

LES CAHIERS DU CRJFC – COLL. « TRAVAUX » – 08

LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU : CAS DES ABUS SEXUELS

LAPEUNO PAKAGOCHY

MÉMOIRE DE RECHERCHE SOUS LA DIRECTION DE HÉLÈNE DE POOTER

**MASTER 2 « PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES LIBERTÉS
ANNÉE UNIVERSITAIRE 2022-2023**

L'Université de Franche-Comté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans le présent mémoire. Ces dernières doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À mes parents
Dahkenné et Kal-Ignabet Pakagochy

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes profondes gratitude à :

Madame Hélène DE POOTER, mon encadrante, pour sa disponibilité et ses orientations éclairées qui m'ont permis de mieux appréhender le sujet ;

Madame le Professeur Leila LANKARANI, Responsable du Master Protection des Droits Fondamentaux et des Libertés, Monsieur le Professeur Eliaz LE MOULEC pour sa participation à l'évaluation de ce mémoire, et à l'ensemble du corps professoral pour le savoir transmis ;

Madame et Monsieur FLECK, Corita CORBIJN, Mardochée NDJERANE, Josie-Ann LEFEBVRE et à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, m'ont soutenu.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	11
PREMIÈRE PARTIE :	19
LES MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU ACCUSÉES D'ABUS SEXUELS.....	19
CHAPITRE I : UNE RESPONSABILITÉ DE MISE EN ŒUVRE PARTAGÉE ENTRE L'ONU ET LES ÉTATS CONTRIBUTEURS	19
SECTION 1 : LES CRITÈRES DE COMPÉTENCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX	19
SECTION 2 : LA PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX	29
CHAPITRE II. UNE MISE EN ŒUVRE INOPÉRANTE : LES OBSTACLES À LA RÉPRESSION EFFECTIVE DES ABUS SEXUELS COMMIS PAR LES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX	36
SECTION 1 : L'INADAPTATION DES MÉCANISMES DÉFINIS PAR LES NATIONS UNIES.....	36
SECTION 2 : LE PROBLÈME POSÉ PAR LA COMPÉTENCE PÉNALE EXCLUSIVE DES ÉTATS CONTRIBUTEURS	44
DEUXIÈME PARTIE	53
LA RÉFORME DES MÉCANISMES D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU ACCUSÉES D'ABUS SEXUELS.....	53
CHAPITRE III. DE LA RÉVISION DES MÉCANISMES DÉFINIS PAR LES NATIONS UNIES	53
SECTION 1 : L'OPÉRATIONNALISATION DES MÉCANISMES DE SIGNALEMENT ET D'ENQUÊTE.....	53
SECTION 2 : LE RENFORCEMENT PAR LES NATIONS UNIES DU DISPOSITIF RÉPRESSIF DES ÉTATS CONTRIBUTEURS	60
CHAPITRE IV : DE LA RÉVISION DES RÈGLES D'ATTRIBUTION DE LA COMPÉTENCE PÉNALE.....	67
SECTION 1 : VERS DES MÉCANISMES DE POURSUITE SUR LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT HÔTE DE L'OPÉRATION	67
SECTION 2 : VERS DES MÉCANISMES DE POURSUITES DEVANT LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES	75
CONCLUSION GÉNÉRALE	82
BIBLIOGRAPHIE.....	85

PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

SIGLES

BSCI : Bureau des Services de Contrôle Interne

CDI : Commission du Droit International

CEDH : Convention Européenne des Droits de l'Homme

CIJ : Cour Internationale de Justice

CJM : Code de Justice militaire

CPI : Cour Pénale Internationale

Cour EDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme

EAS : Exploitation et Abus Sexuels

MINUSCA : Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en République Centrafricaine

MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti

MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo

OI : Organisation Internationale

OMP : Opération de Maintien de la Paix

ONU : Organisation des Nations Unies

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

RCA : République Centrafricaine

RDC : République Démocratique du Congo

ABRÉVIATIONS

al. : alinéa

art. : article

coll. : collection

etc. : et cætera

ibid. : ibidem

op. cit. : opus citatum

p. : page

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Le principe même de l'État de droit est que nul n'est au-dessus des lois, et le personnel des opérations de maintien de la paix ne fait pas exception à la règle. »¹ Cette déclaration de Koffi ANNAN, ancien Secrétaire général de l'ONU (1997 à 2006), à la réunion du Conseil de sécurité en octobre 2004, reflète l'étendue et la portée de l'étude sur la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU : cas des abus sexuels.

Ainsi, pour mieux développer le sujet, il importe au préalable de situer le contexte général (1), clarifier ses concepts clés (2) et le délimiter (3), d'énoncer les problèmes juridiques qu'il soulève et d'en formuler quelques hypothèses (4), de préciser son intérêt et objet (5), d'indiquer les techniques et méthodes de recherche à utiliser (6) et, enfin, de présenter les principaux axes de l'étude (7).

1. Contexte général de l'étude

L'Organisation des Nations Unies a été instituée par la Charte de San Francisco du 26 juin 1945, pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances [et garantir] les droits fondamentaux de l'homme dans la dignité et la valeur de la personne humaine (...) »² Il faut observer que la Charte, entrée en vigueur le 24 octobre 1945, contrairement à la plupart des traités internationaux, ne vise pas les États dans son préambule, mais plutôt les peuples : « Nous peuples des Nations Unies... »

Les peuples des Nations Unies se sont résolus « à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, à unir [leurs] forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun. »³ Le but fondamental de l'ONU, tel qu'il découle de l'art. 1^{er} de sa Charte, est de maintenir la paix et la sécurité internationales par l'adoption des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix.

Dans cette optique, il a été créé un Conseil de sécurité composé de 15 membres dont 5 permanents⁴. Dix autres membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale pour

¹ Secrétaire général (ONU), *Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition*, Rapport au Conseil de sécurité, S/2004/616, p. 33.

² Préambule de la Charte des Nations Unies.

³ *Ibid.*

⁴ Aux termes de l'art. 23 al. 1^{er} de la Charte, sont membres permanents du Conseil de sécurité : la République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes et soviétiques (actuelle Russie), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et les États-Unis d'Amérique.

une période de deux ans. Selon l'art. 39 du Chapitre VII⁵ de la Charte, « le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

Pour accomplir les missions qui lui sont confiées, le Conseil de sécurité peut, en vertu de l'art. 29 de la Charte, créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires. Ils peuvent également être créés par l'Assemblée générale (art. 22 de la Charte). C'est sur ce fondement que les OMP des Nations Unies sont nées. Pour mémoire, la première Force d'Urgence des Nations Unies (FONU I)⁶ a été déployée en novembre 1956 pour mettre fin à la crise du Canal de Suez et son mandat s'est terminé en juin 1967. Puis s'ensuivirent, le Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL) de juin 1958 à décembre 1958, l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) de juillet 1960 à juin 1964 et la Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle Guinée Occidentale (octobre 1962 à avril 1963), pour ne citer que ceux-là.

L'ONU ne disposant pas d'une armée, les forces de maintien de la paix sont une contribution des États membres mise à la disposition du Conseil de sécurité pour maintenir la paix et la sécurité internationales. À ce propos, l'art. 43 al. 1^{er} de la Charte dispose : « tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

En effet, lorsqu'on convoque la théorie réaliste des relations internationales plus ou moins systématisée autour de l'intérêt national que traduit la célèbre formule du général DE GAULLE⁷, il y'a lieu de s'interroger sur l'intérêt qui sous-tend la participation ou la contribution des États aux OMP. Analysant le déploiement par la France en 2013 de l'opération Serval contre les groupes terroristes au Mali, plusieurs auteurs ont estimé qu'il était étroitement lié à la préservation des intérêts français au Sahel, notamment l'exploitation minière d'Areva au Niger. Aussi, Antonin TISSERON avait trouvé dans le déploiement par le Tchad des FATIM⁸ et leur intégration au sein de la MINUSMA une rente intérieure, quand

⁵ Ce chapitre traite de l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

⁶ Cette opération a été mise en place par l'Assemblée générale de l'ONU.

⁷ « Les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que d'intérêts ».

⁸ Les FATIM (Forces Armées Tchadiennes en Intervention au Mali) sont quelque 2000 hommes déployés par le Gouvernement tchadien en 2013 au Mali, pour repousser l'avancée sur Bamako de la coalition de plusieurs groupes terroristes notamment Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), le Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC), le Mouvement pour l'Unité et le Djihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA). Le déploiement est intervenu à la suite de la demande d'aide du Gouvernement malien au Gouvernement tchadien, aux appels de la CEDEAO et de l'Union Africaine et à la résolution 2085 du Conseil de sécurité du 20 décembre 2012 demandant aux États de fournir des troupes à la MISMA (Mission Internationale de Soutien au Mali), puis à la MINUSMA (Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali).

bien même le Gouvernement tchadien l'avait motivé par le risque de contagion islamiste du Sahel⁹. Quelques mois après l'intervention, il a été relevé par les autorités tchadiennes que le Tchad ne tire pas « autant d'avantages qu'il aurait pu escompter. »¹⁰ Cette remarque permet de soutenir l'idée selon laquelle la contribution des États membres aux OMP est motivée par des intérêts évidents. Pour s'en rendre compte, il suffit de parcourir le Manuel des règles et procédures régissant les remboursements et le contrôle relatifs au matériel appartenant aux forces militaires ou de police des pays qui participent aux OMP ainsi que le traitement salarial et autres avantages alloués aux membres de contingent fournis.

Certes, de la FUNU I en 1956 à la MINUSCA en 2014, en passant par l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (1995) et de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH), les OMP ont protégé des vies humaines. Elles ont significativement contribué à la sauvegarde ou au retour de la paix et à la promotion des droits de l'homme dans bien de pays. Cependant, de nombreux scandales d'abus sexuels visant les Soldats de la paix¹¹ ont considérablement terni leur image et crédibilité ces dernières années. En réalité, écrit Isabelle FOUCHARD, « le phénomène de violences sexuelles commises par les forces de maintien de la paix des Nations Unies n'est pas nouveau (...) 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 Leste. »¹²

En effet, il faut convenir avec l'auteure qu'il s'agit, certes, d'un phénomène ancien. Toutefois, le phénomène a pris de l'ampleur ou s'est développé à telle enseigne qu'une enquête menée en 2017 révèle qu'en 12 ans, les forces de maintien de la paix ont été visées par plus de 2000 allégations de crimes sexuels.¹³ Ces actes constituent des infractions à divers instruments juridiques. Or, la commission de tout acte incriminé engage la responsabilité de son auteur ; d'où le choix et la justification du sujet : la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU : cas des abus sexuels, dont la clarification préalable des concepts clés paraît nécessaire à sa compréhension.

⁹ PAKAGOCHY (Lapeuno), *La politique étrangère de lutte contre le terrorisme du Tchad au Sahel : analyse de l'intervention militaire au Mali*, Mémoire de Master en Relations internationales, Université de Yaoundé II/Soa, 2014-2015, p. 26.

¹⁰ *Ibid.*, p. 31.

¹¹ Dans l'étude, les forces de maintien de la paix de l'ONU sont aussi désignées par : Soldats de la paix, Casques bleus, forces onusiennes.

¹² FOUCHARD (Isabelle), « Violences sexuelles commises par le personnel des Nations Unies : tolérance-zéro, impunité-un », CAZALA J., LECUYER Y. et TAXIL B. (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, p. 2.

¹³ Radio Canada, « Des casques bleus auraient commis des agressions sexuelles à travers le monde », publié le 12 avril 2017 en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1027706/casques-bleus-agressions-sexuelles-travers-monde-associated-press>, consulté le 10 mai 2023 à 05h20.

2. Clarification conceptuelle

D'entrée de jeu, il sied de préciser que les 'abus sexuels' sont, selon les législations, désignés aussi par les concepts de 'crimes sexuels', 'infractions sexuelles' ou 'atteintes sexuelles'. Même si la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 15 octobre 2003 distingue l'exploitation sexuelle des abus sexuels, la frontière entre ces deux notions n'est pas aisée à définir car, l'exploitation constitue un abus.

Abus sexuel : aux termes de la Circulaire susmentionnée, « on entend par 'abus sexuel' toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une telle atteinte constituant aussi l'abus sexuel. »¹⁴ Selon le même instrument, « l'expression 'exploitation sexuelle' désigne 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. »¹⁵

Responsabilité : étymologiquement dérivé du latin « *responsum* » qui signifie « se porter garant, répondre de », le mot responsabilité se définit en droit comme l'obligation faite à une personne de répondre de ses actes, du fait du rôle et des charges qu'il doit assumer et de supporter les conséquences de ses actes.¹⁶ Cette responsabilité peut être pénale ou civile. Selon le Glossaire des Nations Unies sur les atteintes sexuelles de 2017, la responsabilité pénale est le comportement interdit qui emporte violation de la loi pénale et par conséquent donne lieu à des poursuites devant une juridiction pénale établie. L'on retient, dans le cadre de cette étude, la définition donnée par le lexique des termes juridiques selon lequel la responsabilité pénale est « l'obligation de répondre de ses actes délictueux en subissant une sanction pénale dans les conditions et selon les formes prescrites par la loi. »¹⁷

Les forces de maintien de la paix, selon Joachim KOOPS et al., désignent le personnel portant un uniforme (troupes, observateurs et militaires, police) disposant d'un mandat explicite du Conseil de sécurité pour assister dans la prévention de conflits armés, servir d'instrument pour observer ou assister dans la mise en œuvre d'un cessez-le-feu ou d'accords de paix.¹⁸

¹⁴ Circulaire du Secrétaire général visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, 15 octobre 2003, ST/SGB/2003/13, p. 1.

¹⁵ Le Glossaire des Nations Unies sur les atteintes sexuelles publié en 2017 précise : « Le terme exploitation sexuelle est un terme générique englobant un certain nombre des concepts décrits ci-après, notamment ceux de rapports sexuels monnayés, de proposition de rapports sexuels monnayés et de relation d'exploitation à caractère sexuel ».

¹⁶ WARCHOL (Nathalie). « Responsabilité », *Les concepts en sciences infirmières*. 2^e éd. Association de Recherche en Soins Infirmiers, 2012, p. 271-272.

¹⁷ GUINCHARD (Serge) & BEBARD (Thierry), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 21^e éd. 2014, p. 826.

¹⁸ KOOPS (Joachim A.) et al. (eds), "The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations", *Political Studies Review*, 15(1), p. 106-107 ; cité par NGOUNMEDJE (Firmin), « La responsabilité des organismes de maintien de la paix en droit international », *ADILAAKU. Droit, politique et société en Afrique*, 2022, Vol. 2 n° 2, p. 1.

3. Délimitation du sujet

Les OMP comprennent plusieurs catégories de personnels ¹⁹régis par des statuts différents. Toutefois, l'étude portera exclusivement sur la composante militaire des OMP, c'est-à-dire les membres des contingents nationaux fournis par les États contributeurs.²⁰ Ce choix s'explique par l'immunité de juridiction absolue dont ils bénéficient. En effet, excepté cette catégorie, le Secrétaire général de l'ONU peut lever l'immunité des fonctionnaires et des experts en missions des Nations Unies.

Aussi, si l'on examine le Projet d'articles de la CDI de 2011 sur la responsabilité des Organisations internationales et la décision de la Cour EDH dans les Affaires Behrami c. France du 2 mai 2007, & Bankovic et autres c. Belgique de 2001,²¹ il en ressort que les dommages ou infractions résultant des opérations menées sous le mandat et le contrôle d'une OI soulèvent aussi la question de l'imputabilité ou de l'attribution. Cet aspect sera exclu du champ de l'étude qui se focalisera sur la responsabilité pénale individuelle des membres des contingents nationaux. Toutefois, la responsabilité de l'ONU et celle des pays participants ne seront que frôlées pour étayer leur compétence dans la mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix.

Enfin, pour les besoins de l'analyse, la Mission de l'ONU pour la Stabilisation en RDC (MONUSCO), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en RCA (MINUSCA) et la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) seront privilégiées en raison du nombre élevé d'allégations d'abus sexuels qui y ont été signalées.

4. Problématique et hypothèses

Même si les forces de maintien de la paix sont soumises à la pleine et entière autorité des Nations Unies, elles demeurent sous le commandement de leur pays. Cette situation, estime Marion MOMPONTET, les soumet à « un régime de responsabilité extrêmement complexe », ²² d'où l'intérêt de s'interroger sur sa mise en œuvre et sur son effectivité. En d'autres termes, **comment la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU est-elle mise en œuvre ou engagée, lorsqu'elles sont accusées d'avoir commis des abus sexuels ?** De cette question principale, découle une question secondaire : **la répression des abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix de l'ONU est-elle effective ?**

¹⁹ Entre autres les fonctionnaires des Nations-Unies, les membres des contingents nationaux fournis par les pays contributeurs, les experts en mission pour les Nations-Unies, les volontaires des Nations Unies, pour ne citer que ceux-là.

²⁰ Les États contributeurs sont aussi désignés dans l'étude par : États fournisseurs, États participants, États d'envoi.

²¹ Dans ces affaires, la Cour EDH a attribué les faits reprochés à ces États, respectivement à l'OTAN et à l'ONU.

²² MOMPONTET (Marion), « La responsabilité civile de l'Organisation des Nations Unies. Effectivité et efficacité des mécanismes de réparation offerts pour les personnes privées : le cas des exactions sexuelles commises par les casques bleus ». *Revue québécoise de droit international*, 2017, 30 (1), 41–63. <https://doi.org/10.7202/1053757a>, p. 4.

Les différents problèmes posés conduisent à l'émission des hypothèses suivantes : 1) la responsabilité des forces de maintien de la paix est mise en œuvre par les États contributeurs et l'ONU conformément aux mécanismes définis par les instruments régissant les OMP. 2) le régime de responsabilité des forces de maintien de la paix contient de lacunes qui entravent la répression effective des abus sexuels dont elles sont accusées.

5. Objet et intérêt de l'étude

L'étude vise trois objectifs principaux : présenter les mécanismes d'engagement de la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU, relever ses failles et esquisser les réformes nécessaires au renforcement de la répression des abus sexuels commis par elles. Ainsi, l'analyse de la responsabilité des forces de maintien de la paix, hormis l'intérêt scientifique qu'elle revêt, se veut une contribution à la protection des droits fondamentaux de l'homme.

6. Démarche méthodologique

L'étude s'appuiera sur la technique documentaire, encore appelée observation directe, qui permet au chercheur « une fois le sujet choisi de manière pertinente, de prendre connaissance de tout ce qui a été écrit et élaboré sur ce sujet comme les théories et les études techniques, publiées ou non publiées dans le temps et dans l'espace »²³ afin de tirer des informations utiles. Cette technique a permis de consulter des ouvrages, articles scientifiques et de presses, des rapports d'enquête sur Internet, mais aussi dans de bibliothèques. Toutefois, il faut déplorer l'insuffisance des sources sur le sujet.

L'exploitation du réalisme, théorie des relations internationales plus ou moins systématisée autour de la notion de l'intérêt national, paraît aussi intéressante pour expliquer l'inaction ou la réticence des États contributeurs à engager des poursuites contre les membres de leur contingent mis en cause. In fine, la méthode juridique a été privilégiée car, c'est elle qui permet d'interroger les instruments juridiques qui régissent les OMP des Nations unies en général, et particulièrement, ceux qui définissent les modalités de poursuites des Casques bleus.

7. Choix et justification du plan

Les OMP de l'ONU sont régies par un corpus de textes généraux et spécifiques. La dernière catégorie comprend le Mémoire d'accord de contribution entre l'ONU et l'État participant, l'Accord sur le Statut des forces entre l'ONU et l'État hôte de l'opération, le Code de conduite des Casques bleus et la Circulaire du Secrétaire général du 15 octobre 2003 visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels. En raison du statut *sui generis* des forces de maintien de la paix de l'ONU,

²³ KANDOLO (Pierre-Félix), *Du système congolais de promotion et de protection des droits de l'homme*, Mémoire de DEA en droit, Université de Lubumbashi, juillet 2011, p. 33.

faut-il le rappeler, la mise en œuvre de leur responsabilité obéit à un schéma assez complexe.

En effet, des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix ont été expressément définis par les instruments susmentionnés (Première Partie). Cependant, leur inadaptation favorise l'impunité des Soldats de la paix et requiert l'adoption des mécanismes plus efficaces tendant à la répression effective des abus sexuels dont ils sont accusés (Seconde Partie).

PREMIÈRE PARTIE :

LES MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU ACCUSÉES D'ABUS SEXUELS

Serge-Théophile BAMBARA avait, dans une de ses contributions, souligné qu'il est difficile de répondre à la question de savoir quels sont les mécanismes ou dispositifs de mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix prévus par l'architecture normative régissant les OMP. Selon lui, cette difficulté tient au fait que les instruments évoquent très peu le sujet ou n'apportent que partiellement de réponses.²⁴

Toutefois, l'examen du Mémoire d'accord de contribution, de l'Accord sur le Statut des forces et de la Circulaire du Secrétaire général de 2003 visant à prévenir l'EAS dans les OMP montre que la mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix est assurée par l'ONU et les États contributeurs (Chapitre I). Cependant, comme l'illustre la suite donnée aux abus sexuels commis en Haïti et en RCA, cette mise en œuvre est inopérante (Chapitre II).

CHAPITRE I : UNE RESPONSABILITÉ DE MISE EN ŒUVRE PARTAGÉE ENTRE L'ONU ET LES ÉTATS CONTRIBUTEURS

Si aux yeux de BODEAU-LIVINEC Pierre, une obscurité étrange persiste lorsqu'on veut s'aventurer dans l'identification des fondements de la mise en œuvre de la responsabilité dans les opérations de maintien de la paix,²⁵ il faut dire qu'elle peut être dissipée par quelques principes. Ainsi, les critères de compétence en vertu desquels l'ONU et les États contributeurs (Section 1) interviennent dans la procédure de mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de paix (Section 2) permettent d'élucider la question.

SECTION 1 : LES CRITÈRES DE COMPÉTENCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX

L'une des implications du statut *sui generis* des forces de maintien de la paix est leur soumission à deux autorités : les Nations Unies et leur État. C'est sur ce fondement que reposent les critères de compétence dans la mise en œuvre de leur responsabilité dont la nature est fonction de l'organe visé c'est-à-dire les États contributeurs (Paragraphe 1) et l'ONU (Paragraphe 2).

²⁴ BAMBARA (Serge-Théophile), « La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix », *Revue Québécoise de droit international*, volume 21-1, 2016, p. 7.

²⁵ BODEAU-LIVINEC (Pierre) « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opération autorisée par le Conseil de sécurité, Remarques sur quelques problèmes d'attribution », BANNELIER (K) et PISON (C), dir, *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité*, Pedone, 2014, p. 197-200.

Paragraphe 1. Les critères de la compétence des États contributeurs

La compétence des États contributeurs pour mettre en œuvre ou engager la responsabilité des membres de leur contingent accusés d'abus sexuels est fondée sur leur immunité (A), mais elle tient aussi au contrôle qu'ils exercent sur ces derniers (B).

A. L'immunité des forces de maintien de la paix de l'ONU

De prime abord, il faut souligner que deux principales sources constituent le régime d'immunités des forces de maintien de la paix et se distinguent selon qu'elles sont directement liées ou non au contexte de maintien de la paix. Si la première découle du droit onusien relatif au statut de son personnel, la seconde est issue des instruments spécifiques régissant les OMP.

Les instruments relatifs au statut du personnel de l'ONU qui forment le premier régime d'immunités comprennent la Charte des Nations Unies²⁶ la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 et la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Pour rappel, c'est à la suite de nombreuses pertes en vies humaines enregistrées dans les OMP au début des années 90 que l'Assemblée générale de l'ONU a adopté le 9 décembre 1994, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Il ressort de son art. 7 que « le personnel des Nations Unies et le personnel associé, leur matériel et leurs locaux ne doivent être l'objet d'aucune atteinte ni d'aucune action qui les empêche de s'acquitter de leur mandat. »

Quant à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, il faut noter qu'elle ne vise pas distinctement les forces de maintien de la paix, mais plutôt les fonctionnaires de l'ONU²⁷, les experts en missions pour l'ONU (art. 6) et les représentants des États membres auprès des organes principaux et subsidiaires et aux conférences convoquées par les Nations Unies (art.4). Ainsi, il est raisonnable de s'interroger sur son applicabilité aux militaires déployés dans les OMP. À ce propos, Aristide EVOUNA avait observé que, si la Convention

²⁶ L'art.105 alinéas 1 et 2 de la Charte dispose : « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leur fonction en rapport avec l'Organisation. »

²⁷ À ce sujet, la Section 18 de l'art. 5 de la Convention dispose : « Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies : 1) jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ; 2) seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies ; 3) seront exempts de toute obligation relative au service national ; 4) ne seront pas soumis, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers ; 5) jouiront, en ce qui concerne les facilités de change, des mêmes privilèges que les fonctionnaires d'un rang comparable appartenant aux missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement intéressé ; 6) jouiront, ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, des mêmes facilités de rapatriement que les envoyés diplomatiques en période de crise internationale ; 7) jouiront du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé. »

s'applique aux militaires, « il est en revanche difficile de déterminer en vertu de quelle qualité, ils sont protégés par elle : sont-ils des 'représentants des États membres', des 'fonctionnaires' ou alors des 'experts en missions' ? »²⁸

Cette question est tranchée par l'art. 3 de l'Accord sur le Statut des forces en ces termes : « la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies en date du 13 février 1946 s'applique à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sous réserve des dispositions énoncées dans le présent Accord. » La réserve émise concerne les situations où les OMP entreraient en relation avec les États ou autres entités à l'égard desquels la Convention sur les immunités et privilèges des Nations Unies ne serait pas entrée en vigueur. En pareil cas, l'application de la Convention à l'opération doit expressément être prévue dans l'Accord sur le Statut des forces lui-même. Les OMP, leurs biens, fonds et avoirs ainsi que leurs membres, y compris le représentant spécial/commandant jouissent des immunités et privilèges prévus par les deux Accords susmentionnés et ceux conférés par la Convention à laquelle le pays hôte est partie.²⁹ L'immunité, au sens de ces instruments, est la protection accordée au personnel des Nations Unies en raison de leur statut.

L'immunité de juridiction, fondement de la compétence pénale exclusive des États contributeurs, est consacrée par l'art. 47 al. b de l'Accord sur le Statut des forces : « 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 le [pays/territoire hôte]. » De même, l'art. 7 al. 1^{er} du Mémoire d'accord de contribution dispose : « les militaires et civils membres du contingent national fournis par le Gouvernement et assujettis à la législation nationale en vigueur sont placés sous la compétence exclusive du Gouvernement pour toute infraction et tout crime qu'ils pourraient commettre pendant qu'ils sont affectés à la composante militaire de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies]. »

À propos de la compétence pénale exclusive des États contributeurs, Ophélie THIELEN soutient que :

« Ce principe avait, initialement, été prévu pour garantir l'indépendance de la force en tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies et pour préserver l'attribut de souveraineté de l'État d'envoi que constitue l'exercice de la compétence pénale à l'égard de ses nationaux, qui en sont au surplus des organes de droit. Il était en outre vu comme un moyen de garantir la protection des Casques bleus contre les limites et défaillances éventuelles du système judiciaire de l'État dans lequel ils étaient déployés, facilitant, dès lors, la décision des États de contribuer aux futures opérations de maintien de la paix. »³⁰

²⁸ EVOUNA (Aristide), « La responsabilité pénale des Casques bleus », *Humanité et liberté en Afrique centrale*, Tome 2, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale (UCAC), juillet 2010, p. 129-143.

²⁹ Art. 4 de l'Accord sur le Statut des forces.

³⁰ THIELEN (Ophélie), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, L.G.D.J., 2013, p. 267.

Au niveau de la doctrine, deux thèses s'opposent quant à la nature de l'immunité accordée aux forces de maintien de la paix. Pour certains auteurs, analyse Tanguy MANGUEZ, il s'agit là d'un droit relatif à tout agent d'un État et pour d'autres, le consentement serait une renonciation de l'État à user de sa juridiction.³¹ En effet, depuis longtemps, le consentement d'un État à une intervention militaire sur son territoire lui confère un caractère licite.³² La question a été traitée sous l'angle des « circonstances excluant l'illicéité » et des « règles secondaires » qui ont découlé des travaux de Roberto AGO menés au sein de la Commission du droit international.³³ D'ailleurs, Jean CHARPENTIER avait à ce sujet écrit en 1961 que « le consentement de l'État permet à la puissance intervenante d'écarter *in limine litis* le reproche d'intervention. »³⁴

Ainsi, la question se pose de savoir si le consentement d'un État à une intervention militaire sur son territoire suppose ou entraîne un renoncement de cet État à l'exercice de sa juridiction. En principe, le consentement d'un État à une intervention sur son territoire ne vaut pas renoncement à l'exercice de sa juridiction à l'égard des infractions qui seront commises par les soldats étrangers déployés sur son territoire. Une telle situation doit être prévue dans les accords qui lient l'État hôte à l'État intervenant. Par exemple, cette question a clairement été tranchée par l'Accord de coopération militaire technique entre la République du Tchad et la République française de 1976 :

« Les personnels militaires français mis à la disposition de la République du Tchad demeurent sous juridiction française pour les infractions commises dans le service ou à l'occasion du service [...] Pour les infractions commises dans le service ou à l'occasion du service, les auteurs desdites infractions sont remis immédiatement à l'Ambassade de France en vue de leur rapatriement pour présentation devant les juridictions françaises compétentes, le Gouvernement français étant tenu d'informer le Gouvernement de la République du Tchad des suites judiciaires données à l'affaire. » (Art 8)

Aussi, l'on s'interroge si l'immunité de juridiction accordée aux forces de maintien de la paix de l'ONU est absolue. En effet, aucune disposition des deux Accords ne conditionne la jouissance de leur immunité par une quelconque exigence. Toutefois, en précisant que « (...) pour toute infraction ou tout crime qu'ils pourraient commettre pendant qu'ils sont affectés à la composante militaire de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] », l'art. 7 du Mémoire d'accord de contribution inscrit l'immunité des forces de maintien de la paix dans la durée de leur mandat.

Par ailleurs, une autre question est soulevée par la précision faite à l'art. 46³⁵ de l'Accord sur le Statut des forces : qu'en est-il alors des infractions commises en

³¹ MANGUEZ (Tanguy), *Casques bleus : opérations de maintien de la paix et responsabilités*, Mémoire de master en droit, Université Catholique de Louvain, 2014-2015, p. 51.

³² PAKAGOCHY (Lapeuno), *op. cit.*, p. 43.

³³ KRISTAKIS (Théodore) et MOLLAR-BANNELIER (Karine), « Les effets du consentement à l'intervention militaire », *Annuaire français de droit international*, 2004, Vol. 50, n° 1 p. 104.

³⁴ CHARPENTIER (Jean), *Les aspects juridiques de l'intervention*, cité par KRISTAKIS (Théodore) et MOLLAR-BANNELIER (Karine), *op. cit.* p. 105.

³⁵ L'art. 46 de l'Accord sur le Statut des forces dispose : « tous les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, y compris le personnel recruté localement, jouissent de

dehors de toute fonction officielle, mais pendant l'affectation de leurs auteurs à la composante militaire des OMP ? Si les instruments régissant les OMP sont muets sur la question, il faut reconnaître à l'Accord de coopération militaire technique entre le Tchad et la France de 1976, le mérite d'avoir distingué les infractions commises dans le service ou à l'occasion du service de celles commises en dehors du service. Pour les infractions commises en dehors du service, les personnels militaires français sont placés sous la juridiction tchadienne.³⁶ Ainsi, le silence des instruments onusiens sur le sujet conduit à l'hypothèse voire à la conclusion selon laquelle l'immunité de juridiction de la composante militaire des OMP est absolue. Aussi, Harrington ne s'inscrit-il pas dans le même sillage lorsqu'il soutient que :

« Le privilège de juridiction pénale dont bénéficient les Casques bleus, en tant que composante militaire des forces de maintien de la paix, est matériellement absolu : il concerne les infractions commises dans l'exercice des fonctions, tout autant que celles commises en dehors de l'exercice des fonctions officielles³⁷. »

De surcroît, aucun mécanisme de levée de l'immunité de juridiction des contingents fournis par les États contributeurs n'est défini par les textes y relatifs. Or, un tel mécanisme existe notamment pour les fonctionnaires³⁸ des Nations Unies, les représentants des États membres et les experts en missions pour l'ONU. En définitive, il ne faut pas oublier que c'est aussi en raison du contrôle qu'ils exercent sur les membres de leur contingent que les États contributeurs sont fondés à réprimer les abus sexuels commis par ces derniers.

l'immunité de juridiction pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (y compris leurs paroles et écrits) ».

³⁶ Pour les infractions commises en dehors du service, la République du Tchad accepte, si les autorités françaises en font la demande : - que les auteurs soient, si les circonstances l'exigent, astreints à résidence, sous surveillance, en un lieu fixé en territoire tchadien, d'un commun accord entre les autorités tchadiennes et les autorités françaises en vue de leur comparution devant la juridiction tchadienne compétente ; - que les peines infligées par les juridictions tchadiennes soient purgées dans les établissements pénitentiaires français. Sont décidées, selon la législation française sur l'avis du parquet établi près la juridiction tchadienne qui a prononcé la condamnation, les commutations, réductions et remises -gracieuses, libérations conditionnelles et autres modalités d'exécution des peines. Les décisions sont notifiées par le Gouvernement français au parquet établi près la juridiction tchadienne ayant prononcé la condamnation. Les dispositions relatives aux infractions commises en dehors du service, sont applicables aux membres de la famille du militaire français résidant avec lui au Tchad. Le rapatriement d'un membre de sa famille entraîne celui du coopérant militaire technique français. (Art. 8 al.3-6)

³⁷ HARRINGTON (Alexandra), "Victims Of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers And The Role Of Law In Preventing Them In The Future ", *Journal of International & Comparative Law*: Vol. 12 : Iss. 1, p. 26.

³⁸ Au sujet des fonctionnaires des Nations Unies, l'art. 5 section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose : « les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. À l'égard du Secrétaire général, le Conseil de sécurité a qualité pour prononcer la levée des immunités. »

B. Le contrôle exercé par les États contributeurs sur leur contingent

De prime abord, il y'a lieu de s'accorder avec KOLB Robert que « le critère de contrôle effectif est le critère qui fonde le plus les responsabilités dans l'ordre juridique international. »³⁹

Par exemple, dans le cadre du Conseil de l'Europe, ce critère découle de l'art. 1^{er} de la CEDH⁴⁰ et a été repris dans plusieurs arrêts de la Cour EDH. La notion de juridiction au sens de l'art. 1^{er} de la CEDH implique le contrôle physique des personnes en dehors du territoire national (arrêt Issa et autres contre Turquie de 2004, arrêt Ochalan contre Turquie de 2003, arrêt Medvedyev et autres contre France de 2010⁴¹). Elle implique également, le contrôle effectif d'un territoire étranger par un État membre (arrêt Bankovic de 2001, arrêt Loizidou contre Turquie).

La mise à la disposition de l'ONU, d'un contingent, par un État membre ne dessaisit pas ce dernier de son pouvoir de contrôle. Les militaires fournis demeurent « soumis à une chaîne de commandement interne au contingent auquel ils appartiennent.⁴² » L'un des aspects de ce contrôle, sur le plan de la discipline, découle de l'al. 1^{er} de l'art. 7 *ter* du Mémorandum d'accord de contribution : « le Gouvernement reconnaît que c'est le commandant de son contingent qui est responsable du maintien de la discipline et de l'ordre parmi tous les membres de ce contingent pendant leur affectation à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] (...) »

L'État qui contribue doit donc veiller à ce que le commandant de son contingent soit investi des pouvoirs nécessaires et prenne toute mesure raisonnable afin de maintenir l'ordre et la discipline parmi les membres du contingent. Par ailleurs, le Gouvernement veille à ce qu'avant d'être déployé, le commandant de son contingent soit suffisamment et efficacement formé à l'exercice de sa responsabilité s'agissant de maintenir la discipline et l'ordre parmi tous les membres du contingent.⁴³ L'autorité, le contrôle ou le commandement de l'État contributeur se traduit aussi par la responsabilité qui lui incombe, au premier chef, d'ouvrir des enquêtes sur les infractions commises par les membres de son contingent.

En réalité, le contrôle exercé par les États contributeurs sur leur contingent n'est pas entier. C'est à l'ONU qu'appartiennent pleinement l'autorité et le contrôle effectifs.

³⁹ KOLB (Robert), *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, Bruylant, Helbing Lichtenhahn, 2^e éd 2006 p. 21.

⁴⁰ L'art. 1^{er} de la CEDH dispose : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention. »

⁴¹ Dans l'arrêt Medvedjev et autres contre France de 2010, la Cour EDH a conclu qu'eu égard au contrôle absolu et exclusif qui a été exercé de manière continue et ininterrompue par ces agents français sur le navire et son équipage dès son interception, les requérants relevaient de la juridiction de la France au sens de l'article 1er de la CEDH.

⁴² ZAŠOVA (Svetlana). *Le cadre juridique de l'action des casques bleus*, Éditions de la Sorbonne, 2014, p. 40.

⁴³ Art. 7 *ter* du Mémorandum d'accord de contribution.

Paragraphe 2 : Les critères de la compétence des Nations Unies

Étant donné que les OMP constituent un organe subsidiaire du Conseil de sécurité (A), l'ONU est fondée à exercer sur elles un contrôle opérationnel (B). C'est en vertu de ces deux critères que l'ONU intervient dans la mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix.

A. Le critère de l'organe subsidiaire : les OMP en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité

Dans l'ordre juridique international, écrit DAHIROU Dambaba, l'on désigne de plus en plus du nom d'organe subsidiaire, les nouveaux organes créés par les organes originaires d'une organisation internationale en vue d'accomplir les missions qui leur sont confiées par les textes constitutifs.⁴⁴

Le fondement normatif de la création des organes subsidiaires, au sein des Nations Unies, est la Charte instituant l'Organisation. Aux termes de son art. 7 al. 2 « les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte. » Le pouvoir de créer ces organes est conféré au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale par les art. 22 et 29 de la Charte de l'ONU.⁴⁵ Ainsi, dans le contexte de maintien de la paix, les armées nationales sont intégrées à l'ONU de telle sorte qu'elles constituent un des éléments de l'organe subsidiaire.⁴⁶

L'une des portées du critère de l'organe subsidiaire relative au financement des OMP, a fait l'objet d'un avis consultatif de la CIJ le 09 juillet 1962. La Cour était saisie par l'Assemblée générale sur le point de savoir si les dépenses qu'elle avait autorisées en ce qui concerne les OMP des Nations Unies au Congo et les opérations de la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient constituaient les dépenses de l'Organisation au sens de l'art. 17 de la Charte.⁴⁷ La CIJ a souligné que « ces dépenses doivent être appréciées d'après leur rapport avec les buts des Nations Unies, en ce sens que si une dépense a été faite dans un but qui n'était pas l'un des buts des Nations Unies, elle ne saurait être considérée comme une 'dépense de l'organisation'. »⁴⁸ Considérant que les OMP constituent un organe subsidiaire du Conseil de sécurité et sont créées pour maintenir la paix et la

⁴⁴ MOUHAMAN DAHIROU (Dambaba), *La notion d'organe subsidiaire dans la constitution des organisations internationales*, Thèse de doctorat en Relations internationales, Institut universitaire des hautes études internationales de Genève, 2004, p. 5.

⁴⁵ À ce propos, les art. 22 et 29 de la Charte disposent respectivement : « l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions », « le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

⁴⁶ MOUHAMAN DAHIROU (Dambaba), *op. cit.*, p. 149.

⁴⁷ Aux termes de l'art. 17 de la Charte : « 1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation. 2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. 3. L'Assemblée générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées visées à l'Article 57 et examine les budgets administratifs desdites institutions en vue de leur adresser des recommandations. »

⁴⁸ CIJ, *Avis sur certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2 de la Charte)*, 09 juillet 1962, p. 20.

sécurité internationales qui constituent l'un des buts principaux de l'ONU, la Cour a conclu que les dépenses en question doivent être considérées comme des dépenses de l'Organisation.

Une autre question soulevée par le critère de l'organe subsidiaire, en vertu duquel l'ONU a pleine et entière autorité sur les OMP, est celle de la responsabilité de l'Organisation. En effet, au sens de l'art. 6 al. 1^{er} du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la CDI en 2011 : « le comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou agent dans l'organisation. » La CDI avait clarifié les notions d'agent et d'organe d'une organisation internationale à l'art. 2 alinéas c) et d) du texte susmentionné.⁴⁹ Toutefois, dans ses commentaires, le rapporteur spécial de la CDI Giorgio GAJA a estimé que la distinction entre organes et agents n'est pas véritablement pertinente aux fins de l'attribution et que dans tous les cas, leur comportement doit être attribué à l'Organisation.⁵⁰

Quand l'ONU aborde les questions de la responsabilité des faits commis par des forces de maintien de la paix, elle a tendance à reconnaître la pertinence de leur statut d'organe de l'Organisation.⁵¹ Par exemple, dans ses observations sur le Projet d'articles de la CDI susmentionné, le Secrétaire général avait déclaré : « l'ONU considère de longue date que les forces mises à sa disposition sont transformées en organe subsidiaire de l'ONU et, par suite, sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Organisation, comme tout autre organe subsidiaire. »⁵² Il faut toutefois préciser que cette responsabilité ne se limite qu'aux opérations menées sous le commandement et le contrôle effectifs de l'ONU.

B. Le critère de contrôle ou commandement effectif des Nations Unies

Corollaire du critère de l'organe subsidiaire, le critère de contrôle ou commandement effectif sur le fondement duquel la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée, a fait l'objet de débats.

Pour Albane GESLIN, le critère de contrôle, tel que développé par les Nations Unies n'est ni plus ni moins la conséquence de solutions empiriques élaborées au

⁴⁹ c) « Le terme 'organe d'une organisation internationale' s'entend de toute personne ou entité qui a ce statut d'après les règles de l'organisation ; d) Le terme 'agent d'une organisation internationale' s'entend d'un fonctionnaire ou d'une autre personne ou entité, autre qu'un organe, qui a été chargée par l'organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, et par l'intermédiaire de laquelle, en conséquence, l'organisation agit. »

⁵⁰ GAJA (Giorgio), *Rapport sur les travaux de la CDI*, cité par NGAMILU (Geoffrey), *Plaidoyer pour une responsabilité intégrée de l'ONU : le cas des opérations de paix*, Mémoire de Maîtrise en Droit international, Université de Montréal, 2011 p. 122.

⁵¹ PALCHETTI (Paolo), « La répartition de la responsabilité pour faits internationalement illicites commis au cours d'opérations multinationales », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 95, 2013, p. 4.

⁵² Secrétaire général de l'ONU, cité par BAMBARA (Serge-Théophile), *op. cit.*, p. 8.

gré des circonstances,⁵³ mais aussi du silence de sa Charte sur les OMP. En effet, si l'ONU semble se référer généralement au critère de commandement ou de contrôle opérationnel, la doctrine et les instances judiciaires internationales, considèrent en revanche le contrôle exclusif, effectif et/ou ultime comme critère d'attribution de la responsabilité aux organisations internationales. C'est ce qui ressort par exemple de l'arrêt d'irrecevabilité de la Cour EDH portant sur deux affaires *Behrami c/ France*⁵⁴ et *Saramati c/ France, Allemagne et Norvège*.⁵⁵

Pour la Cour, la question fondamentale à trancher est celle de savoir si le Conseil de sécurité avait conservé l'autorité et le contrôle ultimes et si seul le commandement opérationnel était délégué. Après avoir soulevé des problèmes d'extraterritorialité, la Cour EDH a d'abord considéré que les opérations effectuées par les États en vertu d'un mandat du Conseil de sécurité étaient de la responsabilité des Nations Unies, et non des États en question. La Cour a souligné qu'en l'espèce, « les opérations de la KFOR, étant dirigées par l'OTAN, qui lui-même devait répondre du Conseil de sécurité, celui-ci était l'ultime responsable en cause, détenteur du 'contrôle ultime'. »⁵⁶ En second lieu, la Cour a considéré qu'elle n'avait pas l'autorité pour juger de la validité des décisions du Conseil de sécurité, et qu'appliquer en l'espèce la CEDH reviendrait à « interférer avec l'accomplissement des missions-clé des Nations unies. »⁵⁷

La décision de la Cour EDH du 15 novembre 2006 a été vivement critiquée. Selon Nicolas KANG-RIOU, « Il semble inimaginable que la Cour ait voulu affirmer

⁵³ GESLIN (Albane), « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres », 2005, 3 *R.G.D.I.P.* 539, 544-546.

⁵⁴ Dans cette affaire « Deux jeunes garçons ont été atteints, en mars 2000 près de Mitovica, par une bombe à fragmentation qui n'avait pas explosé, causant la mort de l'un d'entre eux et la cécité de l'autre. Leur père porte plainte devant le Bureau des plaintes du Kosovo, affirmant que la France s'était rendue coupable de négligence en ayant omis de désamorcer ces bombes, larguées par l'OTAN lors des bombardements du Kosovo de 1999. Une enquête de police de la MINUK montra qu'un officier français de la KFOR avait admis que celle-ci avait connaissance depuis des mois de la présence de ces bombes. Le rapport de police, du 18 mars 2000, concluait ainsi à un « homicide involontaire par imprudence ». La France refusant de prendre en compte la plainte qui lui avait été transmise et, par conséquent, de la transmettre au Tribunal aux armées de Paris, le père Behrami porta l'affaire devant la CEDH, invoquant une violation de l'art. 2 de la Convention européenne (droit à la vie) ». (Affaire Behrami et Behrami contre France et Saramati contre France, Allemagne et Norvège — Wikipédia (wikipedia.org))

⁵⁵ « Dans l'affaire Saramati, ce dernier avait été arrêté et mis en détention par la police de la MINUK pour tentative de meurtre et possession illégale d'armes, ayant été inculpé par un juge le 25 avril 2001. Libéré en juillet 2001, il fut de nouveau arrêté, immédiatement, par un officier norvégien de la KFOR. Celui-ci affirmait agir en vertu de la résolution 1244 autorisant cette détention afin de « préserver un environnement sûr et sécurisé » et la sécurité des troupes. Jugé coupable de meurtre en janvier 2002, il fut transféré dans un centre de détention de la MINUK à Pristina, où il fut détenu jusqu'à ce que la Cour suprême du Kosovo casse le jugement en le renvoyant au fond. Saramati porta plainte devant la CEDH pour violation de l'art. 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention, qui décida de l'affaire avant que le nouveau procès au fond ait lieu. Il affirme que sa détention fut décidée par le seul officier de la KFOR sans qu'aucune autre autorité n'ait été responsable. » (Affaire Behrami et Behrami contre France et Saramati contre France, Allemagne et Norvège — Wikipédia (wikipedia.org))

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

que le maintien de la paix pouvait se faire au prix de la violation des droits de l'homme et pourtant c'est ce qui transparaît en filigrane. »⁵⁸

Si l'autorité et le contrôle ultimes ont été retenus par la Cour, comme critères essentiels d'attribution de la responsabilité à l'ONU, le Secrétaire général lui observe que « le fait que des dommages ont été causés n'engage pas en soi la responsabilité de l'Organisation. Elle serait engagée si les dommages avaient été causés suite à des violations des règles du droit international humanitaire et ne pouvaient pas être justifiés par des 'impératifs militaires'.⁵⁹ » Il faut rappeler que les impératifs militaires ou opérationnels sont des mesures qui dégagent l'ONU de sa responsabilité et la détermination de ce qui peut constituer de tels impératifs relève du commandant de la Force.⁶⁰

Prenant du recul par rapport aux observations formulées en 1991 sur le Projet d'articles de la CDI, le Secrétaire général argue dans un rapport publié en 1996 que la responsabilité du fait des exactions commises dans les OMP est fonction du degré de commandement et de contrôle exercés. De ce fait, lorsqu'une opération autorisée en vertu du Chapitre VII de la Charte est conduite sous commandement et contrôle national, la responsabilité au plan international des activités de la force incombe à l'État ou aux États qui conduisent l'opération.

Ainsi, on peut se demander, comment ces responsabilités peuvent être réparties dans le cas où un État ou des États fournissent à l'ONU des forces à l'appui d'une OMP sans qu'elles fassent nécessairement partie de cette dernière⁶¹ ou dans le cas où le commandement et le contrôle opérationnels sont unifiés ? En pareil cas, la responsabilité de la conduite des forces incombe à l'entité qui exerce le contrôle et le commandement opérationnels en vertu des accords définissant les modalités de coopération entre l'État ou les États fournissant les contingents et l'ONU. Cependant, en l'absence d'un accord, la responsabilité serait fonction du degré de contrôle effectif exercé par chaque partie dans la conduite des opérations.

En définitive, il faut dire que c'est sur la base de ces critères que les États contributeurs et l'ONU interviennent dans la procédure de mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix.

⁵⁸ KANG-RIU (Nicolas), « La Cour EDH refuse de contrôler les opérations internationales de maintien de la paix », *L'Europe des libertés*, n° 25, p. 3.

⁵⁹ Secrétaire général (ONU), *Rapport sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 20 septembre 1996, N9624940.pdf (un.org) p. 7.

⁶⁰ Pour déterminer si une mesure donnée répond à un « impératif opérationnel », le commandant doit tenir compte des éléments ci-après : a) Le commandant de la Force doit être convaincu de bonne foi qu'il existe un « impératif opérationnel » ; b) La mesure prise doit être strictement nécessaire pour répondre à un besoin opérationnel et ne pas être simplement dictée par les circonstances. Il faut aussi que le commandant n'ait pas le temps d'engager une autre action moins destructrice ; c) L'action doit s'inscrire dans le contexte d'un plan d'opérations et ne pas résulter d'une décision individuelle irréfléchie ; d) Les dommages causés doivent être proportionnels à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif opérationnel.

⁶¹ C'est ce qui s'est, par exemple, produit en Somalie où la Force d'intervention rapide et les US Rangers ont été fournis à l'appui de l'Opération des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II), ainsi que dans l'ex-Yougoslavie où une capacité de réaction rapide a été mise en place à l'appui de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU).

SECTION 2 : LA PROCÉDURE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX

«S'il apparaît, à l'issue d'une enquête en bonne et due forme, que les accusations d'exploitation ou d'abus sexuels sont fondées, l'affaire pourra, après avis du Bureau des affaires juridiques, être déférée aux autorités nationales à des fins de poursuites pénales.»⁶²

La procédure de mise en œuvre ou d'engagement de la responsabilité des forces de maintien de la paix est résumée par ces dispositions susmentionnées de la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU du 15 octobre 2003 visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels. Ainsi, l'on note deux principales phases : la première tendant à l'établissement des faits d'abus sexuels par l'ONU (Paragraphe 1) débouche sur l'exercice de l'action pénale par les États contributeurs (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'établissement des faits d'abus sexuels par les Nations Unies

L'établissement des faits qui conduit à la saisine des autorités nationales en vue de l'action pénale suppose au préalable que les abus aient été signalés (A) et des enquêtes préliminaires, menées (B).

A. Le signalement des faits présumés d'abus sexuels ou le dépôt de la plainte

La procédure d'engagement de la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU pour abus sexuels est déclenchée par le signalement de ces faits ou le dépôt d'une plainte. Ce signalement est fait par la victime elle-même, par un témoin ou tout membre du personnel de l'ONU. Les allégations doivent être signalées de bonne foi et le signalement se fait par plusieurs canaux (une adresse de courriel, une boîte aux lettres, une permanence téléphonique, un formulaire en ligne, etc.).

Si l'entité à laquelle appartient l'auteur présumé de l'abus n'est pas connue, le signalement est adressé au Bureau des Services de Contrôle Interne (BSCI) qui, convient-il de le rappeler, est l'organe de contrôle interne du Secrétariat général de l'ONU. Il est principalement chargé d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses fonctions de contrôle des ressources humaines et financières de l'Organisation en procédant à des audits internes, à des enquêtes, à des inspections et à des évaluations.⁶³

En revanche, le signalement depuis le lieu où est basée une mission se fait directement auprès du Bureau de déontologie et discipline de la mission concernée. Il se fait généralement sur le site internet ou intranet de chaque mission par un

⁶² Secrétaire général de l'ONU, *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*, op. cit., p. 3.

⁶³ Le mandat du BSCI découle de la résolution 48/218 B du 29 juillet 1994.

formulaire envoyé au Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité qui le transmet au BSCI.

En réalité, les voies par lesquelles les allégations sont signalées varient d'une mission à une autre. Au sein de la MINUSCA par exemple, le signalement se fait auprès des Points focaux EAS qui le transmettent à l'équipe de déontologie et de discipline de la mission. Lorsqu'il reçoit une allégation, le Bureau de déontologie et de discipline évalue tout d'abord les informations reçues afin de savoir si elles constituent des éléments de preuve crédibles *prima facie* établissant un éventuel acte d'abus ou d'exploitation sexuels relevant de la compétence de l'ONU.⁶⁴ Si les informations reçues sont jugées peu crédibles, vagues ou imprécises, le Bureau peut demander au chef de la mission concernée de constituer un comité en vue de recueillir des informations complémentaires. Ainsi, l'affaire est suspendue et ne sera réactivée qu'à partir du moment où de nouvelles informations plus explicites et concluantes viendraient compléter les premières. Les victimes ou témoins peuvent aussi signaler les faits présumés d'abus sexuels par le biais de réseaux communautaires d'enregistrement des dénonciations qui fonctionnent dans certains pays hôtes des missions onusiennes.

Il faut préciser que les personnes qui signalent des faits présumés d'abus sexuels ou tout autre comportement prohibé sont protégées contre les représailles par la Circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1 du Secrétaire général des Nations Unies, du 28 novembre 2017.⁶⁵ Pour bénéficier de la protection visée, la personne qui croit avoir fait l'objet de représailles doit s'adresser au Bureau de la déontologie au plus tard six mois après la date à laquelle l'intéressé a su ou, de l'avis du Bureau, aurait dû savoir que la mesure de représailles incriminée a été prise. Il doit communiquer au Bureau de déontologie tous les renseignements et informations de nature à étayer sa plainte.

Somme toute, lorsqu'un fait présumé d'abus sexuels est signalé ou une plainte déposée, il appartient au Bureau de déontologie et de discipline de l'évaluer, puis les allégations sont examinées par la Division des investigations du BSCI qui détermine si elles doivent faire l'objet d'une enquête.

⁶⁴ LANVERS (Marion), « Procédure et enjeux du traitement des allégations d'actes d'abus et/ou d'exploitation sexuels au sein du maintien de la paix de l'ONU. L'exemple de la MINUSCA en République Centrafricaine », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 13, 2018.

⁶⁵ Intitulée *Protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés*.

B. L'enquête préliminaire sur les faits allégués d'abus sexuels

L'enquête sur les faits présumés d'abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix est complexe. Si pour ZASOVA, cette complexité tient au statut du personnel visé,⁶⁶ il faut dire qu'elle est surtout liée à la difficulté d'obtenir les preuves de telles infractions. CRETIN Thierry parle de « preuve impossible » dans une de ses contributions.⁶⁷

Au niveau des Nations Unies, l'organe habilité à enquêter sur ces faits est la Division des investigations du BSCI qui fournit des services d'enquête par l'intermédiaire des centres d'investigation régionaux⁶⁸ ainsi que ses bureaux extérieurs à Nairobi et dans cinq missions de maintien de la paix de l'ONU.⁶⁹ L'enquête préliminaire qu'elle mène vise la préservation des preuves pour que le Gouvernement - dont les forces ont été mises en cause - ou l'ONU puisse efficacement conduire une enquête ultérieurement.⁷⁰ Elle implique la collecte d'éléments de preuve par le recueil des dépositions écrites visant à étayer ou à réfuter les abus allégués, mais exclut généralement les auditions des témoins ou d'autres personnes impliquées.⁷¹ Elle est menée conformément à un ensemble de principes déontologiques⁷² dans un délai de six mois sauf si une urgence particulière exige la réduction du délai à trois mois.

La faculté de mener l'enquête préliminaire d'établissement des faits n'est pas seulement accordée à l'ONU. En effet, si l'Organisation a des motifs suffisants de croire qu'un membre du contingent d'un Gouvernement a commis une faute ou une faute grave, elle informe le Gouvernement sans retard pour qu'il procède lui-même à une enquête préliminaire sur les faits allégués.⁷³ Dans ce cas, c'est à partir du moment où le Gouvernement n'y procède pas que l'ONU ouvre une enquête préliminaire. Aussi, si le Gouvernement ne fait pas savoir à l'Organisation aussitôt que possible, et au plus tard 10 jours ouvrés après avoir été informé par celle-ci d'une allégation de faute grave, qu'il a l'intention de mener sa propre enquête sur

⁶⁶ ZASOVA (Svetlana), op. cit. p. 257.

⁶⁷ CRETIN (Thierry), « La preuve impossible ? De la difficulté d'administrer la preuve des infractions dont sont victimes les mineurs : attentats à la pudeur, violences et mauvais traitements, » *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1992, n° 1, p. 53-58.

⁶⁸ Notamment d'Entebbe, de New-York et de Vienne.

⁶⁹ MINUJUSH (Haïti), MINUSCA (République Centrafricaine), MINUSMA (Mali), MINUSS (Soudan du Sud) et MONUSCO (République Démocratique du Congo).

⁷⁰ Secrétaire général (ONU), *Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, op. cit., p. 18.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Les principes déontologiques suivis par les enquêteurs de la DI du BSCI les commandent à : « 1) Tenir compte des signalements de violations possibles des règlements, règles et textes administratifs des organes de l'Organisation des Nations Unies et en examiner le bien-fondé ; 2) Mener des enquêtes uniquement après en avoir reçu l'autorisation et en se conformant au manuel d'enquête du Bureau et aux documents d'orientation y relatifs ; 3) Travailler en toute honnêteté, sans préjugés, et communiquer avec courtoisie et de manière ouverte ; 4) Veiller à ce que toutes les pistes d'enquête raisonnables soient étudiées, et examiner notamment les éléments de preuve à charge et à décharge ; 5) Révéler tout conflit d'intérêts à leur supérieur et se récuser en cas d'intérêt personnel ou extérieur susceptible de compromettre le bon déroulement d'une enquête. »

⁷³ Art. 7 *quater* al. 3 du Mémoire d'accord de contribution.

cette allégation, il est considéré qu'il ne peut pas ou ne souhaite pas procéder à une telle enquête.⁷⁴ Alors, l'ONU peut, selon qu'il convient, ouvrir une enquête préliminaire.

Si, à l'issue de l'enquête préliminaire menée par les Nations Unies et après avis du BSCI, il apparaît que les allégations d'abus sexuels sont fondées, les autorités nationales sont alors saisies à des fins de poursuites pénales.

Paragraphe 2 : L'exercice de l'action pénale par les États contributeurs

L'exercice de l'action pénale par les États contributeurs constitue la seconde étape de la procédure. Il se déroule conformément aux lois pénales de chaque État concerné. Ainsi, traiter de la question, c'est parler de la justiciabilité des militaires devant les juridictions nationales. Lorsqu'une enquête préliminaire concluante conduit l'ONU à saisir les autorités nationales, ces dernières procèdent à une nouvelle enquête en vue de corroborer ou non celle menée par l'ONU (A) puis s'ensuit toute la procédure devant la juridiction compétente de l'État concerné (B).

A. L'enquête des États contributeurs sur les faits allégués d'abus sexuels visant les membres de leur contingent

En règle générale, le déclenchement de l'action pénale, encore appelé la mise en mouvement de l'action publique est fait par le procureur de la République ou par la victime elle-même, par une citation directe ou une plainte avec constitution des parties civiles.

Aux termes de l'art. 7 *quater* al. 1^{er} du Mémoire d'accord de contribution, c'est au Gouvernement qu'il incombe au premier chef d'ouvrir des enquêtes sur les fautes ou fautes graves commises par les membres de son contingent. Toutefois, ces enquêtes sont menées de concert avec l'ONU en vertu de l'art. 44 de l'Accord sur le Statut des forces : « l'opération de maintien de la paix des Nations Unies et le Gouvernement se prêtent mutuellement assistance pour la conduite de toutes enquêtes nécessaires concernant les infractions (...) » De même, le Mémoire d'accord de contribution dispose : « l'Organisation convient de coopérer pleinement avec les autorités compétentes du Gouvernement, y compris les enquêteurs nationaux, qui enquêtent sur d'éventuelles fautes ou fautes graves commises par des membres du contingent national, et de leur communiquer tous documents ou éléments d'informations utiles. »⁷⁵

La décision du Gouvernement d'ouvrir une enquête en envoyant sur place des enquêteurs nationaux pour établir les faits, est aussitôt notifiée à l'ONU et leur identité lui est communiquée. Pour ce faire, les autorités compétentes du Gouvernement veillent à obtenir auprès de l'État hôte de la mission les autorisations préalables nécessaires pour avoir accès aux victimes présumées et aux témoins qui ne sont pas membres du contingent national, ainsi que pour recueillir et préserver les éléments de preuves qui ne sont pas en possession ou sous le contrôle du contingent national. Sur le terrain, les enquêteurs nationaux

⁷⁴ Art. 7 *quater* al. 4 du Mémoire d'accord de contribution.

⁷⁵ Art 7.

dirigent eux-mêmes les enquêtes et jouissent du même statut juridique que les membres de leur contingent respectif pendant qu'ils se trouvent dans le pays hôte. En d'autres termes, ils bénéficient des privilèges et immunités accordés aux militaires au cours de leur déploiement.

Les États contributeurs procèdent par les moyens et méthodes d'enquête de leur choix. Cette liberté rappelle celle relevée par la CIJ dans l'affaire Hissène Habré (Belgique c/ Sénégal de 2012) portant sur des questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader. Dans cette affaire, à propos de la violation alléguée de l'obligation prévue au paragraphe 2 de l'art. 6 de la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la CIJ fait observer que :

« Si le choix des moyens, pour mener l'enquête, reste entre les mains des États parties, en tenant compte notamment de l'affaire concernée, le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention requiert que des mesures soient prises aussitôt que le suspect est identifié sur le territoire de l'État, afin de conduire une enquête au sujet de ladite affaire. »⁷⁶

En fin de compte, le Gouvernement, sous réserve de ses lois et règlements nationaux, est tenu de communiquer à l'ONU les conclusions des enquêtes menées par les enquêteurs nationaux sur les faits présumés d'abus sexuels qui pèsent sur les membres de son contingent. Dans tous les cas, cette communication peut être considérée comme étant acquise, sachant que ces enquêtes sont menées en collaboration avec l'ONU.⁷⁷ C'est à la suite des investigations que la procédure s'ensuit devant les juridictions compétentes des États contributeurs.

B. La procédure devant les juridictions compétentes des États contributeurs

La procédure se déroule conformément aux lois pénales de chaque État, en vertu du principe de souveraineté qui, à en croire Corneille MOUKALA-MOUKOKO, est « un pouvoir au-dessus de tous autres [qui] suppose qu'il est impérieux de respecter l'autorité de chaque État qui de ce fait, ne peut et ne doit non plus être privé ou spolié de cet élément important de sa puissance suprême qu'est le pouvoir de légiférer en matière pénale⁷⁸. » C'est en vertu de ce principe que chaque État détermine les comportements constitutifs d'infractions et fixe les peines applicables.

De ce point de vue, il sera sans doute extensif de répertorier la pratique de chaque État contributeur en la matière, quand on sait qu'au 30 avril 2023,

⁷⁶ CIJ, *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)* Résumé de l'arrêt du 20 juillet 2012, En ligne : eDist (icj-cij.org) p. 12.

⁷⁷ L'art. 7 *quater* du Mémoire précise : « Le rôle des enquêteurs de l'Organisation dans ces cas-là est de seconder les enquêteurs nationaux, au besoin, dans la conduite de leurs investigations en ce qui concerne par exemple l'identification et l'audition de témoins, l'enregistrement des dépositions, la réunion des preuves documentaires et scientifiques et la fourniture d'un appui administratif et logistique. »

⁷⁸ MOUKALA-MOUKOKO (Corneille), « Le fondement juridique de la responsabilité pénale du dirigeant social : incidences en droit pénal interne et droit pénal des affaires OHADA », *Revue Lexbase Afrique-OHADA*, Douala, 20 mars 2015, p. 3.

125 pays membres des Nations Unies contribuaient aux OMP (avec un effectif total de 76 369 personnes, dont 69 887 hommes et 6 482 femmes).⁷⁹ Toutefois, en règle générale, les militaires mis en cause dans ces affaires tombent sous le coup de la justice militaire « rendue par des juridictions spécialisées, le plus souvent militaires, qui ont compétence pour juger les faits et actes commis par des militaires dans l'exercice de leurs fonctions, ou par des militaires assimilés (insurgés, révolutionnaires ou espions). »⁸⁰

Une définition exhaustive de la justice militaire a été donnée par Claire SAAS. Le terme, selon elle, désigne toutes formes de justice institutionnalisée rendue par « l'ensemble de juridictions composées de magistrats civils ou militaires qui, en temps de paix ou de guerre, ont vocation à connaître des infractions commises par des militaires ou des militaires assimilés, y compris des civils, que ces infractions soient de nature militaire ou relèvent du droit commun, dès lors qu'une compétence spécifique leur a été reconnue et qu'elles obéissent, ne serait-ce que pour une part infime, à des règles matérielles et procédurales dérogatoires du droit commun, justifiées par la 'spécificité militaire' du contentieux. »⁸¹

De nombreux juristes prônent aujourd'hui la suppression des juridictions militaires. Jean-Jacques WONDO OMANYUNDU s'est interrogé sur la nécessité d'une justice spécialisée rendue par des militaires. Pour lui, « la justice doit fonctionner selon les mêmes principes [et] la justice militaire ne doit pas faire exception à cette règle. »⁸² En effet, dans la plupart des pays occidentaux, la tendance est à la suppression des juridictions militaires en temps de paix et des exemples illustrateurs sont offerts par l'Allemagne, la Belgique et la France, pour ne citer que ceux-là.

En France par exemple, à la suite de grandes réformes intervenues successivement en 1982, 2011 et 2013⁸³, il n'existe plus de tribunaux militaires en temps de paix. L'art. 32 de la Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles distingue les infractions en matière militaire selon qu'elles sont commises à l'intérieur du territoire national ou à l'étranger. Les infractions commises par les militaires dans l'exercice du service sur le territoire national sont jugées par les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire (JDSCS).⁸⁴ En revanche, c'est la juridiction spécialisée du tribunal judiciaire de

⁷⁹ 02-Contributions by Country (Ranking)

⁸⁰ Wikipédia, « Justice militaire ».

⁸¹ SASS (Claire), « La justice militaire en France », *Archives de politique criminelle*, vol. 29, n° 1, 2007, p. 183-213.

⁸² WONDO OMANYUNDU (Jean-Jacques), « Les juridictions militaires en RDC », *Desk Africain d'Analyse Stratégique*, Kinshasa, 2019, n° 13.

⁸³ Notamment par la Loi n° 82-621 du 21 juillet 1982 relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire, la Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles et la Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

⁸⁴ MAUMONT (Elodie), « Droit pénal militaire : les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire », *Revue Village de la Justice*, 12 octobre 2022. L'auteure

Paris, visée à l'art. 697-4 du Code de procédure pénale, qui est compétente à l'égard des infractions en matière militaire commises à l'étranger par les forces armées en vertu des art. L121-1 et suivant du Code de justice militaire.

En revanche, dans la plupart des pays africains francophones, les infractions en matière militaire sont jugées par les juridictions militaires distinctes de celles de droit commun. Par exemple, aux termes de l'art. 1^{er} de la Loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire en RDC, «la justice militaire est rendue en République Démocratique du Congo par les juridictions militaires ci-après : les tribunaux militaires de Police ; les tribunaux militaires de Garnison ; les Cours Militaires et les Cours Militaires Opérationnelles ; la Haute Cour Militaire.» Au Cameroun, un tribunal militaire est créé par région pour statuer sur des infractions commises par les militaires dans le service à l'intérieur du territoire national, mais lorsqu'elles sont commises à l'étranger dans le cadre des OMP ou de toute autre opération, c'est le tribunal militaire de Yaoundé qui est compétent pour en connaître.

À la question de savoir comment se déroule la procédure devant les juridictions militaires, il faut répondre qu'elle dépend de la législation de chaque État. En RDC, selon l'art. 129 du Code judiciaire militaire : «sous réserve des dispositions du présent Code, la procédure applicable devant les juridictions militaires est celle du droit commun.» Il en est de même au Cameroun où «la procédure applicable devant le tribunal militaire est celle de droit commun, sous réserve des dispositions spéciales.»⁸⁵ Toutefois, si en RDC l'action publique devant les juridictions militaires est mise en mouvement par les magistrats du ministère public militaire, le commandement, le ministère de la défense ou la partie lésée (art. 130 du CJM), tel n'est pas le cas au Cameroun où elle est mise en mouvement et exercée par le Commissaire du Gouvernement dans les conditions prévues par le Code de procédure pénale (art. 13 du CJM). Pour les autres pays contributeurs, la réponse est fournie par leur législation respective.

De tout ce qui précède, certes des mécanismes d'engagement de la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU accusées d'abus sexuels sont effectivement consacrés par différents instruments. Cependant, leur mise en œuvre inopérante favorise l'impunité des auteurs de ces infractions.

précise qu'«aujourd'hui et en application du décret n° 2014-1443 du 3 décembre 2014 modifiant le décret n° 82-1120 du 23 décembre 1982 fixant la liste et le ressort des juridictions compétentes pour connaître des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État, 9 juridictions ont à en connaître. Il s'agit ainsi des tribunaux judiciaires de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Cayenne et Toulouse *en matière délictuelle* et des Cours d'assises de la Gironde, du Nord, du Rhône, des Bouches du Rhône, de la Moselle, de Paris, d'Ile et Vilaine, de la Guyane et de la Haute-Garonne *en matière criminelle* et du ressort respectif s'étendant au ressort des Cours d'appel de Bordeaux, Limoges et Pau, *pour Bordeaux*, Amiens, Douai, Reims et Rouen *pour Lille*, Chambéry, Grenoble, Lyon et Riom *pour Lyon*, Aix-en-Provence, Bastia et Nîmes *pour Marseille*, Besançon, Colmar, Dijon, Metz et Nancy *pour Metz*, Bourges, Paris, Orléans, Versailles, Nouméa, Papeete, Saint-Denis et Saint-Pierre *pour Paris*, Angers, Caen, Poitiers et Rennes *pour Rennes*, Basse-Terre, Cayenne et Fort-de-France *pour Cayenne*, et enfin Toulouse, Montpellier et Agen *pour Toulouse*. »

⁸⁵ Art. 19 al. 1^{er} du Code de justice militaire.

CHAPITRE II. UNE MISE EN ŒUVRE INOPÉRANTE : LES OBSTACLES À LA RÉPRESSION EFFECTIVE DES ABUS SEXUELS COMMIS PAR LES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX

Dans le but de prévenir et de réprimer les abus sexuels dans ses OMP, l'ONU a adopté une batterie de mesures dont la plus importante est la politique de « tolérance -zéro»⁸⁶ à l'égard de ces infractions. Toutefois, force est de constater que cette politique n'a pas produit le double effet préventif et dissuasif escompté, comme l'atteste le titre évocateur de FOUCHARD Isabelle « Violences sexuelles commises par les forces de maintien de la paix des Nations Unies : tolérance-zéro, impunité un»⁸⁷ publié en 2018. Cet intitulé traduit fidèlement «le climat d'apparente indifférence ou d'impunité que les États de la communauté internationale semblent réserver aux infractions commises par les membres des contingents militaires des opérations de paix.»⁸⁸

En réalité, l'impunité des forces de maintien de la paix est le résultat de l'inadaptation des mécanismes onusiens (Section 1), mais aussi et surtout de la compétence pénale attribuée, à titre exclusif, aux États contributeurs (Section 2).

SECTION 1 : L'INADAPTATION DES MÉCANISMES DÉFINIS PAR LES NATIONS UNIES

Les mécanismes d'engagement ou de mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix accusées d'abus sexuels, souffrent de plusieurs lacunes qui se rapportent aussi bien au signalement des faits présumés (Paragraphe 1) qu'à l'enquête préliminaire visant à les établir (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'inefficacité des mécanismes de signalement ou de dépôt de plaintes

Le signalement des faits présumés d'abus sexuels ⁸⁹constitue une phase importante car il permet le déclenchement de la procédure. De toute évidence, pour que l'auteur d'une infraction réponde de son acte, il faut bien que les faits dont on l'accuse soient signalés ou qu'une plainte soit déposée. En droit pénal interne, la plainte de la victime constitue l'un des facteurs déclencheurs de la mise en mouvement de l'action publique. En effet, l'inefficacité des mécanismes onusiens de signalement ou de dépôt de plaintes ne se traduit pas seulement par le manque

⁸⁶ Aux termes du Glossaire des Nations sur l'exploitation et les atteintes sexuelles de 2017, c'est une « politique qui interdit au personnel des Nations Unies de commettre des faits d'exploitation sexuelle ou des atteintes sexuelles et prévoit que toute transgression sera sanctionnée. »

⁸⁷ FOUCHARD (Isabelle), « Violences sexuelles commises par les forces de paix des Nations Unies : tolérance - zéro, impunité - un », CAZALA J., LECUYER Y. et TAXIL B. (dir.), *Sexualité et droit international des droits de l'homme*, Pedone, 2018, p. 185-206.

⁸⁸ BAMBARA (Serge-Théophile), *op. cit.*, p. 2.

⁸⁹ Il faut préciser que les instruments des Nations Unies ne distinguent pas la plainte du signalement : l'une ou l'autre permet le déclenchement de la procédure dans les mêmes conditions.

de coordination dans leur réception (A), mais aussi par leur traitement inefficace (B).

A. L'absence de coordination dans la réception de signalements ou de plaintes

David CAREW, ministre sierra-léonais des finances, avait décrié en 2008 le manque de coordination dans les OMP en ces termes : « trop d'acteurs, trop d'idées.⁹⁰ » Il l'a fait à l'occasion de la 2^e session de la Commission de consolidation de la paix (CCP) de l'ONU pour la mise en œuvre du cadre de consolidation de la paix en Sierra Leone. Son observation ne vaut pas moins pour le dispositif mis en place par l'ONU pour réceptionner les plaintes ou enregistrer les signalements des victimes ou témoins des faits présumés d'abus sexuels commis par ses forces de maintien de la paix.

Le premier aspect qu'il faut mettre en évidence est la pluralité des organes habilités à enregistrer les signalements ou à réceptionner les plaintes. Il suffit de parcourir les principaux instruments régissant les OMP pour s'en rendre compte. Les allégations d'abus sexuels sont signalées auprès de « l'Équipe déontologie et discipline ou du (de la) Coordonnateur(trice) pour les questions de déontologie et de discipline de la mission concernée (...) au Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité. »⁹¹ Les mêmes faits sont aussi signalés au chef de la composante droits de l'homme de la mission, au supérieur hiérarchique de leurs auteurs et aux spécialistes de la protection de l'enfance de l'UNICEF lorsque ces abus sont commis sur des mineurs. Les signalements et dépôts de plaintes se font aussi auprès des Points focaux EAS et des réseaux communautaires, pour ne citer que ceux-là.

Si la pluralité des organes habilités à réceptionner les plaintes ou signalements est un choix fait dans le but de favoriser l'accessibilité des victimes ou témoins, il faut relever l'effet contraire qu'il produit. L'enquête externe sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en Centrafrique en 2016 a révélé que « l'une des défaillances les plus flagrantes que le Groupe ait observées dans le cours des événements qui ont suivi la révélation des accusations, a été l'absence de signalement rapide des faits (...) »⁹² Le mécanisme mis en place est de nature non seulement à retarder les signalements des abus, mais aussi à les entraver, les victimes ou témoins ne sachant dans ce cas vers qui se tourner.

Le second aspect concerne les moyens par lesquels les allégations sont signalées. Excepté, le signalement et les plaintes par le biais des réseaux communautaires,

⁹⁰ Commission de Consolidation de la Paix (ONU), *Le manque de coordination, l'absence de personnel et la faiblesse des institutions responsables des retards dans la mise en œuvre du cadre de la consolidation de la paix en Sierra Leone*, 19 mai 2008, <https://press.un.org/fr/2008/ccp32.doc.htm>

⁹¹ BSCI (ONU), « Comment effectuer un signalement/Combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles ».

⁹² Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, 1/71/99 (23 juin 2016), p. 95.

les autres voies s'avèrent inadaptées à la réalité des milieux où les OMP sont déployées. Un exemple typique est fourni par la pratique de la MINUSCA et de la MONUSCO où les signalements se font par un formulaire à remplir en ligne sur le site de l'une et de l'autre mission, ou par courriels adressés aux organes compétents. Une précision dans ce sens est faite sur le site du BSCI en ces termes : « si vous souhaitez faire un signalement depuis le lieu où est basée une mission des Nations Unies (BINUH, MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, FINUL, MINUSS etc.), vous pouvez le faire [...] notamment en utilisant les liens vers les formulaires types que vous trouverez sur les sites intranet ou internet de la mission concernée. »⁹³ À quels résultats escomptés peut-on attendre d'un tel procédé quand on sait que la plupart des missions onusiennes sont déployées dans des pays pauvres où les populations n'ont pas accès à Internet, aux technologies de l'information et de la communication et les victimes des abus sexuels, illettrées ou semi-lettrées ? Cette faille est heureusement corrigée dans certaines missions par les réseaux communautaires de dénonciation, de signalement ou de dépôt de plainte.

L'autre manche du problème qu'il ne faut pas perdre de vue porte sur les règles de confidentialité. Le constat général qui se dégage est que les victimes des abus sexuels - que leurs auteurs soient les forces de maintien de la paix ou non - sont généralement très réticentes à signaler de tels faits.⁹⁴ Ainsi, c'est avec raison que le Groupe d'enquête externe sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en Centrafrique avait, parmi ses recommandations, suggéré à l'ONU de revoir ses politiques de confidentialité « afin d'établir un équilibre entre consentement éclairé, protection et principe de responsabilité. »⁹⁵

Pour finir, si en 2016 le Conseil de sécurité s'est dit « profondément préoccupé par le signalement insuffisant de tels actes [d'abus sexuels] », ⁹⁶il faut noter que cette insuffisance est bien due à l'inadéquation des canaux de signalements ou de dépôts de plaintes. Des voies qui ne garantiraient pas la confidentialité ou exposeraient les dénonciateurs ou victimes à des représailles ne feront que renforcer la réticence de ceux-ci à signaler de tels faits dont le traitement n'est d'ailleurs pas toujours efficient.

⁹³ BSCI (ONU), *op. cit.*

⁹⁴ Dans le contexte africain par exemple, cette réticence s'explique en partie par le fait que les questions liées à la sexualité sont tabouisées dans certaines cultures et par la crainte éprouvée par les victimes d'être stigmatisées.

⁹⁵ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁶ Résolution 2272 du Conseil de sécurité sur les abus sexuels visant les soldats de la paix des Nations Unies, S/RES/2272 (2016), p. 1.

B. Le traitement inefficace des signalements ou des plaintes

Il ne suffit pas de réceptionner les plaintes ou d'enregistrer les allégations d'abus sexuels pour que l'action visant à engager la responsabilité de leurs auteurs se mette en mouvement. Encore faut-il que les signalements ou plaintes soient effectivement et promptement traités car la suite de la procédure en dépend.⁹⁷

Plusieurs auteurs s'accordent sur le fait que la lenteur dans le traitement des dossiers constitue l'un des défis majeurs à relever dans l'ensemble du système des Nations Unies.⁹⁸ À ce propos, l'auteure ZASOVA Svetlana avait soutenu que la procédure se caractérise par « sa lenteur, sa lourdeur, son inefficacité (...) »⁹⁹ En l'état actuel des choses, l'inefficacité du traitement des allégations d'abus sexuels contient deux volets : soit les allégations font l'objet d'un traitement tardif, soit elles sont classées sans suite.

Les défaillances de certains services ou organes des Nations Unies dans le traitement des allégations avaient été relevées par le Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces de maintien de la paix en République centrafricaine. Elles ont également fait l'objet de quelques rapports dont les plus emblématiques sont ceux établis par le Prince Zeid Al-Hussein en 2005¹⁰⁰ et le Bureau de la défenseuse des droits des victimes des Nations Unies en 2021.

Dans le premier rapport, il a clairement été indiqué que « le bureau [de l'ONU] de la République centrafricaine a été informé des faits à au moins cinq reprises [mais il] n'a une nouvelle fois pas donné suite aux informations faisant état des allégations et d'autres violations que lui a transmises la Section droits de l'homme et de la justice. »¹⁰¹ Le Groupe a relevé que d'autres responsables de l'ONU n'ont pas non plus donné suite comme il se doit et il a, par ailleurs, décrié « les lourdeurs et les lenteurs de la procédure que le bureau des affaires juridiques a suivie pour examiner la question ». ¹⁰² Dans ses observations au Groupe d'enquête, le Chef de la MINUSCA avait reconnu ce manquement :

⁹⁷ C'est à l'issue du traitement des plaintes ou signalements que la Division des investigations du BSCI détermine s'ils doivent faire l'objet d'une enquête.

⁹⁸ C'est ce qui ressort, par exemple, de la contribution de MOMPONTET Marion sur « La responsabilité civile de l'Organisation des Nations Unies. Effectivité et efficacité des mécanismes de réparation offerts pour les personnes privées : le cas des exactions sexuelles commises par les Casques bleus », du Rapport d'évaluation du BSCI du 15 mai 2015 sur les *Efforts d'assistance pour l'exploitation et les abus sexuels par le personnel des opérations de maintien de la paix*, et du Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine.

⁹⁹ ZASOVA (Svetlana), *op. cit.*, p. 358.

¹⁰⁰ En 2005, le Secrétaire général de l'ONU avait mandaté le Prince Zeid Ra'ad Al-Hussein, représentant permanent de la Jordanie aux Nations Unies et conseiller spécial du SG de faire un état des lieux de la question et de formuler des propositions. À l'issue de son étude, un rapport intitulé *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix* a été rendu et publié.

¹⁰¹ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, *op. cit.*, p. 49

¹⁰² *Ibid*, p. 6.

« Si j'ai donné ma démission le 12 août 2015, c'est pour assumer, en dernier ressort, l'entière responsabilité de toutes les décisions que j'ai prises en ma qualité de Représentant spécial, y compris de tout manquement qui pourrait m'être imputable dans le traitement des accusations d'exploitation et d'atteintes sexuelles visant les membres des forces internationales opérant en République centrafricaine. »¹⁰³

De ce qui précède, il y'a lieu de convenir avec LANVERS Marion que si les accusations d'abus sexuels à l'encontre des forces de maintien de la paix provoquent généralement des scandales médiatiques, la façon dont elles sont traitées est rarement connue.¹⁰⁴ Pour lui, les règles de procédure et de compétence de traitements des actes d'abus et d'exploitation sexuels ont été compilées dans un schéma assez complexe¹⁰⁵ qui altère son efficacité.

Paragraphe 2 : La déficience des mécanismes d'enquête préliminaire d'établissement des faits

L'enquête préliminaire d'établissement des faits, aux termes du Glossaire des Nations Unies sur l'exploitation et les atteintes sexuelles, désigne « l'ensemble des mesures de recherche et de conservation des éléments de preuve nécessaires pour qu'une enquête puisse être menée à bien par le pays fournisseur ou l'Organisation des Nations Unies. » Il s'agit donc d'une investigation préalable tendant à vérifier s'il existe de motifs suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête judiciaire. À ce propos, il a souvent été reproché à l'ONU un manque de transparence (A) et le non-respect de délai imparti (B).

A. Le manque de transparence des Nations Unies

L'un des facteurs favorisant l'impunité des forces de maintien de la paix accusées d'abus sexuels est le manque de transparence, reproché aussi bien à l'ONU qu'aux États contributeurs. Cette observation avait été faite dans le rapport Zeid et dans bien d'autres études menées sur la même thématique.

Les Nations Unies qui, en adoptant d'importantes mesures, semblent s'évertuer à prévenir les abus sexuels dans les OMP et à les réprimer rigoureusement, ont paradoxalement été à plusieurs reprises accusées de vouloir les étouffer. L'une des illustrations est offerte par la suspension entre 2015 et 2016 de Anders KOMPASS¹⁰⁶ de ses fonctions de directeur des opérations de terrain au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits humains. En faisant prévaloir le principe de partage d'informations entre l'ONU et les États contributeurs, découlant des deux accords¹⁰⁷ régissant les OMP, il avait communiqué un rapport interne de l'ONU aux autorités françaises concernant des faits présumés d'abus commis par des soldats français en RCA.

¹⁰³ *Ibid*, p. 141.

¹⁰⁴ LANVERS (Marion), *op. cit.*

¹⁰⁵ *Ibid*.

¹⁰⁶ De nationalité suédoise, Anders KOMPASS a été recruté depuis 1980 par l'ONU où il reste 35 ans jusqu'à sa démission en 2016.

¹⁰⁷ Mémoire d'accord de contribution et l'Accord sur le Statut des forces.

Une commission d'enquête mandatée par le Secrétaire général a été lancée contre lui pour divulgation d'un rapport secret,¹⁰⁸ mais après plusieurs mois de procédure, son innocence a été établie. Il ressort du rapport d'enquête que KOMPASS n'a commis aucune faute, mais il a plutôt pointé du doigt de graves manquements de la part de l'ONU dans le traitement des allégations d'abus commis en Centrafrique. Il a déploré « la totale impunité pour ceux qui ont abusé de leur autorité, à divers degrés, associée au manque de volonté de la hiérarchie d'exprimer tout regret »¹⁰⁹ et souligné le manque de transparence de l'ONU. Il faut noter que son avis est partagé par Paula DONOVAN, co-directrice de AIDS-Free World qui estime que : « ce n'est pas, comme l'ONU voudrait le faire croire, simplement la faute des États contributeurs de troupes qui ne coopèrent pas assez ou ne mènent pas d'enquêtes sérieuses. Ce sont bel et bien les Nations unies qui refusent de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à ces exactions. »¹¹⁰

Si le manque de transparence des États contributeurs pourrait s'expliquer par le souci de préserver leur image, l'on s'interroge sur les raisons qui justifient celui de l'ONU. Que perdraient les Nations Unies en adoptant une posture ferme et des mécanismes efficaces qui permettraient la répression effective des abus commis par leurs forces de maintien de la paix ? Une telle fermeté découragerait-elle les pays membres à fournir des soldats aux OMP ?

En effet, dans les débats relatifs au projet de Convention internationale sur la responsabilité pénale des fonctionnaires des Nations Unies, il avait été évoqué la possibilité de l'étendre aux contingents militaires fournis par les États membres en y incluant les abus sexuels. Cependant, l'on s'est à nouveau heurté à la « difficulté 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. »¹¹¹ Il est donc évident que le manque de transparence et de fermeté de l'ONU est motivé par la crainte de voir la contribution en troupes des États membres décroître. Dans le même sillage, Serge-Théophile BAMBARA argue : « les États et la communauté internationale sont réticents à envisager un cadre très contraignant (en termes de responsabilité) pour les membres militaires des opérations de paix de peur que les États freinent leur élan dans la contribution matérielle et humaine aux opérations. »¹¹²

Si pour le Conseil de sécurité « les actes d'exploitation et atteintes sexuelles commis par des soldats de la paix des Nations Unies compromettent l'exécution des mandats de maintien de la paix et sapent la crédibilité du travail de maintien

¹⁰⁸ Ce rapport intitulé « Abus sexuels sur enfants par les forces militaires internationales » détaille les actes commis par des soldats français dans un centre de déplacés à l'aéroport de M'Poko, à Bangui en Centrafrique.

¹⁰⁹ KOMPASS (Anders), cité par Le Monde, « ONU : le lanceur d'alerte Anders KOMPASS démissionne », publié le 7 juin 2016.

¹¹⁰ DONOVAN (Paula), cité par DEBELLE (François), « Démission en 2016 du lanceur d'alerte, Anders Kompass à l'origine d'un rapport confidentiel sur les abus sexuels », *Centre de ressources collaboratif contre la pédo criminalité - Jonas*, avril 2020, n° 16/65 p. 3.

¹¹¹ FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 22.

¹¹² BAMBARA (Serge-Théophile), *op. cit.*, p. 7.

de la paix accompli par les Nations Unies»¹¹³, l'ONU devrait plutôt user de tout moyen pour effectivement les prévenir et réprimer que de manquer de transparence. Même si pour certains auteurs la stratégie *naming and shaming*¹¹⁴ est une marque de transparence dans le sens où elle permet de « sortir les exploitations et abus sexuels commis par les forces de paix onusiennes du huis clos entre Nations Unies et États membres », il faut reconnaître qu'elle ne garantit en rien une poursuite effective. La forte dépendance de l'ONU des pays membres contributeurs aux OMP est de nature à fragiliser son objectivité. À ce propos, Michel MUGARUKA KABOVI avait écrit :

« Les États membres pourraient en effet être tentés de tirer parti abusivement de la personnalité juridique des organisations internationales en leur confiant des fonctions et des compétences décisionnelles délicates, et de se 'cacher' derrière leur propre personnalité juridique distincte lorsque se pose la question de responsabilité. Cependant, les organisations internationales doivent également être en mesure d'exercer les fonctions qui leur ont été confiées. Il faut pour cela bénéficier d'un certain degré d'autonomie par rapport à leurs États membres : les exigences de transparences légitimes ne doivent pas affaiblir leur position en les soumettant à des pressions injustifiées. »¹¹⁵

B. Le non-respect des délais impartis

Le non-respect des délais d'enquête, comme lacune viciant la procédure d'engagement de la responsabilité des forces de maintien de la paix, ne vise pas uniquement les Nations Unies, mais aussi les pays contributeurs.

À partir de 2015, le Secrétaire général a accordé un délai de six mois sauf circonstances atténuantes, aux entités des Nations Unies responsables pour achever les enquêtes sur les cas d'exploitation ou d'atteintes sexuelles. Il a demandé aux États membres de se conformer au même calendrier et de l'adopter comme norme nationale. Toutefois, lorsqu'une procédure accélérée s'avère nécessaire, le délai pour conclure les enquêtes est de trois mois. Cette décision est intervenue à la suite des critiques formulées par certains États dont la France sur les défaillances de la procédure d'enquête de l'ONU 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 efficace. »¹¹⁶

De 2008 à 2013, le BSCI a enquêté sur 199 allégations d'abus sexuels. De hauts responsables des missions onusiennes interrogés à ce sujet avaient unanimement

¹¹³ Conseil de sécurité (ONU), *Résolution 2276 sur l'exploitation et les abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix*. S/ RES/2272 (2016), p. 1.

¹¹⁴ Il s'agit d'une locution anglaise qui signifie littéralement « nommer et couvrir de honte » et désigne selon l'encyclopédie Wikipédia le fait « de déclarer publiquement qu'une personne, un groupe ou une entreprise agit de manière fautive ». Dans le cadre des OMP, la stratégie consiste à rendre publiques les informations sur chaque cas de faits présumés d'abus sexuels, par la divulgation de la nationalité des soldats mis en cause, par exemple.

¹¹⁵ MUGARUKA KABOVI (Michel), *L'ONU face aux victimes, la compétence pénale des États contributeurs de troupes*, Balland, 2019, p. 97.

¹¹⁶ FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 13.

reconnu que de longs retards accusés par le BSCI ont gravement compromis la répression de ces infractions.¹¹⁷ Au lieu de six mois, un rapport d'évaluation du même Bureau indique que de telles enquêtes durent en moyenne 16 mois.¹¹⁸

Même si ces critiques ont conduit l'ONU à mettre en place des Équipes d'intervention immédiate (EII) dans la plupart des missions pour rassembler et conserver les preuves des abus avant qu'une enquête ne soit diligentée, il faut déplorer l'inefficacité de ce procédé. Pour s'en rendre compte, il suffit de consulter les données publiées par le BSCI ou le Bureau de déontologie de l'ONU sur l'état d'avancement du traitement de chaque allégation d'abus sexuels. À titre illustratif, des enquêtes ouvertes pour des faits qui remontent à l'année 2018 voire 2017 sont toujours pendantes, d'après le récapitulatif des informations supplémentaires sur la nature des allégations communiquées par les États concernant toutes les affaires renvoyées depuis 2007.¹¹⁹ Où se situe le problème ?

Pour identifier la nature du problème, en dehors du manque de transparence sus évoqué, il faut parcourir le régime de responsabilité des forces de maintien de la paix pour savoir s'il contient de failles susceptibles de retarder le déroulement des enquêtes. Ce régime, faut-il le rappeler, comprend pour l'essentiel le Mémorandum d'accord de contribution et l'Accord sur le Statut des forces.

En effet, aux termes de l'art. 7 *quater* du Mémorandum, c'est au Gouvernement qu'il incombe au premier chef d'ouvrir des enquêtes sur les allégations d'abus sexuels commis par les membres de son contingent. Un délai de dix jours lui est accordé pour faire savoir à l'ONU qu'il a l'intention de mener une enquête sur le fait allégué. À l'expiration du délai, il est considéré que le Gouvernement ne peut pas ou ne souhaite pas procéder à une enquête et c'est à partir de ce moment-là que l'ONU peut ouvrir une enquête. De par sa formulation, l'art. 7 *quater* est de nature à retarder l'ouverture de l'investigation car il conditionne l'action de l'ONU en la matière par le silence des États contributeurs qui, en réalité, ne respectent aucunement le délai de 10 jours qui leur est accordé pour se prononcer. De même, en précisant que « si le Gouvernement décide finalement d'ouvrir sa propre enquête (...) », le même article ouvre une brèche au non-respect éventuel du délai accordé.

Par ailleurs, plusieurs États ont évoqué des raisons logistiques et matérielles pour justifier les retards qu'ils accusent. Trouvant ce motif fondé, certains auteurs estiment qu'il est en effet « 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. [Car] celles-ci requièrent des prélèvements et analyses pratiquement impossibles sur place dans

¹¹⁷ BSCI (ONU), *Rapport d'évaluation sur l'exploitation et les abus sexuels commis dans les opérations de maintien de la paix*, op. cit., p. 16.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Ce récapitulatif publié par le secrétariat général de l'ONU le 21 juillet 2022, comme son nom l'indique, recapitule toutes les informations fournies par les États membres concernant les affaires qui leur avaient été renvoyées depuis le 1^{er} juillet 2007. Il contient le numéro de l'affaire, la période couverte par le rapport, l'entité des Nations Unies concernée, le type d'infraction, le résumé des allégations, les informations reçues concernant l'état d'avancement de l'enquête et l'engagement des poursuites, la présentation d'une demande de levée de l'immunité de la personne concernée, les informations reçues concernant les obstacles relevant de la compétence ou de la preuve et la date du suivi.

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.»¹²⁰

Abordant dans le même sens, COSTINI et MAILLET soutiennent que la difficulté réside dans le fait que les États contributeurs «doivent en effet mener des enquêtes sur des actes ayant eu lieu en dehors de leur territoire, impliquant des délais prolongés.»¹²¹ On comprend donc que le problème majeur réside dans la compétence pénale attribuée exclusivement aux États contributeurs.

SECTION 2 : LE PROBLÈME POSÉ PAR LA COMPÉTENCE PÉNALE EXCLUSIVE DES ÉTATS CONTRIBUTEURS

Pour la plupart des rares auteurs qui se sont intéressés au régime de responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU, l'impunité dont elles bénéficient est la conséquence de leur immunité qui les soumet à la juridiction exclusive de leur pays. En effet, si l'immunité des forces de maintien de la paix constitue le facteur explicatif de leur impunité (Paragraphe 1), il faut à la lumière des faits reconnaître que celle-ci se réalise effectivement par la compétence pénale exclusive des États contributeurs (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'immunité de juridiction des forces de maintien de la paix : facteur explicatif de leur impunité

L'immunité de juridiction est le «privilege dont bénéficient les agents diplomatiques et les souverains étrangers et en vertu duquel ces personnes ne peuvent être déférées aux juridictions de l'État où elles résident, ni en matière pénale ni en matière civile [...]»¹²². Elle a été consacrée par l'art. 43¹²³ de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 et les États étrangers, en tant que personnes morales, bénéficient du même privilège. La question fondamentale qui se pose à ce sujet est de savoir si immunité signifie impunité.

Si pour une grande partie de la doctrine, l'impunité des forces de maintien de la paix, provient de leur statut c'est-à-dire de l'immunité de juridiction dont elles

¹²⁰ FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 12.

¹²¹ COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), « Exploitation sexuelle dans le cadre de la MINUSTAH : quel rôle pour les Nations Unies face à l'impunité des casques bleus en opération de maintien de la paix ? », *Clinique de droit international pénal et humanitaire*, 14 juillet 2020.

¹²² DEBARD (Thierry) et GUINCHARD (Charles), *Lexique des termes juridiques*, *op. cit.*, p. 448.

¹²³ « Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'État de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. 2. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'appliquent pas en cas d'action civile : a) Résultant de la conclusion d'un contrat passé par un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire qu'il n'a pas conclu expressément ou implicitement en tant que mandataire de l'État d'envoi ; ou b) Intentée par un tiers pour un dommage résultant d'un accident causé dans l'État de résidence par un véhicule, un navire ou un aéronef. »

jouissent (A), il faut relever que cette question a été tranchée autrement par la Cour Internationale de Justice (B).

A. L'apport de la doctrine : l'existence d'une causalité entre immunité de juridiction et impunité des forces de maintien de la paix

L'appareil scientifique sur la responsabilité pénale des forces de maintien de la paix de l'ONU contient quelques ouvrages et articles qui ont traité de la question en mettant en évidence le lien qui existerait entre leur immunité et impunité.

Selon Svetlana ZASOVA, la dénonciation fréquente des manquements à l'engagement de la responsabilité des membres de contingents militaires et des unités de police constituées laisse supposer que le degré d'impunité de leurs infractions est beaucoup plus important que celui des infractions commises par les agents strictement onusiens.¹²⁴ Elle estime que les immunités dont bénéficie une partie des agents du maintien de la paix et l'éloignement du lieu de l'infraction ont fréquemment des conséquences défavorables sur l'engagement de leur responsabilité.¹²⁵ L'auteure relève que les responsables des opérations de paix sur le terrain et les commandants des contingents sont les principaux responsables de cette culture d'impunité qui se révèle être le cheval de Troie du maintien de la paix et de l'ONU en général.¹²⁶

COSTINI et MAILLET ont, en 2020, questionné l'effectivité des poursuites pénales des crimes de violence sexuelle commis par les membres des OMP de l'ONU dans leur article intitulé « Exploitation sexuelle dans le cadre de la MINUSTAH : quel rôle pour les Nations Unies face à l'impunité des casques bleus en opération de maintien de la paix ? » Si pour elles, l'immunité des forces de maintien de la paix « constitue un facteur important expliquant l'impunité des auteurs des EAS »¹²⁷, c'est bien parce que l'entière responsabilité de poursuites pénales à leur encontre repose sur les États contributeurs. Il a été observé que « les causes de l'impunité ne résident pas seulement dans des obstacles pratiques : les États ont tendance à blanchir leurs nationaux, et un certain manque d'impartialité résulte de l'attribution des poursuites pénales aux États contributeurs. »¹²⁸

S'inscrivant dans le même ordre de pensée, Isabelle FOUCHARD constate que « non seulement les allégations d'exploitation et d'abus sexuels sont en augmentation [...], mais elles s'inscrivent dans une quasi-totale impunité. »¹²⁹ Pour elle, l'impunité des forces de maintien de la paix de l'ONU est un fait et l'immunité de juridiction qui leur est accordée y contribue largement. Une distinction a été faite dans sa contribution sur les obstacles qui entravent l'engagement de leur responsabilité, selon qu'ils se situent au niveau national ou international. Au rang des facteurs favorisant cette impunité, elle note l'incompétence de l'État hôte,

¹²⁴ ZASOVA (Svetlana), *op. cit.*, p. 227.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 281

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), *op. cit.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ FOUCHARD (Isabelle). *op. cit.*, p. 7.

conséquence de l'immunité de juridiction des forces, et l'inaction de l'État contributeur.¹³⁰

De même, JOCELYN C. Mélissa analyse que « certains privilèges accordés aux Casques bleus occasionnant leur impunité favoriseraient ces actes [d'abus sexuels] »¹³¹ et que « l'immunité de juridiction est, en elle-même, un outil qui assure une impunité voilée. »¹³² Il faut dire que cette opinion s'apparente à celle de Frederick RAWSKI, ancien cadre du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, dans son article « To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations » publié en 2007. JOCELYN ne se limite pas à la lecture juridique du problème, mais développe une approche à la fois sociologique et anthropologique. Elle considère que l'impunité des forces de maintien de la paix et les défaillances observées dans la lutte contre les EAS au sein des OMP relèvent de la reproduction des schémas patriarcaux et des injustices intimement liées aux rapports entre les hommes et les femmes.¹³³

Geoffrey NGAMILU souligne qu'en principe « les privilèges et immunités accordés au personnel onusien ne visent pas à en faire des souverains au-dessus de tout. »¹³⁴ En disposant que « les privilèges et immunités sont accordés aux experts dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un expert, dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite (...) », la Section 23 de l'art. 6 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies corrobore bien son argumentaire.

Pour finir, il sied de s'accorder avec le Pr Christian DOMINICÉ que l'immunité de juridiction n'est tout au plus qu'une règle relevant du droit procédural car « elle enjoint au juge étatique de s'abstenir d'exercer son pouvoir juridictionnel, au civil ou au pénal, dans un cas qu'il aurait normalement compétence de connaître ou de juger, cette interdiction étant prescrite en raison de la qualité du défendeur. »¹³⁵ Son analyse rappelle la position de la CIJ sur la question.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ JOCELYN (Corneille Mélissa), *L'ONU face aux violations des droits de l'homme perpétrés par les Casques bleus : cas d'exploitation et d'abus sexuels*, Mémoire de Maîtrise en Droit international et politique internationale, Université du Québec, mars 2021, p. 14.

¹³² *Ibid.*, p. 51.

¹³³ *Ibid.*, p. 54-55.

¹³⁴ NGAMILU (Geoffrey), *op. cit.*, p. 42.

¹³⁵ DOMINICÉ (Christian), « Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées », (1999) 45, *A.F.D.I.*, p. 623-628.

B. La position de la CIJ sur le lien supposé entre immunité et impunité

D'emblée, il faut rappeler qu'en droit international les États étrangers ainsi que leurs agents bénéficient des immunités internationales qui s'opposent à ce qu'ils soient jugés par les juridictions d'un État étranger.

Ces immunités ont fait l'objet d'une consécration explicite aussi bien dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 que celle sur les relations diplomatiques de 1961. Avant l'arrêt de la CIJ - *Mandat d'arrêt international* (RDC c. Belgique) de 2002, Alain-Guy TACHOU-SIPOWO soutient que la coexistence des immunités de juridiction pénale des gouvernants en exercice avec la lutte contre l'impunité des crimes graves a pendant longtemps été tumultueuse en droit international.¹³⁶

En effet, le 17 octobre 2000, la République Démocratique du Congo a déposé une requête introductive d'instance contre la Belgique au sujet d'un différend concernant un mandat d'arrêt international décerné le 11 avril 2000 par un juge d'instruction belge contre le ministre des affaires étrangères congolais en exercice, M. Abdoulaye YERODIA NDOMBASI.¹³⁷ Ceci, en vue de son arrestation, puis de son extradition vers la Belgique, en raison de prétendus crimes constituant des violations graves du droit international humanitaire. Ce mandat d'arrêt avait été diffusé à tous les États, y compris à la RDC, qui l'a reçu le 12 juillet 2000.¹³⁸

La CIJ, après avoir rejeté les quatre exceptions soulevées par la Belgique,¹³⁹ souligne que l'immunité de juridiction dont bénéficie un ministre des Affaires étrangères en exercice ne signifie pas qu'il bénéficie d'une impunité au titre des crimes qu'il aurait pu commettre, quelle que soit leur gravité. Pour la Cour, l'immunité de juridiction pénale et responsabilité pénale individuelle sont des concepts nettement distincts car l'immunité de juridiction revêt un caractère procédural, mais la responsabilité pénale est une question de fond. La CIJ reconnaît toutefois que l'immunité de juridiction peut certes faire obstacle aux poursuites pendant un certain temps ou à l'égard de certaines infractions, mais

¹³⁶ TACHOU-SIPOWO (Alain-Guy), « L'immunité de l'acte de fonction et la responsabilité pénale pour crimes internationaux des gouvernants en exercice. *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, 2011, 56 (3), 629–672. <https://doi.org/10.7202/1005134ar>

¹³⁷ Cette vue d'ensemble de l'affaire est celle de la CIJ, proposée sur son site Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique) (icj-cij.org)

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ 1) La Cour rejette tout d'abord les exceptions soulevées par la Belgique qui reposent sur le fait que M. Yerodia n'était plus ministre des Affaires étrangères, ni même membre du Gouvernement du Congo, lorsque la Cour a été saisie de l'affaire. 2) La Cour rejette également la deuxième exception soulevée par la Belgique, selon laquelle le changement susmentionné dans la situation de M. Yerodia a rendu l'affaire sans objet. Selon la Cour, ce changement n'a pas privé la requête de son objet. 3) La Cour estime en outre, contrairement à la troisième exception soulevée par la Belgique, que les demandes du Congo sont recevables parce que les faits sur lesquels reposait la requête n'ont pas été modifiés de manière telle que le différend dont la Cour était saisie ait subi une transformation de cette nature. 4) Enfin, la Cour rejette la quatrième exception soulevée par la Belgique, selon laquelle « la demande a pris la forme d'une action visant à recréer la protection diplomatique en faveur de M. Yerodia Ndombasi alors que ce dernier n'a pas épuisé toutes les voies de recours internes. » La Cour relève que le Congo n'a jamais entendu se prévaloir devant elle de droits individuels de M. Yerodia et rappelle que, de toute façon, la recevabilité d'une requête doit s'apprécier au moment de son dépôt.

elle ne saurait exonérer la personne qui en bénéficie de toute responsabilité pénale. Cette décision a été vivement critiquée par le juge Shigeru ODA dans son opinion dissidente.¹⁴⁰

Dans une autre affaire relative aux immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie, 2008)¹⁴¹, la Cour a considéré que « le refus des tribunaux italiens de reconnaître l'immunité à laquelle elle a conclu que l'Allemagne pouvait prétendre au titre du droit international coutumier constitue un manquement aux obligations auxquelles l'État italien était tenu envers celle-ci. »¹⁴² La décision de la CIJ dans ces deux affaires soulève une question importante quant à l'immunité des forces de maintien de la paix : comment l'immunité ne signifie-t-elle pas impunité si les victimes des abus sexuels commis par les Casques bleus ne peuvent pas les poursuivre devant les juridictions de leur pays¹⁴³ ? Cette immunité de juridiction qui se traduit par la compétence pénale exclusive des États contributeurs, n'essarte-t-elle pas un champ fertile à l'impunité ?

Paragraphe 2 : Les aspects d'une impunité de fait résultant de la compétence pénale exclusive des États contributeurs

Pour réaliser que l'impunité des forces de maintien de la paix de l'ONU est un fait, il suffit de s'informer sur la suite donnée aux allégations d'abus sexuels commis par les soldats de maintien de la paix notamment en Haïti, République Centrafricaine et en RDC. En effet, l'inaction ou la réticence des États contributeurs à engager des poursuites contre les membres de leur contingent qu'entraîne leur manque de transparence et d'impartialité (A) tient aussi aux problèmes d'ordre juridique (B).

¹⁴⁰ Pour lui, la Cour aurait dû se déclarer incompétente pour connaître de la requête de la RDC en date du 17 octobre 2000, parce qu'à cette date, il n'existe entre la RDC et la Belgique, aucun différend d'ordre juridique au sens de l'art. 36 paragraphe 2 du Statut de la CIJ ; et, l'affaire aurait dû être rayée du rôle au stade des mesures conservatoires.

¹⁴¹ « Le 23 décembre 2008, la République fédérale d'Allemagne a introduit une instance contre la République italienne, dans laquelle elle demandait à la Cour de déclarer que l'Italie n'avait pas respecté l'immunité de juridiction que lui reconnaît le droit international en permettant que des actions civiles soient intentées contre elle devant des tribunaux italiens. Ces actions civiles tendaient à la réparation de dommages causés par des violations du droit international commises par le III^e Reich au cours de la seconde guerre mondiale. L'Allemagne demandait également à la Cour de reconnaître que l'Italie avait aussi violé l'immunité de l'Allemagne en prenant des mesures d'exécution forcée contre une propriété de l'État allemand située en territoire italien — la villa Vigoni. L'Allemagne demandait enfin à la Cour de déclarer que l'Italie avait violé l'immunité de juridiction de l'Allemagne en déclarant exécutoires en Italie des condamnations civiles prononcées par des tribunaux grecs à l'encontre de l'Allemagne pour des faits similaires à ceux ayant donné lieu aux actions intentées devant les tribunaux italiens. L'Allemagne se référait en particulier à la condamnation dont elle avait fait l'objet à raison du massacre perpétré par des unités de l'armée allemande pendant leur retrait en 1944, dans le village grec de Distomo » (Vue d'ensemble de l'affaire proposée par la CIJ).

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Le pays des victimes (État hôte de l'opération).

A. Le manque d'impartialité et de transparence des États contributeurs

Le constat selon lequel, les États contributeurs ont tendance à blanchir leurs nationaux, atteste bien du manque d'impartialité et de transparence qui les anime quand il s'agit d'engager des poursuites contre les membres de leur contingent accusés d'abus sexuels.

Le premier cas qu'il faut mentionner est celui des Casques bleus canadiens en Haïti. En effet, depuis les années 90, des Casques bleus provenant de la Garde royale du Canada (GRC) et des Forces armées canadiennes ont servi dans de nombreuses missions de maintien de la paix onusiennes. Le but de ces missions était « d'aider à éradiquer la violence interne et l'instabilité civile qui accablent le pays depuis des années, ainsi que de protéger les droits de la personne et de renforcer les systèmes judiciaire et policier. »¹⁴⁴ Selon un rapport interne des Nations Unies, plusieurs membres du contingent canadien ont été visés par des allégations d'abus sexuels et après leur rapatriement, ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune poursuite.¹⁴⁵ Ces allégations n'avaient pas visé que des Casques bleus canadiens : durant la période de 2007 à 2017, la MINUSTAH avait enregistré 116 allégations d'exploitation et d'abus sexuels. Si 93 cas avaient été confirmés à la suite des enquêtes menées par le BSCI, il faut cependant déplorer l'absence de poursuites à l'encontre de leurs auteurs.

Sabine LEE et Susan BARTELS¹⁴⁶ avaient mené en 2017 une étude de terrain sur les rapports entre les Casques bleus et les Haïtiennes. Il en ressort que 10 % de personnes interrogées, soit 265 personnes parlent d'enfants nés de relations entre les soldats de l'ONU et les habitantes.¹⁴⁷ Aujourd'hui, révèle NIBOGORA Béatrice,¹⁴⁸ les Nations Unies apportent « une assistance holistique à 33 enfants nés de 27 mères, et victimes de l'exploitation et d'abus sexuels par le personnel de la MINUSTAH. »¹⁴⁹

Aussi, l'exemple des Casques bleus gabonais en République Centrafricaine mérite d'être évoqué. En 2021, les membres du contingent gabonais au sein de la MINUSCA ont été visés par des allégations d'abus sexuels sur 5 filles. À la suite des investigations préliminaires du BSCI, les allégations étaient jugées

¹⁴⁴ BOILEAU (John), « Casques bleus canadien en Haïti », *L'Encyclopédie canadienne*, 9 août 2019, consulté le 20 août 2023 à 10h15, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/casque-bleus-canadiens-en-haiti>

¹⁴⁵ Radio-Canada, « Pas de sanctions contre des policiers canadiens accusés d'inconduite en Haïti », publié le 17 septembre 2019, consulté le 20 août 2023 à 10h30, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1303238/haiti-canada-policiers-onu-casques-bleus-discipline-enquete>.

¹⁴⁶ Respectivement de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni) et de l'Université Queens de Kingston (Ontario).

¹⁴⁷ DOUSA (Ony), « Les Casques bleus en Haïti auraient conçu et abandonné 265 enfants », *Journal des femmes*, publié le 24 décembre 2019, consulté le 20 août 2013 à 10h45, <https://www.journaldesfemmes.fr/societe/actu/2599230-onu-casques-bleus-haiti-viol-enfants-abandonnes/>

¹⁴⁸ Porte-parole du Bureau Intégré des Nations Unies en Haïti, BINUH.

¹⁴⁹ NIBOGARA (Béatrice), « Les victimes et les enfants nés de l'exploitation et abus sexuels sont au cœur de notre attention », *Communiqué de presse du Bureau intégré des Nations Unies en Haïti*, publié le 07 février 2020. <https://binuh.unmissions.org/fr/les-victimes-et-les-enfants-nés-de-lexploitation-et-abus-sexuels-sont-au-cœur-de-notre-attention>

suffisamment sérieuses, pour que le Secrétaire général des Nations Unies décide de rapatrier tout le contingent gabonais de la MINUSCA. Par conséquent, le Gabon a ouvert une enquête dont les conclusions ont dédouané les soldats visés, pour faute de preuve. Étant donné que celles de la Division des investigations du BSCI étaient accablantes, un manque de transparence a été reproché au Gabon. Face à la presse, le porte-parole de la présidence a estimé que :

« Sur les cinq accusations d'agressions sexuelles qui ont été formellement faites, à ce jour aucun témoin ne s'est présenté auprès de la commission d'enquête mise en place par le Gabon, qui est composée d'officiers qui travaillent en relation très étroite avec l'ONU et les autorités centrafricaines, en lien avec les ONG sur place. On est donc loin, très loin des accusations sexuelles généralisées, comme certains l'ont laissé penser. »¹⁵⁰

Il faut noter que la suite donnée par le Gabon rappelle celle donnée par la France dans une affaire similaire qui avait été révélée en 2015. Six garçons centrafricains avaient accusé des militaires français de l'opération Sangaris d'avoir abusé d'eux, entre décembre 2013 et juin 2014, dans le camp de déplacés de l'aéroport de M'Poko de Bangui, en échange de nourriture. C'est le rapport sur ces faits qui, transmis aux autorités françaises par Anders KOMPASS, a coûté à ce dernier une suspension. Saisi par le ministère des armées, le parquet de Paris a ouvert en juillet 2014 une enquête préliminaire. En effet, si les juges d'instruction ont ordonné un non-lieu en raison de « la variation des témoignages [qui] ne permettaient pas d'établir des faits circonstanciés et étayés à l'encontre des militaires », ¹⁵¹ Anders KOMPASS lui avait démissionné « pour protester contre l'impunité totale dont bénéficient les auteurs [soldats français] des viols commis en Centrafrique. »¹⁵²

Le Canada, la France et le Gabon ne constituent pas les seuls pays dont les membres de contingent avaient été mis en cause. Il a été rapporté qu'en Haïti « au moins 134 Casques bleus sri-lankais ont exploité neuf enfants entre 2004 et 2007. Cent quatorze Casques bleus ont ensuite été renvoyés chez eux, mais aucun n'a jamais été inquiété par la justice. »¹⁵³

De ces exemples, on peut sans risque de se tromper, convenir avec certains auteurs que « des raisons politiques (...) 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. »¹⁵⁴ Cependant, un examen minutieux du problème permet de réaliser qu'il n'est pas que politique, mais aussi juridique.

¹⁵⁰ Journal Le Nouveau Gabon, « Accusations d'abus sexuels : l'enquête préliminaire dédouane le contingent gabonais retiré de la MINUSCA », publié le 08 octobre 2021, consulté le 20 août 2023 à 11h05. <https://www.lenouveaugabon.com/fr/securite-justice/0810-17555-accusations-d-abus-sexuel-l-enquete-preliminaire-dedouane-le-contingent-gabonais-retire-de-la-minusca>

¹⁵¹ BERTHELIE (Anthony), « Non-lieu pour les soldats français accusés de viol en Centrafrique », *Courrier international*, publié le 15 janvier 2018.

¹⁵² DEBELLE (François), *op. cit.*, p. 3.

¹⁵³ COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), *op. cit.*

¹⁵⁴ FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 13.

B. Le problème posé par le droit interne des États contributeurs

La responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU n'est pas seulement engagée en vertu des instruments régissant les OMP, mais aussi et surtout sur la base du droit interne des États contributeurs. Or, le droit pénal, contrairement aux autres branches du droit, accorde une place fondamentale aux sources nationales. Au nom du principe de souveraineté, chaque État détermine les comportements constitutifs d'infraction et fixe les peines applicables.¹⁵⁵

Par conséquent, un comportement constitutif d'abus sexuels aux termes des instruments susmentionnés ne peut forcément l'être au regard du droit pénal de certains États contributeurs. À ce sujet, FOUCHARD souligne avec raison que : « le droit de l'État d'envoi peut également poser (sic) 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 »¹⁵⁶. MOMPONTET ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « ces atteintes à l'intégrité physique des personnes ont une qualification pénale propre en droit national »¹⁵⁷. Dans le même sillage, d'autres auteurs ont reconnu que le droit interne des différents États contributeurs de contingents militaires et policiers est hétérogène, notamment concernant la légalité de la prostitution et l'âge minimum du consentement, tout comme la qualité des enquêtes et des poursuites pénales¹⁵⁸.

Il est donc évident que l'hétérogénéité des lois pénales des pays contributeurs sur la question des abus sexuels entrave les poursuites à l'encontre de leurs citoyens. Aussi, les pays fournisseurs de contingents se plaignent fréquemment que les éléments de preuve recueillis par les comités d'enquête des missions et au cours des enquêtes préliminaires, soit sont insuffisants au regard de leur droit interne pour être utilisés par la suite dans une procédure judiciaire ou devant une

¹⁵⁵ L'homosexualité, fortement pénalisée dans certains pays, mais non incriminée dans d'autres, en offre une bonne illustration.

¹⁵⁶ FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 13.

¹⁵⁷ MOMPONTET (Marion), *op. cit.*, p. 44. Cet auteur explique : Par exemple, s'agissant de la notion de viol, le droit français définit clairement le viol à l'article 222-23 du Code pénal comme étant « [t]out acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui par violence, contrainte, menace ou surprise [...] ». À l'inverse d'autres législations précisent qu'un viol doit être commis à l'encontre d'un corps féminin. Voir Code criminel allemand, art 177 ; Criminal law of the people's Republic of China, 1997, art 236 (République populaire de Chine); The penal code Act, art 132 ; Japanese penal code, 1907, art 177 (Japon). Ensuite, si plusieurs législations internes précisent que l'élément matériel du viol consiste en une pénétration, fut-elle légère (voir à cet effet Criminal Law of South Africa ; Pakistan penal code (1860), art 375 (Pakistan) de l'organe sexuel féminin par l'organe sexuel masculin, d'autres laissent une interprétation plus large (voir New South Wales Crimes Act (1900), art 61 (Nouvelle-Galles du Sud). Enfin, de grandes divergences existent s'agissant de la qualification de la pénétration orale forcée qui est tantôt codifiée comme une violence sexuelle, tantôt comme un viol (voir 2011, Código penal Chileno, art 361 (Chili) ; art 222-23 C pén.).

¹⁵⁸ COSTINI (Chloé) et MAILLET (Louise), *op. cit.*

cour martiale, soit n'ont pas été recueillis selon des modalités conformes à leur législation.¹⁵⁹

Par exemple, lors de la 75^e session de l'Assemblée générale de l'ONU sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en missions des Nations Unies, le Sénégal a fait savoir que « pour que les juridictions sénégalaises puissent retenir leur compétence à l'égard d'un Sénégalais ayant commis un crime à l'étranger, la loi sénégalaise devait incriminer les faits. »¹⁶⁰

De tout ce qui précède, le régime de responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU mérite d'être revu.

¹⁵⁹ Secrétaire général (ONU), *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Rapport présenté par Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, A/59/710, 24 mars 2005, p. 6.

¹⁶⁰ Secrétaire général (ONU), *Rapport sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies*, 21 juillet 2020, A/75/217, p. 5.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉFORME DES MÉCANISMES D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU ACCUSÉES D'ABUS SEXUELS

La mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU, comme il a été évoqué précédemment, est entravée par différents obstacles. Ainsi, esquisser de pistes de réformes nécessaires au renforcement de la répression, c'est corriger les failles ou lacunes observées dans le régime de leur responsabilité. En effet, si en vertu des critères de contrôle et de l'organe subsidiaire, l'ONU a pleine autorité sur les OMP, il va sans dire qu'il lui appartient de définir un dispositif répressif pertinent.

Dans cette optique, l'ONU devrait revoir ses mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité de ses forces de maintien de la paix (Chapitre III) et trancher autrement la question d'attribution de la compétence pénale (Chapitre IV).

CHAPITRE III. DE LA RÉVISION DES MÉCANISMES DÉFINIS PAR LES NATIONS UNIES

Les mécanismes onusiens de mise en œuvre de la responsabilité des forces de maintien de la paix visées par des allégations d'abus sexuels souffrent de plusieurs lacunes qui se situent à tous les niveaux de la procédure, c'est-à-dire du signalement des faits présumés au déferrement de l'affaire aux autorités nationales. La résolution du problème nécessite l'adoption d'un certain nombre de mesures tendant à dynamiser les mécanismes de signalement et d'enquête (Section 1) et à renforcer le dispositif répressif des États contributeurs (Section 2).

SECTION 1 : L'OPÉRATIONNALISATION DES MÉCANISMES DE SIGNALEMENT ET D'ENQUÊTE

Le signalement des faits présumés d'abus sexuels revêt une importance capitale au même titre que l'enquête car c'est par le premier que se déclenche la procédure, et la seconde permet de corroborer ou non les faits allégués. Ainsi, l'effectivité de la répression dépend largement de l'adéquation des mécanismes de signalement (Paragraphe 1) et d'enquête visant à établir les faits allégués (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'amélioration du dispositif onusien de signalement des faits présumés d'abus sexuels

Le manque de coordination, l'inadaptation des canaux par lesquels les faits présumés d'abus sexuels sont signalés et leur traitement inefficace ont été relevés comme principales lacunes viciant le mécanisme onusien de signalement. Par conséquent, il faut l'adoption des mesures qui garantiraient non seulement le

signalement immédiat et obligatoire des faits (A), mais aussi leur traitement idoine (B).

A. De la nécessité du signalement immédiat et obligatoire des faits présumés

Au sujet des atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine, l'une des défaillances observées par le Groupe d'enquête externe indépendant a été l'absence de signalement rapide des faits. Ce manquement qui a aussi été observé en République Démocratique du Congo et en Haïti, situe l'importance du signalement obligatoire et immédiat des abus présumés.

Relativement au premier aspect, pour que l'obligation de poursuite qui incombe aux États contributeurs et à l'ONU soit remplie, il faut nécessairement que les faits d'abus sexuels mettant en cause les forces de maintien de la paix soient signalés. En effet, comme le Groupe l'a souligné dans son rapport, « l'obligation de signalement est étroitement liée à celle qu'a l'ONU d'enquêter sur tous les faits de violations des droits de l'homme et d'y donner suite. Si les faits ne sont pas signalés, ces deux obligations importantes ne peuvent être mises en jeu. »¹⁶¹. Pour lui, il est important de rendre le signalement obligatoire pour empêcher que des considérations intrinsèques, par exemple la nationalité des soldats mis en cause, n'interfèrent avec la prise de décision¹⁶². Par conséquent, l'on s'interroge sur la nature des mesures à prendre pour y parvenir.

En principe, cette question ne se pose pas pour les membres du personnel des Nations Unies car ils ont le devoir de signaler toute faute présumée, en particulier toute suspicion d'exploitation et d'atteintes sexuelles car le non-signalement d'une faute peut en lui-même constituer une faute¹⁶³. Cette obligation qui leur incombe a fait l'objet d'une consécration explicite dans une Circulaire du Secrétaire général de l'ONU.¹⁶⁴ Aux termes du paragraphe 1^{er} de la Section 1 de cet instrument « les fonctionnaires sont tenus de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation aux responsables chargés de prendre les mesures voulues en pareil cas. »¹⁶⁵ Toutefois, le signalement des membres du personnel onusien n'est pas en réalité acquis car même si cet instrument les protège des représailles,¹⁶⁶ ils sont généralement réticents à signaler de tels faits.

¹⁶¹ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, op. cit., p. 95.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Comment signaler une faute | Déontologie en missions de terrain (unmissions.org).

¹⁶⁴ Secrétaire général (ONU), *Protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements ou qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées*, ST/SGB/2017/2/Rev.1, p. 2.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ « On entend par représailles toute mesure directement ou indirectement préjudiciable ayant une incidence négative sur l'emploi ou les conditions de travail d'une personne, lorsque cette mesure a été recommandée, prise ou menacée d'être prise dans le but de punir, d'intimider ou de léser une

Par ailleurs, il faut déplorer la limite posée par le 1^{er} paragraphe de la Section 2 de la Circulaire susmentionnée qui dispose : « la protection contre les représailles bénéficie à tout fonctionnaire (quels que soient le type et la durée de son engagement), stagiaire, volontaire des Nations Unies, vacataire ou consultant. » Aussi, les activités protégées au sens de ces dispositions ne comprennent que la dénonciation du manquement d'un ou de plusieurs fonctionnaires aux obligations mises à leur charge par la Charte des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel ou tous autres textes administratifs, le Règlement financier et, la collaboration de bonne foi à une enquête ou à un audit dûment autorisé. Qu'en est-il alors des victimes ou témoins qui signalent les abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix ?

En effet, l'une des raisons pour lesquelles les victimes ou témoins sont réticents à signaler les faits d'abus sexuels est la crainte de représailles. Emmanuel DECAUX avait, à ce propos, fait une observation intéressante dans son rapport sur la Question de l'administration de la justice par les tribunaux militaires présenté à la Commission des Droits de l'Homme (CDH) des Nations Unies en 2006. Pour lui, « les procédures judiciaires des tribunaux militaires doivent assurer le respect effectif des droits des victimes des crimes – ou de leurs ayants droit, notamment en garantissant que celles-ci (...) soient protégées contre tout acte d'intimidation ou de représailles que pourrait entraîner la plainte ou leur participation aux procédures judiciaires »¹⁶⁷.

Les abus sexuels, puisqu'ils constituent des manquements aux obligations des forces de maintien de la paix, doivent être clairement visés par la Circulaire du Secrétaire général portant protection contre les représailles des personnes qui signalent ou qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées. La protection qu'elle offre contre les représailles doit être étendue aux victimes et aux témoins qui signalent ces infractions. Aussi, le signalement des abus sexuels et la collaboration à l'enquête visant leur établissement doivent être intégrés dans la liste des activités protégées définies par la Section 2 de la Circulaire susmentionnée.

Par ailleurs, il importe de revoir les canaux par lesquels les faits présumés sont signalés. L'ONU devrait privilégier le signalement par le biais des réseaux communautaires car ses OMP sont généralement déployées dans des pays pauvres où les victimes ou témoins des faits en question n'ont pas accès aux TIC et à Internet, pour les signaler via les sites des missions ou par courriels. Le mécanisme communautaire d'enregistrement des dénonciations et des plaintes est un système qui fait appel aux éléments formels et informels de l'infrastructure communautaire invitant les intéressés à signaler tout fait d'exploitation sexuelle ou toute atteinte sexuelle¹⁶⁸. L'avantage de ce mécanisme est qu'il tient compte à la fois des particularités culturelles et des rapports hommes-femmes et les collectivités

personne qui a participé à une activité protégée au sens de la section 2. » (Section 1, paragraphe 4 de la Circulaire ST/SGB/2017/2/Rev.1).

¹⁶⁷ Commission des Droits de l'Homme (ONU), *Question de l'administration de la justice par les tribunaux militaires*, rapport présenté par Emmanuel Decaux, E/CN.4/2006/5813 janvier 2006, p. 22.

¹⁶⁸ Glossaire des Nations Unies sur l'exploitation et les atteintes sexuelles, p. 12.

locales participent à son élaboration. Il est réputé être accessible car il contient généralement de multiples points d'accès permettant le signalement de différentes façons.

En définitive, la révision des voies par lesquelles les abus sexuels sont signalés nécessite pour l'ONU le choix de celles de nature à garantir l'anonymat et la confidentialité. L'absence de crainte de représailles qu'entraînerait une telle garantie favorisera inéluctablement le signalement immédiat de ces infractions ; le but du principe de confidentialité étant justement « de protéger les victimes, les témoins et le personnel de l'ONU »¹⁶⁹.

B. De l'utilité du traitement efficient des plaintes ou signalements

Il ne suffit pas que les faits d'abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix soient immédiatement signalés pour que les auteurs répondent de leurs actes ; encore faut-il qu'ils fassent l'objet d'un traitement efficient. En effet, le déclenchement de la procédure dépend de la suite que la Division des investigations du BSCI aura donnée au signalement ou à la plainte.

Dans leur article intitulé « Exploitation sexuelle dans le cadre de la MINUSTAH : quel rôle pour les Nations Unies face à l'impunité des Casques bleus en opération de maintien de la paix ? », COSTINI et MAILLET avaient frôlé la question. Selon elles, « [...] il est aussi important qu'elle [l'ONU] renforce son propre mécanisme de traitement des plaintes »¹⁷⁰. Comment ce renforcement peut-il concrètement s'opérer ? Deux mesures sont à préconiser.

Si l'on considère que le traitement tardif des allégations résulte du manque de coordination, l'ONU opérationnaliserait son mécanisme de traitement des signalements ou de plaintes en résolvant ce problème. De ce point de vue, elle devrait privilégier une approche coordonnée pour toutes les questions liées aux abus sexuels commis par ses forces de maintien de la paix. Il est évident que la disparité des organes habilités à réceptionner les allégations ne milite pas en faveur de leur transmission rapide à la Division des investigations pour examen. Ainsi, c'est à bon escient que le Groupe d'enquête indépendant sur les atteintes sexuelles commises par les forces de maintien de la paix en RCA avait dans son rapport formulé des recommandations tendant à réaliser cette coordination.

Il a été préconisé la création, au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, d'un bureau de coordination qui rende compte directement au Haut-Commissaire et qui soit chargé de superviser et de coordonner les mesures prises pour donner suite aux faits allégués d'abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix.¹⁷¹ Le bureau suivra et signalera les allégations ; il analysera

¹⁶⁹ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, op. cit., p. 12.

¹⁷⁰ COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), op. cit.

¹⁷¹ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, op. cit., p. 16.

les données en vue de dégager les tendances et d'observer les pratiques dans le but d'améliorer la réponse de l'ONU à la question.

Par ailleurs, le Groupe avait recommandé la mise en place d'un « groupe de travail composé d'experts (notamment de spécialistes de la lutte contre les actes de violence sexuelle commis en temps de conflit par des membres des forces internationales) et de représentants des pays fournisseurs des contingents »¹⁷². Ce groupe aura pour mission principale d'aider le bureau de coordination. À cet effet, il se chargera d'élaborer une politique unique qui harmonise les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et de définir des mécanismes propres à favoriser l'effectivité des poursuites pénales contre les auteurs de ces infractions.

Il faut dire que de telles recommandations ne sont pas nouvelles. Le Prince Zeid avait déjà en 2005 fait des suggestions similaires. Il avait préconisé « la création de quelques postes à temps plein au Siège et sur le terrain pour coordonner l'action des missions sur ces questions [d'abus sexuels] »¹⁷³. L'on remarque que la notion de « coordination » foisonne la plupart des recommandations tendant à améliorer les mécanismes onusiens de traitements des allégations d'abus sexuels.

En dernière analyse, la compétence attribuée exclusivement au BSCI (précisément à sa Division des investigations) quant au traitement des signalements et des plaintes mérite d'être revue. Eu égard à la difficulté de sauvegarde des éléments de preuves d'abus sexuels, il serait indiqué de confier directement cette tâche aux organes qui enregistrent les allégations sur le terrain ; sinon, l'ouverture des représentations de la Division des investigations dans chaque mission pour s'en charger résoudra le problème, observé aussi en matière d'enquête.

Paragraphe 2 : Vers des mécanismes plus efficaces d'enquêtes d'établissement des faits

La révision des mécanismes onusiens d'enquêtes d'établissement des faits, jugés inefficaces, suppose que soient prises de mesures liées au profil des enquêteurs (A) et au délai des enquêtes (B).

A. La constitution d'une équipe d'enquêteurs professionnels

Les enquêtes sur les faits présumés d'abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix de l'ONU sont régies par l'art. 7 *quater* alinéas 1-10 du Mémoire d'accord de contribution et le titre 7 de l'Accord sur le Statut des forces. Aux termes de l'art. 7 *quater* al. 6 du Mémoire, « lorsque le Gouvernement décide d'ouvrir sa propre enquête et de désigner ou d'envoyer sur place un ou plusieurs agents pour établir les faits, il en informe immédiatement l'Organisation, en lui communiquant l'identité du ou des agents en question. »

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Secrétaire général (ONU), *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Rapport présenté par Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, A/59/710, 24 mars 2005, p. 6.

Certes, ces instruments définissent le statut des enquêteurs nationaux¹⁷⁴ et les modalités de leur collaboration avec les Nations Unies, mais ils ne contiennent aucune disposition relative à leur profil. De par sa formulation, l'al. 6 de l'art. 7 susmentionné du Mémoire d'accord accorde une liberté de choix à l'État contributeur auquel une allégation d'abus sexuels a été déférée, quant à la qualité des enquêteurs à dépêcher. On déduit donc que cette enquête peut être menée par quiconque aura été désigné et envoyé.

Or, de par leur nature et comme le souligne ROUSSEL, les abus sexuels constituent des « crimes généralement commis à l'abri des regards indiscrets laissant peu de témoins et peu de traces matérielles pour corroborer les soupçons d'abus ce qui complexifie l'enquête, rendant les faits difficiles à prouver. »¹⁷⁵ Ainsi, eu égard à la complexité des dossiers relatifs aux infractions sexuelles¹⁷⁶ et à la difficulté que représente l'obtention des preuves, des compétences spécialisées s'avèrent nécessaires pour mener les enquêtes y relatives. D'où l'importance de la mise en place d'un corps d'enquêteurs professionnels ou spécialisés.

Dans le rapport Zeid, il a été préconisé la création d'un mécanisme d'enquête permanent composé de spécialistes qui seront chargés d'enquêter sur les cas complexes de faute grave, y compris l'exploitation et les abus sexuels.¹⁷⁷ Aussi, un spécialiste du droit militaire (de préférence un procureur) du pays concerné devrait participer à toute enquête concernant des membres du contingent que celui-ci a fourni. Il veillera à ce que les éléments de preuve soient recueillis d'une façon compatible avec le droit interne du pays de sorte qu'une procédure puisse être intentée s'il apparaît qu'il y'a eu faute.¹⁷⁸

Dans le même sillage, le Groupe d'enquête externe indépendant sur les atteintes sexuelles commises en République centrafricaine avait recommandé la constitution d'une équipe d'enquêteurs professionnels en ces termes :

« Si l'on veut que les auteurs répondent de leurs actes, il importe également que les enquêtes se déroulent dans le respect des normes internationales en vigueur. Les bonnes pratiques dans ce domaine montrent que les éléments de preuve doivent non seulement être recueillis dès que possible et dans le respect des besoins particuliers des victimes et des témoins, mais également être conservés dans des conditions propres à les rendre admissibles dans les procédures judiciaires. Pour toutes ces raisons, les enquêtes doivent être menées par du personnel compétent. Or, ni les pays fournisseurs

¹⁷⁴ L'enquêteur national, selon le Glossaire des Nations Unies sur l'exploitation et les atteintes sexuelles est : « La ou les personnes chargées, par le pays fournisseur de contingent auquel a été déférée une allégation, d'enquêter sur celle-ci dans le cadre d'une mission des Nations Unies ». Le Glossaire précise que cette définition ne vaut que pour l'enquête menée sous le régime du mémorandum d'accord conclu par le pays fournisseur de contingent et ne s'applique pas à l'enquête ouverte par un État Membre suivant une procédure différente (par exemple, dans le cas des forces ne relevant pas de l'ONU).

¹⁷⁵ ROUSSEL (Mélodie), *L'évaluation des allégations d'agression sexuelle chez les enfants*, Mémoire en vue de l'obtention du grade de maîtrise en Criminologie, Université de Montréal, avril 2016, p. 1.

¹⁷⁶ Surtout quand celles-ci portent sur les enfants comme c'est le cas, en partie, dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU.

¹⁷⁷ Secrétaire général (ONU), *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, op. cit., p. 5.

¹⁷⁸ *Ibid.*

de contingents ni les missions de maintien de la paix ne disposent nécessairement de tels spécialistes. [...] Cette équipe devrait pouvoir compter sur des experts capables de la conseiller sur les principes régissant l'admissibilité des éléments de preuve scientifiques et médico-légaux et sur les règles gouvernant l'administration de la preuve en matière pénale [...] Les enquêteurs devraient notamment être formés aux mesures à prendre avant la conduite des auditions afin de recueillir le consentement des victimes et des témoins en les informant que leurs déclarations pourront être utilisées dans le cadre des procédures visant à déterminer les responsabilités.»¹⁷⁹.

En dernière analyse, le recours à des compétences spécialisées ou la constitution d'une équipe d'enquêteurs professionnels permettra que «les enquêtes soient menées de manière approfondie et suffisamment efficace pour permettre l'inculpation des accusés et pour rendre la justice qui est due aux victimes de ces exactions»¹⁸⁰.

B. L'attribution d'une compétence exclusive à l'ONU en matière d'enquête préliminaire

C'est en vertu de la compétence qui lui a été attribuée par le Mémorandum d'accord de contribution que le BSCI a, jusqu'alors, enquêté sur les faits présumés d'abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix. Toutefois, il ne s'agit que d'une compétence subsidiaire car elle est actionnée à partir du moment où l'État contributeur n'ouvre pas sa propre enquête ou garde le silence.

À ce propos, l'art. 7 *quater* al. 4 du Mémorandum dispose : « si le Gouvernement ne fait pas savoir à l'Organisation aussitôt que possible, et au plus tard 10 jours ouvrés après avoir été informé par celle-ci d'une allégation de faute grave, qu'il a l'intention de mener sa propre enquête sur cette allégation, il est considéré qu'il ne peut pas ou ne souhaite pas procéder à une telle enquête et l'Organisation peut, selon qu'il convient, ouvrir sans retard une enquête administrative. » De ces dispositions, l'on retient deux types de compétences : une compétence principale conférée à l'État contributeur¹⁸¹ et une compétence secondaire ou subsidiaire attribuée à l'ONU.

Contrairement à l'opinion de FOUCHARD selon laquelle cette subsidiarité inciterait les États à enquêter et à poursuivre eux-mêmes,¹⁸² il faut reconnaître qu'elle présente de nombreux inconvénients dont la plupart ont été précédemment évoqués. En effet, si l'enquête préliminaire d'établissement des faits a pour but de rechercher et de conserver les éléments de preuves nécessaires pour qu'une enquête puisse être menée à bien ultérieurement par le pays fournisseur ou

¹⁷⁹ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, *op. cit.*, p. 96.

¹⁸⁰ MOMPONTET (Marion), *op. cit.*, p. 63.

¹⁸¹ La compétence principale de l'État contributeur en matière d'enquête a également été définie par l'alinéa 1^{er} du même article en ces termes : « C'est au Gouvernement qu'il incombe au premier chef d'ouvrir des enquêtes sur les fautes ou fautes graves commises par les membres de son contingent. »

¹⁸² FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 18.

l'ONU¹⁸³, il semble opportun de confier une telle investigation, à titre exclusif, aux Nations Unies et précisément à ses organes sur le terrain où ces faits présumés ont été signalés. En outre, étant donné que l'enquête préliminaire n'est qu'un moyen visant à vérifier s'il existe de motifs suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête judiciaire, il paraît infructueux d'impliquer les États contributeurs qui avaient déjà, dans bien de cas, prétexté leur réticence ou inaction par des raisons logistiques et financières.

Le premier avantage d'une telle mesure est qu'elle résoudrait la difficulté soulevée par les États de mener des enquêtes sur un territoire étranger et ce, peu importe qu'elle soit fondée ou non. En second lieu, comme le risque induit par une enquête préliminaire tardive est la disparition des éléments de preuves, les organes des missions habilités pourront dès réception des plaintes ou enregistrement des signalements ouvrir une enquête en vue d'établir les faits. Par ailleurs, la distinction faite par le Mémorandum d'accord entre l'enquête préliminaire (de nature administrative) et l'autre enquête (judiciaire) qui s'ensuivrait soulève un autre problème. L'État contributeur est tenu de mener une seconde enquête lorsque la première investigation menée par lui aura permis de préétablir les faits. En d'autres termes, il doit mener deux enquêtes consécutives sur les mêmes faits.

À cet égard, la répartition de la compétence en matière d'enquête entre l'ONU (enquête préliminaire ou administrative) et l'État contributeur (enquête judiciaire) est à préconiser fortement. De toutes façons, au cas où la première ne débouche sur des motifs suffisants pouvant justifier l'ouverture de la seconde enquête, l'État contributeur ne sera pas saisi à cet effet. Même si pour certains auteurs, cette alternative comporte des limites «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 État d'envoi pour l'exercice des poursuites disciplinaires ou pénales»,¹⁸⁴ son intérêt est qu'elle aura, du moins, permis d'établir les faits.

SECTION 2 : LE RENFORCEMENT PAR LES NATIONS UNIES DU DISPOSITIF RÉPRESSIF DES ÉTATS CONTRIBUTEURS

Considérant que l'exercice de l'action pénale à l'égard des forces de maintien de la paix mises en cause relève de la compétence exclusive des États contributeurs, les Nations Unies devraient prendre de mesures tendant à solutionner le problème posé par la disparité du droit interne de ces États sur la question d'abus sexuels (Paragraphe 1) et les suivre dans l'exercice de la compétence pénale (Paragraphe 2).

¹⁸³ Glossaire des Nations Unies sur l'exploitation et les atteintes sexuelles, p. 13.

¹⁸⁴ FOUCHARD (Isabelle), *op. cit.*, p. 18.

Paragraphe 1 : La résolution de la disparité du droit interne des États contributeurs sur la question d'abus sexuels

Les comportements constitutifs d'abus sexuels incriminés dans certains pays contributeurs ne le sont pas forcément dans d'autres. Cette observation traduit la disparité du droit interne des États en la matière. Si l'inaction de la seconde catégorie d'États peut se justifier par la formule latine « nullum crimen, nulla poena sine lege », ¹⁸⁵ il faut cependant reconnaître que la responsabilité pénale des forces de maintien de la paix n'est pas seulement engagée en vertu du droit national. Elle est aussi et surtout engagée sur le fondement des instruments régissant les OMP de l'ONU ¹⁸⁶ qui résoudrait le problème en prenant des mesures tendant à l'harmonisation des lois nationales des États contributeurs (A) ou en adoptant une Convention internationale qui les engagerait à poursuivre leurs nationaux (B).

A. L'harmonisation du droit interne des États contributeurs sur la question d'abus sexuels

La nécessité d'harmoniser le droit interne des États contributeurs trouve sa raison d'être dans le raisonnement des autorités canadiennes au sujet des allégations d'abus sexuels formulées à l'égard des membres de leur contingent déployés en Haïti. En effet, après avoir été saisies par l'ONU, elles ont estimé que « les deux Canadiens cités dans le document de l'ONU avaient été accusés selon la définition de l'exploitation et de l'agression sexuelles établie par les Nations Unies et que, par conséquent, les allégations pesant contre eux pourraient ne pas constituer un crime au Canada. » ¹⁸⁷

Cet exemple parmi tant d'autres atteste que la disparité des lois nationales sur la question d'abus sexuels favorise l'impunité des forces de maintien de la paix. Par conséquent, « il paraît incontournable de pousser les États à aligner leur droit et leurs procédures concernant les actes d'exploitation sexuelle afin d'opérer une homogénéisation des règles applicables aux Casques bleus. » ¹⁸⁸ L'harmonisation de la législation nationale des pays participants constitue donc une étape nécessaire vers l'effectivité de la politique de « tolérance -zéro » prônée par les Nations Unies.

Cette mesure avait été préconisée en 2016 par le Groupe d'enquête externe indépendant sur les atteintes sexuelles commises en République Centrafricaine. Il n'était pas seulement question que les États contributeurs adaptent leur droit interne aux obligations découlant des instruments régissant les OMP, mais aussi

¹⁸⁵ Cette formule signifie « [il n'y a] aucun crime, aucune peine, sans loi ». Elle traduit, « En droit pénal, le principe de légalité des délits et des peines qui dispose qu'on ne peut être condamné pénalement qu'en vertu d'un texte pénal précis et clair. »

¹⁸⁶ Notamment le Mémoire d'accord de contribution, l'Accord sur le Statut des forces, le Code de conduite des Casques bleus et la Circulaire du Secrétaire général de 2003 visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels.

¹⁸⁷ PERKEL (Colin), « Deux anciens Casques bleus canadiens accusés d'inconduite sexuelle », *La presse canadienne*, publié le 4 mars 2016.

¹⁸⁸ COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), *op. cit.*

que les Nations Unies harmonisent leurs politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles.

Il a été relevé que l'adoption en 2017 du Pacte volontaire des Nations Unies sur la prévention et la réponse à l'exploitation et aux abus sexuels constitue une avancée. Pour mémoire, ce Pacte est une initiative du Secrétaire général de l'ONU proposée aux États membres, un instrument de promotion de la politique de «tolérance -zéro» à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels dans les OMP. Cependant, pour certains auteurs « ce Pacte n'est en substance qu'un engagement politique, dénué d'influence concrète sur l'effectivité des poursuites pénales menées par les États.

L'ONU a plusieurs fois exhorté les États membres qui soutiennent ses opérations sur le terrain de mettre à jour leur législation nationale afin qu'elle s'applique aux abus sexuels commis par leurs ressortissants participant aux missions de paix. Il faut rappeler que le sujet a été débattu lors de la 73^e session de l'Assemblée générale sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies tenue en juillet 2018. Une question principale était portée à l'ordre du jour : dans quelle mesure le droit interne des pays membres exerce sa compétence à l'égard des nationaux, membres des contingents militaires, experts ou fonctionnaires des Nations Unies ? Ainsi, quatorze¹⁸⁹ pays ont communiqué des informations sur la manière dont cette question est traitée par leur droit interne.

La Belgique a indiqué que les personnes soumises aux lois militaires belges, les personnes attachées à quelque titre que ce soit à telle formation de l'armée se trouvant en territoire étranger ou celles autorisées à suivre un corps de troupe faisant partie de telle formation, pouvaient être poursuivies par la justice belge pour toute infraction commise en territoire étranger, conformément à l'article 10 bis de la section préliminaire du Code de procédure pénale.¹⁹⁰ Aussi, l'Allemagne a précisé que la loi allemande autorisait l'exercice, en Allemagne, de poursuite en raison des infractions pénales commises par des nationaux allemands affectés à des missions des Nations Unies.¹⁹¹ Pour l'Allemagne, « certaines infractions, dont celles commises contre l'autodétermination sexuelle, relèvent également de la compétence des juridictions allemandes même si l'acte ne constitue pas une infraction pénale au lieu de sa commission. Il en est de même de la Malaisie qui, en 2020, a indiqué qu'elle était « apte à connaître des infractions graves commises par des soldats et policiers malaisiens ayant qualité de fonctionnaire ou d'expert en mission de par sa loi de 1972 sur les forces armées et sa loi de 1967 sur la police, lesquelles s'appliquaient aux soldats et aux policiers quel que soit leur lieu de

¹⁸⁹ Allemagne, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Finlande, Grèce, Lettonie, Mexique, Monténégro, Pays-Bas, Qatar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suisse et Turquie.

¹⁹⁰ Secrétaire général (ONU), *Rapport sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies*, 09 juillet 2018, A/73/129, p. 3.

¹⁹¹ *Ibid.*

déploiement. Les accords sur le statut des forces conclus avec l'ONU emportaient le même effet. »¹⁹²

En revanche, le Sénégal a fait savoir que la législation sénégalaise n'avait pas aménagé un cadre répressif spécifique aux nationaux fonctionnaires ou experts en mission des Nations Unies, mais qu'elle comportait des dispositions qui pourraient leur être appliquées.¹⁹³ Aussi, le Monténégro a indiqué que le code pénal monténégrin réprime en ses articles 136 et 137, les infractions pénales commises à l'étranger par tout ressortissant monténégrin, à condition qu'il soit trouvé sur le territoire monténégrin ou extradé vers le Monténégro.

En définitive, sachant que les États contributeurs n'ont pas tous à ce jour aménagé leur droit interne dans l'optique de poursuivre les membres de leur contingent auteurs des abus sexuels, il y'a lieu de penser à une autre alternative qui pourrait résider dans l'adoption d'une Convention internationale.

B. L'adoption d'un instrument international : alternative à la disparité du droit interne des États contributeurs

La répression des abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix de l'ONU, entravée par l'hétérogénéité du droit interne des États contributeurs, commande l'adoption d'un cadre supranational. Cela dit, il faudrait soit étendre le projet de Convention sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et experts en mission de l'ONU aux forces de maintien de la paix, soit adopter un autre instrument conventionnel.

C'est en décembre 2007 qu'une résolution a été adoptée sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission. Elle est l'aboutissement des travaux du Comité spécial et du Groupe d'experts juridiques mis en place par le Secrétaire général de l'ONU pour étudier la question de la responsabilité des fonctionnaires des Nations Unies et des experts en mission ayant commis des infractions pénales dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Se disant préoccupée par les informations selon lesquelles des infractions pénales auraient été commises, l'Assemblée générale de l'ONU a estimé que si de telles infractions ne font pas l'objet d'enquête et éventuellement de poursuites, l'on peut être amené à penser que les fonctionnaires et experts de Nations Unies opèrent dans l'impunité.¹⁹⁴ C'est ainsi qu'un Projet de Convention sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies, a été proposé par le Groupe d'experts juridiques à l'issue de ses travaux.

Quant à la première hypothèse, l'extension de cet instrument aux forces de maintien de la paix de l'ONU suppose la révision de son art. 2 qui les exclut du champ d'application de la Convention ainsi que les opérations de maintien de la

¹⁹² Secrétaire général (ONU), *Rapport sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies*, 21 juillet 2020, A/75/217, p. 5

¹⁹³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹⁴ Assemblée générale (ONU), *Résolution sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission*, A/RES/62/63, 6 décembre 2007, p. 2.

paix.¹⁹⁵ En revanche, l'art. 3 du Projet de la Convention ne soulève aucun problème car les atteintes ou abus sexuels figurent dans la liste des infractions commises au cours des opérations de maintien de la paix de l'ONU, qu'il définit.¹⁹⁶

L'art. 7 du Projet, rappelant le même art. de la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants de 1984, est de nature à enrayer l'impunité des Soldats de la paix, si la Convention venait à leur être étendue. Cet art. consacre l'obligation de poursuite ou d'extradition issue de la maxime latine devenue principe du droit pénal international « aut dedere aut judicare. »¹⁹⁷ En effet, il dispose : « l'État partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard indu, à ses autorités compétentes aux fins de la poursuite, suivant une procédure conforme à sa législation. » Aussi, l'art. 8 prévoit : « dans la mesure où les infractions visées à l'article 3 n'apparaissent dans aucun traité d'extradition existant entre les États parties comme cas d'extradition, elles sont réputées y figurer à ce titre. Les États parties s'engagent à les retenir comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition qu'ils viendraient à conclure dans l'avenir. »

Au cours de la 77^e Session de l'Assemblée générale en 2022, plusieurs pays et organisations ont été favorables à l'adoption d'un cadre juridique international au nom de la lutte contre l'impunité. L'Union européenne s'est montrée disposée à proposer un « cadre juridique international pour clarifier les situations dans lesquelles les États Membres de l'ONU peuvent établir leur compétence ainsi que les catégories de personnes et d'infractions pénales couvertes par cette compétence. »¹⁹⁸

En définitive, à défaut d'étendre le Projet de Convention sur la responsabilité des fonctionnaires et experts en mission des Nations Unies, il est nécessaire d'adopter un nouvel instrument : la Convention pour la prévention et la répression des abus sexuels dans les OMP des Nations unies, par exemple. Toutefois,

¹⁹⁵ À ce propos, l'art. 2 alinéas 2 & 3 du Projet de la Convention dispose : « La présente Convention ne s'applique pas au personnel militaire des contingents nationaux affecté à la composante militaire d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, ni aux autres personnes qui, en vertu des dispositions de l'accord sur le statut des forces conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'État hôte pour l'opération de maintien de la paix considérée, relèvent de la compétence exclusive d'un État autre que l'État hôte. La présente Convention ne s'applique pas à une opération de l'Organisation des Nations Unies autorisée par le Conseil de sécurité à titre d'action coercitive en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dans laquelle un fonctionnaire ou un expert en mission de l'Organisation des Nations Unies est engagé comme combattant contre des forces armées organisées et à laquelle s'applique le droit des conflits armés internationaux. »

¹⁹⁶ Constituent des infractions commises au cours des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, au sens de l'art 3, alinéa 2 du Projet de Convention « a) Le meurtre ; b) Les atteintes graves causées intentionnellement à l'intégrité physique ou à la santé ; c) Le viol et autres agressions sexuelles ; d) Les atteintes sexuelles sur la personne d'enfants ; e) La tentative de commission de l'une quelconque des infractions énoncées aux alinéas a) à d) ; f) La participation, à quelque titre que ce soit, comme complice, auxiliaire ou instigateur par exemple, à l'une quelconque des infractions énoncées aux alinéas a) à e) ».

¹⁹⁷ Soit juger, soit extradier.

¹⁹⁸ Assemblée générale (ONU), *La responsabilité des fonctionnaires en missions*, Rapport de la 77^e Session, 6 octobre 2022, AG/J/3658, <https://press.un.org/fr/2022/agj3658.doc.htm>

l'efficacité d'un tel instrument dépendra inéluctablement de sa ratification par un grand nombre d'États et de la pertinence des mécanismes qu'il aura définis, car un traité international ne lie que les États qui y sont parties.

Paragraphe 2 : Le suivi par les Nations Unies des États contributeurs dans la mise en œuvre des poursuites

La procédure d'engagement de la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU, telle que définie par les principaux instruments régissant les OMP, comprend deux phases. La première étape qui commence par la réception des signalements ou plaintes débouche sur le déferrement par les Nations Unies de l'affaire aux autorités nationales pour l'action pénale, laquelle constitue la seconde étape. L'intervention de l'ONU dans la procédure, en l'état actuel des choses, ne se limite qu'à la première phase. Pourtant, elle est fondée à suivre les États contributeurs (A) dans les poursuites à engager contre leurs citoyens mis en cause (B).

A. Les fondements du suivi des États contributeurs par les Nations Unies

L'examen du Mémoire d'accord de contribution et de l'Accord sur le Statut des forces ne permet pas, à première vue, d'attester que l'ONU serait fondée à exercer un suivi de la mise en œuvre des poursuites par les États contributeurs à l'encontre des membres de leur contingent. La remarque tient à l'absence, dans les deux instruments, des dispositions lui conférant expressément cette faculté. En réalité, elle ne constitue qu'une hypothèse car la réponse à la question de savoir si l'ONU a la faculté ou non d'avoir un regard sur l'action pénale des pays contributeurs ne doit pas forcément et uniquement être recherchée dans les instruments susmentionnés.

Les dispositions telles que « l'Organisation convient de coopérer pleinement avec les autorités compétentes du Gouvernement (...), l'Organisation demandera au Gouvernement de dépêcher des enquêteurs nationaux (...) », ¹⁹⁹ interprétées au sens large laissent entrevoir que ce suivi ne serait pas infondé. Au fond, les traits de cette compétence apparaissent à l'al. 10 de l'art. 7 *quater* du Mémoire d'accord de contribution : « sous réserve de ses lois et règlements nationaux, le Gouvernement communique à l'Organisation les conclusions des enquêtes menées par ses autorités compétentes, y compris les enquêteurs nationaux, sur d'éventuelles fautes ou fautes graves commises par des membres de son contingent. » Si au sens de ces dispositions, l'obligation de rendre compte à l'ONU incombe aux États contributeurs, il va sans dire que le suivi de ces derniers constitue pour l'Organisation un droit.

À supposer même que ni le Mémoire ni l'Accord sur le Statut des forces ne lui concèdent cette faculté, la compétence de suivi de l'ONU peut être fondée sur les critères de contrôle et de l'organe subsidiaire évoqués précédemment. Au nom de ces critères, l'ONU a plein pouvoir sur les OMP. À ce propos, le 5^e titre al. 1 du Projet de Mémoire de 1991 est explicite :

¹⁹⁹ Art. 7 *quater* al. 7 du Mémoire.

« Pendant la durée de son affectation à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], le personnel fourni par [l'État participant] reste au service national, mais est placé sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies, qui est conféré au Secrétaire général sous l'autorité du Conseil de sécurité. En conséquence, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a pleine autorité pour le déploiement, l'organisation, la conduite et la direction de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], y compris le personnel fourni par [l'État participant]. »

De tout ce qui précède, une question demeure : comment l'ONU peut-elle concrètement suivre la mise en œuvre des poursuites par les États contributeurs à l'encontre des membres de leur contingent accusés d'abus sexuels ?

B. Les modalités de suivi des États contributeurs par les Nations Unies

« Il ne faudrait pas se contenter de renvoyer chez eux, sans engagement à l'égard de la justice, les Casques bleus qui violent, qui exploitent ou qui tuent. L'ONU devrait tirer parti de toute l'influence qu'elle exerce sur les pays qui fournissent les contingents afin de s'assurer que ceux qui soumettent des victimes à des abus et ternissent l'image de l'ONU, ainsi que sa mission, répondent de leurs crimes devant les tribunaux. »²⁰⁰ Ces mots de Lewis MUDGE, au soutien du suivi par l'ONU de la mise en œuvre des poursuites à l'encontre des forces de maintien de la paix, rappellent ceux de Hillary MARGORIS qui estime qu'« il ne suffit pas de renvoyer des Casques bleus dans leur pays. L'ONU doit insister pour que les pays d'où les troupes sont originaires traduisent en justice les auteurs de viols et d'autres d'abus (sic) et pour que les survivantes puissent bénéficier du soutien dont elles ont besoin. »²⁰¹

Si l'on examine l'analyse du premier auteur, il ressort que le simple fait que les abus commis par les forces de maintien de la paix ternissent l'image de l'ONU suffit à justifier son regard sur la mise en œuvre des poursuites par les États contributeurs voire à exiger d'eux un résultat. Il est certain que sans un tel suivi ou contrôle, la politique de « tolérance -zéro » à l'égard des abus sexuels dans les OMP que l'ONU promeut pourrait avoir vocation à l'échec.

Ne disposant pas de mécanismes contraignants pour exiger des États contributeurs qu'ils poursuivent les membres de leur contingent visés par les allégations d'abus sexuels, l'ONU s'enquiert de l'évolution de la procédure lors de ses sessions. Par exemple, au cours de la 75^e session de l'Assemblée générale tenue en juillet 2020, elle a demandé aux États de lui communiquer la suite donnée aux « allégations crédibles laissant présumer que leurs ressortissants (...) ont commis quelque infraction. »²⁰²

La Belgique a indiqué avoir été saisie en 2018 d'une allégation d'infraction grave qui aurait été commise par un ressortissant belge ayant la qualité de fonctionnaire

²⁰⁰ Human Rights Watch, « République Centrafricaine : des viols commis par des Casques bleus », publié le 4 février 2016. En ligne : <https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/04/republique-centrafricaine-des-viols-commis-par-des-casques-bleus>

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Secrétaire général (ONU), *Rapport sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies*, 21 juillet 2020, A/75/217, p. 7.

ou d'expert en mission des Nations unies et que depuis lors, elle avait informé le Secrétaire général des mesures prises dans cette affaire et donné suite à toute demande d'information émanant du Secrétaire général.²⁰³ Le Canada a assuré qu'il continuerait de prêter assistance aux enquêtes, poursuites pénales et procédures d'extradition relatives aux infractions graves, conformément à son droit interne et à ses obligations internationales, et qu'il s'attachait à collaborer étroitement avec les enquêteurs de l'ONU quand des allégations de faits répréhensibles lui étaient communiquées.²⁰⁴ Cependant, certains pays comme la Finlande et le Salvador ont déclaré qu'ils n'avaient été saisis d'aucune allégation d'infraction grave imputable à l'un de leurs ressortissants en opérations de maintien de la paix onusiennes.

De toute évidence, ce suivi n'est pas effectif et ne produit pas d'effets incitateurs. Pour s'en rendre compte, il suffit de parcourir le Récapitulatif des informations supplémentaires sur la nature des allégations et informations communiquées par les États concernant toutes les affaires renvoyées depuis le 1^{er} juillet 2007. Ainsi, à défaut de dynamiser ses mécanismes de suivi, l'ONU ferait mieux de réviser les règles de compétence pénale attribuée exclusivement aux États contributeurs.

CHAPITRE IV : DE LA RÉVISION DES RÈGLES D'ATTRIBUTION DE LA COMPÉTENCE PÉNALE

De toute évidence, l'obstacle majeur à l'engagement des poursuites contre les forces de maintien de la paix de l'ONU réside dans la compétence pénale attribuée exclusivement aux États contributeurs qui, pour des raisons évidentes, sont réticents ou refusent de l'exercer. Par conséquent, il importe de réviser les règles d'attribution de la compétence pénale définies par les instruments régissant les OMP en y intégrant des possibilités de poursuites sur le territoire de l'État hôte (Section 1) et devant les juridictions internationales (Section 2).

SECTION 1 : VERS DES MÉCANISMES DE POURSUITE SUR LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT HÔTE DE L'OPÉRATION

Des problèmes logistiques et les difficultés inhérentes aux enquêtes à mener sur un territoire étranger ont souvent été évoqués par les États contributeurs dont les citoyens ont été visés par des allégations d'abus sexuels. Ainsi, il paraît nécessaire de se tourner vers des mécanismes qui permettraient l'engagement des poursuites sur le territoire de l'État hôte en lui attribuant une compétence pénale subsidiaire (Paragraphe 1) et en tenant des cours martiales sur son territoire (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'attribution d'une compétence pénale subsidiaire à l'État hôte

Considérant que le principe de subsidiarité «vise à privilégier le niveau inférieur d'un pouvoir de décision aussi longtemps que le niveau supérieur ne peut

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

pas agir de manière plus efficace»²⁰⁵ l'attribution d'une compétence pénale subsidiaire à l'État hôte de la mission solutionnerait l'inaction ou la réticence des États contributeurs à engager des poursuites contre leurs nationaux. Pour garantir sa politique de « tolérance -zéro » à l'égard des abus sexuels commis dans ses OMP (B), l'ONU devrait s'inspirer des règles de compétences définies par la Convention sur le Statut des forces de l'OTAN (A).

A. L'apport de la Convention des États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces

Le Traité de Washington également appelé Traité de l'Atlantique Nord, instituant l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), a été signé à Washington le 4 avril 1949 par les douze²⁰⁶ membres fondateurs de l'Organisation.²⁰⁷ Ce traité qui ne compte que quatorze articles est considéré comme l'une des conventions internationales les plus courtes.

Les États membres de l'OTAN, considérant que les forces d'un État partie peuvent être envoyées en service sur le territoire d'un autre État partie, ont estimé nécessaire de déterminer le statut de la force armée de l'un des États parties lorsque cette force se trouve sur le territoire d'un autre État partie. Par conséquent, ils ont adopté le 19 juin 1951 à Londres, un instrument conventionnel sur lequel reposera le déploiement des forces armées : la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces. En juin 1995, elle a été étendue à d'autres États non-membres de l'OTAN qui participent au Partenariat pour la paix (PPP).²⁰⁸

Aux termes de l'art. 2 de la Convention, les membres d'une force ou d'un élément civil ainsi que les personnes à leur charge sont tenus de respecter les lois en vigueur dans l'État de séjour. Ils sont aussi tenus sur le territoire de cet État de s'abstenir de toute activité politique. La question de la compétence à l'égard des infractions commises sur le territoire de l'État de séjour est, avec soins, tranchée par l'art. 7 de la Convention.

À l'al. 1^{er} dudit article, l'on note un partage de compétences entre les autorités militaires de l'État d'origine et les autorités de l'État de séjour. Il en ressort que : « les autorités militaires de l'État d'origine ont le droit d'exercer sur le territoire de l'État de séjour les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire que leur confère la législation de l'État d'origine sur toutes personnes sujettes à la loi militaire de

²⁰⁵ Wikipédia, « Principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne », publié le 23 octobre 2022. En ligne : https://fr.wikipedia.org/wiki/Principe_de_subsidiarité_en_droit_de_l%27Union_européenne

²⁰⁶ Notamment la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

²⁰⁷ Elle compte actuellement 31 membres.

²⁰⁸ « Le PPP a été créé en 1994 afin de permettre aux pays participants d'établir une relation individuelle avec l'OTAN, en fixant leurs propres priorités en matière de coopération et en définissant les progrès qu'ils souhaitent accomplir, et à quel rythme (...) le PPP vise à renforcer la stabilité, à réduire les menaces pesant sur la paix, et à consolider les relations de sécurité qui unissent les Alliés et les pays de la zone euro-atlantique qui ne sont pas membres de l'OTAN. » : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50349.htm

cet État ; b. les autorités de l'État de séjour ont le droit d'exercer leur juridiction sur les membres d'une force ou d'un élément civil et les personnes à leur charge en ce qui concerne les infractions commises sur le territoire de l'État de séjour et punies par la législation de cet État. »²⁰⁹

Cependant, les autorités militaires de l'État d'origine ont le droit d'exercer une juridiction exclusive sur les personnes soumises aux lois militaires de cet État, en ce qui concerne les infractions punies par la législation de l'État d'origine notamment les infractions portant atteinte à la sûreté²¹⁰ de cet État, mais ne tombant pas sous le coup de la législation de l'État de séjour. Inversement, les autorités de l'État de séjour ont le droit d'exercer une juridiction exclusive sur les membres d'une force ou d'un élément civil et sur les personnes à charge²¹¹ en ce qui concerne les infractions punies²¹² par les lois de l'État de séjour, mais qui ne tombent pas sous le coup de la législation de l'État d'origine.²¹³

Dans le cas de juridiction concurrente, deux règles de compétence sont retenues par l'art. 7 de la Convention :

- Les autorités militaires de l'État d'origine ont le droit d'exercer par priorité leur juridiction sur le membre d'une force ou d'un élément civil en ce qui concerne : 1) les infractions portant atteinte uniquement à la sûreté ou à la propriété de cet État ou à la personne ou à la propriété d'un membre de la force, ou d'un élément civil de cet État ainsi qu'une personne à sa charge. Elles sont aussi fondées à exercer par priorité leur juridiction sur les infractions résultant de tout acte ou négligence accomplis dans l'exécution du service ;
- Les autorités de l'État de séjour exercent par priorité leur juridiction dans le cas de toute autre infraction.

De toute façon, si l'État qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction décide d'y renoncer, il est tenu de notifier sa décision dans de brefs délais aux autorités de l'autre État. La Convention ne confère aux autorités militaires de l'État d'origine aucun droit d'exercer une juridiction sur les nationaux de l'État de séjour ou sur les personnes qui y ont leur résidence habituelle, à moins que ceux-ci soient membres des forces armées de l'État d'origine.²¹⁴ Par ailleurs, les autorités des États de séjour et d'origine se prêtent mutuellement assistance pour la conduite des enquêtes, la recherche des preuves et la remise des pièces à conviction et des objets de l'infraction. Il en est de même pour l'arrestation des membres d'une force

²⁰⁹ Alinéa 1^{er} de l'art. 7 de la Convention.

²¹⁰ Au sens de la Convention, sont considérées comme infractions portant atteinte à la sûreté d'un État : i. la trahison, ii. le sabotage, l'espionnage ou la violation de la législation relative aux secrets d'État ou de défense nationale.

²¹¹ Au sens de l'art. 1^{er} de la Convention, la « personne a (sic) charge signifie le conjoint d'un membre d'une force ou d'un élément civil faisant partie d'une force, ou les enfants qui sont à leur charge. »

²¹² Notamment les infractions portant atteinte à la sûreté de l'État.

²¹³ Alinéa 2 de l'art. 7 de la Convention.

²¹⁴ Alinéa 4 de l'art. 7 de la Convention sur le statut des forces de l'OTAN.

de l'État d'origine ou d'un élément civil ou des personnes à charge sur le territoire de l'État de séjour et pour leur remise à l'autorité qui a à exercer sa juridiction.²¹⁵

Aux termes de l'al. 7.a du même art. : « il ne peut être procédé par les autorités de l'État d'origine à l'exécution d'une condamnation capitale sur le territoire de l'État de séjour si la législation de ce dernier ne prévoit pas la peine de mort dans un cas analogue. » La Suisse a d'ailleurs émis une réserve à ce sujet, en estimant qu'elle « ne mettra les membres d'une troupe, d'un élément civil ou des personnes à leur charge à la disposition des autorités compétentes d'un État d'origine ou de séjour selon l'art. VII, al. 5, du Statut des forces de l'OTAN, ou ne fournira, dans de tels cas, l'entraide judiciaire conformément à l'al. 6, qu'à la condition que l'État concerné lui garantisse que la peine de mort ne sera ni prononcée ni exécutée à l'encontre de ces personnes. » Il en sera de même, d'après la Suisse, « s'il y a des raisons sérieuses de croire que ces personnes sont soumises à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; ii. S'il y a des raisons sérieuses de croire que ces personnes sont poursuivies pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de ces personnes risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons. »²¹⁶

En définitive, il faut dire que l'ONU garantirait sa politique de « tolérance -zéro » à l'égard des abus sexuels dans ses OMP en s'inspirant de la Convention sur le Statut des forces de l'OTAN, en raison de la précision et de la pertinence de ses règles de compétence pénale.

B. Une garantie contre l'impunité des forces de maintien de la paix de l'ONU

En quoi l'adoption des règles de compétences à l'égard des infractions établies par la Convention sur le Statut des forces de l'OTAN garantirait la répression effective des abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix de l'ONU ?

En effet, dans une de ses contributions, Serge-Théophile BAMBARA a relevé la nécessité d'envisager d'autres compétences subsidiaires dans la répression des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.²¹⁷ Pour lui, à l'immunité qui se transforme en impunité, « la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces a trouvé le bon créneau pour résoudre ce problème en soumettant les forces de paix non seulement à la juridiction nationale, mais aussi à la juridiction de l'État hôte. »²¹⁸ De même, le Groupe d'enquête sur les abus commis en RCA avait recommandé à l'ONU de « négocier avec les pays fournisseurs de contingents des dispositions qui garantissent que des poursuites judiciaires seront menées, notamment en

²¹⁵ Alinéa 5.a du même art.

²¹⁶ Réserves et déclaration de la Suisse relatives à la SOFA de l'OTAN Réserve relative à l'art. VII, al. 5 et 6, p. 5 de la Convention.

²¹⁷ BAMBARA (Serge-Théophile), *op. cit.*, p. 19.

²¹⁸ *Ibid.* p. 18.

accordant aux pays hôtes une compétence subsidiaire pour ce qui est de poursuivre les soldats de la paix qui auraient commis des délits sexuels.» ²¹⁹

En réalité, contrairement à l'analyse de certains auteurs, la compétence pénale attribuée par la Convention sur le Statut des forces de l'OTAN à l'État de séjour n'est pas subsidiaire. L'examen de son art. 7 permet de s'en rendre compte. La Convention a bien admis une compétence exclusive des États de séjour pour certaines infractions punies par les lois de ces États. De surcroît, dans le cas de compétence concurrente, la priorité est donnée aux autorités de l'État de séjour pour toutes infractions, hormis celles ²²⁰définies par l'al. 3.a de l'art. 7 de la Convention. La conséquence d'une transcription de cette disposition dans le Mémorandum de contribution et l'Accord sur le Statut des forces de l'ONU est qu'elle fera tomber les abus sexuels sous le coup de la juridiction de l'État hôte.

Ainsi, la compétence de l'État hôte ne sera pas actionnée à partir du moment où l'inaction de l'État contributeur aura été constatée, mais dès que les faits auront été signalés ou une plainte aura été déposée. De toute façon, l'État qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction est tenu, en vertu de l'al. 3.c du même art. de notifier sa décision aussitôt que possible aux autorités de l'autre État afin de se saisir de l'affaire. En d'autres termes, si l'un des États, pour des raisons qui lui sont propres, n'engage pas de poursuites, son inaction actionne la compétence de l'autre État à l'égard de l'infraction commise.

En fin de compte, à défaut d'attribuer une compétence à titre subsidiaire ou principal à l'État hôte de l'opération onusienne, l'autre alternative pourrait résider dans l'organisation sur place des cours martiales par les autorités militaires de l'État contributeur.

Paragraphe 2 : La tenue ou l'organisation des cours martiales sur le territoire de l'État hôte

L'organisation ou la tenue des cours martiales sur le territoire de l'État hôte de l'OMP de l'ONU par l'État contributeur présente de nombreux avantages (B) car des expériences antérieures ont attesté de la pertinence d'un tel procédé (A).

A. Les fondements de la mise en œuvre des cours martiales

D'entrée de jeu, il faut noter que l'historique de la création des cours martiales ne peut être dissocié de celui des conflits armés car étymologiquement, une cour martiale est une cour qui juge pendant la guerre. L'adjectif « martial », qui provient du latin *martialis*, de Mars, le dieu de la guerre dans la mythologie romaine, est un synonyme de *militaire*.²²¹ S'il s'agit en principe d'une institution militaire

²¹⁹ Assemblée générale (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, op. cit., p. 17.

²²⁰ Cette catégorie comprend notamment : i. les infractions portant atteinte uniquement à la sûreté ou à la propriété de cet État ou les infractions portant atteinte uniquement à la personne ou à la propriété d'un membre de la force, ou d'un élément civil de cet État ainsi que d'une personne à charge ; ii. les infractions résultant de tout acte ou négligence accomplis dans l'exécution du service.

²²¹ Wikipédia, « Cour martiale », publié le 7 août 2023. https://fr.wikipedia.org/wiki/Cour_martiale

composée que de militaires et chargée de ne juger que des militaires, dans certains pays, la cour martiale a également compétence pour juger des civils pour des actes touchant à la sécurité et à la défense nationales.

En France par exemple, des cours martiales ont été mises en place, après l'adoption par l'Assemblée nationale constituante de la loi martiale du 21 octobre 1789, pour réprimer les émeutes et les rassemblements séditeux.²²² Remplacées trois années plus tard par le tribunal révolutionnaire, elles furent à nouveau créées par le décret du 02 octobre 1870 sur la répression des délits militaires flagrants et la création des cours martiales.²²³ Les décisions rendues par ces cours n'étaient susceptibles d'aucun recours, de cassation, ni de révision. Elles ont encore été instituées au cours de la Première Guerre mondiale par les décrets du 02 août et du 06 septembre 1914. Bien que le Code de justice militaire du 09 mars 1928 ait interdit le rétablissement des cours martiales, elles seront tout de même rétablies sous le régime de Vichy en 1944.

Aux États-Unis, les tribunaux martiaux constituent le système de justice le plus ancien. Ils remontent aux années 1789 et font suite à la décision du Conseil continental tendant à maintenir le système britannique. Deux instruments forment la base juridique moderne des cours martiales notamment : le Code uniforme de justice militaire adopté en 1950 et le Manuel des cours martiales publié en 1951 qui contient de règles de procédure et de preuve. Les cours martiales aux États-Unis comprennent trois catégories : sommaire, spéciale et générale.

Certes, le bilan de la mise en œuvre des cours martiales peut être considéré comme ayant, au regard de l'évolution de la société et de la perception collective actuelle de la justice, été dramatique. Ceci, en raison des procédures expéditives ayant donné lieu à des exécutions sommaires et à des condamnations à des travaux forcés ou autres peines dégradantes qui les ont caractérisées. Tel est d'ailleurs l'avis de SANSICO Virginie qui a réalisé une étude exhaustive sur les cours martiales sous Vichy²²⁴. Toutefois, le contexte qui sous-tend la tenue des cours martiales sur le territoire de l'État hôte de l'opération de paix onusienne est à distinguer de celui d'antan qui a été à la base de leur création.

²²² Aux termes des articles 1^{er} et 6 de cette Loi : « Dans le cas où la tranquillité publique sera en péril, les officiers municipaux des lieux seront tenus, en vertu du pouvoir qu'ils ont reçu de la commune, de déclarer que la force militaire doit être déployée à l'instant pour rétablir l'ordre public, à peine, par ces officiers, d'être responsables des suites de leur négligence. » ; « Faute par les personnes attroupées de se retirer en ce moment, il leur sera fait à haute voix, par les officiers municipaux, ou l'un d'eux, trois sommations de se retirer tranquillement dans leur domicile. La première sommation sera exprimée en ces termes : *Avis est donné que la loi martiale est proclamée, que tous attroupemens (sic) sont criminels ; on va faire feu, que les bons citoyens se retirent.* À la deuxième et troisième sommation, il suffira de répéter ces mots : *On va faire feu ; que les bons citoyens se retirent.* L'officier municipal énoncera que c'est ou la première, ou la seconde, ou la dernière ».

²²³ L'art. 1^{er} du décret dispose : « À partir du jour de la promulgation du présent décret, des cours martiales sont établies, pour remplacer les conseils de guerre, jusqu'à la cessation des hostilités, dans les divisions actives, et dans les corps de troupes détachés de la force d'un bataillon au moins qui marchent isolément. »

²²⁴ SANSICO (Virginie), *La Justice du pire. Les cours martiales sous Vichy*, Payot, 2002, p. 14.

B. Les avantages induits par la tenue des cours martiales sur le territoire de l'État hôte

Énumérer les avantages que procurerait la tenue des cours martiales sur le territoire de l'État hôte, c'est répondre à la question de savoir en quoi un tel mécanisme peut renforcer la répression des abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix de l'ONU. De ce point de vue, deux principales observations tendent à étayer son apport dans la lutte contre l'impunité des Soldats de la paix.

En première analyse, il est évident que l'aboutissement de la procédure à l'encontre des membres de contingent mis en cause dépend de l'aptitude de leur État à mener des investigations sur le territoire de l'État hôte. Pour ce faire, il est tenu en vertu de l'art. 7 *quater* al. 6 du Mémoire de contribution « de désigner ou d'envoyer sur place un ou plusieurs agents pour établir les faits. » Or, certains États contributeurs évoquent souvent des problèmes financiers et logistiques, comme entraves aux enquêtes. Pourtant, il est expressément prévu dans le Mémoire d'accord de contribution que s'ils ²²⁵en font la demande « l'Organisation fournit un appui administratif et logistique aux enquêteurs nationaux pendant leur séjour dans la zone de la mission ou le pays hôte. »²²⁶ Et sur la question financière, l'al. 7 du même art. est explicite :

« En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le Secrétaire général apportera le soutien financier nécessaire au déploiement d'enquêteurs nationaux lorsque l'Organisation, en général par la voie du Département de l'appui aux missions, demande qu'ils soient présents sur place et que le Gouvernement sollicite une aide financière à cette fin. »

La référence à ces dispositions donne de questionner le bien-fondé de la posture des États contributeurs consistant à expliquer leur inaction par des difficultés de nature financière et logistique. En réalité, la bonne approche ne consiste pas à se demander si l'argumentaire des États contributeurs est fondé ou relève d'un prétexte, mais plutôt à rechercher des voies et moyens qui entraveraient la convocation par eux de tels motifs pour se soustraire de l'obligation qui leur incombe de poursuivre leurs nationaux.

Sur ce point encore, le recours à la Convention des États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces paraît intéressant à plus d'un titre. Cet instrument, contrairement au Mémoire d'accord et à l'Accord sur le Statut des forces de l'ONU, ne place pas les membres d'un contingent sous « la compétence du Gouvernement ou de l'État participant. »²²⁷ En vertu de l'art. 7 de la Convention, les membres de la force ou d'un élément civil sont soumis à la juridiction des autorités militaires de l'État d'origine :

« Les autorités militaires de l'État d'origine ont le droit d'exercer sur le territoire de l'État de séjour les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire que leur confère la législation de l'État d'origine sur toutes personnes sujettes à la loi militaire de cet État. »

²²⁵ Les États contributeurs.

²²⁶ Art. 7 *quater*, al. 7 de l'Accord de contribution.

²²⁷ Formules respectivement utilisées par le Mémoire d'accord de contribution et l'Accord sur le Statut des forces de l'ONU.

Cette formulation semble avisée pour deux raisons : la première tient aux pouvoirs de juridiction pénale confiée aux autorités militaires de l'État d'origine et la seconde découle du droit accordé à ces mêmes autorités d'exercer leur compétence sur le territoire de l'État de séjour. En d'autres termes, les membres de la force ou d'un élément civil mis en cause dans une affaire ne sont renvoyés chez eux,²²⁸ mais jugés sur place sur le territoire de l'État de séjour. Cette disposition traduit implicitement la tenue des cours martiales sur le territoire de l'État hôte de l'OMP de l'ONU, préconisée comme l'une des solutions à l'impunité de ses forces de maintien de la paix.

Ainsi, les autorités militaires auxquelles les instruments révisés de l'ONU auront conféré cette compétence, feront partie intégrante des membres du contingent national déployés. De la sorte, la procédure commencera sur le territoire de l'État hôte et s'y terminera. Toutefois, les modalités d'exécution de la peine feront l'objet d'un examen préalable entre l'ONU, les États contributeurs et l'État hôte. Ce dernier étant complètement ignoré par le régime actuel de responsabilité des forces de maintien de la paix.

En seconde analyse, ce mécanisme faciliterait l'accès aux victimes, aux témoins et aux éléments de preuve. De même, trouvant ce procédé pertinent, COSTINI et MAILLET ont estimé que « ces cours martiales se trouveraient sur le territoire de l'État hôte, permettant de remédier aux difficultés rencontrées actuellement en matière de preuve. Cela faciliterait également l'accès aux témoins. Le contact avec la population locale serait encouragé par un accès direct aux victimes, facilitant ainsi la transparence des poursuites. »²²⁹ MOMPONTET Marion ne prend pas leur contrepied lorsqu'il affirme que « la solution la plus adéquate permettant un accès direct aux victimes via l'implication de l'ONU serait alors la mise en place de cours martiales sur le terrain. »²³⁰

Aussi, selon le Groupe d'enquête externe indépendant sur les atteintes sexuelles commises en Centrafrique « cette mesure permettrait à un plus grand nombre de victimes et de membres de la population touchée de participer aux procédures judiciaires et de voir que la justice est rendue. »²³¹ Cependant, il a émis de réserves quant à l'indépendance d'une justice administrée par les autorités militaires d'un pays fournisseur de contingents. Pour le Prince Zeid, l'organisation sur place d'une cour martiale « montrerait à la population locale que les membres des contingents militaires ne bénéficient pas de l'impunité pour les faits d'exploitation et d'abus sexuels. »²³²

Qu'en sera-t-il alors pour les pays contributeurs dont la législation nationale ne prévoit pas la tenue des cours martiales ou une compétence extraterritoriale ? À ce

²²⁸ Comme c'est le cas dans les OMP de l'ONU.

²²⁹ COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), *op. cit.*

²³⁰ MOMPONTET (Marion), *op. cit.*, p. 63.

²³¹ Secrétaire général (ONU), *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, *op. cit.*, p. 95.

²³² Secrétaire général (ONU), *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Rapport présenté par Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, *op. cit.*, p. 19.

propos, il peut être suggéré que «les pays fournisseurs de contingents dont la législation n'autorise pas la tenue de cours martiales sur place devraient envisager de la réformer.»²³³ L'autre piste de solution à explorer est celle qui conduit vers des mécanismes internationaux à savoir les juridictions internationales.

SECTION 2 : VERS DES MÉCANISMES DE POURSUITES DEVANT LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES

La justiciabilité des forces de maintien de la paix devant les juridictions internationales est appréhendée en termes d'hypothèse car, comme l'affirme Firmin NGOUNMEDJE, «la responsabilité des sujets [...] rattachés directement ou indirectement aux OMP est consacrée. Cependant, cette responsabilité s'avère être en construction.»²³⁴ Ainsi, ce cheminement conduit d'une part, à la question de savoir si les forces de maintien de la paix de l'ONU sont justiciables devant la Cour pénale internationale (Paragraphe 1) et d'autre part, à l'émission de l'idée de création d'un tribunal international spécial (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La question de la justiciabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU devant la CPI

L'examen du Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale (CPI) laisse entrevoir une compétence de la Cour à l'égard des abus commis par les forces onusiennes (A), mais dans la pratique et jusqu'alors, cette possibilité se heurte à l'interférence du Conseil de sécurité de l'ONU (B).

A. La compétence de la CPI à l'égard des abus commis par les forces de maintien de la paix

La CPI a été instituée par le Statut de Rome adopté le 17 juillet 1998 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Il s'agit d'un traité international constitué de treize chapitres dont les sept premiers traitent respectivement de l'institution de la Cour, de la compétence, recevabilité et du droit applicable, des principes généraux du droit pénal, de la composition et l'administration de la Cour, de l'enquête et des poursuites, du procès et des peines. Les six derniers chapitres régissent l'appel et la révision, la coopération internationale et l'assistance judiciaire, l'exécution, l'assemblée des États parties, le financement pour déboucher sur les clauses finales.

Pour mémoire, la création de la Cour pénale internationale a été le résultat d'un long processus dont le début remonte aux années 1937. En effet, dans le projet de la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de 1937, il avait été prévu la mise en place d'une telle Cour, mais le projet a été abandonné. L'idée de création d'une Cour pénale internationale avait également été visée par une disposition de la Convention sur la prévention et la répression du génocide de 1948. Aussi, en 1954, la CDI s'est aussi penché sur la question, mais elle ne s'est pas

²³³ *Ibid.*, p. 6.

²³⁴ NGOUNMEDJE (Firmin), « La responsabilité des organismes de maintien de la paix en droit international », *ADILAAKU. Droit, politique et société en Afrique*, 2022, Vol. 2, n° 2, p. 1.

concrétisée. Cette idée a été remise à jour, après la création en 1993 et 1994, des deux Tribunaux pénaux internationaux (TPI) pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda.

En 1993, la CDI a soumis à l'Assemblée générale de l'ONU, un projet de Statut d'une Cour pénale internationale. Après cinq années de négociation, une conférence diplomatique fut convoquée à Rome en Italie par l'Assemblée générale de l'ONU en juin 1998 pour finaliser et adopter un traité²³⁵ : le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. C'est ainsi qu'est née la CPI.

Aux termes de l'art. 5 du Statut de la Cour, la compétence de la Cour couvre 4 catégories de crimes notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. L'exclusion du crime de terrorisme qui avait été prévu dans la Convention de 1937 susmentionnée tient à l'absence d'une définition consensuelle de la notion dans l'ordre juridique international et aux controverses qu'elle soulève. SCHMID et JONGMAN avaient, en 1988, rassemblé plus de 109 définitions du terrorisme²³⁶ et une autre étude a relevé l'existence de quelque 212 définitions du terrorisme à travers le monde dont 90 sont utilisées officiellement.²³⁷ Cette absence d'unanimité, à en croire le Pr Joseph-Vincent NTUDA EBODE, découle du fait que « tout le monde ne joue pas franc jeu et chacun a sa définition du terrorisme, pour ne pas dire ses terroristes préférés (...). En fait, ce que certains qualifient de terroristes, d'autres voient soit des libérateurs, soit des nationalistes ou des compatriotes. »²³⁸

Pour répondre à la question de savoir si les abus sexuels commis par les Soldats de la paix tombent sous le coup de la juridiction de la CPI, il faut se référer aux art. 7 al. 1g et 8 al. 2b du Statut de la Cour pour se prononcer. Ces dispositions incriminent expressément le « viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée, ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable » dont sont souvent accusées les forces de maintien de la paix de l'ONU.

Aux termes des art. 7 et 8 du Statut de la Cour, les faits susmentionnés constituent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, infractions au droit international humanitaire. Or, le Conseil de sécurité a maintes fois rappelé dans ses résolutions, l'applicabilité du DIH aux OMP et a reconnu que les « actions et les poursuites engagées devant les juridictions pénales internationales renforcent la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes de guerre et d'autres

²³⁵ « Le Statut de Rome a été adopté à l'issue d'un vote avec 120 voix pour, sept voix contre et vingt et une abstentions. Il existe un différend sur l'identité des sept États qui ont voté contre. Il est certain que la République populaire de Chine, l'État d'Israël et les États-Unis d'Amérique étaient trois des sept à avoir voté contre puisqu'ils l'ont confirmé publiquement. L'Inde, l'Indonésie, l'Irak, la Libye, le Qatar, la Russie, l'Arabie Saoudite, le Soudan et le Yémen ont été identifiés par divers observateurs comme sources possibles pour les quatre autres votes négatifs même si l'Irak, la Libye, le Qatar et le Yémen sont les quatre les plus couramment identifiés comme tel. » : https://fr.wikipedia.org/wiki/Statut_de_Rome

²³⁶ HENNEBEL (Ludovic) & LEWKOWICS (Gregory), « Le problème de la définition du terrorisme », VANDERSMEERSCH (Damien) (dir.), *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, Bruylant, 2009, p. 23.

²³⁷ DJEFFREY (Simon), *The terrorist trap*, Indiana University Press, 2nd ed. 2001, p. 25.

²³⁸ NTUDA EBODE (Joseph-Vincent), cité par TONGA (Valgatine), « Boko Haram/ Joseph-Vincent NTUDA EBODE : tout le monde ne joue pas franc jeu », *Journal la Voix du Koat*, publié le 9 avril 2016.

violations graves du droit international humanitaire ainsi que la répression de ces infractions.»²³⁹ Même si tel n'est pas toujours le cas, les abus sexuels qu'elles commettent interviennent généralement dans un contexte de conflit armé.

À en croire le préambule du Statut de la Cour, il faut que le crime présente un certain degré de gravité²⁴⁰ pour fonder sa compétence. Ainsi, si l'incompétence de la Cour à l'égard des abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix est à admettre, elle pourrait s'expliquer par la gravité que doit présenter l'infraction au sens de l'art 1^{er} du Statut de la Cour : « il est créé une Cour pénale internationale (« la Cour ») en tant qu'institution permanente, qui peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale, au sens du présent Statut. » L'usage du superlatif « plus graves » et du concept « portée internationale » questionne la dimension des infractions sexuelles commises dans les OMP et les critères d'appréciation de la Cour.

Cette hypothèse est d'ailleurs corroborée par la déclaration du Secrétaire général de l'ONU selon laquelle « jusque-là, le personnel d'une opération n'a commis d'actes de nature et de gravité telles qu'ils auraient relevé de la compétence *rationae materiae* de la CPI. »²⁴¹ De même, au cours de la 4772^e séance du Conseil de sécurité, tenue en juin 2003, le Représentant de la Nouvelle-Zélande a souligné que : « pour que l'affaire relève de la compétence de la CPI, le personnel d'une opération des Nations Unies doit commettre les crimes internationaux les plus atroces, et ces crimes doivent ne faire l'objet d'aucune poursuite des autorités de l'État fournisseur de contingents. »²⁴²

Serge-Théophile BAMBARA souligne que cet avis « laisse présumer que cette compétence existe néanmoins en droit et opérable dans l'éventualité de la survenance de tels faits. Au surplus, cette compétence est fondée dans le cadre de la compétence résiduelle - ou complémentaire aux États - qu'a la CPI dans la répression des crimes internationaux. »²⁴³ Dans le même sillage, Marion estime que : « en toute logique, lorsqu'ils sont commis par des Casques bleus, ces crimes seraient susceptibles de faire l'objet de poursuites devant la Cour pénale internationale. »²⁴⁴ En effet, si cette compétence est en droit établie, elle se heurte toutefois à l'interférence des Nations Unies comme le montre la résolution 1422 du Conseil de sécurité.

²³⁹ Conseil de sécurité (ONU), *Résolution sur la protection du personnel humanitaire en période de conflits armés*, adopté le 3 mai 2016, S/RES/2286, p. 3.

²⁴⁰ « Les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale » (Préambule Statut de la CPI).

²⁴¹ Conseil de sécurité (ONU), 4772^e séance sur le maintien de la paix par les Nations Unies, 12 juin 2003, S/PV.4772, p. 6.

²⁴² Conseil de sécurité (ONU), 4772^e séance sur le maintien de la paix par les Nations Unies, 12 juin 2003, S/PV.4772, p. 6.

²⁴³ BAMBARA (Serge-Théophile), *op. cit.*, p. 20.

²⁴⁴ MOMPONTET (Marion), *op. cit.*, p. 49.

B. Les aspects d'une compétence entravée par le Conseil de sécurité des Nations Unies

L'examen de l'art. 16 du Statut de Rome de la CPI, intitulé « Sursis à enquêter ou à poursuivre » donne de réaliser que l'interférence du Conseil de sécurité de l'ONU trouve son fondement sur le Statut même de la Cour. En effet, aux termes de l'art. 16, « aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions. »

En vertu de ce pouvoir, le Conseil de sécurité a adopté le 12 juillet 2002 la résolution 1422 sur le maintien de la paix dans laquelle, il a pris acte de l'entrée en vigueur du Statut de la CPI et souligné l'importance que revêtent les opérations des Nations Unies pour la paix et la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité a demandé, conformément à l'art. 16 du Statut de la CPI que « s'il survenait une affaire concernant des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels d'un État contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome à raison d'actes ou d'omissions liés à des opérations établies ou autorisées par l'Organisation des Nations Unies, la Cour pénale internationale, pendant une période de 12 mois commençant le 1^{er} juillet 2002, n'engage ni ne mène aucune enquête ou aucune poursuite, sauf si le Conseil de sécurité en décide autrement. »²⁴⁵

En sus, le Conseil de sécurité, invoquant le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a exprimé son intention de renouveler, dans les mêmes conditions et aussi longtemps que cela sera nécessaire cette demande le 1^{er} juillet de chaque année.²⁴⁶ Il a par ailleurs décidé que les États ne prendront aucune mesure qui ne soit conforme à cette demande et à leurs obligations internationales.

La résolution 1422 a été vivement critiquée lors de la 4772^e séance du Conseil de sécurité du 12 juin 2003 sur les opérations de paix des Nations Unies. Au rang des fervents opposants à la résolution figuraient le Canada, la Suisse, le Liechtenstein, l'Uruguay, le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Syrie, pour ne citer que ceux-là. Staehelin, le représentant de la Suisse a observé que la CPI a été créée par un traité international et non une résolution du Conseil de sécurité. Il a désapprouvé la résolution 1422 dans son principe, mais aussi dans ses modalités de mise en œuvre, en estimant que :

« La résolution 1422 (2002) oppose, de manière répétée, la juridiction pénale internationale aux opérations de maintien de la paix. Cette approche est erronée. Loin d'être en contradiction, les deux se complètent. En cas de nécessité, l'Article 16 du Statut de Rome permet au Conseil de sécurité de donner une chance à la paix en différant l'action pénale. Mais il est conçu pour être appliqué au cas par cas. L'Article 16 ne peut pas servir de base pour accorder, à titre préventif, une immunité globale à tous les participants à des opérations de maintien de la paix. Cela revient à considérer que

²⁴⁵ Résolution 1422 (2002) Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4572^e séance, le 12 juillet 2002, S/RES/1422, p. 1.

²⁴⁶ *Ibid.*

la Cour pénale internationale est, par elle-même, un obstacle à la paix. Nous ne pouvons pas être d'accord avec cette logique.»²⁴⁷

Pour le représentant de l'Afrique du Sud, il est inapproprié que le Conseil de sécurité use de son autorité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour remettre en cause l'autorité de la Cour pénale internationale, autorité que lui avait conférée un traité international.²⁴⁸ Il a demandé au Conseil de sécurité d'user judicieusement de son autorité dans l'intérêt de toute l'humanité, et de ne pas permettre que la CPI soit mise en péril ou de contrecarrer les objectifs de la justice pénale internationale. Selon Paolillo, diplomate uruguayen «la résolution 1422 (2002) a introduit une étrange discrimination parmi les auteurs des crimes les plus odieux : d'un côté, il y a ceux qui peuvent être jugés et condamnés pour les crimes qu'ils ont commis, et de l'autre, il y a ceux qui peuvent agir sous la protection de l'immunité.» Ces préoccupations ont été partagées par les délégations brésiliennes²⁴⁹ et syriennes. En fin de compte, cette compétence entravée de la CPI suscite l'idée de création d'une juridiction spéciale.

Paragraphe 2 : L'hypothèse de la création d'un tribunal international spécial

L'idée de créer un tribunal international spécial pour connaître des infractions commises par les forces de maintien de la paix de l'ONU (A) suscite plus de questions qu'elle n'apporte de réponses (B).

A. Les modalités de création du tribunal international spécial

D'emblée, il faut rappeler que la création d'une juridiction spéciale comme piste de solution à l'impunité des Casques bleus n'a pas été préconisée dans le rapport Zeid dont les recommandations ont été retenues par le Secrétaire général pour constituer la Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les OMP. Cependant, ONU Femmes et quelques experts ont fortement recommandé la mise en place d'une telle juridiction.

En 2015, un groupe d'experts mandatés par l'ONU a dans son rapport préconisé la création d'un «tribunal international spécial pour juger les Casques bleus coupables d'exactions sexuelles, à la suite d'une série de scandales dans les missions de la paix de l'ONU en Afrique.»²⁵⁰ Le rapport avait été présenté par

²⁴⁷ Conseil de sécurité (ONU), 4772^e séance sur le maintien de la paix par les Nations Unies, 12 juin 2003, S/PV.4772, p. 7.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 18.

²⁴⁹ « Le Brésil est préoccupé par le possible renouvellement de la résolution 1422 (2002) exemptant tous les soldats de la paix de la juridiction de la CPI, car nous pensons que les opérations de maintien de la paix et l'institution de la Cour pénale internationale sont deux piliers importants (sic) dans la réalisation des objectifs des Nations Unies. Nous devons veiller à ce que ces deux instruments fonctionnent de manière cohérente en se renforçant mutuellement. Le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la répression des crimes graves ne peuvent être considérés comme des objectifs contradictoires. »

²⁵⁰ AFP, « Casques bleus : des experts favorables à la création d'un tribunal spécial pour les abus sexuels », publié le 12 octobre 2015.

ONU Femmes, entité des Nations Unies chargée de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, créée par la résolution 64/289 de l'Assemblée générale du 02 juillet 2010.

Cette idée a été défendue par Radhika COOMARASWAMY, ancienne représentante spéciale de l'ONU aux questions de violences à l'égard des femmes et des enfants dans les conflits armés. Elle a justifié la mise en place d'une juridiction spéciale par le fait que « seuls les pays dont sont originaires les Casques bleus peuvent actuellement les juger, ce qui n'arrive pas souvent (...) car aucun pays n'aime voir juger ses soldats. »²⁵¹ Certes, le rapport la préconise, mais il ne renseigne pas sur les voies par lesquelles ce tribunal peut naître. Si l'on examine les procédés par lesquels les deux tribunaux pénaux internationaux et la CPI ont été créés, le tribunal international spécial peut être institué soit par un traité international, soit par une résolution des Nations Unies.

Quant au premier mode de création, le traité ou la convention instituant cette juridiction sera conclu conformément au droit des traités contenu dans la Convention de Vienne de 1969. En ce qui concerne la seconde possibilité, il faut rappeler que les deux TPI ont été créés par une résolution du Conseil de sécurité. Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a été créé par la résolution 827 du Conseil de sécurité, adoptée le 25 mai 1993 pour juger des personnes ayant commis des infractions graves au droit international humanitaire (génocide, crimes contre l'humanité, violation des lois et coutumes de guerre, torture).²⁵² Aussi, en 1994, pour punir les crimes graves commis sur le territoire rwandais ou par des citoyens rwandais sur le territoire d'États voisins, il a été créé un tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).²⁵³

Pour le groupe d'experts à l'origine du rapport susmentionné, le meilleur mode de création de ce tribunal international avec pour compétence de juger toutes les catégories des Casques bleus, serait un traité entre États et non une résolution des Nations Unies.²⁵⁴ Toutefois, il faut souligner qu'aucun des deux procédés par lesquels un tel tribunal peut être institué ne garantit a priori son efficacité et impartialité.

B. Les problèmes soulevés par la création du tribunal international spécial

Comme il a été relevé plus haut, l'idée de la création d'une juridiction spéciale pour juger les forces de maintien de la paix de l'ONU suscite plus de questions

²⁵¹ AFP, « Casques bleus : des experts favorables à la création d'un tribunal spécial pour les abus sexuels », *op. cit.*

²⁵² Composé de 11 juges permanents nommés par l'Assemblée générale de l'ONU, et d'un procureur indépendant, ce tribunal a siégé à La Haye.

²⁵³ Les deux TPI ont fermé leurs portes notamment le 31 décembre 2015 pour le TPIR et en décembre 2017, en ce qui concerne le TPIY. Cependant, le Conseil de sécurité a créé le Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012 à Arusha (Tanzanie) et le 1^{er} juillet 2013 à la Haye (Pays-Bas) pour préserver l'héritage des deux TPI et assumer certaines fonctions auparavant assurées par eux.

²⁵⁴ AFP, « Casques bleus : des experts favorables à la création d'un tribunal spécial pour les abus sexuels », *op. cit.*

qu'elle n'apporte de réponses. En effet, pour BENNOUA Mohamed, la création d'une juridiction internationale soulève des problèmes institutionnels car quel que soit le système retenu, il met en cause une des composantes essentielles de la souveraineté²⁵⁵.

L'idée en filigrane de l'institution de la juridiction spéciale par un traité entre États, recommandée par les experts dans le rapport présenté par ONU Femmes, est sans doute d'empêcher la mainmise du Conseil de sécurité. Toutefois, il ne suffit pas qu'une juridiction internationale soit créée par un traité pour que son indépendance soit garantie. Pour preuve, la CPI a bien été instituée par un traité adopté après cinq années de négociations entre les États. Cependant, cela n'a pas empêché le Conseil de sécurité d'interférer dans son domaine de compétence en adoptant la résolution 1422 pour lui demander de n'engager aucune poursuite ni une enquête s'il survenait une affaire concernant les responsables ou les personnels des OMP. Les critiques formulées par certains pays, pour la plupart africains, à l'égard de la CPI étaient bien en lien avec le manque d'indépendance dont elle fait montre.

La vague de retrait du Statut de Rome de la CPI envisagée par certains États et le refus d'autres d'y adhérer constitue la seconde manche du problème de la création du tribunal spécial, qu'il faut relever. À supposer que cette juridiction est à instituer par un traité, il faudrait que les États qui participent aux OMP de l'ONU y adhèrent : tout traité international ne lie que les États qui y sont parties. Il semble peu probable que ces mêmes États qui ont tendance à blanchir les membres de leur contingent accusés d'abus sexuels, accueillent favorablement un tel instrument. Si l'objectivité du Conseil de sécurité venait à être garantie, il paraît approprié de procéder par une résolution, en raison de son caractère contraignant et obligatoire tel qu'il ressort de l'art. 25 de la Charte de l'ONU : « les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

Aussi, l'on se demande si la compétence d'une telle juridiction sera exclusive ou complémentaire à celle des États contributeurs, comme c'est le cas de la CPI. En définitive, tant que les États contributeurs et les Nations Unies ne manifesteront pas une volonté réelle de réprimer les infractions commises par les forces de maintien de la paix, toute mesure prise dans ce sens ne produira pas l'effet escompté.

²⁵⁵ BENNOUA (Mohamed), « La création d'une juridiction pénale internationale et la souveraineté des États », *Annuaire français de droit international*, vol. 36, 1990. p. 299-306.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Réponse aux questions principale et secondaire de savoir comment la responsabilité des forces de maintien de la paix de l'ONU accusées d'abus sexuels est mise en œuvre et si elle est effective, l'étude a montré que les mécanismes y afférents comportent de nombreuses limites. En effet, le constat général qui se dégage de nos jours est que les auteurs de ces infractions font rarement face à la justice répressive.

Il faut dire qu'en l'état actuel des choses, tout semble concourir à l'impunité des forces de maintien de la paix. D'un côté, les États contributeurs, soucieux de préserver leur image et celle des membres de leur contingent, refusent d'engager à leur égard des poursuites, mais ont plutôt tendance à les blanchir. De l'autre, les Nations Unies, craignant de voir chuter la contribution en troupes des États au profit des OMP, n'adoptent pas des mesures contraignantes ou un régime efficace qui garantiraient la répression effective des abus commis. Aussi, les États hôtes des opérations dont les citoyens sont pourtant les victimes de ces infractions sont complètement mis à l'écart de toute la procédure.

Certes, l'engagement des poursuites pénales à l'encontre des forces de maintien de la paix de l'ONU accusées d'abus sexuels est entravé par de nombreux obstacles. Toutefois, l'obstacle majeur réside dans la compétence pénale attribuée exclusivement aux États contributeurs qui, pour des raisons évidentes, refusent de l'exercer. Pour que la politique de « tolérance -zéro » à l'égard de ces infractions prônée par l'ONU produise l'effet escompté, l'Organisation a intérêt à réviser le Mémoire d'accord de contribution et l'Accord sur le Statut des forces, en s'inspirant de l'esprit et de la lettre de la Convention des États Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs forces. En d'autres termes, l'attribution d'une compétence pénale aux pays hôtes des OMP des Nations Unies, dans les mêmes conditions que celles définies par la Convention susmentionnée s'impose comme l'ultime solution à l'impunité des forces de maintien de la paix.

À défaut de dynamiser le régime répressif par la révision de ses mécanismes et par l'attribution d'une compétence pénale aux États hôtes, l'ONU ferait mieux de prévenir la commission de ces infractions, en vertu de l'adage populaire « mieux vaut prévenir que guérir. » Les mesures préventives à prendre pourraient impliquer la formation et la sensibilisation des troupes avant leur déploiement sur la politique de « tolérance -zéro » à l'égard des abus sexuels dans les OMP. Aussi, étant donné que l'exploitation sexuelle est favorisée par le contexte précaire des pays où sont déployées les missions onusiennes, il importe de sensibiliser les populations locales sur l'illicéité de ces pratiques.

En définitive, l'effectivité de toute norme dépend de l'efficacité des moyens utilisés pour sa mise en œuvre. Ainsi, la répression effective des abus sexuels commis par les forces de maintien de la paix dépend largement de la volonté des Nations Unies et des États contributeurs. D'Haïti à la RDC en passant par la Centrafrique, plusieurs en étaient victimes et des enfants y sont issus. Par conséquent, l'on se demande comment l'ONU organise-t-elle leur prise en charge ?

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

KOLB (Robert), *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, 2^e éd, Bruylant, Helbing & Lichtenhahn, 2006, 136 p.

MUGARUKA KABOVI (Michel), *L'ONU face aux victimes, la compétence pénale des États contributeurs de troupes*, Balland, 2019, 233 p.

SANSICO (Virginie), *La Justice du pire. Les cours martiales sous Vichy*, Payot, 2002, 264 p.

THIELEN (Ophélie), *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, L.G.D.J., 2013, 437 p.

ZAŠOVA (Svetlana), *Le cadre juridique de l'action des Casques bleus*, Éditions de la Sorbonne, 2014, 591 p.

II. ARTICLES

ARTICLES SCIENTIFIQUES

BAMBARA (Serge-Théophile), « La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 21-1, 2016, 22 p.

BENNOUNA (Mohamed), « La création d'une juridiction pénale internationale et la souveraineté des États », *Annuaire français de droit international*, vol. 36, 1990. p. 299-306.

BODEAU-LIVINEC (Pierre), « Responsabilité pour faits illicites commis au cours d'opération autorisée par le Conseil de sécurité, Remarques sur quelques problèmes d'attribution » in BANNELIER (K) et PISON (C), dir, *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité*, Pedone, 2014, p. 197-200.

BOILEAU (John), « Casques bleus canadiens en Haïti », *L'Encyclopédie canadienne*, 9 août 2019, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/casque-bleus-canadiens-en-haiti>.

COSTINI (Chloé) & MAILLET (Louise), « Exploitation sexuelle dans le cadre de la MINUSTAH : quel rôle pour les Nations Unies face à l'impunité des Casques bleus en opération de maintien de la paix ? », *Clinique de droit international pénal et humanitaire*, 14 juillet 2020.

CRETIN (Thierry), « La preuve impossible ? De la difficulté d'administrer la preuve des infractions dont sont victimes les mineurs : attentats à la pudeur, violences et mauvais traitements », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1992, n° 1, p. 53-58.

EVOUNA (Aristide), « La responsabilité pénale des Casques bleus », in *Humanité et liberté en Afrique centrale*, Tome 2, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale (UCAC), Juillet 2010, p.129-143.

DEBELLE (François), « Démission en 2016 du lanceur d'alerte, Anders Kompass à l'origine d'un rapport confidentiel sur les abus sexuels », *Centre de ressources collaboratif contre la pédocriminalité* - Jonas, avril 2020, n° 16/65 6 p.

DOMINICÉ (Christian), « Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées », (1999) 45 *A.F.D.I.* 623-628.

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

GESLIN (Albane), « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres », 2005, 3 *R.G.D.I.P.* 539, 544-546.

HARRINGTON (Alexandra), « Victims Of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers And The Role Of Law In Preventing Them In The Future », *Journal of International & Comparative Law* : Vol. 12, 36 p.

KANG-RIOU (Nicolas), « La Cour EDH refuse de contrôler les opérations internationales de maintien de la paix », *L'Europe des libertés*, n° 25 URS.

KRISTAKIS (Théodore) et MOLLAR-BANNELIER (Karine), « Les effets du consentement à l'intervention militaire », *Annuaire français de droit international*, 2004, Vol. 50, n° 1, 103-137.

LANVERS (Marion), « Procédure et enjeux du traitement des allégations d'actes d'abus et/ou d'exploitation sexuels au sein du maintien de la paix de l'ONU. L'exemple de la MINUSCA en République Centrafricaine », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 13, 2018.

MAUMONT (Elodie), « Droit pénal militaire : les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire », *Revue Village de la Justice*, 11 p.

MOMPONTET (Marion), « La responsabilité civile de l'Organisation des Nations Unies. Effectivité et efficacité des mécanismes de réparation offerts pour les personnes privées : le cas des exactions sexuelles commises par les Casques bleus ». *Revue québécoise de droit international*, 2017, 30(1), 41-63. <https://doi.org/10.7202/1053757a>, 24 p.

MOUKALA-MOUKOKO (Corneille), « Le fondement juridique de la responsabilité pénale du dirigeant social : incidences en droit pénal interne et droit pénal des affaires OHADA », *Revue Lexbase Afrique-OHADA*, Douala, 20 mars 2015, 28 p.

NGOUNMEDJE (Firmin), « La responsabilité des organismes de maintien de la paix en droit international », *ADILAAKU. Droit, politique et société en Afrique*, 2022, Vol. 2 n° 2, 26 p.

PALCHETTI (Paolo), « La répartition de la responsabilité pour faits internationalement illicites commis au cours d'opérations multinationales », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 95, 2013, 17 p.

SASS (Claire), « La justice militaire en France », *Archives de politique criminelle*, vol. 29, n° 1, 2007, p. 183-213.

TACHOU-SIPOWO (Alain-Guy), « L'immunité de l'acte de fonction et la responsabilité pénale pour crimes internationaux des gouvernants en exercice. *McGill Law Journal*, 2011, 56 (3), p. 629-672. <https://doi.org/10.7202/1005134ar>

WONDO OMANYUNDU (Jean-Jacques), « Les juridictions militaires en RDC », *Desk Africain d'Analyse Stratégique*, Kinshasa, 2019, n° 13, 09 p.

ARTICLES DE PRESSE

BERTHELIE (Anthony), « Non-lieu pour les soldats français accusés de viol en Centrafrique », *Courrier international*, publié le 15 janvier 2018, consulté le 20 août 2023 à 12h15.

DOUSA (Ony), « Les Casques bleus en Haïti auraient conçu et abandonné 265 enfants », *Journal des femmes*, publié le 24 décembre 2019, <https://www.journaldesfemmes.fr/societe/actu/2599230-onu-casques-bleus-haiti-viol-enfants-abandonnes/>

Journal Le Nouveau Gabon, « Accusations d'abus sexuels : l'enquête préliminaire dédouane le contingent gabonais retiré de la MINUSCA », publié le 08 octobre 2021, <https://www.lenouveaugabon.com/fr/securite-justice/0810-17555-accusations-d-abus-sexuel-l-enquete-preliminaire-dedouane-le-contingent-gabonais-retire-de-la-minusca>

Le Monde, « ONU : le lanceur d'alerte Anders KOMPASS démissionne », publié le 7 juin 2016, consulté le 19 août 2023.

NIBOGARA (Béatrice), « Les victimes et les enfants nés de l'exploitation et abus sexuels sont au cœur de notre attention », *Communiqué de presse du Bureau intégré des Nations Unies en Haïti*, publié le 07 février 2020. <https://binuh.unmissions.org/fr/les-victimes-et-les-enfants-nés-de-l'exploitation-et-abus-sexuels-sont-au-cœur-de-notre-attention>

Radio-Canada, « Pas de sanctions contre des policiers canadiens accusés d'inconduite en Haïti », publié le 17 septembre 2019, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1303238/haiti-canada-policiers-onu-casques-bleus-discipline-enquete>.

III. MÉMOIRES & THÈSES

JOCELYN (Corneille Mélissa), *L'ONU face aux violations des droits de l'homme perpétrés par les Casques bleus : cas d'exploitation et d'abus sexuels*, Mémoire de Maîtrise en Droit international et politique internationale, Université du Québec, mars 2021, 105 p.

KANDOLO (Pierre-Félix), *Du système congolais de promotion et de protection des droits de l'homme*, Mémoire de DEA en droit, Université de Lubumbashi, juillet 2011, 278 p.

PAKAGOCHY (Lapeuno), *La politique étrangère de lutte contre le terrorisme du Tchad au Sahel : analyse de l'intervention militaire au Mali*, Mémoire de Master en relations internationales, Université de Yaoundé II/Soa, 2014-2015, 133.

MANGUEZ (Tanguy), *Casques bleus : opérations de maintien de la paix et responsabilités*, Mémoire de Master en droit, Université Catholique de Louvain, 2014-2015, 81 p.

MOUHAMAN DAHIROU (Dambaba), *La notion d'organe subsidiaire dans la constitution des organisations internationales*, Thèse de doctorat en Relations internationales, Institut universitaire des hautes études internationales de Genève, sous la direction de Georges ABI-SAAD, 2004, 310 p.

NGAMILU (Geoffrey), *Plaidoyer pour une responsabilité intégrée de l'ONU : le cas des opérations de paix*, Mémoire de Maîtrise en Droit international, Université de Montréal, 2011, 299 p.

ROUSSEL (Mélanie), *L'évaluation des allégations d'agression sexuelle chez les enfants*, Mémoire en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en Criminologie, Université de Montréal, avril 2016, 78 p.

IV. INSTRUMENTS JURIDIQUES CONVENTIONNELS

Charte de l'Organisation des Nations Unies, 26 juin 1945.

Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984.

Convention des États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs forces, 19 juin 1951.

Convention européenne des droits de l'homme, 4 novembre 1950.

Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, 9 décembre 1994.

Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946.

Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, 1998.

V. RAPPORTS

Commission des Droits de l'Homme (ONU), *Question de l'administration de la justice par les tribunaux militaires* (rapport présenté par Emmanuel Decaux), E/CN.4/2006/5813 janvier 2006, 65 p.

GAJA (Giorgio), *Sixième rapport sur la responsabilité des organisations internationales*, https://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_597.pdf, 1^{er} janvier 2008, 14 p.

Secrétaire général (ONU) :

- *Rapport sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 20 septembre 1996, N9624940.pdf (un.org), 78 p.

- *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition*, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité S/2004/616, 73 p.

- *Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine*, 23 juin 2016, A/71/99, 169 p.
- *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Rapport présenté par Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, A/59/710, 48 p.

VI. RÉOLUTIONS

Résolution 62/63 de l'Assemblée générale (ONU) sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission, A/RES/62/63, 6 décembre 2007.

Résolution 1422 (2002) du Conseil de sécurité, adoptée à la 4572e séance, le 12 juillet 2002, S/RES/1422.

Résolution 2272 du Conseil de sécurité sur l'exploitation et des abus sexuels visant les soldats de la paix des Nations Unies, S/RES/2272 (2016).

Résolution 2286 du Conseil de sécurité sur la protection du personnel humanitaire en période de conflits armés, S/RES/2286, 3 mai 2016.

RÉSUMÉ

Les opérations de maintien de la paix (OMP) ont été créées pour maintenir la paix et la sécurité internationales, conformément au Chapitre VII de la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cependant, ces dernières années, leur crédibilité a été entachée par plusieurs scandales d'abus sexuels commis notamment en Haïti, en République Centrafricaine et en République Démocratique du Congo. Malgré l'adoption par l'ONU de la politique « tolérance - zéro » à l'égard de ces infractions, le phénomène perdure et le constat général qui se dégage est que leurs auteurs font rarement face à la justice répressive. Si l'impunité des Forces de maintien de la paix est expliquée par l'immunité absolue dont elles bénéficient et qui les place sous la juridiction exclusive de leur pays, elle résulte aussi de la réponse inappropriée des Nations Unies. La résolution du problème suppose la révision du régime actuel de responsabilité des Forces de maintien de la paix en optant pour des mécanismes plus efficaces, par exemple ceux fournis par la Convention des États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces de 1951.

Mots clés : responsabilité, impunité, ONU, abus sexuel, forces de maintien de la paix, immunité, accord.

ABSTRACT

Peacekeeping operations (PKOs) were created to maintain international peace and security in accordance with Chapter VII of the United Nations Charter. In recent years, however, their credibility has been tarnished by few sexual abuse scandals, notably in Haiti, the Central African Republic and the Democratic Republic of Congo. Despite the UN's adoption of a "zero tolerance" policy towards these offences, the phenomenon persists, and the general observation is that the perpetrators rarely face repressive justice. While the impunity of peacekeeping forces is explained by the absolute immunity they enjoy, which places them under the exclusive jurisdiction of their country, it is also the result of the United Nations' inappropriate response. Solving the problem requires a revision of the current system of accountability for peacekeeping forces, opting for more effective mechanisms, such as those provided by the 1951 Convention of the States Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces.

Keywords: *accountability, impunity, UN, sexual abuse, peacekeeping forces, immunity.*

