont susceptibles d'être jugés par la Cour pénale internationale à la condition qu'ils soient ressortissants d'un État partie au Statut de Rome ou si leurs crimes ont été commis sur le territoire d'un État partie. Pour ne reprendre que les exemples précités de la République démocratique du Congo et de la République centrafricaine, ces États sont tous deux parties au Statut de Rome. Mais ce dernier repose sur deux règles susceptibles d'écarter la compétence de la CPI pour juger des violences sexuelles commises par les forces de paix onusiennes, alors même que celle-ci attache une importance toute particulière à la poursuite de ce type de crimes⁴³.

D'abord, la recevabilité des affaires devant la CPI est conditionnée notamment à la gravité des crimes en cause (art. 17). Ainsi, des actes de violences sexuelles, bien que graves en soi, s'ils sont des actes individuels ou isolés ne passeront pas le seuil requis en termes de gravité de l'affaire pour être jugés par la Cour. Ceci à moins que dans certaines opérations de

³⁹ A/70/729, sp. § 60 et § 19 : « En 2015, les pays fournisseurs de contingents et de personnel de police ont été informés que 10 soldats et 3 policiers seraient rapatriés pour motif disciplinaire et qu'il leur serait interdit de participer à l'avenir à toute autre mission, leur culpabilité ayant été établie dans des affaires constatées en 2015 ou antérieurement ».

⁴⁰ Cette menace peut néanmoins s'avérer efficace lorsque c'est tout un contingent qu'il s'agit de renvoyer définitivement, dans la mesure où le budget militaire de nombre de pays contributeurs de troupes dépend de leur participation aux opérations de paix de l'ONU.

⁴¹ V. notamment, CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 32IC/15/11, octobre 2015, pp. 27 s.

⁴² Un acte commis dans le cadre et en lien avec un conflit armé international ou non-international dans le cas des crimes de guerre (art. 8) et un contexte d'attaque systématique ou généralisée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque dans le cas des crimes contre l'humanité (art. 7). Pour de plus amples précisions, V. I. FOUCHARD, *Crimes internationaux, Entre internationalisation du droit pénal et pénalisation du droit international*, Bruylant/Larcier, 2014, 545 p.

⁴³ V. *Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste*, Bureau du Procureur, juin 2014, <http://www.legal-tools.org/doc/463dc5/>

paix le nombre de cas d'exploitation et atteintes sexuelles ne devienne suffisamment important pour que l'on ne puisse les considérer comme des actes isolés. Dans ce cas, on pourrait envisager que la CPI considère l'affaire recevable, *a fortiori* dans le cadre de situations déjà ouvertes comme c'est le cas en République démocratique du Congo ou en République centrafricaine. La responsabilité du supérieur hiérarchique établie par l'article 28 du Statut de Rome pourrait également jouer un rôle important en permettant d'engager la responsabilité des supérieurs civils ou militaires qui, bien qu'ils savaient ou auraient dû savoir que des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles risquaient d'être commis ou l'avaient été, n'auraient pas pris toutes les mesures pour prévenir et punir leurs subordonnés. Ensuite, le principe de complémentarité (art. 1 et 19 du Statut de Rome) conserve aux États concernés la responsabilité première de juger les crimes internationaux et la priorité dans l'exercice de la compétence pénale. Mais à la question de savoir quels sont les États susceptibles de juger ces violences, la réponse conduit au constat d'un échec des poursuites également au niveau national.

2. Les obstacles à la responsabilité au niveau national

a. L'incompétence des États hôtes

L'État du territoire est *a priori* le plus concerné et dispose à la fois de la compétence territoriale et de la compétence personnelle passive, liée à la nationalité des victimes. Mais dans un contexte de conflit armé ou de situation post-confliktuelle, le système judiciaire est le plus souvent mis à mal et incapable de juger effectivement et dans le respect des garanties internationales en termes de procès équitable, ce qui en soit constitue un obstacle à l'exercice de sa compétence pénale par l'État hôte⁴⁴. Une piste à cet égard pourrait être de s'inspirer des juridictions dites mixtes à l'image de celles mises en place notamment en ex-Yougoslavie dans le cadre de programmes de rétablissement de l'État de droit et de renforcement des capacités judiciaires de l'État. On pourrait ainsi envisager la présence temporaire de personnel international au sein d'une formation spéciale des juridictions nationales de l'Etat hôte, afin de l'aider à juger lui-même les violences sexuelles commises par les agents onusiens et associés des missions de paix sur son territoire. Dans l'exemple de la République Centrafricaine, si des poursuites ont été annoncées par les autorités centrafricaines pour les

⁴⁴ V. *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, A/59/710, 24 mars 2005, § 67 et § 86-87.

allégations mettant en cause les soldats français de la force *Sangaris*, celles-ci ont peu de chance d'aboutir pour des raisons à la fois juridiques et politiques. Dans ce même contexte, où une Cour pénale spéciale a été instituée sous l'égide de la MINUSCA, on pourrait envisager d'élargir le mandat de cette juridiction pour lui permettre de juger les affaires d'exploitation et d'abus sexuels mettant en cause du personnel onusien ou associés sur le territoire et contre des ressortissants centrafricains. Cette compétence pourrait d'ailleurs être conçue comme subsidiaire, limitée aux cas dans lesquels l'État d'envoi ou de nationalité de l'auteur n'exerce pas lui-même sa compétence.

En outre, pour que l'État d'accueil de la mission de paix soit en mesure d'exercer sa compétence, encore faut-il que son droit pénal incrimine le comportement reproché. De nombreuses législations nationales ne font en effet pas du recours aux services rémunérés d'une prostituée de plus de 18 ans une infraction : par exemple, si le viol et le proxénétisme y sont pénalisés, la prostitution de personnes majeures, susceptible d'entrer dans la qualification des « exploitation et abus sexuels », est tolérée en République centrafricaine et en République démocratique du Congo.

Mais à supposer même que l'État territorial ait la capacité et la volonté de poursuivre les actes d'exploitation et d'abus sexuels, d'autres obstacles s'y opposent. Ils ne pourront juger les membres des contingents nationaux qui relèvent de la compétence exclusive des États d'envoi qu'en application des accords sur le statut des forces (SOFA) conclus entre les Nations Unies et les États d'accueil des opérations de paix⁴⁵. En ce qui concerne le personnel onusien de maintien de la paix et des experts associés, ces derniers bénéficient d'immunités qui s'opposent à toute poursuite par les juridictions locales, conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946⁴⁶. Contrairement à ce que l'on peut imaginer de prime abord, il n'est dès lors guère moins compliqué de confirmer des allégations d'exploitation et abus sexuels commis par du personnel civil onusien et experts associés que celles commises par des contingents militaires. Pour le personnel civil, il existe néanmoins une possibilité pour que l'État hôte puisse poursuivre : le Secrétaire général peut et doit lever l'immunité s'il estime que son maintien empêcherait que justice soit faite et que sa levée ne

⁴⁵ V. le modèle de SOFA onusien pour les opérations de paix, A/45/594, 9 octobre 1990. V. également J. VOETELINK, *Status of Forces : Criminal Jurisdiction over Military Personnel Abroad*, Asser Press/Springer, 2015, 270 p.

⁴⁶ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 13 février 1946, art. V.

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

nuirait pas aux intérêts des Nations Unies⁴⁷. C'est *a priori* le cas pour les actes d'exploitation et d'abus sexuels, difficilement assimilables à des actes commis dans l'exercice de la fonction, mais la levée de l'immunité des fonctionnaires onusiens ne constitue pas la règle loin s'en faut. A cela s'ajoute que les modes de règlement des différends prévus par la Section 29 de la Convention de 1946 comme contrepartie au maintien de l'immunité ne sont jamais mis en œuvre par le Secrétaire général des Nations Unies. Aussi, certaines ONG, telle *AIDS Free World*, préconisent que le Secrétaire général s'engage à exercer pleinement sa responsabilité et émette une circulaire précisant une interprétation de la Convention de 1946 conforme à sa politique de tolérance zéro en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles⁴⁸.

b. L'inaction des États d'envoi

Ainsi, en l'état du système actuel, la lutte contre l'impunité des agents des missions de paix onusiennes auteurs de violences sexuelles repose essentiellement sur les juridictions nationales des États d'envoi ou de nationalité des agents. Point que confirme le Mémoire d'accord de 2007 entre les Nations Unies et les États contributeurs des opérations de paix qui prévoit que les États d'envoi ont la responsabilité première pour enquêter sur les allégations formulées contre leur personnel militaire⁴⁹. Or rares sont les poursuites engagées par les États d'envoi et à plus fortes raisons les condamnations pénales ; le plus souvent, la réponse est administrative ou disciplinaire et prend la forme par exemple d'une suspension de solde ou d'une retraite anticipée⁵⁰.

De multiples raisons expliquent la rareté des poursuites pénales par les États contributeurs. Des raisons d'ordre matériel d'abord : la première condition pour établir la responsabilité individuelle, que ce soit sur le terrain disciplinaire ou pénal, consiste à agir rapidement pour établir les faits. Or il est extrêmement difficile pour un État de mener une enquête et de réunir des preuves sur un territoire étranger, en particulier en temps de conflit armé et spécialement en matière d'infractions sexuelles. Celles-ci requièrent des prélèvements et analyses pratiquement impossibles sur place dans les délais nécessaires et impliquent des témoignages difficiles dans des sociétés où les victimes de viol sont stigmatisées et où les témoins potentiels sont particulièrement vulnérables aux pressions. Ces obstacles d'ordre

⁴⁷ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, *op. cit.*, Sections 20 et 23.

⁴⁸ AIDS Free World, Code blue Campaign, *A Practical Plan to End Impunity for Peacekeeper Sexual Abuse*, V. <http://www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/10/13>, p. 1.

⁴⁹ A/61/19/Part III adopté par l'Assemblée générale A/RES/61/26 B.

⁵⁰ V. à titre d'exemple les rares sanctions de ce type dans le rapport du Secrétaire général A/70/729, *op. cit.*, Annexe 5.

matériel sont intimement liés aux obstacles juridiques invoqués par les États pour expliquer l'absence de poursuite de leurs ressortissants : lorsqu'une enquête a été menée sur place par les services de l'ONU, elle ne correspond parfois pas aux exigences du droit pénal de l'État appelé à juger et ne permet pas de fonder des poursuites pénales. A cet égard, des défaillances ont été pointées du doigt par des États, dont la France, dans la procédure d'enquête des Nations Unies qui, décidée par le siège des Nations Unies après information du pays contributeur concerné et non directement par les missions de paix sur place, implique des délais trop longs pour assurer une enquête efficace⁵¹. Le rapport d'évaluation de l'*Office of Internal Oversight Services* estime en effet qu'une enquête interne sur des allégations contre un membre du personnel onusien dure en moyenne 16 mois⁵². En réponse à cette critique, les Nations Unies ont mis en place des « *Initial Response Team* » chargées de mener une enquête préliminaire et de conserver les preuves sur place dans l'attente de l'accord officiel pour ouvrir une enquête. Par ailleurs, en 2015, le Secrétaire général a fixé « un délai de six mois, sauf circonstances atténuantes, aux entités des Nations Unies responsables pour achever les enquêtes sur les cas d'exploitation sexuelle ou d'atteintes sexuelles » et demandé « aux États Membres d'adopter le même calendrier comme norme nationale »⁵³. Une autre piste envisageable serait de réformer la politique de confidentialité de l'ONU et les modalités de transmission aux États Membres des informations liées aux enquêtes afin que les cas de non-divulgaration soient limités aux hypothèses exceptionnelles dans lesquelles les intérêts des victimes ou les intérêts de l'ONU risqueraient d'être mis en cause et ceci avec l'accord des plus hauts responsables onusiens.

Le droit de l'État d'envoi peut également posé problème faute d'être adapté à ce type de poursuites, qu'il n'incrimine pas certains types de violences sexuelles, qu'il ne prévoit pas de compétence extraterritoriale pour en juger. Des raisons politiques enfin limitent ces poursuites, eu égard à la publicité indésirable pour cet État contributeur de personnel de maintien de la paix, et à la réticence classique des États à punir leurs soldats pour des actes commis sur le théâtre d'un conflit armé, *a fortiori* dans le cadre d'une opération de paix, ou de manière plus générale leurs ressortissants pour des actes commis à l'étranger.

⁵¹ Office of Internal Oversight Services, Inspection and Evaluation Division, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mai 2015, § 10.

⁵² *Ibid.*, § 31.

⁵³ A/70/729, § 50.

Quoi qu'il en soit, y compris pour des États comme la France dont le droit prévoit ce type de poursuites, si poursuites il y a, non seulement elles sont longues, mais elles font l'objet d'une opacité telle qu'il serait extrêmement difficile d'en rendre compte. En témoigne le rappel à l'ordre de la France par le Comité des droits de l'enfant en février 2016 sur la longueur des procédures engagées contre les soldats français de l'opération *Sangaris* pour les allégations de violences sexuelles contre des mineurs en République centrafricaine⁵⁴.

Force est d'admettre que les rares poursuites engagées contre des agents des missions de paix auteurs de violences sexuelles instaurent un climat d'impunité qui porte gravement préjudice à la réputation et à l'efficacité de l'ONU. La conscience du rôle clé des États d'origine du personnel a façonné la réponse globale des Nations Unies sur la question.

II. UNE POLITIQUE ONUSIENNE DE TOLERANCE ZERO CONDITIONNEE PAR L'ACTION EFFECTIVE DES ETATS D'ORIGINE

Depuis une dizaine d'années, l'Organisation des Nations Unies, sous l'impulsion de son Secrétaire général, multiplie les initiatives pour mettre en place des réponses efficaces aux actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par son personnel dans le cadre des missions de paix (A). S'il reste une marge de progression, l'efficacité des démarches entreprises par l'ONU, quelles qu'elles soient, dépend d'une action concertée avec les États et de la volonté politique de ces derniers de les concrétiser (B).

A. Une politique ambitieuse du Secrétaire général des Nations Unies

La réponse des Nations Unies aux mises en cause de membres de son personnel pour des actes d'exploitation et d'abus sexuels a véritablement pris corps en 2005 avec le rapport du Prince Zeid de Jordanie⁵⁵, mandaté spécialement par le Secrétaire général pour faire un

⁵⁴ Rapport du Comité des droits de l'enfant, *Observations finales sur le cinquième rapport périodique de la France*, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016, § 45-46 : « *The Committee is seriously concerned about allegations of sexual abuse committed against children by French soldiers in the Central African Republic and notes that the preliminary investigations are still ongoing. The Committee regrets the State party's reply that measures to protect child victims and witnesses of those crimes were not considered necessary (see CRC/C/FRA/Q/5/Add.1, para. 173). 46. The Committee recommends that the State party ensure that the allegations of sexual abuse and exploitation of children in the Central African Republic by French soldiers are expeditiously and effectively investigated and that perpetrators are prosecuted (...)* ».

⁵⁵ *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de paix des Nations Unies*, A/59/170, 24 mars 2005.

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

état des lieux de la question et formuler des propositions de réactions⁵⁶. De nombreuses pistes audacieuses ont dès cette date été formulées, dont la majorité n'a toujours pas abouti faute de recueillir l'accord des États, mais ce rapport représente le socle de référence de toute la stratégie postérieure des Nations Unies sur la question.

Les résolutions de l'Assemblée générale⁵⁷ et du Conseil de sécurité⁵⁸ se sont multipliées sur le sujet depuis mais c'est sur le Secrétaire général, en sa qualité de chef du personnel des Nations Unies, que repose l'ensemble de l'édifice. Il est ainsi à l'origine de rapports annuels sur la question⁵⁹, de la création de divers comités, d'une unité spécifique de déontologie au sein du bureau des opérations de maintien de la paix et, plus récemment, de la nomination d'une coordinatrice spéciale pour l'amélioration de la réponse des Nations Unies aux actes d'exploitation et d'atteinte sexuelles⁶⁰. La réponse onusienne se présente ainsi comme systémique, intégrant l'ensemble des agences, Fonds et Programmes onusiens, avec pour chef d'orchestre le Secrétaire général.

De ces multiples initiatives, résulte une masse considérable de documents officiels qui, dans une volonté affichée de promotion de la transparence, convergent vers trois axes⁶¹ : la prévention, la répression et l'assistance aux victimes. Chacun d'eux renvoie à une responsabilité commune de l'ONU et des États et conjugue une action concertée entre les Nations Unies, d'une part, et les États, territoriaux mais surtout d'envoi, d'autre part.

Sur le volet préventif, les Nations Unies promeuvent diverses mesures, notamment en termes d'information et de sensibilisation sur les violences sexuelles de toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des États contributeurs de personnels ou d'accueil, toute catégorie de personnel confondu. L'accent est notamment mis sur la formation, par le développement d'outils spécifiques à la prévention des violences sexuelles tels que des formations *e-learning*, non seulement en pré-déploiement mais également sur le terrain. Afin d'améliorer la qualité du recrutement, des mesures d'enquête sur les antécédents des agents sont mises en œuvres

⁵⁶ V. A. J. MILLER, « Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in U.N. Peacekeeping Operations », 39 *Cornell International Law Journal*, 2006, vol. 39, n°1, pp. 71-96.

⁵⁷ Notamment, la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 2007, 62/214, *Stratégie globale d'aide et de soutien aux victimes d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelles commis par des membres du personnel des Nations Unies ou du personnel apparenté*, A/RES/62/214, dist. 7 mars 2008.

⁵⁸ V. notamment les déclarations de son président en date du 31 mai 2005 (S/PRST/2005/21), du 25 novembre 2015 (S/PRST/2015/22) et du 31 décembre 2015 (S/PRST/2015/26) ainsi que sa résolution S/RES/2242 (2015) du 13 octobre 2015.

⁵⁹ *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*, A/67/776 du 28 février 2013, A/78/756 du 14 février 2014 et A/69/779 du 13 février 2015.

⁶⁰ L'américaine Jane Holl Lute a été nommée à cette fonction par le Secrétaire général le 8 février 2016.

⁶¹ Développés par le Secrétaire général des Nations Unies et appuyés par le Conseil de sécurité notamment dans sa résolution S/RES/2272, 11 mars 2016.

avant leur déploiement en opération. Les populations locales font également l'objet d'une grande attention par l'organisation d'action de sensibilisation (« *community outreach* ») sur les violences sexuelles et les moyens d'y réagir, notamment par la mise en place de numéro d'appel local pour les dénoncer. A titre d'exemple, de multiples actions de prévention et de formation ont été menées récemment dans le cadre de la MONUSCO en République démocratique du Congo⁶².

Sur le volet répressif, les Nations Unies appellent à un renforcement de la responsabilité individuelle des agents, en encourageant notamment les États à modifier leur législation pour prévenir et punir, y compris sur un fondement extraterritorial, les actes de violences sexuelles commis par leurs militaires engagés dans une opération de paix. Est également évoquée l'amélioration des mécanismes de collecte initiale des informations relatives à des allégations, notamment par la limitation du nombre d'interviews et leur coordination par le biais d'utilisation de formulaires standardisés, un meilleur respect de la confidentialité en recherchant le consentement éclairé des victimes à la communication de leur identité, et par une information accrue des populations locales sur l'existence de ces mécanismes et leurs conditions d'accès. Un autre point d'amélioration envisagé est le renforcement des procédures d'enquête avec la mise en place au sein de toutes les missions de paix d'équipes spéciales formées aux enquêtes sur les violences sexuelles. A cet égard, la proposition ancienne du Prince Zeid consistant à créer des cours martiales *in situ* pour juger les auteurs présumés au plus près des victimes, des preuves et des témoins, a été reprise récemment par le Secrétaire général⁶³ et par le rapport *Deschamps*⁶⁴. Au-delà d'assurer une meilleure administration de la justice et une efficacité renforcée contre l'impunité, elle présenterait cet avantage que d'avoir un effet préventif accru et d'améliorer la perception de la justice par la population locale. En revanche, outre l'opposition de longue date des États, le droit d'un certain nombre d'États contributeurs, à commencer par la France, ne permet pas la

⁶² S/2016/833, § 69, V. Serious misconduct, including sexual exploitation and abuse : « *Around 3,000 members of high-risk communities in Bukavu, Bunia, Goma, Mavivi and Uvira were sensitized on the adverse impact of sexual exploitation and abuse. MONUSCO conducted 15 risk assessments, 35 training sessions for new personnel, seven outreach activities of the community-based complaint networks in Bukavu, Bunia, Goma, Sake and Uvira, and two workshops in Goma and Kinshasa for uniformed personnel* ».

⁶³ Rapport du Secrétaire général, *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*, A/70/357-S/2015/682, 2 sept. 2015, § 120.

⁶⁴ M. DESCHAMPS, H.B. JALLOW et Y. SOOKA, *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 17 déc. 2015, p. 86.

mise en place de telles juridictions militaires⁶⁵. Il est également demandé aux États membres « qu'ils réagissent rapidement et achèvent les enquêtes qu'ils entreprennent, et qu'ils fournissent suffisamment de renseignements sur les résultats de ces enquêtes ainsi que sur les autres mesures qui ont été prises lorsque des allégations se sont avérées fondées »⁶⁶.

Le troisième volet, relatif à l'assistance aux victimes, trouve ses fondements dans la *Stratégie globale d'aide et de soutien aux victimes d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelles commis par des membres du personnel des Nations Unies ou du personnel apparenté*⁶⁷ développée dès 2007. Cette aide et ce soutien destinés aux plaignants, victimes et enfants nés d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelles, sont censés prendre la forme « de soins médicaux, d'aide juridique, de soutien face aux conséquences psychologiques et sociales de l'acte et d'une aide matérielle immédiate (nourriture, vêtements, hébergement d'urgence en centre d'accueil protégé, selon les cas) »⁶⁸. Néanmoins, faute de financement ce volet a tardé à se mettre en place. Dès lors, le Secrétaire général a institué un Fonds d'indemnisation des victimes⁶⁹, financé par les contributions volontaires des États et par les amendes que pourraient être condamnés à verser les auteurs d'abus sexuels⁷⁰. En attendant que ce Fonds soit alimenté, le Secrétaire général pour agir rapidement a proposé que les actions d'assistance aux victimes soient imputées sur le budget des missions elles-mêmes⁷¹. Il promeut également la constitution de réseaux nationaux de prévention et la mise en place de protocoles en matière de recherche de paternité afin de permettre la prise en charge par leur géniteur des enfants nés d'abus sexuels, par leur reconnaissance et le versement de pension alimentaire⁷².

Les mesures proposées n'ont cessé de s'enrichir et de se préciser sur chacun de ces volets au gré des rapports du Secrétaire général des Nations Unies. Ainsi le rapport de 2014 recommande-t-il que priorité soit donnée aux enquêtes nationales de l'Etat d'envoi avec la nomination d'enquêteurs nationaux chargés de l'enquête dépêchés sur place. Cette

⁶⁵ En France, la loi du 13 décembre 2011 a marqué la suppression du tribunal aux armées de Paris et le transfert de ses attributions à une chambre spécialisée du Tribunal de grande instance de Paris, compétente notamment pour juger les militaires français auteurs d'infractions à l'étranger.

⁶⁶ *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles*, A/68/756, 14 février 2014, § 66.

⁶⁷ Adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 2007, AG/62/214.

⁶⁸ AG/62/214, § 6.

⁶⁹ A/59/170, § 56. Malgré son nom, il serait essentiellement consacré à financer les mesures de prévention et d'assistance aux victimes.

⁷⁰ A/59/170, § 73.

⁷¹ A/70/729, § 77.

⁷² A/70/729, § 80.

proposition est d'autant plus positive qu'elle implique en principe la coopération avec les autorités locales ce qui favorise la transparence et tend à assurer que la procédure pénale de l'Etat d'envoi soit respectée, facilitant l'engagement de poursuites pénales éventuelles devant les juridictions compétentes de ce même Etat. Par ailleurs, en cas d'absence de réponse ou de refus de l'Etat d'envoi de l'auteur présumé, ou quand les renseignements s'avèrent insuffisants, les enquêtes interrompues ou les affaires classées, le Secrétaire général préconise que l'ONU ouvre elle-même une enquête. Il s'agit autrement dit d'une logique de subsidiarité, tendant à inciter les États à enquêter et poursuivre eux-mêmes, tout en prévoyant que s'ils n'agissent pas, l'ONU le fera.

Le pouvoir incitatif de la démarche est naturellement limité, dans la mesure où les services onusiens ne pourraient de toute façon guère aller plus loin que le stade de l'enquête qui, à supposer qu'elle établisse la responsabilité d'un casque bleu, devrait de toute façon être transmise aux autorités de son Etat d'envoi pour l'exercice des poursuites disciplinaires ou pénales. Face à cette semi-impuissance en termes de répression, le Secrétaire général a recouru récemment à un levier supplémentaire.

Une nouvelle étape a en effet été franchie avec l'adoption d'une stratégie de « *naming and shaming* », déjà évoquée dans le rapport du Prince Zeid en 2005⁷³ et appelée de ses vœux par la doctrine⁷⁴. Pour la première fois le Secrétaire général mentionne dans son rapport de 2016 des informations précises sur chaque cas d'allégations constatés en 2015 et notamment : la nationalité des soldats et des policiers quand les allégations ont donné lieu à enquête⁷⁵ ; la durée de l'enquête, les mesures conservatoires prises pendant l'enquête, si celle-ci a permis d'établir la paternité d'un enfant, *et* si l'affaire a été renvoyée aux fins de poursuites pénales, la qualification des faits visés, conclusions de l'enquête et sanctions appliquées aux auteurs des faits. Ce nouveau levier porte ainsi la marque de la transparence et permet de sortir les exploitations et abus sexuels commis par les forces de paix onusiennes du huis clos entre Nations Unies et Etats membres en invitant la société civile internationale à se saisir de la question et à peser peut-être sur l'inertie des Etats en la matière. Dans le cadre de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, en octobre 2016, certains États dont la Norvège ont

⁷³ A/59/170, § 82.

⁷⁴ R. BOOM, « Impunity of Military Peacekeepers: Will the UN Start Naming and Shaming Troop Contributing Countries? », *ASIL Insights*, n°25, vol. 19, nov. 2015, https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/25/impunity-military-peacekeepers-will-un-start-naming-and-shaming-troop#_ednref13

⁷⁵ A noter que le rapport de 2016 portant sur la période 2015 ne mentionne pas la France parmi les Etats dont les militaires ou forces de police ont été mis en cause (p. 10) mais que depuis la rédaction de ce rapport, des soldats français l'ont été pour des actes présumément commis en République centrafricaine.

proposés que le Secrétaire général aille encore plus loin en nommant non seulement les États qui ont transmis des informations sur les enquêtes en cours et suites données aux allégations d'exploitation et abus sexuel commis par leurs ressortissants dans le cadre d'une opération de paix, mais également ceux qui n'ont transmis aucune information⁷⁶. Il s'agirait ainsi d'ajouter à la liste des « bons élèves », celle des États récalcitrants.

Cette politique de transparence promue par le Secrétaire général des Nations Unies et soutenue par le Conseil de sécurité⁷⁷ est sans aucun doute une avancée positive et se présente comme un exemple à suivre pour toutes les organisations internationales et régionales. Ceci même s'il est trop tôt pour évaluer son effet incitatif sur les États d'envoi dans la poursuite de leurs militaires, policiers, experts civils et autres ressortissants impliqués dans des missions de paix.

B. La nécessité d'une responsabilité partagée et d'une action commune entre ONU et États

Malgré ces avancées, il n'en demeure pas moins que certains progrès peuvent encore être attendus de la part de l'ONU comme ont pu le montrer les scandales récents concernant la République centrafricaine. Au printemps 2015 ont été révélées des allégations de viols qui auraient été commis par des militaires français (*a priori* 14 mais dont un certain nombre n'aurait pas été identifiés) ainsi que trois soldats tchadiens et deux de Guinée équatoriale sur une dizaine d'enfants, entre décembre 2013 et juin 2014, dans le camp de réfugiés de l'aéroport de M'Poko, à Bangui.

Une des réactions de l'ONU a pris la forme, le 12 août 2015, de « l'invitation à démissionner » adressée au général Babacar Gaye, responsable de la MINUSCA, illustrant le respect par le Secrétaire général de « l'engagement qu'il avait pris de veiller à l'exercice de la responsabilité, par l'intermédiaire des chaînes de commandement et de contrôle »⁷⁸. Du côté de la France, dont les soldats avaient été mis en cause, le Parquet de Paris a ouvert le 7 mai 2015, une information judiciaire contre personne non dénommée des chefs de viols sur mineurs de quinze ans par personnes abusant de l'autorité conférée par leurs fonctions et complicité de ce crime. Aucune information officielle n'a été apportée par les autorités françaises sur les suites données.

⁷⁶ Compte-rendu non officiel, Service de presse de l'ONU, AG/J/3522, 7 octobre 2016.

⁷⁷ V. récemment la résolution S/RES/2272 (2016) du 11 mars 2016.

⁷⁸ A/70/729, § 60.

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

Le traitement de ces allégations a révélé d'abord l'importance de faciliter la transmission des informations par l'ONU aux États contributeurs au sujet des allégations portées contre leurs ressortissants. Est également ressorti le manque de transparence de l'ONU au stade de l'enquête et avec lui, la nécessité de libérer la parole de ceux qui, au sein de l'organisation, sont susceptibles de dénoncer de tels actes. Le sort qu'a connu Anders Kompass en témoigne : il a été suspendu de ses fonctions de directeur des opérations de terrain au Haut-Commissariat de l'Organisation des Nations Unies aux droits de l'homme pour avoir communiqué aux autorités françaises un rapport interne confidentiel de l'ONU relatif aux allégations de violences sexuelles commises par des soldats français. Après s'être justifié en invoquant l'échec de l'ONU à répondre à ces allégations, il a fait l'objet d'une enquête interne du Bureau des services de contrôle interne (*Office for internal oversight service*, OIOS) et, menacé d'être congédié, il a finalement démissionné de ses fonctions en juin 2016 quelques mois après avoir obtenu gain de cause devant le Tribunal administratif des Nations Unies⁷⁹. Cet exemple a ainsi soulevé au moins deux points d'amélioration de la part de l'ONU : l'importance de faciliter l'accès des États membres aux éléments d'enquête onusienne et l'exigence de protéger les « lanceurs d'alerte ».

Un nouveau scandale concernant la République centrafricaine a éclaté en mars 2016 suite à des allégations d'actes d'exploitation et d'abus sexuels commis en 2014 et 2015, à la fois par des membres de la MINUSCA et par des membres des forces françaises de l'opération *Sangaris*, dans la préfecture de Kémo. Les mesures prises ont consisté en l'envoi d'une mission onusienne intégrée à bref délai, avec pour mission de réunir les informations disponibles et de conserver les preuves ; de veiller à ce que les victimes soient assistées et que toutes les informations fassent immédiatement l'objet d'enquêtes afin que les auteurs soient sanctionnés proportionnellement à leurs actes⁸⁰.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité a rappelé à cette occasion qu'il incombe au premier chef aux pays fournisseurs de contingents (militaires et polices) d'enquêter sur les allégations

⁷⁹ V. A-F. HIVERT, « Témoignage exclusif. Les dossiers noirs de l'ONU », *Libération*, 28 octobre 2016, p. 2 ; S. LAVILLE, « UN aid worker suspended for leaking report on child abuse by French troops », *The Guardian*, 29 avril 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-carandra-Laville>

⁸⁰ Selon le service de presse de l'ONU, une équipe intégrée dirigée par la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général, Diane Corner, s'est rendue rapidement dans la région pour réunir des informations et conserver les preuves. Selon la MINUSCA, « le rapport de l'équipe intégrée sera partagé avec les États membres concernés, en leur recommandant de mener une enquête approfondie et opportune, afin d'établir les responsabilités des auteurs de tels actes, qu'ils relèvent de contingents onusiens ou non », V. Dépêche, « Centrafrique : la MINUSCA enquête sur de nouvelles allégations d'abus sexuels par des employés de l'ONU », 28 mars 2016, <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=36910>, consulté le 14 septembre 2016.

d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles commis par leur personnel et de les amener à répondre de leurs actes, « y compris, le cas échéant, au moyen de poursuites, dans le respect de la régularité de la procédure ». Le Conseil de sécurité y fait mention expresse de la situation en République centrafricaine et des allégations contre des membres de la MINUSCA (§6) mais aussi des membres « des forces extérieures aux Nations Unies mais agissant sous mandat du CS » (§7) autrement dit l'opération française *Sangaris* demandant aux « Etats membres qui déploient des forces extérieures aux Nations Unies mais agissant sous mandat du Conseil de sécurité de prendre les mesures voulues pour enquêter sur les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles, d'amener les auteurs de tels actes à en répondre et de rapatrier leurs unités lorsqu'il existe des preuves crédibles que des actes d'exploitation ou d'atteintes sexuelles ont été commis de manière généralisée ou systématique par ces unités » (§7)⁸¹. Il rappelle ainsi la responsabilité première qu'ont les Etats d'enquêter et poursuivre leurs militaires et invite à demi-mots la France à s'acquitter de ses obligations en la matière. Le rapport du Secrétaire général de février 2017 portant sur l'année 2016 sera l'occasion de vérifier les suites données à ces allégations contre les soldats français.

Ce nouveau scandale a mis en lumière un troisième point d'évolution nécessaire du côté de l'ONU, à savoir la nécessité de procédures de vérification des allégations avant leur communication. En effet, en octobre 2016 un rapport interne de l'ONU a remis en cause un grand nombre d'allégations de violences sexuelles supposément commises par des casques bleus à Dékoa notamment. Selon ce rapport, « 50 % des cas ne sont pas étayés par des preuves et seuls 20 % présentent des preuves incontestables »⁸². Néanmoins, cette affirmation est à mettre en relation avec les lacunes des enquêtes menées que ce soit par l'ONU ou les Etats concernés, et en perspective avec le rapport interne de l'OIOS de 2002 remettant déjà en cause la véracité des allégations de violences sexuelles commises par des casques bleus sur des réfugiés⁸³.

La question se pose *in fine* des pistes d'amélioration au regard de l'engagement des Etats contributeurs de personnel à poursuivre et juger les allégations d'exploitation et d'abus sexuels.

⁸¹ S/RES/2272 (2016) du 11 mars 2016.

⁸² V. M. BOURREAU « Abus sexuels en Centrafrique : une enquête de l'ONU nuance les accusations », *Le Monde*, 18 octobre 2016, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/18/abus-sexuels-en-centrafrique-une-enquete-de-l-onu-nuance-les-accusations_5015731_3212.html#TTD8bCpDIUDYRGrc.99 (consulté le 20 octobre 2016).

⁸³ UN Office of Internal Oversight Services, *Report by the Office of Internal Oversight Services on the investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa*, UN Doc A/57/465, 11 octobre 2002, § 17.

En 2009 avait été évoquée la possibilité d'inclure ce type d'actes au projet de Convention internationale sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation ayant commis des infractions dans le cadre d'opérations de maintien de la paix⁸⁴. L'avantage d'une telle convention serait de compléter utilement la stratégie de *naming and shaming* : elle pourrait en effet engager *juridiquement* les États dans une démarche de renforcement des droits nationaux dont l'harmonisation progressive serait sans aucun doute un facteur de prévention et de répression du phénomène des violences sexuelles. Mais la portée de cette convention se limite au personnel des Nations Unies, excluant de son champ les contingents militaires (art. 2), et n'a jamais bénéficié du soutien des principaux Etats concernés. Parmi les États qui soutiennent du moins officiellement l'examen du projet, les Etats-Unis estiment qu'elle jouerait « un rôle utile pour combler les lacunes juridiques qui peuvent empêcher d'établir la responsabilité des experts et fonctionnaires de l'ONU en mission en cas de crimes graves » ; le Mexique quant à lui y voit les « bases d'obligations de juger ou d'extrader les accusés de tels méfaits » ; comme le Venezuela et El Salvador, la Malaisie s'est également prononcée en faveur d'une telle convention mais à condition notamment qu'elle prévoie une liste exhaustive et une définition claire des crimes visés. En revanche, le Mouvement des pays non alignés qui contribuent à hauteur de 80% aux opérations de maintien de la paix sur le terrain, mais aussi des États comme Israël, l'Inde, l'Indonésie et la Fédération de Russie contestent l'intérêt d'une telle convention, estimant non seulement qu'elle n'est pas nécessaire et que faute d'un accord politique elle ne serait pas appliquée⁸⁵.

Les débats entourant ce projet de convention a été l'occasion pour la Norvège de formuler une proposition audacieuse au nom des pays nordiques : fixer des conditions minimales pour les États contributeurs de contingents, à commencer par la mise en place de mécanismes et de juridictions à même de juger des crimes potentiels commis par leurs ressortissants qui servent à l'étranger⁸⁶. On retombe là sur la difficulté précédemment évoquée pour l'ONU de ne pas dissuader les États contributeurs de troupes déjà en faible nombre par rapport aux besoins des opérations de paix.

Face à ces difficultés récurrentes que rencontre l'action conjuguée de l'ONU d'une part et des Etats d'autre part, les ONG ont suggéré des pistes innovantes comme la

⁸⁴ Rapport Secrétaire général des Nations Unies de 2012 (A/67/766) ; V. la résolution 61/29 du 4 décembre 2006 portant création du Comité spécial sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies, et les rapports du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies (A/63/260 et Add.1, A/64/183 et Add.1, A/65/185 et A/66/174 et Add.1).

⁸⁵ V. le compte-rendu des débats de la Sixième Commission, AG/J/3522, 7 octobre 2016.

⁸⁶ *Ibidem*.

« Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », in J. CAZALA, Y. LECUYER et B. TAXIL (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, pp. 185-206.

nomination d'un *ombudsman*, doté d'un budget suffisant et d'une indépendance statutaire à la fois par rapport aux opérations de paix sur le terrain et au siège des Nations Unies, à l'image de ce qui avait été mis en place au Kosovo. Ont également été proposés un mécanisme indépendant de surveillance des opérations de paix mis en place par un collectif d'ONG constitué notamment de *AIDS-Free World*, Amnesty International et Human Rights Watch⁸⁷, ou encore la mise en place d'un panel d'experts indépendants pour un mandat de 2-3 ans pour mener une enquête de fond sur le terrain des opérations de paix⁸⁸.

Face à l'impuissance de la réponse respective de l'ONU et des Etats aux actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par le personnel des missions de paix, ces propositions traduisent la nécessité peut-être d'associer la société civile internationale à la réponse globale contre ce phénomène qui constitue « une honte éternelle pour l'Organisation, son personnel et les pays qui fournissent les soldats mis en cause »⁸⁹ et un fléau pour ses victimes.

⁸⁷ J. WHALAN, « Here's how to End UN Peacekeeping's History of Sexual Violence », *Global Peace Operations Review*, 2 mai 2016, <http://peaceoperationsreview.org/commentary/heres-how-to-end-un-peacekeepings-history-of-sexual-violence/>

⁸⁸ Code blue, *A Practical Plan to End Impunity for Peacekeeper Sexual Abuse*, V. <http://www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/10/13>, p. 1.

⁸⁹ Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95 S/2015/446, 17 juin 2015.