

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 ? - Partie I

Par:

[Chloé Costini](#)

[Louise Maillet](#)

Language French

Le:

14 July 2020

Introduction

Selon un [article](#) du 16 septembre 2019, plusieurs policiers canadiens déployés lors de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) ayant adopté des comportements sexuels inappropriés ont été rapatriés sans être inquiétés par la justice. Cela nous questionne sur l'effectivité des poursuites pénales des crimes de violence sexuelle commis par les membres des opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations Unies.

Le [nombre élevé d'OMP](#) pour lesquelles des actes d'exploitation et d'abus sexuels (EAS) ont été rapportés témoigne du caractère récurrents, voire endémique, de ces comportements. Au-delà de la survenance de tels actes, les Nations Unies semblent incapables de punir et de prévenir la survenance des crimes sexuels lors des OMP. Cela mène à un sentiment justifié [d'impunité des Casques bleus](#), affectant la légitimité et la crédibilité des missions menées par l'organisation des Nations Unies (ONU).

En 2014, 51% des allégations d'EAS signalées à l'ONU provenaient de deux missions: la mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) et la MINUSTAH, avec [treize allégations chacune](#). Il paraît pertinent de se pencher sur le cas de la MINUSTAH, notamment car elle intervient après le conflit armé ayant eu lieu en Haïti, et non pendant, ce qui rend peut-être encore plus interpellant ce genre d'inconduites, que l'on retrouve essentiellement en temps de guerre.

Dans le cas d'Haïti, les allégations communiquées aux Nations Unies en relation portaient majoritairement sur des actes d'exploitation sexuelle ([ici](#) ; annexe 2 ci-dessous). Nous nous pencherons donc exclusivement sur ce pan de la violence sexuelle, qui s'entend par «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» ([ici](#)).

Les OMP sont majoritairement composées du personnel militaire et policier fourni par les États membres ([ici](#)). Celui-ci constitue également quasiment l'ensemble des individus visés par des plaintes d'exploitation sexuelle ([ici](#)). Or, l'ONU étant dénuée de compétence pénale, les États fournisseurs détiennent une compétence exclusive afin d'engager des poursuites pénales à l'égard de leurs troupes ([ici](#)). Pourtant, la prise en considération de la problématique par les États contributeurs n'est pas à la hauteur de l'étendue de sa gravité ([ici](#)). Selon les chiffres de l'ONU concernant la MINUSTAH, sur les quarante-trois cas d'exploitation sexuelle reconnus comme «substantiels» entre 2010 et 2018, trente-deux actions ont été adoptées par les États afin de réagir aux actes commis par leur personnel militaire ou policier (annexe 4 ci-dessous). Parmi ces procédures, huit impliquent des peines de prison sans que soit précisée la durée de privation de liberté, quatorze représentent des actions autres que pénales, c'est-à-dire qu'elles mènent à des sanctions disciplinaires, administratives ou financières, lorsque les affaires ne sont pas la majorité du temps simplement rejetées, et dix sont encore en cours (annexe 4 ci-dessous). En outre, le nombre de plaintes dites «substantielles» (voir annexe 3 ci-dessous) n'est absolument pas représentatif de [l'étendue de la problématique](#), puisque selon un [rapport](#) du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), deux-cent trente et un individus auraient admis avoir eu des relations transactionnelles avec du personnel de la MINUSTAH en vue d'obtenir des ressources financières ou matérielles (bijoux, vêtements, parfum, téléphone portable, etc.). Un [rapport interne des Nations Unies obtenu par l'Associated Press](#) atteste également «[qu']au moins 134 Casques bleus sri-lankais ont exploité neuf enfants entre 2004 et 2007» en Haïti sans être inquiété par la justice, bien qu'ils aient été [rapatriés en 2007](#).

Face à la problématique des EAS, l'ONU répond dès 2003 par la mise en œuvre d'une politique de «tolérance zéro», réaffirmée régulièrement depuis. Le Secrétaire Général publie également des [rapports annuels](#) sur la question depuis 2004. Au-delà de la répression, l'organisation s'est attelée à endiguer la survenance systémique d'actes d'exploitation sexuelle à travers la formation des casques bleus. L'ONU a aussi développé des campagnes de sensibilisation des populations locales prometteuses. Il serait donc faux d'affirmer que l'ONU demeure entièrement passive face à l'exploitation sexuelle commise par le personnel des OMP. Cependant, malgré sa volonté affichée de lutter contre celle-ci, elle reste incapable d'enrayer ce phénomène. Ainsi, les campagnes de prévention onusiennes n'ont pas empêché la survenance d'allégations d'exploitation sexuelle jusqu'en 2018 (annexe 2 ci-dessous), et l'exploitation sexuelle d'enfants haïtiens n'a mené à [aucune arrestation](#).

Si les États fournisseurs sont les premiers responsables des poursuites de leurs nationaux, il est désormais nécessaire que les Nations Unies mettent en œuvre une réelle politique de tolérance zéro, accompagnée de solutions concrètes afin de favoriser les poursuites pénales et de prévenir en amont la survenance des actes d'exploitation sexuelle. L'organisation doit favoriser par son action un changement de comportement des États fournisseurs de contingents. Mais il est aussi indispensable qu'elle renforce son propre mécanisme de traitement des plaintes et d'enquête. Parallèlement, le travail préventif des Nations Unies est essentiel, et les risques d'exploitation sexuelle, tout comme la formation des Casques bleus et la sensibilisation de la population locale, doivent être pris en compte lors de l'organisation de la mission afin d'empêcher la survenance de tels crimes.

Il s'agira alors d'étudier quels sont les moyens et les mesures à disposition des Nations Unies afin de favoriser une prévention et une répression effective des actes d'exploitation sexuelle des Casques bleus.

D'une part, il est impératif pour les Nations Unies de combattre l'impunité et d'encourager la répression pénale par l'adoption d'une réglementation plus adaptée à la mise en œuvre de poursuites pénales et de mécanismes de contrôle effectifs. D'autre part, il est également indispensable de développer la prévention auprès des casques bleus et des populations locales.

Partie 1 : La nécessité d'une réglementation accrue des Nations Unies concernant la répression pénale de l'exploitation sexuelle: une réponse efficace face à l'impunité

Les Nations Unies ont un large rôle à jouer dans la mise en œuvre de sa politique de tolérance zéro, notamment par l'élaboration d'une réglementation unifiée et contraignante et de mécanismes de contrôle. La coopération et la circulation d'information entre l'ONU et les États contributeurs, tout comme la qualité des enquêtes de l'ONU, doivent être améliorées. Enfin, il faut considérer la possibilité de créer des organes *in situ* chargés des poursuites pénales au sein des OMP.

1.1 Le développement d'un contrôle effectif de la part Nations Unies sur la mise en œuvre des poursuites pénales par les États

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 pénales ([ici](#)). Ainsi, il paraît incontournable de pousser les États à aligner leur droit et leurs procédures concernant les actes d'exploitation sexuelle ([ici](#)) afin d'opérer une [homogénéisation](#) des règles applicables aux Casques bleus.

Un [Pacte](#) volontaire relatif à la prévention et au règlement de la question des EAS a déjà été proposé aux États membres par le Secrétaire général en 2017. Toutefois, le contenu de ce document [n'est pas public](#). Sur les [neuf États](#) impliqués dans des allégations d'exploitation sexuelle en Haïti, [sept](#) en sont signataires, comme le Canada. Pourtant, certains policiers canadiens déployés lors de la MINUSTAH [n'ont fait l'objet d'aucune poursuite pénale](#) lors de leur rapatriement. Ce pacte n'est en substance qu'un engagement politique, dénué d'influence concrète sur l'effectivité des poursuites pénales menées par les États.

Afin d'élaborer une réglementation plus contraignante, le Comité spécial sur la question de la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission (Comité spécial) a [évoqué l'idée](#) d'une convention internationale imposant aux États «d'exercer leur compétence quand la personne soupçonnée

serait un de leurs nationaux ou se trouverait sur leur territoire et qu'ils décideraient de ne pas l'extrader». [Le rapport Zeid](#) recommande d'ailleurs, dès 2005, l'établissement de la compétence universelle pour les crimes commis lors d'OMP. Bien qu'une majorité d'États [semble favorable](#) à une telle convention, ces derniers sont [opposés](#) à ce que celle-ci s'applique aux forces militaires et policières au regard de leur statut particulier. Cela créerait donc une situation «[deux poids deux mesures](#)» avec les autres membres des OMP.

Outre l'hétérogénéité des réglementations nationales, les États contributeurs se heurtent à des difficultés pratiques. Ils doivent en effet mener des enquêtes sur des actes ayant eu lieu en dehors de leur territoire, impliquant des délais prolongés. Or, ceux-ci induisent un risque de perte de preuve, et risquent d'affecter le fait que justice soit faite et soit vue comme ayant été faite, encourageant ainsi les coupables à perpétuer leurs comportements ([ici](#)). Néanmoins, 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.

Afin de responsabiliser les États contributeurs, les Nations-Unis ont mis en place à partir de 2015 une politique de [Naming and Shaming](#) en publiant la nationalité des auteurs d'EAS. Cependant, cette initiative est tardive dans le cas de la MINUSTAH, puisque les abus sexuels y ont débuté dès 2004. De plus, lorsque l'ONU transmet une allégation à un État, celui-ci doit en théorie faire savoir à l'organisation dans les dix jours ouvrés qu'il compte ouvrir une enquête et exercer sa compétence ([ici](#)). Mais bien que le Conseil de sécurité ait exhorté dans sa [résolution 2272](#) les pays fournisseurs à prendre des mesures pour traduire en justice les responsables et à signaler les mesures adoptées, il n'existe aucune obligation formelle contraignant les États à fournir à l'ONU des informations sur les poursuites pénales qu'ils engagent^[1]. Pour la MINUSTAH, un bon nombre de communications sont restées sans réponse (annexe 2 ci-dessous), et les États n'ont témoigné aucune volonté de poursuivre leurs propres troupes, comme le démontre [l'exemple du Sri Lanka](#).

Selon la [résolution 2272](#), un État fournisseur ne donnant pas suite aux allégations qui lui sont transmises devrait voir toutes ses unités militaires et policières remplacées. Or, l'ONU dépend de la volonté des États contributeurs, puisqu'elle n'a pas de troupes propres. De telles mesures risquent de décourager les États à fournir du personnel. De plus, il est probable qu'au regard des délais d'enquête, les effectifs militaires et policiers ne soient plus présents dans l'État hôte. Il est alors nécessaire de mettre en place une gestion rapide des allégations ([ici](#)). Il est possible d'envisager des sanctions pécuniaires envers les États qui ne rempliraient pas leurs obligations d'enquête et de poursuite ([ici](#)). Cependant, cette contrainte financière opposée aux États pourrait également les rendre réticents à fournir du personnel.

Vanessa Kent relève l'importance de la coopération des États avec les Nations Unies^[2]. Nous pouvons alors penser à un système de rapport périodique des États à l'égard d'une institution des Nations Unies, comme le BSCI. Dans un certain délai, l'État contributeur serait obligé d'informer l'organisation de l'état de son droit positif sur la répression de l'exploitation sexuelle, et devra justifier qu'il punit tous les actes qualifiés comme tels par la réglementation de l'ONU. Un [rapport de 2015](#) du BSCI propose de l'autoriser à donner conseil aux autorités nationales en matière d'enquête. Selon ce rapport, le *Memorandum of understanding* (MOU), entente entre l'ONU et l'État contributeur afin de régir la mission, devrait définir des standards minimums d'enquête, notamment une période limite pour réaliser l'enquête. Le département des OMP devrait renforcer les mesures qui peuvent être prises face à un État qui ne se conforme pas aux impératifs de l'ONU. Créer une instance de contrôle, mais également de conseil, au sein des institutions de l'ONU concernant les réponses que donnent les États membres aux allégations d'exploitation sexuelle favoriserait largement l'effectivité des poursuites pénales ([ici](#)).

Ainsi, la conclusion d'une convention onusienne établissant une obligation *aut dedere aut judicare*, c'est-à-dire l'obligation d'extrader ou de poursuivre, pourrait renforcer l'effectivité des poursuites pénales contre les auteurs d'EAS au sein des OMP, notamment en permettant à l'État hôte d'engager la responsabilité d'un État contributeur qui ne respecterait pas son obligation de poursuivre. En outre, la coopération entre les États et les Nations Unies doit aussi être largement étendue. Sur ce point, la responsabilisation ne vise pas uniquement les États, puisque l'ONU doit également adapter ses propres mécanismes.

1.2 Le rôle déterminant des Nations Unies dans la bonne administration des plaintes et des enquêtes

Il est nécessaire de favoriser la coopération et la circulation d'information entre les enquêtes préliminaires des Nations Unies et les États contributeurs. Ici, il ne s'agit pas de faire pression sur les États, mais bien d'appuyer la responsabilité des Nations Unies quant à la bonne tenue des enquêtes.

Les allégations d'exploitation sexuelles sont communiquées en premier lieu aux autorités de la mission, qui renvoient les plaintes au BSCI. Ce dernier enregistre la plainte et détermine si elle doit donner lieu à une enquête ([ici](#)). Or, le [rapport du BSCI](#) met en lumière que les délais longs des enquêtes préliminaires minent la poursuite des actes d'exploitation sexuelle. En 2014, la moyenne de délai entre la réception d'une plainte et la remise d'un rapport était de [12,9 mois](#). Le [rapport Zeid](#) déplorait que les éléments de preuve fournis par les comités d'enquêtes des missions aux États étaient insuffisants au regard de leur droit interne pour être exploités dans une procédure judiciaire, ou n'étaient pas recueillis de façon conforme à leur législation. Toujours selon le [rapport Zeid](#), l'ONU ne communique pas toujours l'intégralité du dossier d'enquête, adoptant une politique de non-communication des informations qui pourraient être utilisées par des tiers contre elle.

Afin de favoriser une prise en compte réelle de l'étendue de l'exploitation sexuelle en Haïti, qui est de toute évidence [sous-estimée](#), la procédure de plainte doit être adaptée aux besoins de la population locale. Cette procédure de plainte, pour être effective, devrait être [accessible et suffisamment documentée](#) auprès des populations locales. Ces dernières doivent être informées de l'existence de normes relative aux EAS et d'un mécanisme de plainte. Celui-ci doit être appuyée par une structure compétente pour recevoir ces plaintes et y donner suite le plus rapidement possible, capable d'assurer l'anonymat et la protection des victimes. En outre, chaque témoignage et chaque plainte doivent être pris au sérieux. Pour cela, le personnel doit être formé afin de créer un environnement sécurisant pour les victimes.

La preuve n'est pas toujours facile à obtenir ni conserver en matière d'infraction sexuelle ([ici](#)), notamment lorsque les actes sont poursuivis hors du lieu où ils ont été perpétrés. Or, le [BSCI](#) note un manque de ressources qui impacte négativement la qualité des preuves obtenues. L'organisation devrait donc favoriser le recours à des méthodes d'investigation modernes et efficaces, notamment en termes d'identification ([ici](#)), et surtout agir avec professionnalisme et efficacité pour que des poursuites pénales puissent être engagées par les États ([ici](#)). Bien qu'il soit de la responsabilité des États d'envoyer le plus rapidement possible des enquêteurs nationaux, il appartient aux Nations Unies d'employer des enquêteurs professionnels. [Le rapport Zeid](#) recommande donc au Secrétaire général de créer des corps d'enquêteurs professionnels permanents, indépendants de la mission. La coopération entre ces enquêteurs et les enquêteurs du pays fournisseur de contingent devrait être primordiale, afin d'assurer à cet État l'accès à tous les éléments de preuve de façon à ce qu'il puisse les utiliser en conformité avec son droit interne. Il pourrait aussi être judicieux de favoriser des équipes d'enquête majoritairement composée de femmes, puisque les victimes sont le plus souvent des femmes et des filles ([ici](#)). Cela est d'autant plus pertinent lorsque la mission œuvre dans des pays où les discussions concernant le viol sont particulièrement taboues, comme en Haïti ([ici](#)).

Il est indispensable que les enquêtes préliminaires relèvent tous les éléments de preuve nécessaires à la mise en œuvre d'une procédure pénale, et adaptent leur prise en charge des plaintes et leur conservation des preuves. Afin de favoriser une telle effectivité, la mise en œuvre de poursuites sur place devrait être envisagée.

1.3 La mise en œuvre d'institutions propres aux opérations de maintien de la paix facilitant l'efficacité des poursuites pénales

Aujourd'hui, l'entière responsabilité des poursuites pénales relatives aux forces militaires et policières repose sur les États contributeurs. Or, l'immunité de celles-ci constitue un [facteur important](#) expliquant l'impunité des auteurs d'EAS. Ne serait-il donc pas pertinent, au vu des difficultés soulevées précédemment, de mettre en place des mécanismes de poursuites pénales propres à chaque OMP ?

Depuis 2016, un [enquêteur national](#) de chaque État contributeur est envoyé au sein des OMP. Cependant, il serait possible d'aller plus loin et de donner une compétence pénale à des institutions *ad hoc*. La création de cours martiales *in situ* a déjà été suggérée dans le [rapport Zeid](#), dans le [rapport du BSCI](#) et par le [Secrétaire général](#). Une telle recommandation était [rappelée en 2018](#) par l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mais elle n'a jamais été concrétisée.

Pourtant, de telles juridictions présenteraient des avantages non-négligeables. D'une part, ces cours martiales se trouveraient sur le territoire de l'État hôte, permettant de remédier aux difficultés rencontrées actuellement en matière de preuve ([ici](#)). Cela faciliterait également l'accès aux témoins ([ici](#)). Le contact avec la population locale serait encouragé par un accès direct aux victimes, facilitant ainsi la transparence des poursuites. Par exemple, dans [le cas d'un garçon haïtien](#) victime de viol, les Casques bleus uruguayens impliqués ont été libérés, faute de localiser la victime, alors que cette dernière alléguait que jamais il ne lui avait été demandé de témoigner. La tenue de poursuites *in situ* permettrait également que les populations soient témoins de la justice. Nous avons soulevé les problèmes de manque d'indépendance et de conflit d'intérêt impliqués par la compétence exclusive des États fournisseurs. Or, la mise en place de cour *in situ* serait un moyen de contrôler l'indépendance des juges quant à la nationalité des prévenus. Les juges pourraient en effet être de nationalités multiples, et la règle pourrait être qu'un juge ne puisse pas statuer sur le cas d'un militaire de même nationalité.

Cependant, la création de telles cours soulève également des questionnements, notamment sur le droit applicable. En cas d'application du droit selon la nationalité du prévenu, les règles de droit changeraient pour chaque personne de nationalité différente alors même que la situation serait substantiellement la même. L'application du droit de l'État hôte apporterait beaucoup de difficulté. Dans le cadre des OMP, les États font souvent face à une défaillance de leur système juridique. Cependant, dans le cas d'Haïti, le droit interne qualifie de viol toute relation sexuelle avec une personne âgée de moins de 18 ans ([ici](#)). La solution la plus réalisable serait toutefois que les États adoptent ensemble un «code pénal propre aux missions» ([ici](#)). C'est dans cette logique que la signature d'une convention internationale onusienne serait pertinente, afin de créer un cadre juridique international uniforme imposant aux États de transposer ces règles dans leur droit interne. Une telle convention serait également un moyen efficace de contrer le risque que le Casque bleu incriminé ne soit plus présent sur le territoire de l'État hôte, en imposant une obligation d'extradition en cas d'absence de poursuite.

Actuellement, cette idée ne fait pas consensus entre les États membres, notamment «en raison de l'incompatibilité avec certains systèmes juridiques nationaux» ([ici](#)). En effet, dans le cadre d'une cour martiale *in situ*, l'État hôte de l'OMP devra accepter une telle création sur son territoire, et les États fournisseurs de contingent devront accepter sa compétence pour juger de ses nationaux. Nous pouvons soulever que la mise en œuvre de juridictions, qu'elles soient internationales ou militaires, exige toujours une adaptation des droits nationaux afin d'établir la compétence et l'uniformisation des droits. Cela serait d'ailleurs un moyen efficace d'homogénéiser les droits internes face aux problèmes endémiques d'exploitation sexuelle dans le cadre des OMP.

Ainsi, malgré quelques difficultés, la création d'organes judiciaires propres aux OMP afin d'engager des poursuites pénales à l'encontre des auteurs d'exploitation sexuelle, telles que des cours martiales *in situ* ou bien une juridiction hybride, pourrait être une solution afin d'endiguer le problème de l'impunité des Casques bleus. De telles institutions, couplées à la signature d'une convention internationale, pourraient contribuer à mettre en œuvre une répression effective sous l'égide des Nations Unies.

Après avoir analysé différentes solutions onusiennes pour renforcer la répression des actes d'exploitation sexuelle, il faut s'attarder sur la prévention réalisée par les Nations Unies. Au regard du bilan dramatique de cas d'exploitation sexuelle en Haïti au cours de la MINUSTAH, il apparaît que les efforts de prévention onusiens sont à développer. Plusieurs pistes de travail ont été couvertes par les Nations Unies, certaines plus que d'autres. Il s'agit donc de voir comment chaque pan de la prévention pourrait être exploité à son maximum afin d'empêcher qu'un tel constat se reproduise au cours de prochaines OMP et que la légitimité des missions onusiennes soient remise en cause.

[1] Vanessa KENT, «Protecting Civilians from UN Peacekeepers and Humanitarian Workers: Sexual Exploitation and Abuse» dans Chiyuki Aoi, Cedric de Coning et Ramesh Thakur, dir., *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, United Nations University Press, (2007), à la p.60.

[2] KENT, *supra* note 1.

Les réflexions contenues dans ce billet n'appartiennent qu'à leur(s) auteur(s) et ne peuvent entraîner ni la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Chaire de recherche du Canada sur la justice pénale internationale et les droits fondamentaux, de la Faculté de droit de l'Université Laval, de l'Université Laval ou de leur personnel respectif, ni des personnes qui ont révisé et édité ces billets, qui ne constituent pas des avis ou conseils juridiques.

Sujet:

[Organisation des Nations Unies](#)