



## Assemblée générale

Distr. générale  
23 juin 2016  
Français  
Original : anglais

---

**Soixante et onzième session**  
Point 145 de la liste préliminaire\*  
**Aspects administratifs et budgétaires du financement**  
**des opérations de maintien de la paix des Nations Unies**

### **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**

#### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine, établi en application de la résolution 70/286 de l'Assemblée générale.

---

\* A/71/50.



## **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 : « Lutter contre l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les soldats de la paix »**

### *Résumé*

#### **Introduction**

Lorsque des soldats de la paix exploitent la vulnérabilité des populations qu'ils ont été chargés de protéger, ils trahissent fondamentalement la confiance de celles-ci. Lorsque la communauté internationale ne prête pas assistance aux victimes ou ne prend pas de mesures pour faire en sorte que les auteurs répondent de leurs actes, la trahison est encore plus grave.

Au printemps de 2014, des allégations faisaient état du fait que des forces internationales affectées dans une mission de maintien de la paix en République centrafricaine s'étaient livrées à des sévices sexuels sur la personne d'un certain nombre de jeunes enfants en échange de nourriture ou d'argent. Les auteurs présumés étaient, dans une large mesure, des membres d'une force militaire française dénommée force Sangaris, qui participait au maintien de la paix sur autorisation du Conseil de sécurité, mais n'était pas placée sous le commandement de l'ONU.

De graves lacunes ont été relevées dans la façon dont les organismes des Nations Unies ont réagi face aux allégations. Le chef de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) n'a pris aucune mesure pour donner suite aux allégations; il n'a pas demandé à la force Sangaris de prendre des dispositions pour faire cesser les sévices, ni ordonné que les enfants soient hébergés dans un lieu sûr. Il n'a pas non plus donné instruction à ses subalternes de signaler les allégations aux échelons supérieurs du système des Nations Unies. Parallèlement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le personnel des Nations Unies chargé des droits de l'homme en République centrafricaine n'ont pas veillé à ce que les enfants reçoivent les soins médicaux et l'aide humanitaire voulus ni pris des mesures pour protéger les autres victimes potentielles identifiées par les enfants qui avaient initialement fait ces allégations.

Au lieu de cela, les informations concernant les allégations ont circulé d'un service à l'autre, d'une boîte de réception à l'autre, dans de nombreux bureaux de l'Organisation des Nations Unies, personne ne voulant prendre la responsabilité de donner suite aux graves violations des droits de l'homme qui avaient été signalées. En effet, même lorsque le Gouvernement français a pris connaissance des allégations et a sollicité la coopération du personnel de l'ONU dans son enquête, il a fait face à de la résistance et ses demandes se sont enlisées dans les formalités. Manifestement très préoccupé par la question de savoir si les allégations avaient fait l'objet de fuites dont auraient bénéficié les autorités françaises, le personnel de l'ONU a privilégié les procédures plutôt que l'action. Le bien-être des victimes et la responsabilité des

auteurs de ces actes semblaient pratiquement absents de ses préoccupations. Dans l'ensemble, la réaction de l'Organisation a été parcellaire et marquée par les lourdeurs administratives, et n'a pas satisfait aux exigences du mandat fondamental de l'ONU, qui est de lutter contre les violations des droits de l'homme.

Le présent rapport, dans lequel ces lacunes sont examinées et des réformes recommandées en vue de prévenir à l'avenir les cas de violences sexuelles commises par des soldats de la paix, offre l'occasion à l'ONU d'adopter une approche nouvelle et d'entreprendre de véritables réformes institutionnelles. Pour que la politique de tolérance zéro du Secrétaire général devienne réalité, l'ensemble des Nations Unies – y compris les pays fournisseurs de contingents – doit reconnaître que les sévices sexuels perpétrés par des soldats de la paix ne relèvent pas simplement de la discipline; ce sont des violations des droits fondamentaux des victimes et, dans bien des cas, des violations du droit international humanitaire et du droit pénal. Que les soldats de la paix agissent sous le commandement direct de l'ONU ou non, les victimes doivent être la priorité de l'ONU.

L'ONU doit reconnaître en particulier que dès que des cas de violence sexuelle imputables à des soldats de la paix lui sont signalés, elle se doit d'exécuter son mandat relatif aux droits de l'homme, qui consiste à protéger les victimes, mener des enquêtes, signaler les violations des droits de l'homme et y donner suite, et de prendre des mesures visant à amener les auteurs à répondre de leurs actes. Si des mesures concrètes ne sont pas prises pour remédier aux actes répréhensibles commis par ceux-là mêmes qui ont été envoyés pour protéger les populations vulnérables, la crédibilité de l'Organisation et l'avenir des opérations de maintien de la paix seront mis en péril.

#### **Aperçu général des allégations**

Entre mai et juin 2014, une spécialiste des droits de l'homme en service à la MINUSCA et un agent local de l'UNICEF ont interrogé six jeunes garçons. Les enfants ont indiqué qu'ils avaient subi des sévices sexuels de la part de membres des forces internationales de maintien de la paix ou qu'ils avaient vu d'autres enfants subir les mêmes actes. Dans la plupart des cas, les auteurs présumés provenaient de la force française Sangaris. En échange, les enfants recevaient de petites quantités de nourriture ou de l'argent. Tous les incidents se sont produits entre décembre 2013 et juin 2014, près du camp de déplacés de M'Poko à Bangui. Dans certains cas, les enfants ont également fourni des renseignements détaillés concernant les auteurs, notamment des noms et certaines caractéristiques particulières telles que des tatouages, des piercings et les traits du visage.

Il ressort des informations communiquées par les enfants qu'il ne s'agissait probablement pas de cas isolés. Ainsi, certains enfants ont dit avoir été témoins du viol d'autres enfants (qui n'ont pas été interrogés par la spécialiste des droits de l'homme); selon d'autres, il était notoire qu'on pouvait obtenir de la nourriture auprès de certains soldats de Sangaris, à condition de se soumettre à des sévices sexuels en échange. Dans plusieurs cas, des soldats auraient acquiescé à ces actes ou se seraient coordonnés entre eux, par exemple en emmenant un enfant à la base, au vu des gardes, là où la présence de civils n'était pas autorisée, ou en appelant les enfants pour leur dire de s'approcher (preuve que les auteurs ne craignaient pas d'être pris). En résumé, si les allégations étaient corroborées par une enquête plus poussée, elles pourraient indiquer une pratique systématique de la violence sexuelle

commise sur la personne d'enfants par certaines forces de maintien de la paix en République centrafricaine.

### **Réaction initiale de l'Organisation des Nations Unies face aux allégations sur le terrain**

#### *Harmonisation des politiques de l'Organisation applicables à la violence sexuelle*

Comme il a été indiqué plus tôt, la réaction de l'ONU face aux allégations a été loin d'être appropriée. De l'avis 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, cela tient, en partie, à une méconnaissance fondamentale, de la part du personnel de l'ONU, des obligations qui incombent à l'Organisation de répondre aux cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles commis par des soldats de la paix.

Lorsque des allégations de sévices sexuels commis par des soldats de la paix sont portées à la connaissance de l'Organisation, deux cadres d'action peuvent s'appliquer. Le premier est constitué par les politiques adoptées par le Secrétaire général expressément pour faire face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles commises par le personnel des Nations Unies et le personnel apparenté, y compris les contingents sous commandement de l'ONU. Ces politiques ne s'appliquent pas aux soldats qui ne sont pas placés sous le commandement de l'ONU. La force Sangaris, par exemple, n'est pas visée par ces politiques. Celles-ci portent principalement sur les aspects de l'inconduite qui relèvent de la discipline. Elles ne confèrent pas à l'ONU le pouvoir de tenir les auteurs responsables de leurs actes; une fois l'affaire confiée au pays fournisseur de contingents, l'Organisation ne joue qu'un rôle limité. Vu que, trop souvent, ces pays n'informent pas les victimes ou la population civile locale des mesures qu'ils ont prises pour poursuivre les auteurs de ces actes – ou même si des mesures ont été prises – les victimes ont souvent l'impression que les soldats de la paix peuvent agir en toute impunité, quel que soit leur comportement criminel, ce qui est préjudiciable non seulement pour les victimes, mais aussi pour la relation entre la population civile et l'ONU.

Le deuxième cadre d'action découle du mandat des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, qui trouve son origine dans le préambule de la Charte des Nations Unies et qui est mis en œuvre au moyen de résolutions du Conseil de sécurité et de politiques de l'ONU. Alors que les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles sont axées sur l'auteur de l'infraction, les politiques relatives aux droits de l'homme visent d'abord les victimes. Le cadre d'action relatif aux droits de l'homme prend effet lorsqu'une victime signale à l'ONU qu'elle a subi une violation des droits de l'homme, quel que soit l'organisme auquel appartient l'auteur de l'infraction. Dans ce cas, l'ONU a l'obligation d'enquêter sur l'incident, de signaler toute violation, de protéger la victime et de concourir à établir les responsabilités. Vus sous l'angle des politiques relatives aux droits de l'homme, les actes de violence sexuelle perpétrés par des soldats de la paix en période de conflit ne constituent pas simplement des affaires disciplinaires, mais de graves violations des droits de l'homme.

Pendant l'examen, il est apparu clairement qu'aux yeux d'un grand nombre de fonctionnaires des Nations Unies, les politiques relatives aux droits de l'homme ne s'appliquent pas aux allégations faisant état de violences sexuelles commises par des

soldats de la paix. De ce fait, lorsqu'il est allégué qu'un soldat de la paix n'étant pas sous le commandement de l'ONU a agressé sexuellement un civil (et que les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles ne s'appliquent pas), certains membres du personnel des Nations Unies estiment que l'Organisation n'a ni l'obligation, ni le pouvoir, de réagir aux actes de violence sexuelle signalés. De l'avis du Groupe, il s'agit d'une méprise fondamentale, qui ne tient pas compte du fait que les politiques de l'Organisation en matière de droits de l'homme s'appliquent que celles relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles entrent ou non en jeu également. Afin d'écartier toute ambiguïté, l'ONU doit harmoniser ses politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et celles relatives aux droits de l'homme pour qu'il soit clair qu'elle a l'obligation de réagir vigoureusement aux allégations faisant état d'actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix, qu'il s'agisse de forces placées sous son commandement ou non. Cela est d'autant plus approprié que l'Organisation a récemment réaffirmé son mandat en matière de droits de l'homme dans son initiative Les droits de l'homme avant tout. En effet, pour les victimes d'actes de violence sexuelle, il est indifférent que l'auteur de l'infraction porte un casque bleu ou non. Dans un cas comme dans l'autre, celui-là même qui a reçu l'autorisation de l'ONU de protéger les civils s'est rendu coupable d'abus de confiance.

#### *Enquête, signalement et suivi*

Lorsque l'ONU reçoit des informations faisant état de violations des droits de l'homme, elle a le devoir, au titre de ses politiques relatives aux droits de l'homme, de mener des enquêtes, de signaler ces violations et d'y donner suite. Ce sont là des obligations interdépendantes qui visent à terme à faire en sorte que non seulement l'Organisation surveille les violations des droits de l'homme, mais aussi qu'elle prenne activement des dispositions pour intervenir afin de mettre fin aux atteintes et d'amener les auteurs à répondre de leurs actes.

En République centrafricaine, toutefois, l'ONU a failli à ces obligations à bien des égards, et de façon significative. Par exemple, si l'UNICEF et la Section des droits de l'homme et de la justice de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINUSCA) ont pris des mesures en vue d'interroger certains des enfants qui avaient signalé des sévices, la Section n'a pas mené d'enquête suffisamment approfondie sur ces allégations. Étant donné que les informations communiquées par les enfants laissaient entrevoir la possibilité d'une pratique plus généralisée de violence sexuelle par certains membres des forces internationales de maintien de la paix, une enquête plus poussée s'imposait. La Section n'a pas non plus signalé les allégations comme il se doit. Elle a, en particulier, délibérément décidé de ne pas les signaler de toute urgence au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme à Genève. Plutôt que de présenter un rapport d'urgence sur les allégations au Haut-Commissaire, ce qui aurait été une mesure appropriée compte tenu de la gravité des allégations et du fait que les sévices semblaient se poursuivre, la Section les a occultées en les signalant dans le cadre de rapports thématiques de portée générale, dans lesquels figuraient également des données détaillées sur de nombreuses autres violations graves des droits de l'homme commises par d'autres membres des forces internationales. Malheureusement, cette stratégie a été efficace : les rapports, y compris les allégations qu'ils contenaient, ont largement été ignorés au sein de l'ONU, jusqu'à ce que l'affaire attire l'attention des médias internationaux.

D'autres responsables de l'ONU n'ont pas non plus donné suite aux allégations comme il se doit. Bien qu'il en ait été informé à plusieurs reprises entre mai et août 2014, par exemple, le chef de la MINUSCA, le Représentant spécial du Secrétaire général, n'a pris aucune mesure. De même, le Service Afrique du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à Genève n'a pris aucune mesure significative pour assurer le suivi avec la Section des droits de l'homme et de la justice ou avec le chef de la MINUSCA. La Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé n'a pas non plus suivi la question auprès de l'UNICEF afin d'obtenir des précisions sur les allégations ni auprès des autorités françaises pour connaître le résultat de leurs enquêtes et pour déterminer si elles avaient pris les mesures appropriées pour prévenir de nouvelles atteintes. En dépit du fait que la violence sexuelle à l'encontre des enfants en période de conflit armé est au cœur de son mandat, la Représentante spéciale du Secrétaire général n'a entrepris aucune démarche en vue de s'informer de ce que l'ONU faisait pour donner suite aux allégations avant le printemps 2015, lorsque les médias internationaux s'en étaient fait l'écho.

Ces défaillances répétées face aux allégations sont, de l'avis du Groupe, le signe d'un problème plus large de fragmentation des responsabilités au sein de l'Organisation, qui fait que, trop souvent, les fonctionnaires pensent que d'autres organismes des Nations Unies prendront la responsabilité de réagir face aux violations. Le Groupe constate une grave défaillance institutionnelle : l'Organisation n'a donné aucune suite sérieuse aux allégations.

#### *Protection des victimes et des civils*

La protection des civils, en particulier des femmes et des enfants touchés par le conflit armé, est une des responsabilités les plus importantes de la MINUSCA. Malheureusement, dans le cas des allégations en question, l'ONU et ses partenaires locaux ont manqué à leur obligation de protéger les enfants victimes. Par exemple, à l'issue des entrevues, l'UNICEF a confié les enfants à une organisation non gouvernementale (ONG) locale partenaire pour qu'elle s'occupe de leur prodiguer des soins médicaux et de leur apporter un soutien psychosocial. Alors que cette organisation a assuré à l'UNICEF que les enfants recevaient bien les soins voulus, il est aujourd'hui clair que les seuls services qu'elle ait fournis à l'époque se résument à une séance de deux heures pendant lesquelles une travailleuse sociale, aidée d'une conseillère juridique, s'est entretenue avec les enfants et a rempli les formulaires prescrits par l'UNICEF. L'ONG n'a en rien évalué les besoins médicaux des enfants ni leur sécurité et elle n'a pas pris contact avec eux les mois suivants, que ce soit pour leur fournir d'autres services ou pour évaluer leur bien-être.

Si les services fournis par l'ONG étaient clairement insuffisants, le fait que l'UNICEF n'ait ni supervisé cette organisation partenaire ni vérifié auprès des enfants que tout se passait bien est encore plus troublant. Par ailleurs, ni l'UNICEF ni la Section des droits de l'homme et de la justice n'ont pris de mesures pour retrouver les autres enfants victimes qui avaient été mentionnés lors des entrevues afin de savoir s'ils avaient eux aussi besoin de services de protection.

C'est seulement en mai 2015 – une fois que les médias internationaux se sont saisi des allégations et un an après que les actes de violence ont été pour la première fois signalés à l'ONU – que l'UNICEF a fait le suivi avec l'ONG locale. C'est seulement alors que l'UNICEF a repris contact avec les enfants et répondu à leurs

besoins de protection. De l'avis du Groupe, le fait qu'il ait fallu si longtemps pour que les enfants reçoivent la protection voulue et que la cause apparente de la réaction soit l'attention des médias constituée, de la part de la MINUSCA, de la Section des droits de l'homme et de la justice, de l'UNICEF et de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé, une abdication des obligations découlant du mandat de protection de l'ONU.

#### *Principe de responsabilité*

L'ONU ne peut se contenter de signaler les actes d'exploitation et de violence sexuelles perpétrés par des soldats de la paix. Elle doit prendre des mesures concrètes pour s'assurer que les coupables soient identifiés et traduits en justice. En République centrafricaine, la Section des droits de l'homme et de la justice se devait non seulement d'enquêter sur les violations et de protéger les individus en situation de risque, mais aussi de réagir face aux violations des droits de l'homme et d'aider la justice à faire son travail. Malheureusement, ni le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA ni le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice n'ont estimé que l'ONU avait le devoir de faire appliquer le principe de responsabilité. Ils n'ont donc pris aucune mesure pour informer le Gouvernement français des allégations.

Par ailleurs, les organismes des Nations Unies n'ont pas non plus apporté l'appui requis au Gouvernement français une fois que celui-ci a engagé des procédures judiciaires en réponse aux allégations. Par exemple, en réponse à la demande initiale de coopération présentée par le Gouvernement français dans le cadre de son enquête, les services internes de l'Organisation ont refusé de recommander au Secrétaire général de lever l'immunité de la spécialiste des droits de l'homme pour lui permettre de participer aux procédures judiciaires françaises. Les échanges entre la Mission permanente de la France et l'ONU, y compris entre leurs hauts responsables et bureaux juridiques respectifs, ont à chaque fois requis plusieurs semaines. En juillet 2015, presque un an après l'arrivée des enquêteurs en République centrafricaine, le Secrétaire général a enfin levé l'immunité de la spécialiste des droits de l'homme et accepté de communiquer aux autorités françaises les notes non caviardées qu'elle avait rédigées au sujet des allégations formulées contre des soldats de la force Sangaris (les « notes Sangaris »). La procédure a été bureaucratique et inutilement longue. L'ONU doit trouver le juste équilibre qui lui permettra à la fois de s'acquitter de sa mission de protection et de promouvoir l'application du principe de responsabilité.

#### *Échec de l'équipe dirigeante de l'ONU sur le terrain*

Selon les termes de son mandat, le Groupe d'enquête externe indépendant doit examiner s'il y a eu abus d'autorité de la part de hauts responsables de l'ONU relativement aux allégations. Pour qu'il y ait abus d'autorité, deux critères doivent être remplis : tout d'abord, le responsable concerné doit avoir utilisé sa position d'autorité de manière fautive ou répréhensible, par exemple en omettant d'agir, en prenant une décision déraisonnable ou en contrevenant à une de ses obligations fondamentales à l'égard de l'Organisation. Deuxièmement, cette utilisation fautive d'une position d'autorité doit avoir eu des conséquences préjudiciables pour un individu ou pour l'Organisation.

Après examen de la réaction de l'ONU sur le terrain face aux allégations, le Groupe estime que le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice et le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA ont tous deux abusé de leur position d'autorité. En sa qualité de Chef de Mission et de plus haut responsable de l'ONU en République centrafricaine, le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine était celui qui était le plus à même d'intervenir auprès des responsables compétents pour que les coupables soient tenus responsables et empêcher qu'il n'y ait d'autres actes de violence. Mais bien que les allégations aient été portées à son attention à plusieurs reprises, il n'a rien fait pour que des mesures concrètes soient prises. Les problèmes de sécurité en République centrafricaine et l'absence de directives précises concernant les soldats qui ne sont pas sous le commandement de l'ONU éclairent sur le contexte dans lequel s'est inscrite sa conduite. Cependant, rien ne justifie son inaction face à des allégations d'une telle gravité. En ne prenant pas de mesures pour empêcher que des enfants subissent des actes de violence sexuelle et pour faire en sorte que les coupables aient à répondre de leurs actes, il a totalement manqué à son devoir de faire respecter les droits de l'homme dans le cadre de l'application du mandat de la MINUSCA.

De même, les actes du Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice traduisent un mépris flagrant de ses obligations en tant que chef de la composante droits de l'homme de la MINUSCA. Ainsi, il n'a jugé à aucun moment qu'il était de son devoir de protéger les enfants en situation de risque et n'a pas su voir que les allégations mettaient en lumière des actes qui pouvaient constituer des violations systématiques exigeant d'intervenir de toute urgence pour empêcher tout nouvel acte de violence, identifier les coupables et s'assurer qu'ils soient traduits en justice. Il ne s'est pas non plus inquiété du sort des autres enfants qui auraient subi des actes de violence. Il semble qu'il ait en revanche été préoccupé par le caractère sensible des allégations sur le plan politique. Ainsi, il a conseillé au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA de faire en sorte que les allégations ne s'ébruient pas au lieu de prendre des mesures pour s'assurer que les autorités françaises mettent un terme à tous les actes de violence qui pouvaient avoir cours. Sa stratégie consistant à inclure les allégations dans des rapports thématiques plus larges pour tenter d'en noyer l'importance était en tous points contraire à son devoir de protéger les civils et de signaler les violations, de mener des enquêtes et de faire le suivi de la situation.

Le fait qu'aucune mesure n'ait été prise pour empêcher de nouveaux actes de violence et que personne ne soit intervenu pour arrêter ceux qui avaient cours a exposé les enfants (et peut-être d'autres victimes) à des agressions répétées des plus abjectes. En outre, l'inaction du Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA et du Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a gravement nui à la collecte d'éléments de preuve et à la capacité de la France ou de l'ONU d'identifier les coupables, ce qui a eu pour effet de perpétuer une culture d'impunité et d'entacher la réputation de la MINUSCA.

#### **Réaction de l'ONU à Genève et à New York face aux allégations**

À la fin du mois de juin 2014, la spécialiste des droits de l'homme a envoyé par courriel une copie des notes qu'elle avait prises lors de ses entrevues (les « notes Sangaris ») au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à

Genève. Ces notes ont été transmises au Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, un haut responsable du Haut-Commissariat. Peu de temps après, le Directeur de la Division a informé la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à Genève et des organisations internationales en Suisse des allégations en lui communiquant une copie non caviardée des notes rédigées par la spécialiste des droits de l'homme sur la base de ses entrevues.

Sept mois plus tard, le geste du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a été mis en cause, au motif qu'il constituerait une « fuite » des notes Sangaris au bénéfice du Gouvernement français. À la demande du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, la Haut-Commissaire adjointe a rencontré le Directeur de la Division et lui a demandé de présenter sa démission, ce qu'il a refusé de faire. Aux mois de mars et avril 2015, des réunions de haut niveau ont eu lieu à la demande du Haut-Commissaire et avec le concours de la Chef de Cabinet du Secrétaire général (« la Chef de Cabinet »). Y ont participé notamment la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, la Directrice du Bureau de la déontologie de l'ONU et la Secrétaire générale adjointe à la gestion des ressources humaines. Après ces réunions, le Haut-Commissaire a demandé au Bureau des services de contrôle interne d'ouvrir une enquête sur les agissements du Directeur. Il a aussi demandé que ce dernier soit placé en suspension administrative. Même si le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a depuis levé cette suspension, le Directeur de la Division est toujours sous le coup d'une enquête.

D'après les termes de son mandat, le Groupe doit examiner le cours des événements pour déterminer s'il y a eu abus d'autorité.

Les membres du personnel du Haut-Commissariat ont pour mandat de promouvoir et protéger les droits de l'homme, en particulier au sein des populations vulnérables, et d'intervenir en cas de violation de ces droits. Les politiques du Haut-Commissariat mettent l'accent sur l'importance de partager avec les autorités nationales toute information pertinente pour promouvoir le principe de responsabilité. Le personnel du Haut-Commissariat sait aussi qu'il peut avoir recours à une « diplomatie discrète » avec les autorités locales pour suivre la situation en cas de violations des droits de l'homme. De l'avis du Groupe, le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique n'a donc pas commis d'abus d'autorité lorsqu'il a transmis les notes Sangaris aux autorités françaises.

Par ailleurs, si les fonctionnaires de l'ONU doivent faire preuve de la plus grande prudence avant de révéler des renseignements confidentiels sur les victimes aux autorités locales, de tels renseignements peuvent malgré tout être communiqués au besoin. En l'espèce, si l'on avait considéré que la divulgation de l'identité des victimes aux autorités françaises pouvait représenter un risque pour la sécurité des enfants, l'ONU aurait pris des mesures urgentes pour les protéger lorsqu'il est apparu, en août 2014, que leur identité avait été divulguée. Au lieu de cela, rien n'a été fait pour trouver les enfants, les placer ailleurs que dans le camp M'Poko ou évaluer leurs besoins du point de vue de la sécurité, et ceci jusqu'à mai 2015. On peut donc raisonnablement déduire que les organismes, services et bureaux des Nations Unies n'ont pas estimé à l'époque que la transmission des notes Sangaris mettait véritablement les enfants en danger.

Le Groupe est d'avis que le Haut-Commissaire avait clairement l'intention d'enquêter sur le comportement du Directeur, car il était à l'avance convaincu que celui-ci poursuivait quelque intérêt personnel dissimulé en informant les autorités françaises. Par ailleurs, en convoquant les deux réunions de haut niveau pour étudier les actes du Directeur aux mois de mars et avril 2015, le Haut-Commissaire a sans aucun doute placé d'autres hauts fonctionnaires dans une situation difficile où leur indépendance et celle de leur bureau risquaient d'être compromises. Toutefois, au bout du compte, la conduite du Haut-Commissaire ne constitue pas un abus d'autorité. Si discutables que fussent ses demandes, les fonctionnaires à qui le Haut-Commissaire s'est adressé pour qu'ils prennent des mesures étaient d'un rang comparable au sien et étaient donc en mesure d'agir en toute indépendance pour s'acquitter de leurs mandats respectifs.

Par ailleurs, la Chef de Cabinet du Secrétaire général aurait dû savoir que l'organisation d'une réunion de haut niveau sur la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique ferait inévitablement craindre un complot. Elle aurait aussi pu et dû anticiper qu'il était probable que la participation de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne à la réunion compromettrait son indépendance, de même que celle de son bureau. Elle aurait dû également se rendre compte que la participation de la Directrice du Bureau de la déontologie la placerait dans une situation de conflit d'intérêts. Toutefois, elle n'a semble-t-il eu aucune hésitation à faciliter cette réunion, sans prévenir les participants que la teneur risquait d'en être problématique. Si la Chef de Cabinet a agi de manière inconsidérée, le Groupe estime toutefois que sa conduite ne peut être assimilée à un abus d'autorité. Son intervention s'est limitée à demander la tenue d'une réunion. Elle n'a pris part à aucune décision concernant l'ouverture d'une enquête pour une faute qu'aurait commise le Directeur.

La participation de la Directrice du Bureau de la déontologie et celle de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne posent davantage problème. Si l'objet de la première réunion – la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique – n'était peut-être pas clair au début, il n'y a probablement plus eu aucun doute dès que la question des actes du Directeur a été abordée. À ce stade, la Directrice du Bureau de la déontologie et la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne auraient dû toutes deux décider de ne pas prendre part aux réunions. Dans le cas de la Directrice du Bureau de la déontologie, son équipe a pour rôle (entre autres attributions) de gérer le programme de protection des fonctionnaires de l'ONU qui dénoncent des manquements, notamment en prodiguant des conseils au personnel à titre confidentiel. La Directrice n'a pas pour mandat de participer à des discussions concernant des questions disciplinaires. Elle aurait dû préserver son indépendance tant à l'égard des hauts responsables que par rapport aux activités d'investigation du Bureau des services de contrôle interne. Le Groupe estime cependant qu'en fin de compte, la Directrice du Bureau de la déontologie n'a pas commis d'abus d'autorité. Si sa participation risquait de compromettre l'indépendance de son bureau, elle n'a pris part à aucune des décisions relatives aux allégations de faute formulées à l'encontre du Directeur de la Division.

En revanche, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne a non seulement assisté aux réunions de haut niveau convoquées par le Haut-Commissaire, mais aussi ouvert une enquête sur les actes du Directeur à l'issue de ces réunions. En particulier, le Groupe estime profondément préoccupant qu'elle

n'ait pas respecté les protocoles du Bureau des services de contrôle interne et ait pris seule la décision d'ouvrir une enquête sur le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. La Secrétaire générale adjointe n'a eu recours à aucune procédure indépendante pour s'assurer qu'il convenait d'engager une enquête en réponse à la plainte du Haut-Commissaire et elle n'a pas jugé bon de poser des questions pourtant évidentes et importantes qui lui auraient permis d'apprécier le bien-fondé de l'ouverture d'une enquête.

En fin de compte, le Groupe estime que la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne n'a pas su préserver l'apparence d'objectivité et d'indépendance voulue pour maintenir la crédibilité de son bureau et de la procédure d'investigation. Elle a failli à son devoir de procéder à un examen prudent et méthodique des circonstances avant d'ouvrir l'enquête, ce qui a eu des répercussions préjudiciables évidentes pour le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, qui est maintenant sous le coup d'une enquête et qui a été suspendu temporairement de ses fonctions (jusqu'à ce que cette suspension soit levée par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies). Par ailleurs, la conduite de la Secrétaire générale a eu des répercussions du point de vue des relations avec le personnel, qui posaient déjà des difficultés, de la crédibilité et de l'indépendance du Bureau et de l'Organisation dans son ensemble. Le Groupe est donc d'avis qu'elle a commis un abus d'autorité.

Le Groupe a aussi examiné la conduite du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et d'un haut fonctionnaire du Cabinet du Secrétaire général. Si la conduite de ces personnes montre que l'Organisation n'a pas été capable de réagir sérieusement à des allégations de graves violations des droits de l'homme, leurs actes ne constituent pas, de l'avis du Groupe, un abus d'autorité.

#### **Amélioration de la réaction de l'ONU aux actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des soldats de la paix**

Ayant examiné l'enchaînement des faits qui a suivi les allégations, ainsi que les politiques en vigueur dans ce domaine, le Groupe d'enquête externe indépendant formule les observations et les recommandations ci-après.

##### *Traiter différemment les actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix*

La mesure la plus importante que puisse prendre l'ONU pour mieux réagir en cas d'allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles est de reconnaître qu'il s'agit de formes de violence sexuelle liées aux conflits qui doivent relever des politiques de l'ONU en matière de droits de l'homme. Pour que l'obligation qui incombe à l'ONU de protéger les victimes, signaler les allégations, enquêter à leur sujet et y donner suite soit reconnue et traduite en termes opérationnels, et pour que les auteurs de ces violences en répondent, il faut harmoniser, dans un cadre unifié, les politiques relatives à la lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et aux droits de l'homme.

##### *Régler le problème du morcellement des responsabilités*

Un des problèmes les plus criants qu'a observés le Groupe au cours de son étude réside dans la tendance qu'ont les fonctionnaires de l'ONU à nier que c'est à eux qu'il incombe de traiter les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles impliquant

des soldats de la paix. Le système où chacun est tenu de lutter contre l'exploitation et les atteintes sexuelles a abouti à un déficit de leadership et à une situation où la responsabilité de cette tâche n'incombe au bout du compte à personne. En conséquence, le Groupe recommande la création d'un bureau de coordination, qui serait chargé de diriger et de coordonner l'action menée pour donner suite à toutes les allégations de violence sexuelle liée aux conflits, y compris celles qui impliquent des soldats de la paix, qu'ils soient ou non sous le commandement de l'ONU. Ce bureau fonctionnerait au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, sous la supervision du Haut-Commissaire, puisque le mandat premier de cet organisme est de lutter contre les violations des droits de l'homme. Il serait soutenu dans sa tâche par un groupe de travail composé entre autres de juristes et de représentants des pays fournisseurs de contingents. Il serait chargé d'élaborer des instructions permanentes en vue d'harmoniser les politiques de l'ONU en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles et celles visant la promotion du principe de responsabilité.

*Rendre obligatoire le signalement immédiat des actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix en temps de conflit*

Il est impératif que les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles visant des membres des forces internationales de maintien de la paix soient relayées sans délai, non seulement pour alerter les autorités compétentes de l'ONU et le pays fournisseur de contingents concerné, mais aussi pour que l'Organisation soit amenée à s'acquitter de sa responsabilité de protéger les civils, d'ouvrir des enquêtes et de sanctionner les atteintes aux droits de l'homme. La première chose à faire pour régler le problème des atteintes sexuelles commises par des soldats de la paix est de transmettre les allégations de tels actes bureau de coordination et aux autres autorités compétentes de l'ONU.

*Constituer une équipe d'enquêteurs spécialisés*

Les enquêtes auxquelles donnent lieu les allégations d'atteintes sexuelles visant des soldats de la paix doivent être faites dans le respect des besoins particuliers des victimes et des témoins; il faut également que la preuve soit conservée en vue d'une procédure judiciaire. À ces fins, il faudrait constituer une équipe d'enquêteurs spécialisés, composée d'experts habitués à enquêter sur des actes de violence sexuelle commis en temps de conflit et en particulier sur des enfants. Il faudrait que cette équipe puisse être déployée sans délai.

*Revoir les politiques de confidentialité*

Le principe de confidentialité n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de protéger les victimes, les témoins et le personnel de l'ONU. Il ne saurait être brandi comme un bouclier pour empêcher les fonctionnaires de l'Organisation de prendre les mesures qui s'imposent pour protéger les civils et veiller à ce que les coupables soient tenus responsables. Il faut donc qu'un équilibre soit établi pour que soient atteints les objectifs tout aussi importants que sont la prévention et l'établissement des responsabilités. Il faudrait par conséquent que le groupe de travail réexamine les politiques de confidentialité en vigueur à l'ONU en vue d'établir cet équilibre.

*Droit des victimes à un recours*

En principe, les victimes d'actes de violence liée aux conflits doivent être indemnisées. Cependant, en temps de conflit armé, il est souvent illusoire de compter sur des recours individuels. Le Groupe est favorable à la création du fonds d'affectation spéciale proposé par le Secrétaire général. Il est à noter que ce fonds n'est pas conçu pour indemniser individuellement les victimes d'atteintes sexuelles, mais pour aider à financer les services spécialisés dont elles ont besoin. Il faut toutefois qu'il puisse bénéficier à toutes les victimes de soldats de la paix, qu'ils soient ou non sous le commandement de l'ONU.

*Revoir la question de l'attribution de la compétence pénale*

Le dispositif qui régit actuellement les poursuites pénales contre les soldats de la paix accusés d'actes de violence sexuelle est inefficace et inadapté. En vertu des accords conclus avec l'ONU, les pays fournisseurs de contingents sont seuls compétents pour poursuivre les membres de leurs contingents qui auraient commis de tels crimes. Autrement dit, si le pays fournisseur de contingents choisit de ne pas exercer sa compétence ou mène une procédure déficiente, l'ONU, le pays hôte et les victimes n'ont aucun recours. Pour y remédier, l'ONU devrait s'inspirer des modèles adoptés à l'échelle internationale, comme celui de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui, dans certains cas, autorise le pays hôte à engager des poursuites si l'autorité nationale dont relève l'auteur du délit n'exerce pas sa compétence. Ce mécanisme incite le pays fournisseur de contingents à s'employer activement à établir les responsabilités.

*Accroître la transparence des enquêtes et des poursuites*

Même lorsque des poursuites sont engagées, les procès se tiennent généralement loin du lieu où les délits ont été commis. En conséquence, les victimes et les populations touchées ont rarement l'occasion d'y participer et ne sont pas informées de leur issue. Il existe toutefois des mécanismes permettant de régler les problèmes de compétence territoriale dans le cadre de poursuites internationales et d'améliorer la transparence des procès. Ainsi, les commissions rogatoires ou les accords d'entraide judiciaire peuvent non seulement faciliter la préservation de la preuve dans le pays hôte (ce qui contribue à l'établissement des responsabilités), mais aussi accroître la transparence de la procédure pour les victimes et les populations locales, qui peuvent constater que la justice suit son cours. L'ONU et les pays fournisseurs de contingents peuvent et doivent s'inspirer de tels mécanismes.

*Immunité et respect du principe de responsabilité*

Lorsqu'un pays fournisseur de contingents engage des poursuites contre un de ses soldats pour délit sexuel, l'ONU doit lui faciliter la tâche. Le Groupe estime que l'immunité ne doit pas constituer un obstacle lorsque de hauts fonctionnaires ou des experts de l'ONU sont appelés à témoigner dans des affaires de délits sexuels. En particulier, dans le cas où l'Organisation elle-même a porté l'affaire de violence sexuelle présumée devant les autorités nationales compétentes pour qu'elles ouvrent une enquête ou engagent des poursuites, son personnel devrait être tenu de coopérer. Le Bureau des affaires juridiques devrait adopter une conception de l'immunité qui repose sur une présomption de coopération et de participation active des membres du personnel de l'ONU aux procédures d'établissement des responsabilités. L'immunité

ne devrait jouer que dans les cas où l'ONU a déterminé que la divulgation d'informations par des membres de son personnel risque de compromettre la sécurité des victimes ou des témoins ou dans les cas où la victime n'a pas consenti en connaissance de cause à la divulgation de ces informations.

*Accroître la fiabilité des procédures d'évaluation des risques, de contrôle et d'attestation préalables au déploiement*

L'ONU a recours à différents dispositifs pour limiter les risques que les militaires ne commettent des atteintes aux droits de l'homme. Malheureusement, ces dispositifs ne sont pas suffisants parce qu'ils sont appliqués de manière fragmentée. Ainsi, la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes ne s'applique qu'aux soldats qui bénéficient d'un appui de l'Organisation. Par ailleurs, il n'existe pas de base de données qui permette d'assurer le suivi de toutes les allégations ou constatations d'actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix, y compris les Casques bleus et les militaires qui ne sont pas sous le commandement de l'ONU.

Le Groupe estime qu'il faudrait rendre obligatoires les mesures de contrôle imposées par la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme à chaque déploiement de soldats de la paix, qu'ils soient ou non sous le commandement de l'ONU et qu'ils bénéficient ou non d'un appui de l'Organisation. Il faudrait également utiliser la base de données du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour suivre toutes les allégations et constatations d'atteintes aux droits de l'homme commises par des soldats de la paix. En effet, si l'ONU veut être en mesure de faire les vérifications nécessaires concernant les soldats devant être déployés dans les missions de maintien de la paix, il faut avant tout qu'elle dispose d'une base de données complète et à jour.

*Renforcer l'indépendance des bureaux de l'ONU*

L'ONU a créé plusieurs bureaux indépendants, comme le Bureau des services de contrôle interne et le Bureau de la déontologie, pour que les membres de son personnel aient de meilleures garanties d'équité. Pourtant, comme l'illustrent les réunions qu'ont tenues de hauts fonctionnaires en mars et avril 2015 pour examiner la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, l'indépendance et l'objectivité fondamentales de ces bureaux restent discutables. Le Groupe recommande, comme le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, que soient élaborés des directives et des protocoles destinés à guider les hauts fonctionnaires qui dirigent des bureaux chargés de mandats dont l'exécution nécessite qu'ils soient indépendants. Les directives devraient aussi régir la conduite des autres hauts fonctionnaires de l'ONU qui interagissent avec ces bureaux.

**Conclusion**

Les missions de maintien de la paix sont souvent utilisées en dernier ressort pour protéger les civils en situation de conflit aigu. Elles jouent un rôle essentiel, car elles permettent à la fois aux États et aux populations de se reconstruire et d'aller de l'avant. Il ne faut pas sous-estimer l'importance du maintien de la paix, les difficultés inhérentes à cette activité et des sacrifices personnels que consentent les

soldats de la paix pour mener à bien leur mission. De fait, dans le cas de la République centrafricaine, les soldats de la paix, y compris ceux de la force française Sangaris, ont très probablement sauvé la vie de milliers de civils innocents. Toutefois, la viabilité à long terme des missions de maintien de la paix est compromise par le fait que de graves délits continuent d'être commis contre des populations locales vulnérables par ceux-là mêmes qui sont censés les protéger. Le fait que ce problème persiste malgré tous les rapports d'experts que l'ONU fait établir depuis dix ans ne fait que renforcer le sentiment que l'Organisation est plus prompte à faire de grands discours qu'à agir.

Si l'ONU et les pays fournisseurs de contingents veulent regagner la confiance des victimes, des populations civiles locales et de la communauté internationale, il est impératif qu'ils passent immédiatement à l'action, avec détermination et efficacité. La première chose à faire est de reconnaître que les actes de violence sexuelle perpétrés par des soldats de la paix ne sont pas de simples écarts de conduite, mais de graves atteintes aux droits de l'homme qui peuvent constituer un crime. En en prenant acte, l'ONU et les pays fournisseurs de contingents s'engagent en connaissance de cause à réagir aux actes de violence sexuelle commis en temps de conflit, que les soldats impliqués soient ou non sous le commandement de l'Organisation. Il est essentiel que tous les soldats de la paix comprennent, avant leur déploiement, que les actes d'exploitation et de violence sexuelles commis contre les populations locales constituent des atteintes aux droits de l'homme et sont passibles de poursuites pénales. Il faut que l'ONU prenne des mesures immédiates dès qu'elle en prend connaissance afin de mettre un terme à ces exactions et d'en faire répondre leurs auteurs. Quant aux pays fournisseurs de contingents, il faut qu'ils engagent contre les auteurs d'actes de violence sexuelle des poursuites judiciaires exemplaires qui démontrent aux victimes et à la population locale que les militaires ne sauraient commettre des crimes en toute impunité. Il importe également que les victimes puissent bénéficier sans délai d'une protection, notamment d'un suivi médical et psychosocial. Mais avant tout, il faut que le personnel des Nations Unies cesse de s'enfermer dans un cycle bureaucratique dans lequel la responsabilité est sans cesse rejetée d'un organisme à l'autre.

Ce changement implique une évolution des mentalités tant à l'ONU que dans les pays fournisseurs de contingents, et cette évolution, qui va dans le sens de l'initiative Les droits de l'homme avant tout, est indispensable. Dans cette action, l'ONU ne peut pas faire cavalier seul; les pays fournisseurs de contingents ont un rôle essentiel à jouer. Par conséquent, tant que l'ONU et les pays fournisseurs de contingents n'adhéreront pas sans réserve à la politique de tolérance zéro, la réalisation de cet objectif restera illusoire et l'avenir des missions de maintien de la paix sera compromis.

## **Recommandations**

### **Recommandation 1**

Reconnaître que les actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des soldats de la paix, que ceux-ci soient ou non sous le commandement de l'ONU, sont des formes de violence sexuelle liée aux conflits qui relèvent des politiques de l'Organisation relatives aux droits de l'homme.

**Recommandation 2**

Créer, au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, un bureau de coordination qui rende compte directement au Haut-Commissaire et soit chargé de superviser et coordonner les mesures prises pour donner suite aux actes de violence sexuelle commis en temps de conflit, et notamment :

- De suivre et signaler les allégations d'actes de violence sexuelle et d'y donner suite;
- D'analyser les données en vue de dégager des tendances et d'observer les pratiques, le but étant d'améliorer la prévention et l'établissement des responsabilités;
- De suivre l'application des recommandations du Groupe.

**Recommandation 3**

Créer 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 de contingents, qui soit chargé d'aider le bureau de coordination et :

- D'élaborer une politique unique qui harmonise les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et les politiques relatives aux droits de l'homme;
- D'élaborer des procédures favorisant les poursuites pénales contre les auteurs d'actes de violence sexuelle.

**Recommandation 4**

Rendre obligatoire le signalement immédiat de toutes les allégations d'actes de violence sexuelle :

- Au chef de la composante droits de l'homme de la mission, ou au supérieur du fonctionnaire;
- Dans les cas où les victimes sont des enfants, au spécialiste de la protection de l'enfance, ainsi qu'au Fonds des Nations Unies pour l'enfance et au Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé; dans les cas où les victimes sont des adultes, au Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit;
- Au bureau de coordination.

**Recommandation 5**

Mettre en place une équipe d'enquêteurs professionnels relevant du bureau de coordination, qui puisse être déployée aussitôt qu'une atteinte sexuelle commise par un soldat de la paix est signalée.

**Recommandation 6**

Charger le groupe de travail de revoir les politiques de confidentialité de l'ONU afin d'établir un équilibre entre consentement éclairé, protection et principe de responsabilité.

**Recommandation 7**

Mettre en place un fonds d'affectation spéciale pour financer la prestation de services spécialisés aux victimes d'actes de violence sexuelle liée aux conflits.

**Recommandation 8**

Négocier avec les pays fournisseurs de contingents des dispositions qui garantissent que des poursuites judiciaires seront menées, notamment en accordant aux pays hôtes une compétence subsidiaire pour ce qui est de poursuivre les soldats de la paix qui auraient commis des délits sexuels.

**Recommandation 9**

Négocier l'inscription, dans les accords conclus avec les pays fournisseurs de contingents, de dispositions garantissant la transparence des procédures d'établissement des responsabilités et la coopération à ces procédures.

**Recommandation 10**

Adopter une conception de l'immunité fondée sur une présomption de coopération et de participation active des membres du personnel de l'ONU aux procédures d'établissement des responsabilités.

**Recommandation 11**

Négocier avec tous les pays fournisseurs de contingents des dispositions prévoyant des vérifications concernant les membres des contingents militaires qui soient au moins équivalentes aux mesures prévues par la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes.

**Recommandation 12**

Tenir à jour une base de données complète sur les droits de l'homme au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

## Table des matières

	<i>Page</i>
Partie I. Introduction . . . . .	21
1. Résumé des accusations et de la suite donnée par l'ONU . . . . .	23
2. Mandat du Groupe . . . . .	24
2.1 Méthode de travail . . . . .	25
2.2 Terminologie . . . . .	26
Partie II. Les allégations replacées dans leur contexte . . . . .	27
1. Historique du conflit en République centrafricaine . . . . .	27
2. La question des atteintes sexuelles dans les missions de maintien de la paix . . . . .	30
3. Les allégations. . . . .	31
3.1 Synthèse des allégations figurant dans les notes Sangaris . . . . .	32
3.2 Autres victimes et nouvelles allégations. . . . .	35
Partie III. Réaction initiale de l'Organisation des Nations Unies sur le terrain. . . . .	36
1. Politiques applicables à l'exploitation et aux atteintes sexuelles . . . . .	36
1.1 Cadre normatif relatif à l'exploitation et aux atteintes sexuelles . . . . .	38
1.2 Cadre normatif relatif aux droits de l'homme . . . . .	39
1.3 Harmonisation du cadre applicable à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et du cadre relatif aux droits de l'homme . . . . .	41
2. Enquête, signalement et suivi. . . . .	42
2.1 Obligation d'enquête, de signalement et de suivi lorsque sont révélés des faits de violences sexuelles liées aux conflits. . . . .	42
2.2 Enquête menée par la Section des droits de l'homme et de la justice . . . . .	45
2.3 Défaut de signalement immédiat des faits . . . . .	46
2.4 Défaut d'enquête complémentaire sur les faits . . . . .	50
2.5 Mécanisme de surveillance et de communication de l'information . . . . .	51
2.6 Défaut de suivi de la part de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé . . . . .	53
3. Protection des victimes et autres civils . . . . .	54
3.1 Mission de protection de l'enfance de la Section des droits de l'homme et de la justice . . . . .	54
3.2 Mission de protection de l'enfance du Fonds des Nations Unies pour l'enfance . . . . .	55
4. Principe de responsabilité. . . . .	59

5.	Faillite de la direction de l'ONU sur le terrain . . . . .	61
5.1	Éléments constitutifs de l'abus d'autorité . . . . .	62
5.2	Le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice . . . . .	64
5.3	Le Représentant spécial pour la République centrafricaine . . . . .	68
Partie IV.	Réaction de l'ONU à Genève et New York face aux allégations . . . . .	70
1.	Défaillances des responsables de l'ONU à Genève et New York . . . . .	71
1.1	Le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique . . . . .	71
1.2	Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme . . . . .	76
1.3	La Directrice de cabinet du Secrétaire général . . . . .	80
1.4	La Directrice du Bureau de la déontologie . . . . .	81
1.5	La Secrétaire générale adjointe aux Services de contrôle interne . . . . .	83
1.6	Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix . . . . .	88
1.7	Le fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général . . . . .	88
2.	Luttes internes . . . . .	90
2.1	Cabinet du Secrétaire général . . . . .	90
2.2	Bureau des affaires juridiques . . . . .	90
2.3	Département des opérations de maintien de la paix . . . . .	91
2.4	Bureau des services de contrôle interne . . . . .	91
Partie V.	Amélioration de la réaction de l'ONU aux actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des soldats de la paix . . . . .	92
1.	Reconnaissance de la violence sexuelle liée aux conflits comme violation des droits de l'homme . . . . .	92
1.1	Recentrer l'attention sur les actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix . . . . .	92
1.2	Régler le problème du morcellement des responsabilités . . . . .	93
2.	Signalement et enquête . . . . .	95
2.1	Rendre obligatoire le signalement des actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix . . . . .	95
2.2	Constituer une équipe d'enquêteurs spécialisés . . . . .	96
3.	Protection des victimes et des civils . . . . .	97
3.1	Trouver un équilibre entre la nécessité de garantir la confidentialité et celle d'établir les responsabilités . . . . .	97
4.	Droit des victimes à un recours . . . . .	97

---

5.	Prévention par la mise en cause de la responsabilité individuelle . . . . .	98
5.1	Revoir la question de l'attribution de la compétence pénale. . . . .	99
5.2	Accroître la transparence des enquêtes et des poursuites . . . . .	101
5.3	Immunité et établissement des responsabilités. . . . .	103
6.	Prévention par le filtrage et la vérification des antécédents des soldats . . . . .	105
6.1	Accroître la fiabilité des procédures d'évaluation des risques, de contrôle et d'attestation préalables au déploiement . . . . .	105
7.	Renforcer l'indépendance des fonctionnaires et des organismes des Nations Unies . . . . .	107
Partie VI.	Conclusion . . . . .	108
Annexes		
I.	Chronologie des faits en rapport avec les allégations. . . . .	110
II.	Mandat de l'examen extérieur indépendant sur la suite donnée par l'Organisation aux allégations d'exploitation sexuelle, d'atteintes sexuelles et d'autres infractions graves commises par des membres de forces militaires étrangères non placées sous le commandement des Nations Unies en République centrafricaine. . . . .	123
III.	Observations présentées conformément au paragraphe 11 du mandat du Groupe . . . . .	127
IV.	Liste des abréviations et acronymes . . . . .	169

## Partie I

### Introduction

1. Dans un pays en proie à un conflit extrême, le tout premier objectif d'une opération de maintien de la paix, qu'elle soit autorisée ou mandatée par le Conseil de sécurité, est de protéger les civils. Or, quand les soldats de la paix exploitent la vulnérabilité de ceux-là mêmes qu'ils sont censés protéger en se livrant à des sévices sexuels sur des membres de la population locale, ils trahissent purement et simplement la confiance placée en eux. Quand de surcroît l'Organisation des Nations Unies (ci-après « l'Organisation » ou « l'ONU ») ne réagit pas face à ces crimes avec toute la célérité et la détermination voulues, la trahison n'en est que plus grave et compromet l'œuvre accomplie par la mission de maintien de la paix. Hélas, comme le révèle en détail la présente enquête, c'est précisément ce qui s'est passé au sein de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) au printemps 2014 et dans les mois qui ont suivi la révélation des faits.

2. Ce n'est pas la première fois que des membres de forces militaires internationales déployées dans le cadre d'une mission de maintien de la paix commettent des actes de violence sexuelle ni que l'ONU enquête sur ce type de faits. Depuis que le Secrétaire général a annoncé en 2003 l'adoption d'une « politique de tolérance zéro »<sup>1</sup>, l'Organisation a commandé plusieurs rapports de haut niveau sur la question<sup>2</sup> et mis en œuvre un grand nombre de règles visant à prévenir et à réprimer les actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par ceux qui participent aux opérations de l'ONU.

3. Pourtant, les problèmes relevés dans ces rapports n'en continuent pas moins de se poser dans toute leur acuité : une culture de l'impunité dans laquelle certains hauts responsables ferment les yeux sur les atteintes sexuelles commises par les soldats; une mentalité bureaucratique qui fait que de nombreux fonctionnaires sont réticents à lutter contre ces exactions de leur propre autorité ou à prendre l'initiative d'ouvrir des enquêtes et de poursuivre les auteurs d'actes délictueux; une attention excessive prêtée à la protection de la réputation de l'ONU et de ses organes au détriment de l'aide aux victimes; des lenteurs fréquentes et systématiques à tous les stades de la prise de décisions, alors même que l'omission d'agir peut favoriser la récidive et réduit chaque jour davantage les chances de traduire les coupables en justice. Tous ces éléments conduisent à l'inaction, ce qui ne fait que renforcer l'idée selon laquelle ceux qui s'en prennent aux membres les plus vulnérables de la société courent peu de risques et ne sont pas sanctionnés.

4. Cette incapacité institutionnelle dans laquelle se trouve l'Organisation de donner une suite rapide et efficace aux actes de violence sexuelle n'est pas

---

<sup>1</sup> ST/SGB/2003/13

<sup>2</sup> Voir par exemple A/59/710, A/59/661, A/64/176, rapport de Thelma Awori, Catherine Lutz et Paban J. Thapa, rapport final du groupe d'experts chargé d'évaluer les risques pesant sur la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles à la MINUSTAH, la MINUL, la MONUSCO et la MINUSS, 3 novembre 2013 (le « rapport d'experts de 2013 sur l'exploitation et les atteintes sexuelles », en anglais uniquement); rapport d'évaluation de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne; évaluation des mesures répressives et correctives mises en œuvre contre l'exploitation et les atteintes sexuelles imputables au personnel des Nations Unies ou au personnel apparenté dans les opérations de maintien de la paix, rapport d'évaluation (No IED-15-001) 15 mai 2015.

seulement préjudiciable aux victimes; elle permet également aux agissements de quelques prédateurs de ternir l'œuvre importante et utile accomplie par les soldats de la paix, dont beaucoup risquent leur vie pour apporter paix et stabilité aux populations en danger. Elle menace gravement la relation de confiance qui existe entre les populations civiles, les pays fournisseurs de contingents, l'ONU et la communauté internationale et, à plus long terme, compromet la pérennité des missions de maintien de la paix.

5. Si l'on veut que la politique de tolérance zéro s'applique réellement, l'Organisation tout entière (y compris les pays fournisseurs de contingents et les autres États Membres) doit considérer le viol d'enfants comme ce que c'est, à savoir un crime et une violation grave des droits de l'homme. Elle doit prendre conscience qu'il lui incombe de donner suite à de telles violations, que les forces de maintien de la paix soient déployées ou non sous son commandement. Dans le prolongement de l'initiative Les droits de l'homme avant tout, il lui faut élaborer des politiques qui placent la promotion et la protection des droits de l'homme au cœur même de ses activités de maintien de la paix. Les fonctionnaires et les organismes des Nations Unies doivent agir et ne pas se contenter de belles paroles; ils doivent donner un sens véritable aux politiques de l'ONU en intégrant la mission de protection des droits de l'homme de l'Organisation à leurs activités courantes.

6. Plus précisément, il est essentiel de faire comprendre à tous les soldats de la paix, avant même leur déploiement, que les actes d'exploitation ou de violence sexuelle perpétrés contre les populations locales constituent des violations des droits de l'homme passibles de poursuites pénales. Dès qu'elle prend connaissance de tels faits, l'Organisation doit agir immédiatement pour les faire cesser et demander des comptes à leurs auteurs. Il faut que les victimes soient immédiatement protégées, notamment que leur sécurité soit garantie et qu'une prise en charge médicale et psychosociale ainsi qu'une aide humanitaire leur soient fournies, et qu'elles puissent assister et participer aux procédures visant à traduire en justice les auteurs présumés. Surtout, les fonctionnaires et les organismes des Nations Unies doivent mettre un terme à cette pratique bureaucratique qui consiste à se renvoyer sans cesse la responsabilité. Tant que des mesures concrètes ne seront pas prises pour réprimer les agissements criminels de ceux-là mêmes qui sont chargés de protéger les populations vulnérables, la crédibilité de l'ONU et l'avenir des opérations de maintien de paix seront en péril.

7. Les faits objets du présent rapport ne constituent pas seulement des violations flagrantes des droits de l'homme perpétrées par des soldats de la paix, mais également des défaillances imputables à certains des plus hauts fonctionnaires de l'ONU. Le présent rapport est l'occasion pour l'Organisation d'adopter une nouvelle ligne de conduite et d'engager de véritables réformes organisationnelles et institutionnelles. Les soldats de la paix ne pourront reprendre pleinement la tâche essentielle qui est la leur que lorsque l'ONU aura pris des mesures concrètes pour faire sanctionner les auteurs d'actes de violence sexuelle liée aux conflits et apporter aux victimes toute l'aide dont elles ont besoin. De telles mesures sont indispensables si l'Organisation veut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans l'initiative Les droits de l'homme avant tout et inscrire la primauté des droits de l'homme au cœur de ses activités courantes. La tolérance zéro ne peut se réaliser sans action.

## 1. Résumé des accusations et de la suite donnée par l'ONU

8. Au printemps 2014, des membres des forces internationales de maintien de la paix, principalement des soldats français de la force Sangaris, ont été accusés d'avoir commis des atteintes sexuelles sur plusieurs enfants du camp de personnes déplacées de M'Poko (le « camp de M'Poko »). Selon ces accusations (les « allégations », les « accusations » ou les « faits »), dont on trouvera plus loin un compte-rendu détaillé, des enfants auraient été contraints d'exécuter des actes sexuels en échange de rations alimentaires ou de petites sommes d'argent.

9. Une spécialiste des droits de l'homme affectée temporairement à la MINUSCA, après avoir entendu six enfants relater les faits en compagnie de spécialistes de la protection de l'enfance du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), a conclu à la crédibilité de leurs dires. À la suite de ces entretiens, elle a alerté plusieurs responsables de la force Sangaris des faits d'atteintes sexuelles imputés à des soldats de la force à proximité du camp de M'Poko dont elle avait eu connaissance et a recommandé que les patrouilles de la force aux postes de contrôle soient renforcées pour éviter la répétition de tels faits<sup>3</sup>.

10. Fin juin 2014, la spécialiste des droits de l'homme a envoyé l'ensemble des notes qu'elle avait prises lors des entretiens (les « notes Sangaris ») au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), ainsi qu'à la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (le « Haut-Commissariat » ou le « HCDH ») à Genève.

11. À peu près au même moment, l'UNICEF a chargé une organisation non gouvernementale (ONG) sous-traitante locale d'assurer la prise en charge juridique et psychosociale des enfants. Cette organisation n'a toutefois rencontré les enfants que pour une session d'« écoute » de deux heures. Ce n'est que lorsque les médias internationaux se sont emparés de l'affaire en mai 2015 – soit plus d'un an après les faits –, que l'UNICEF a retrouvé la trace des enfants, les a placés en lieu sûr, leur a fourni des soins médicaux et a chargé un travailleur social d'assurer leur suivi.

12. Fin juillet 2014, la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé et le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique du Haut-Commissariat (le « Directeur de la Division » ou le « Directeur ») ont informé les autorités françaises des faits allégués. Le Directeur a également communiqué à la Représentation permanente de la France à Genève une copie non expurgée des notes Sangaris. Quelques jours plus tard, les autorités françaises se rendaient à Bangui pour mener leur enquête.

13. Plusieurs mois après la remise des notes Sangaris aux autorités françaises, certains se sont demandé si le Directeur de la Division n'avait pas agi irrégulièrement en divulguant ces informations. On lui a demandé de démissionner, ce qu'il a refusé de faire. En mars et avril 2015, des réunions de haut niveau, auxquelles ont participé notamment le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, la

---

<sup>3</sup> Courriel du 8 juin 2015 adressé par la spécialiste des droits de l'homme à l'équipe du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme; documentaire diffusé le 2 octobre 2015 par la chaîne de télévision française France 2 (« Viols en Centrafrique : l'armée savait-elle plus tôt qu'elle ne le dit? »).

Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et la Directrice du Bureau de la déontologie de l'ONU, ont été organisées afin d'examiner la façon dont le Directeur avait utilisé les notes Sangaris. Le Haut-Commissaire demandera par la suite l'ouverture d'une enquête sur le comportement du Directeur et sa mise en congé administratif. L'enquête que le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a décidé d'ouvrir est en cours. En mai 2015, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a levé la suspension du Directeur.

14. En mai 2015, les médias internationaux et les organisations non gouvernementales s'étant fait l'écho des sévices sexuels et du traitement réservé par l'ONU au Directeur, l'Organisation s'est de nouveau intéressée au sort des enfants et à la question de l'exploitation et des atteintes sexuelles commises par le personnel de maintien de la paix. C'est dans ce contexte de forte publicité que, le 22 juin 2015, le Secrétaire général a chargé le présent Groupe de procéder à un examen externe indépendant de la suite donnée par l'ONU aux allégations. (On trouvera à l'annexe A, intitulée « Chronologie des faits liés aux allégations », une relation détaillée des faits ayant conduit à la nomination du Groupe.)

## 2. Mandat du Groupe

15. Le Secrétaire général a prié le Groupe de procéder à un examen externe indépendant de la suite donnée par l'Organisation aux allégations faisant état d'atteintes sexuelles commises sur des enfants en République centrafricaine par des forces militaires étrangères ne relevant pas du commandement de l'ONU. Il a notamment prié le Groupe<sup>4</sup> :

- D'établir la chronologie des faits liés aux allégations;
- D'examiner et d'apprécier les faits et d'indiquer dans quelles circonstances l'Organisation a donné suite aux allégations, notamment les mesures qu'elle a prises ou qu'elle aurait dû prendre;
- D'évaluer les procédures permettant de signaler aux autorités nationales ou régionales compétentes des faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles aux fins de suites judiciaires ou autres;
- D'évaluer les procédures en place à l'époque en République centrafricaine et à l'ONU dans le cadre de ses divers mandats (missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et autres entités chargées des droits de l'homme, etc.) permettant de prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles, d'enquêter sur de tels faits et d'aider et protéger les victimes;
- D'évaluer les mesures adoptées par l'Organisation pour donner suite aux allégations et établir notamment si celles-ci ont été prises conformément aux procédures applicables;

---

<sup>4</sup> Organisation des Nations Unies, « Secretary-General appoints independent review panel on United Nations response to allegations of sexual abuse by foreign military forces in Central African Republic » : <http://www.un.org/press/fr/2015/sgsm16864.doc.htm> (consulté le 29 novembre 2015).

- D'établir si des fonctionnaires de haut rang ont abusé de leur autorité dans le cadre de cette affaire, notamment en divulguant les allégations à une ou plusieurs tierces parties;
- De formuler des recommandations sur les mesures que l'Organisation pourrait prendre pour lui permettre à l'avenir de donner la suite voulue aux accusations d'exploitation et d'atteintes sexuelles, compte tenu de ses moyens, de ses ressources et des autres contraintes pesant sur elle;
- De formuler toute recommandation qu'il jugera nécessaire, s'il établit que les procédures permettant de donner suite aux faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles mettant en cause le personnel des Nations Unies ou le personnel associé, y compris le personnel militaire relevant d'un commandement unifié ou d'un contrôle opérationnel de l'Organisation, présente des carences dans leur conception ou leur mise en œuvre.

16. Le mandat du Groupe est reproduit à l'annexe II.

## **2.1. Méthode de travail**

17. Pour que l'enquête soit la plus large et la plus complète possible, le Secrétaire général a demandé à l'ensemble du personnel des Nations Unies de collaborer avec le Groupe. À la demande de ce dernier, le Vice-Secrétaire général a, par un avis publié sur l'intranet et les réseaux régionaux de l'ONU, invité tous les fonctionnaires à contacter le Groupe spontanément, directement et en toute confidentialité, en leur assurant qu'aucunes représailles ne seraient exercées contre eux. Un grand nombre d'anciens fonctionnaires et de fonctionnaires en poste ont ainsi apporté librement leurs concours à l'enquête.

18. Le Groupe a également invité tous les États Membres, une organisation politique régionale et plusieurs organisations non gouvernementales ayant un intérêt particulier dans l'affaire ou ayant été directement ou indirectement impliquées dans les faits ayant donné lieu aux allégations à collaborer à l'enquête. Il a décidé seul des personnes à interroger et s'est entretenu avec la plupart des fonctionnaires des Nations Unies ayant eu quelque rapport avec les faits allégués, quelle que soit leur place dans la hiérarchie.

19. En conformité avec son mandat, qui exigeait que l'enquête se déroule dans la confidentialité, et afin d'encourager les fonctionnaires à y concourir aussi librement et honnêtement que possible, le Groupe a traité confidentiellement les informations reçues. Chargé toutefois d'établir une chronologie des faits liés aux allégations et de se prononcer sur l'existence éventuelle d'abus d'autorité de la part de fonctionnaires de l'Organisation, il a été amené à évoquer certains faits en détail. Ce faisant, il a cherché dans toute la mesure possible à protéger la vie privée des fonctionnaires. Afin de concilier ces divers impératifs et de permettre la publication du présent rapport dans son intégralité, le Groupe a choisi de ne pas divulguer le nom ou la qualité des intéressés, sauf dans les cas où la clarté l'exigeait, et de respecter strictement la confidentialité de ses sources, sachant toutefois que certains documents internes de l'Organisation avaient déjà été rendus publics.

20. Le Groupe a pu entendre toutes les personnes et consulter tous les documents qui lui ont paru utiles à l'enquête. Sur instruction du Secrétaire général, il a eu un large accès aux archives et informations détenues par l'Organisation, sous forme écrite ou autre, notamment à tous les documents et informations recueillis ou

produits par le BSCI (à l'exception des éléments matériels des enquêtes n'ayant pas de lien direct avec son mandat). Le Groupe a reçu et examiné des milliers de documents, dont des courriels internes, des notes, des rapports et des télégrammes codés. Il a été assisté dans sa tâche par quatre consultants indépendants, recrutés pour lui permettre de mener son enquête en toute indépendance vis-à-vis de l'ONU<sup>5</sup>.

21. Le Groupe a mené la plupart de ses entretiens au cours des quatre semaines qu'il a passées à New York, Bangui et Genève en juillet et août 2015. Afin d'éviter que l'éloignement géographique n'entrave la pleine participation à l'enquête, un grand nombre d'entretiens ont également eu lieu par visioconférence jusqu'en octobre 2015. Au total, le Groupe a mené plus de 130 entretiens et reçu un nombre considérable de témoignages écrits. Il a pu constater que de nombreux fonctionnaires des Nations Unis à travers le monde étaient désireux de lui parler et de s'ouvrir en toute franchise des difficultés qu'ils rencontraient dans leurs activités quotidiennes pour faire face aux actes de violence sexuelle. N'étant pas chargé d'enquêter sur les faits allégués eux-mêmes et ne voulant pas exposer les enfants au traumatisme de nouveaux entretiens, le Groupe n'a pas demandé à rencontrer ces derniers.

22. Conformément à son mandat, le Groupe a donné aux personnes mises en cause par lui la possibilité de prendre connaissance de ses observations préliminaires et de lui présenter leurs observations par écrit, ce qui a donné lieu dans certains cas à de nombreux échanges à des fins d'équité et de transparence. Comme les intéressés en ont été informés à l'avance, les observations présentées au Groupe figurent à l'annexe III du présent rapport. Lorsque les intéressés ont fourni plusieurs versions de leurs observations, seule la version la plus récente a été reproduite.

23. Il était prévu initialement que le Groupe présente son rapport au Secrétaire général dans les dix semaines suivant le début de ses travaux. Ce délai a toutefois dû être prolongé, compte tenu de l'ampleur des tâches qui lui ont été confiées, du nombre d'entretiens à mener et de documents à consulter, ainsi que de la nécessité de garantir une procédure équitable aux personnes mises en cause par lui.

## 2.2. Terminologie

24. Dans le présent rapport, l'« ONU » ou l'« Organisation » désigne tout à la fois le Secrétariat et les organismes, fonds et programmes dotés d'une administration distincte.

25. On trouve fréquemment le terme « exploitation et atteintes sexuelles » (en anglais, « sexual exploitation and abuse » ou « SEA ») dans les textes et règlements de l'Organisation. Le Groupe estime toutefois que l'emploi du sigle anglais « SEA » tend à occulter la gravité des actes visés, qui dans bien des cas constituent des faits revêtant un caractère criminel. Il n'emploie donc ce sigle qu'en se référant à des textes de l'ONU qui eux-mêmes l'utilisent.

26. Dans le présent rapport, la « violence sexuelle liée au conflit » s'entend de faits de violence sexuelle, tels que le viol, la prostitution forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable perpétrés contre des femmes, des hommes ou des enfants. Ces faits sont commis en période de conflit ou d'après conflit ou dans d'autres situations graves (troubles politiques). Ils peuvent

<sup>5</sup> James Arguin, chef d'équipe; I. Maxine Marcus, enquêtrice principale; Virginie Monchy, spécialiste des questions juridiques; et Emma Phillips, conseillère auprès du Groupe.

également présenter un lien de connexité direct ou indirect avec le conflit ou les troubles politiques en tant que tels, autrement dit un lien temporel, géographique ou causal<sup>6</sup>.

27. Le terme « soldats de la paix » désigne, au sens large, les membres des forces internationales ou régionales dont le déploiement a été autorisé ou mandaté par le Conseil de sécurité dans le cadre de missions de maintien de la paix. De même, le terme « pays fournisseur de contingents » s'entend d'un État qui fournit des contingents aux missions de maintien de la paix, que ces contingents soient placés ou non sous le commandement de l'ONU.

28. Les contingents placés sous le commandement de l'ONU sont parfois appelés « Casques bleus », par allusion à cette caractéristique de leur uniforme.

29. Le terme « victime » est entendu au sens large de toute personne qui aurait subi des atteintes sexuelles, que la matérialité des faits ait été ou non établie en justice.

30. trouvera à l'annexe IV la liste des sigles et acronymes utilisés dans le présent rapport.

## **Partie II**

### **Les allégations replacées dans leur contexte**

31. Dans cette deuxième partie, le Groupe retrace l'historique du conflit en République centrafricaine, aborde la question générale de l'exploitation et des atteintes sexuelles commises par les soldats de la paix et décrit les faits allégués en l'espèce.

#### **1. Historique du conflit en République centrafricaine**

32. Début 2013, après des décennies de sous-développement et d'instabilité politique, la République centrafricaine est entrée dans une grave crise politique et a vu l'ordre public s'effondrer lorsqu'une coalition de groupes appelée la « Séléka » a renversé le Gouvernement. La création par la suite d'une milice d'autodéfense, les « anti-Balaka », a accentué les hostilités. Le conflit a alors pris un tour de plus en plus confessionnel et la situation s'est gravement détériorée début décembre 2013 quand les violences et les violations des droits de l'homme se sont multipliées et que des centaines de milliers de personnes ont été contraintes de fuir<sup>7</sup>.

33. Le conflit touchera la quasi-totalité de la population et menacera de se régionaliser. Des milliers de personnes auraient été tués<sup>8</sup>. Quelque 2,7 millions de

<sup>6</sup> Le Groupe fait sienne la définition de la violence sexuelle liée au conflit en usage dans le système des Nations Unies, laquelle a été établie essentiellement à des fins d'harmonisation dans la présentation des données au sein des procédures de suivi, d'analyse et de communication de l'information. Voir A/66/657-S/2012/33, par. 3. Voir également résolution 1960 (2010) du Conseil de Sécurité.

<sup>7</sup> Voir <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml>, voir également S/2014/142, par. 3 et 4.

<sup>8</sup> Voir [www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml](http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml) (consulté le 22 octobre 2015).

personnes – soit plus de la moitié de la population – ont aujourd’hui désespérément besoin d’être protégées, notamment, pour la plupart, de recevoir une aide humanitaire de base<sup>9</sup>. Bien que les chiffres diffèrent selon les sources, les organismes des Nations Unies estiment à plus de 1,2 million le nombre de personnes en situation de grave insécurité alimentaire, à 400 000 le nombre de déplacés dans le pays et à plus de 460 000 le nombre de réfugiés dans les pays voisins<sup>10</sup>. Des centaines de milliers de personnes ont trouvé refuge dans des camps de fortune pour déplacés, notamment au camp de M’Poko protégé par les forces internationales. Au plus fort du conflit, ce camp a accueilli quelque 120 000 personnes<sup>11</sup>, et 57 000 s’y trouvaient encore en mai 2014<sup>12</sup>.

34. Les enfants, qui représentent la moitié de la population centrafricaine<sup>13</sup>, ont été les plus durement touchés par la crise<sup>14</sup>. Victimes de meurtres, de mutilations et de violences sexuelles, ils ont également été recrutés par les groupes armés<sup>15</sup>. Beaucoup d’entre eux ont été séparés de leur famille, ce qui les a rendus plus vulnérables encore<sup>16</sup>.

35. Inquiet de l’insécurité, de la situation des droits de l’homme et de la crise politique et humanitaire dans le pays, le Conseil de sécurité décide le 10 avril 2014 de créer la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) et de lui affecter un effectif militaire initial de 10 000 hommes<sup>17</sup>. Aux termes de la résolution 2149 (2014), il incombe en priorité à la Mission de protéger les civils<sup>18</sup>, notamment d’« assurer une protection particulière aux femmes et aux enfants touchés par le conflit armé<sup>19</sup> ».

36. La MINUSCA a absorbé le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA)<sup>20</sup>, qui lui-même avait succédé à plusieurs missions des Nations Unies dont la plus ancienne

<sup>9</sup> Ibid.; voir également la description des activités menées en 2015 par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en République centrafricaine, disponible à l’adresse [www.unhcr.org/pages/49e45c156.html](http://www.unhcr.org/pages/49e45c156.html); S/2015/576, par. 45; Bureau de la coordination des affaires humanitaires, base de données sur la République centrafricaine, disponible à l’adresse [www.unocha.org/car](http://www.unocha.org/car).

<sup>10</sup> Voir S/2015/576, par. 45, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, base de données sur la République centrafricaine, disponible à l’adresse [www.unocha.org/car](http://www.unocha.org/car) et Fonds des Nations Unies pour l’enfance (UNICEF), « Humanitarian action for children », 2015, disponible à l’adresse [www.unicef.org/appeals/files/2015\\_HAC\\_CAR\\_MYR\\_Final.pdf](http://www.unicef.org/appeals/files/2015_HAC_CAR_MYR_Final.pdf).

<sup>11</sup> Entretien.

<sup>12</sup> HCR, *Emergency Response for the Central African Republic Situation, Revised Supplementary Appeal*, mai 2014, p. 10.

<sup>13</sup> UNICEF, *Children in Crisis in the Central African Republic, A Four Month Progress Report*, mai 2014 (le « rapport de l’UNICEF de mai 2014 sur la République centrafricaine »).

<sup>14</sup> Appel de l’UNICEF pour 2015 : [http://www.unicef.org/appeals/files/2015\\_HAC\\_CAR\\_MYR\\_Final.pdf](http://www.unicef.org/appeals/files/2015_HAC_CAR_MYR_Final.pdf).

<sup>15</sup> UNICEF, *Children in Crisis in the Central African Republic, A Four Month Progress Report*, mai 2014, p. 3.

<sup>16</sup> Ibid., p. 15.

<sup>17</sup> Résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 18 et 20.

<sup>18</sup> Ibid., par. 30 a) i).

<sup>19</sup> Ibid., par. 30 b) ii).

<sup>20</sup> Ibid., par. 19. Le BINUCA a été créé conformément aux déclarations du Président du Conseil de sécurité S/PRST/2009/5 et S/PRST/2009/35 et aux résolutions 2031 (2011), 2088 (2013), 2121 (2013) et 2134 (2014) du Conseil de sécurité.

remontait à 1998<sup>21</sup>. Parallèlement, le Conseil de sécurité autorise à plusieurs reprises le déploiement de forces militaires étrangères dans le pays<sup>22</sup>. Ainsi, le 5 décembre 2013, la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA)<sup>23</sup> et les forces françaises Sangaris<sup>24</sup> sont autorisées à intervenir afin de mettre un terme à la multiplication des violences. Les forces françaises ont l'autorisation de « prendre toutes mesures nécessaires [...] pour appuyer la MISCA dans l'exécution de son mandat<sup>25</sup> », lequel inclut la protection des civils<sup>26</sup>. De même, dans sa résolution 2149 (2014), le Conseil autorise les forces françaises à utiliser « tous les moyens nécessaires pour apporter un appui opérationnel aux éléments de la MINUSCA<sup>27</sup> ». Cette dernière a officiellement absorbé la MISCA le 15 septembre 2014 et poursuit ses opérations aujourd'hui<sup>28</sup>. En mars 2014, le nombre de soldats français déployés en République centrafricaine, notamment à Bangui, s'élevait à 2 000<sup>29</sup>.

37. Les forces de maintien de la paix ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation de la République centrafricaine et ont notamment permis d'éviter une plus forte aggravation des violences<sup>30</sup>. On ne saurait méconnaître l'œuvre accomplie par les soldats déployés dans la région ni sous-estimer les dangers auxquels ils font face. Toutefois, les graves violations des droits de l'homme, notamment les atteintes sexuelles sur mineurs, auxquelles se seraient livrés certains d'entre eux risquent d'occulter ce bilan. Ce n'est hélas pas la première fois que l'ONU fait face à des accusations de violences sexuelles commises par des soldats de la paix. Les toutes récentes allégations, et la suite que leur a donnée l'Organisation, doivent donc être envisagées à la lumière de la stratégie déployée par l'ONU au cours de la dernière décennie pour remédier à ce problème. Notamment, cette mise en perspective est nécessaire pour comprendre en quoi les actes d'exploitation et de violence sexuelle

<sup>21</sup> À titre d'exemple, la Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA) (résolutions 1159 (1998) et 1271 (1999) du Conseil de sécurité); le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA) (voir S/1999/1235, S/2004/874, S/2005/758 et S/2007/702, S/1999/1236, S/2000/944, S/2002/930, S/2003/890, S/2004/875, S/2005/759, S/2007/703, S/2008/809, S/PRST/2000/5, S/PRST/2001/25 et S/PRST/2006/47 et la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) (voir résolutions 1778 (2007), 1834 (2008), 1861 (2009), 1922 (2010) et 1923 (2010) du Conseil de sécurité).

<sup>22</sup> Résolutions 1778 (2007) du Conseil de sécurité, par. 6) a), et 2134 (2014) 2014, par. 43.

<sup>23</sup> Résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité. La MISCA a succédé à la Mission de consolidation de la paix de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale en République centrafricaine (MICOPAX) (résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité, par. 28 à 33).

<sup>24</sup> Résolution 2127 (2013) du Conseil, par. 50; [http://www.defense.gouv.fr/actualites/international/operation-sangaris2/\(language\)/fre-FR#SearchText=sangaris#xtcr=1](http://www.defense.gouv.fr/actualites/international/operation-sangaris2/(language)/fre-FR#SearchText=sangaris#xtcr=1). Depuis que la République centrafricaine est devenue indépendante de la France en 1960, des troupes françaises ont régulièrement été déployées dans le pays dans le cadre des accords bilatéraux de défense conclus entre les deux États (voir par exemple le rapport n° 3308, 3309 et 3310 de l'Assemblée nationale française en date du 5 avril 2011 concernant les partenariats de défense avec la République centrafricaine, le Togo et le Cameroun).

<sup>25</sup> Résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité, par. 50.

<sup>26</sup> Ibid., par. 28.

<sup>27</sup> Résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 47; le Conseil a renouvelé cette autorisation dans sa résolution 2217 (2015), par. 50.

<sup>28</sup> Résolutions 2149 (2014), par. 21 et 22, et 2217 (2015) du Conseil de sécurité.

<sup>29</sup> Voir S/2014/142, par. 46.

<sup>30</sup> Voir S/2014/928, p. 7.

perpétrés par les soldats de la paix sur la population locale constituent la menace la plus grave pesant sur les missions de maintien de paix des Nations Unies<sup>31</sup> et compromettent à long terme leur pérennité<sup>32</sup>.

## 2. La question des atteintes sexuelles dans les missions de maintien de la paix

38. Selon les définitions de l'ONU, 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 ». 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 »<sup>33</sup>.

39. Les forces de maintien de la paix des Nations Unies ont été mises en cause dans plusieurs scandales sexuels depuis le début des années 90 : en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Cambodge, au Timor oriental, en Afrique de l'Ouest, en République démocratique du Congo, en Haïti, au Libéria, au Soudan du Sud<sup>34</sup> et, plus récemment en 2014 et 2015, en République centrafricaine.

40. En 2003, après deux décennies marquées par plusieurs affaires de violences sexuelles, le Secrétaire général publie une circulaire relatives aux dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles<sup>35</sup>, qui encadre le comportement sexuel des fonctionnaires des Nations Unies et des membres des forces de maintien de paix et proscrit notamment les relations sexuelles avec les membres de la population locale, lesquelles sont fondées sur un « rapport de force inégal par définition<sup>36</sup> ». La circulaire interdit également toute relation sexuelle avec les enfants, « quel que soit l'âge de la majorité ou du consentement dans le pays considéré », ainsi que le recours à la prostitution<sup>37</sup> en général. On considère généralement que cette circulaire est au fondement de la politique de tolérance zéro de l'Organisation<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> Thelma Awori, Catherine Lutz et Paban J. Thapa, « Final report: expert mission to evaluation risks to sexual exploitation and abuse prevention efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO and UNMISS », 3 novembre 2013.

<sup>32</sup> Voir A/59/710, par. 10.

<sup>33</sup> Voir ST/SGB.2003.13, sect. 1.

<sup>34</sup> Jenna Stern, « Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping, Ten Years After the Zeid Report », in *Civilians in Conflict Policy Brief* n°1, février 2015, p. 8; Elizabeth F. Defeis, « UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity », in *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7, n° 2 (2008), p. 187; rapport d'experts de 2013 sur l'exploitation et les atteintes sexuelles, et Thelma Awori, Catherine Lutz et Paban J. Thapa, « Final report: expert mission to evaluation risks to sexual exploitation and abuse prevention efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO and UNMISS », 3 novembre 2013; voir également A/69/779, A/68/756, A/67/766, A/66/699 et A/65/742.

<sup>35</sup> ST/SGB.2003.13.

<sup>36</sup> Ibid., par. 3.2 d).

<sup>37</sup> Ibid., par. 3.2 b) et c).

<sup>38</sup> Voir la déclaration faite le 3 janvier 2007 par le porte-parole du Secrétaire général sur les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles commises par des fonctionnaires des Nations Unies au Soudan, disponible à l'adresse [www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=2388](http://www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=2388).

41. Cette politique sera hélas de peu d'effet. Le Secrétaire général a signalé 79 cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles en 2014, dont 51 dans des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales<sup>39</sup>. Plusieurs affaires remontant aux années antérieures sont toujours en cours d'investigation<sup>40</sup>. Il est peu probable toutefois que ces chiffres dressent un tableau exact de l'ampleur et de la nature des atteintes sexuelles commises par les soldats de la paix, dans la mesure où, comme on le verra plus loin, l'ONU ne recense guère ce type d'actes et que ces derniers sont, selon toute vraisemblance, largement sous-déclarés.

42. La répétition des affaires de violence sexuelle mettant en cause des soldats de la paix a conduit l'ONU à mener plusieurs enquêtes de haut niveau sur la question au cours de la décennie écoulée<sup>41</sup>. Ces rapports offrent des analyses minutieuses et réfléchies du problème et formulent des recommandations précises sur les changements à apporter, que l'Organisation s'est employée parfois à mettre en œuvre. Ainsi, afin de donner suite à une recommandation formulée par le Conseiller du Secrétaire général sur une stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans son rapport de 2005 (« Rapport Zeid » (A.59.710), l'ONU a clarifié les normes de conduite auxquelles est astreint le personnel de maintien de la paix en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles et créé le Groupe déontologie et discipline. Chargé des questions de déontologie et de discipline dans les missions, ce groupe élabore des directives, organise des formations et instruit les faits fautifs reprochés aux membres des forces de maintien de la paix déployées sous le commandement de l'ONU<sup>42</sup>. Toutefois, certaines recommandations essentielles sont restées lettre morte, comme celle du rapport Zeid visant à établir un mécanisme d'enquête permanent composé de spécialistes<sup>43</sup>, ce qui entrave grandement l'application du principe de responsabilité.

43. Alors même que l'Organisation dispose de ces rapports depuis quelque temps déjà, peu de choses ont changé sur le terrain. Au vu des problèmes qui se posent aujourd'hui, le constat qu'avaient dressé les experts est toujours autant d'actualité. La situation a même empiré : la culture d'impunité s'est renforcée, personne ne croyant plus, aussi bien chez les victimes que chez les délinquants, que les actes criminels seront réellement sanctionnés ni que des mesures efficaces seront adoptées en vue d'en prévenir la commission à l'avenir. C'est dans ce contexte d'impunité généralisée que prennent place les allégations faisant l'objet du présent rapport.

### 3. Les allégations

44. Les accusations ont fait surface lorsque le chef d'une organisation non gouvernementale locale travaillant dans le camp de M'Poko (l'« organisation non gouvernementale de M'Poko ») a découvert, lors d'un recensement d'enfants déplacés, que des membres des forces militaires étrangères avaient contraint des

<sup>39</sup> Ces 51 affaires, dans lesquelles l'on décompte au moins 57 victimes, mettent en cause au moins 62 personnes. Voir A/69/779, par. 4 et 6 et annexe II.

<sup>40</sup> Données fournies au Groupe par le Département de l'appui aux missions.

<sup>41</sup> *Supra*, note 2.

<sup>42</sup> Voir par exemple la résolution 59/300 de l'Assemblée générale.

<sup>43</sup> Voir A/59/710, par. 31 et 32.

enfants à des actes sexuels en échange de nourriture ou d'argent. Les faits ont été signalés en mai 2014 à la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA et au bureau de l'UNICEF à Bangui, lesquels ont rapidement ouvert une enquête. Entre le 19 mai et le 24 juin 2014, une spécialiste des droits de l'homme temporairement affectée à la Section et des spécialistes de la protection de l'enfance de l'UNICEF entendent six enfants ayant déclaré avoir subi des atteintes sexuelles de la part de soldats de la force Sangaris et d'autres contingents étrangers. La spécialiste dresse une synthèse de ces entretiens dans un document confidentiel (les « notes Sangaris »).

45. Avant d'examiner la suite donnée par l'Organisation aux accusations, il convient de comprendre et d'apprécier la gravité des faits qui auraient été commis. Les agissements en question constituent des violations odieuses des droits fondamentaux de personnes parmi les plus vulnérables de la terre – des enfants vivant dans un camp de déplacés au milieu d'un conflit armé et d'une crise humanitaire –, commises par ceux-là même chargés de les protéger. Des faits d'une telle gravité appelaient une réaction immédiate et vigoureuse, en particulier de la part de l'ONU.

46. Même si les faits ont été abondamment relatés dans les médias, il convient de les rappeler également dans le présent rapport pour bien en comprendre la nature et apprécier pleinement la réaction de l'Organisation. Dans sa description des faits, le Groupe a été attentif à la nécessité de protéger la sécurité des enfants et l'intégrité de l'enquête.

### 3.1. Synthèse des allégations figurant dans les notes Sangaris

47. Les faits révélés dans le cadre des entretiens menés par la spécialiste des droits de l'homme en mai et juin 2014 sont exposés dans les lignes qui suivent<sup>44</sup>.

#### Entretien n° 1

48. Le premier entretien a eu lieu le 19 mai 2014 avec un garçon de 11 ans. Selon les notes de la spécialiste des droits de l'homme, l'enfant a rapporté qu'en janvier 2014, alors qu'il jouait près de la sortie du camp de M'Poko, un soldat français de la force Sangaris lui a promis des biscuits s'il lui « léchait son *bangala* » (« pénis » en langue locale). Il a ajouté que le soldat lui avait dit d'attendre que son collègue et lui aient fini leur garde puis qu'il lui avait demandé de le suivre à la base. La spécialiste des droits de l'homme a expliqué que, si les enfants n'étaient normalement pas autorisés à pénétrer dans la base, les soldats avaient laissé entrer le garçon après quelque discussion. L'enfant a déclaré que le soldat l'avait ensuite entraîné dans un abri en sacs de sable, où il a mis un préservatif et lui a demandé de « sucer son pénis ». L'enfant s'est exécuté, après quoi le soldat lui a donné de la nourriture et un peu d'argent. Quand on lui a demandé s'il serait capable d'identifier le soldat en question, l'enfant a répondu qu'il pourrait reconnaître l'homme sur une photo grâce à un détail particulier<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Les informations personnelles concernant les enfants et les auteurs présumés des faits qui figurent dans les notes Sangaris n'ont pas été reprises dans le présent rapport.

<sup>45</sup> Notes Sangaris.

## Entretien n° 2

49. Le deuxième entretien a eu lieu le 20 mai 2014 avec un garçon de 9 ans. L'enfant a rapporté que, un peu avant le 5 décembre 2013, un soldat français en faction à un point de contrôle l'avait interpellé, lui avait donné une ration alimentaire de combat et lui avait fait voir une vidéo pornographique sur son téléphone portable. Il a ajouté que le soldat avait ensuite ouvert son pantalon pour lui montrer son sexe en érection et lui avait demandé de sucer son *bangala* (« pénis »). Le garçon a raconté qu'un autre enfant les avait vus et était allé avertir des jeunes délinquants du quartier. Alors qu'un rassemblement se formait, le soldat a dit à l'enfant de s'enfuir, mais ce dernier a été rattrapé et frappé. Selon les déclarations de l'enfant, une prostituée<sup>46</sup> est intervenue et a dit au soldat qu'il était inadmissible de traiter les enfants ainsi. Le garçon a ensuite pris la fuite. Il a rapporté que le soldat lui avait promis de lui donner de l'argent, mais qu'il ne l'avait pas fait ce jour-là à cause de la foule. Il a déclaré que par la suite, le soldat lui avait donné deux boîtes de rations de combat avant de repartir en France. L'enfant a dit connaître le nom du soldat et pouvoir l'identifier grâce à un détail particulier<sup>47</sup>.

50. L'enfant a également indiqué que, quelque temps plus tard, en mars 2014, un autre soldat français en faction à l'entrée de l'aéroport l'avait apostrophé pour lui demander une faveur sexuelle, mais que, comme il avait refusé, le soldat lui avait demandé de lui trouver une femme en lui promettant des rations en échange. Il a ajouté que le soldat avait également demandé à l'autre militaire en faction si lui aussi voulait une femme, mais que ce dernier avait refusé. Il a déclaré qu'il était revenu avec une prostituée et que le soldat lui avait donné en récompense deux boîtes de ration de combat<sup>48</sup>.

## Entretien n° 3

51. Le troisième entretien a eu lieu le 5 juin 2014<sup>49</sup> avec un garçon de 9 ans accompagné de sa mère. Aux dires de l'enfant, à la fin du mois de mars 2014, un ami de son âge et lui étaient sortis du camp de M'Poko en quête de nourriture au point de contrôle à l'entrée de l'aéroport, où deux soldats de la force Sangaris étaient en faction<sup>50</sup>. La spécialiste des droits de l'homme a consigné ainsi le témoignage de l'enfant :

Ils nous ont demandé ce qu'on voulait. On a répondu qu'on avait faim. Le petit nous a demandé de sucer d'abord son *bangala* [« pénis »]. J'avais peur, mais, comme j'avais faim, j'ai dit oui et je suis entré le premier dans la cabane. Mon copain m'a suivi. Le petit qui était en haut sur le gros fusil est descendu et a sorti son *bangala* de son pantalon. Le *bangala* du maigre était pour mon copain. Leurs *bangala* étaient juste devant nous, près de nos bouches. Ils étaient debout comme s'ils allaient faire pipi. Ils nous ont dit de les sucer et c'est ce qu'on a fait. Ils n'avaient pas de préservatifs. Un peu après, le petit a fait pipi dans ma bouche et l'autre a fait pipi par terre. À la fin,

<sup>46</sup> L'emploi du terme « prostituée » n'implique pas ici que l'intéressée se livre volontairement à la prostitution.

<sup>47</sup> Notes Sangaris.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Les notes Sangaris indiquaient à tort que l'entretien avait eu lieu le 5 mai 2014. La spécialiste des droits de l'homme a rectifié plus tard cette erreur (déclaration de mars 2015).

<sup>50</sup> Notes Sangaris.

ils nous ont donné trois rasquettes (boîtes de rations de combat) et un peu d'argent<sup>51</sup>.

#### **Entretien n° 4**

52. Le quatrième entretien a eu lieu le 17 juin 2014 avec un garçon de 8 ou 9 ans. L'enfant a rapporté qu'ayant faim, il était allé demander de la nourriture aux soldats français en faction au point de contrôle à l'entrée de l'aéroport. Un soldat lui aurait alors dit que, s'il voulait à manger, il devait entrer dans l'abri pare-balles et lui sucer le pénis. L'enfant a expliqué que, comme des amis à lui l'avait déjà fait, il savait ce qu'il avait à faire. Il a indiqué que le soldat lui avait ensuite donné un peu de nourriture. Il a déclaré que les faits s'étaient reproduits plusieurs fois entre décembre 2013 et mai 2014, à chaque fois qu'il avait faim, toujours avec le même homme, jusqu'au jour où un enfant plus âgé l'avait vu et lui avait dit que c'était mal ce qu'il faisait. L'enfant a indiqué que le soldat avait menacé de le frapper s'il racontait ce qui s'était passé à quiconque<sup>52</sup>.

#### **Entretien n° 5**

53. Le cinquième entretien a eu lieu le 18 juin 2014 avec un garçon de 13 ans du camp de M'Poko. L'enfant a déclaré à la spécialiste des droits de l'homme que plusieurs de ses amis recevaient régulièrement de la nourriture des forces internationales en échange de faveurs sexuelles et a identifié plusieurs des soldats en question, dont certains se trouvaient encore en République centrafricaine au moment de l'entretien. L'enfant a déclaré avoir vu quatre de ses amis, tous mineurs, pratiquer des fellations sur des soldats français de la force Sangaris en échange d'argent. Il a dit à chaque fois connaître le nom du soldat et son lieu de faction ou être en mesure d'en donner une description détaillée. Il a indiqué les endroits où les faits s'étaient produits, lesquels se trouvaient tous à des points de contrôle situés à l'aéroport ou à proximité. L'un des faits rapportés par l'enfant n'avait eu lieu que quelques jours avant l'entretien<sup>53</sup>.

#### **Entretien n° 6**

54. Le dernier entretien a eu lieu le 24 juin 2014 avec un garçon de 11 ans. L'enfant a indiqué n'avoir jamais échangé des actes sexuels contre de la nourriture mais avoir vu deux de ses amis le faire. Il a expliqué à la spécialiste des droits de l'homme qu'à la mi-mars 2014, il avait vu l'un de ses amis, âgé de 9 ou 10 ans, en compagnie de deux soldats équato-guinéens au camp militaire de la MISCA près de l'aéroport. Tandis que l'un montait la garde, l'autre faisait subir au garçon des sévices sexuels. Les deux hommes ont ensuite inversé les rôles<sup>54</sup>. L'enfant a déclaré avoir vu son ami pratiquer des fellations sur les soldats et se faire sodomiser<sup>55</sup>.

55. Le garçon a également indiqué qu'à la mi-mars 2014, il avait vu deux soldats tchadiens de la MISCA sodomiser un autre enfant, d'environ 10 ans, en présence d'un troisième militaire tchadien. Il a entendu son ami dire aux soldats : « Arrêtez s'il vous plaît, ça fait mal! » et un soldat lui répondre que, s'il arrêtaient, il ne le

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

payerait pas. L'enfant a rapporté que, le lendemain, son ami boitait et semblait blessé. Il a également déclaré que, le même mois, il avait vu ce même ami pratiquer une fellation sur un soldat de la force Sangaris en échange de nourriture et d'argent au point de contrôle des piétons<sup>56</sup>.

### 3.2. Autres victimes et nouvelles allégations

56. L'UNICEF a demandé à une organisation non gouvernementale locale partenaire de prendre en charge les enfants<sup>57</sup>. (Le rôle et le comportement de l'UNICEF et de l'organisation en question seront examinés ci-après plus amplement.) Le 7 juillet 2014, l'organisation a interrogé neuf enfants<sup>58</sup> puis, en mai 2015, soit presque un an plus tard, lorsque les médias internationaux ont commencé à rendre compte des faits, douze enfants<sup>59</sup>. L'organisation a indiqué que, au cours des entretiens, certains des enfants avaient dénoncé d'autres atteintes sexuelles<sup>60</sup>. Ainsi, l'enfant qui, lors du sixième entretien, avait déclaré à la spécialiste des droits de l'homme avoir vu ses amis pratiquer des fellations et se faire sodomiser, a révélé avoir lui-même été contraint à des actes de fellation et de sodomie<sup>61</sup>.

57. Le Groupe a appris que, depuis janvier 2015, la MINUSCA avait pris connaissance de nouveaux faits de violences sexuelles susceptibles d'avoir été commis par les forces de l'ONU, certains à l'encontre de plusieurs victimes et un grand nombre sur la personne d'enfants<sup>62</sup>. Le Groupe souligne que le nombre d'affaires en cours – notamment les cas de violences sexuelles sur mineurs – est très préoccupant.

58. Les faits relatés par les enfants que la spécialiste des droits de l'homme et l'organisation non gouvernementale locale ont entendus sont d'une extrême gravité et répondent à la définition de violences sexuelles liées au conflit donnée par l'Organisation<sup>63</sup>. Le viol et les autres formes de violence sexuelle commises contre des enfants en temps de conflit armé font également partie des six violations graves des droits de l'enfant visés dans des lignes directrices relatives au mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves des droits de l'enfant commises en temps de conflit armé publiées en juin 2014 (les « lignes directrices relatives au mécanisme de surveillance et de communication de l'information »)<sup>64</sup>. Par ailleurs, le fait de solliciter des relations sexuelles avec des mineurs en échange de nourriture et d'argent est susceptible de constituer une violation grave du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international<sup>65</sup>.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Entretien; accord de 2014 entre l'UNICEF et son partenaire local.

<sup>58</sup> Le nombre d'enfants interrogés a augmenté en juillet 2014 puis en mai 2015 lorsque le chef de l'organisation non gouvernementale de M'Poko a amené d'autres enfants ayant déclaré avoir subi des atteintes sexuelles.

<sup>59</sup> Entretien.

<sup>60</sup> Entretien.

<sup>61</sup> Entretien.

<sup>62</sup> Entretien et documents communiqués au Groupe par le HCDH.

<sup>63</sup> Voir A/66/657-S/2012/33, par. 3.

<sup>64</sup> UNICEF, *Guidelines on the Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations against Children in Situations of Armed Conflict* (juin 2014) p. 7.

<sup>65</sup> Cour pénale internationale Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7. 1) c), 7. 1) g), 8. 2) a) ii) et iii), 8. 2) b) xxii), 8. 2) c) i) et 8. 2) e) vi).

### **Partie III**

## **Réaction initiale de l'Organisation des Nations Unies sur le terrain**

59. Dans la présente partie, le Groupe examine les politiques applicables aux faits de violence sexuelle commis par des soldats de la paix, leurs insuffisances, ainsi que la réaction de l'ONU sur le terrain face aux accusations portées contre les soldats de la paix.

### **1. Politiques applicables à l'exploitation et aux atteintes sexuelles**

60. Deux cadres normatifs distincts peuvent être mis en jeu par l'ONU lorsque des accusations d'exploitation et d'atteintes sexuelles sont portées contre des soldats de la paix. Le premier cadre est formé par les multiples politiques adoptées par le Secrétaire général sur la suite à donner lorsque le personnel des Nations Unies et le personnel associé ou les forces sous commandement de l'ONU sont mis en cause dans des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles<sup>66</sup>. Ces politiques ont principalement pour objet d'organiser l'exercice du pouvoir de sanction disciplinaire de l'Organisation et ne s'appliquent qu'aux forces placées sous le commandement de l'ONU. Dans le cas des faits en cause, par exemple, les soldats de la force Sangaris ne se trouvaient pas sous le commandement direct de la MINUSCA et n'étaient donc pas visés par les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles.

61. Le deuxième cadre normatif découle de la mission de protection des droits de l'homme de l'ONU qui est inscrite dans le préambule de la Charte des Nations Unies, dans lequel les peuples des Nations Unies proclament leur « foi dans les droits fondamentaux de l'homme<sup>67</sup> ». Cet attachement à la protection et à la promotion des droits de l'homme a été réaffirmé dans l'initiative Les droits de l'homme avant tout que le Secrétaire général a lancée en 2013 et qui vise à opérer une mutation culturelle au sein du système des Nations Unies afin que les droits de l'homme et la protection des civils soient considérés comme l'une des principales responsabilités de l'ensemble du système<sup>68</sup>. Les responsabilités de l'ONU en matière de défense des droits de l'homme sont énoncées plus en détail dans le

<sup>66</sup> Ces politiques sont articulées dans de nombreux instruments, dont le plus important est la politique d'engagement de la responsabilité en matière de déontologie et de discipline dans les missions, réf. 2015.10, 1<sup>er</sup> août 2015, qui regroupe toutes les politiques en matière de responsabilité ainsi que les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles. Parmi les autres instruments, on peut citer le télégramme chiffré 2329 du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du Département de l'appui aux missions et du HCDH sur les orientations relatives à la suite à donner aux accusations de violations graves des droits de l'homme portées contre les forces internationales de sécurité, 13 octobre 2015.

<sup>67</sup> Voir le préambule de la Charte des Nations Unies, 1945.

<sup>68</sup> Organisation des Nations Unies, « Initiative Les droits de l'homme avant tout; une nouvelle initiative lancée par le Secrétaire général pour renforcer les mesures prises par l'ONU pour protéger les droits de l'homme dans le monde », disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/sg/rightsupfront/](http://www.un.org/sg/rightsupfront/).

mandat du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, que l'Assemblée générale a chargé de contribuer activement à « régler les problèmes qui entravent actuellement la réalisation intégrale de tous les droits de l'homme ainsi qu'à empêcher que les violations des droits de l'homme ne persistent<sup>69</sup> ». L'obligation de promouvoir les droits de l'homme et de prévenir les violations du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international a par ailleurs été consacrée dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'ONU par un certain nombre d'instruments juridiques comme nous le verrons plus loin<sup>70</sup>. Le cadre normatif de l'ONU relatif aux droits de l'homme s'applique quelles que soit l'identité ou l'appartenance de l'auteur des faits.

62. Pour les victimes de violence sexuelle, distinguer les auteurs selon qu'ils sont placés ou non sous le commandement de l'ONU est indifférent. La couleur du casque ne change ni ne soulage le dommage subi par la victime dont les droits fondamentaux ont été violés par le soldat de la paix. Dans les deux cas, il y a eu abus de confiance de la part de la personne même que l'ONU a chargée de protéger les civils. Un tel abus est préjudiciable non seulement à la victime elle-même mais également à la relation entre les populations locales, les pays fournisseurs de contingents, l'ONU et la communauté internationale.

63. Sachant que le Secrétaire général a récemment réaffirmé que les droits de l'homme devaient jouer et joueraient un rôle central dans toutes ses activités<sup>71</sup>, il apparaît tout à fait opportun que l'ONU et la communauté internationale harmonisent les cadres normatifs applicables à l'exploitation et aux atteintes sexuelles ainsi qu'aux droits de l'homme et arrêtent une seule et unique politique conforme à la mission de protection des droits de l'homme de l'Organisation. De fait, par l'initiative Les droits de l'homme avant tout, l'Organisation n'a pas seulement réaffirmé que la promotion du respect des droits de l'homme était un « but essentiel » de l'ONU<sup>72</sup>; elle s'est également engagée à intégrer cette mission au cœur de ses activités afin de prévenir et de combattre plus efficacement les violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire<sup>73</sup>. S'agissant des actes de violence sexuelle commis par les soldats de la paix, l'harmonisation des cadres normatifs relatifs à l'exploitation et aux atteintes sexuelles ainsi qu'aux droits de l'homme est une étape importante dans

<sup>69</sup> Résolution 48/141 de l'Assemblée générale, par. 4 f).

<sup>70</sup> On trouve deux grandes sources normatives; la politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions relative à la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, réf. 2015.07, 1<sup>er</sup> avril 2015 et la politique relative aux droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques des Nations Unies, réf. 2011.20, 1<sup>er</sup> septembre 2011 (la « politique commune »).

<sup>71</sup> Organisation des Nations Unies, « Initiative Les droits de l'homme avant tout; une nouvelle initiative lancée par le Secrétaire général pour renforcer les mesures prises par l'ONU pour protéger les droits de l'homme dans le monde », disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/sg/rightsupfront/](http://www.un.org/sg/rightsupfront/) et centre d'actualité de l'ONU, « Renouveler notre engagement en faveur des peuples et des buts des Nations Unies », 22 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments\\_full.asp?statID=2068#.Vkyag3vVy9c](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=2068#.Vkyag3vVy9c).

<sup>72</sup> Organisation des Nations Unies, « Initiative Les droits de l'homme avant tout », disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml](http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml).

<sup>73</sup> Ibid.

la réalisation de l'objectif affiché par l'ONU de placer la protection des droits de l'homme au cœur des stratégies et des activités opérationnelles de l'Organisation<sup>74</sup>.

### 1.1 Cadre normatif relatif à l'exploitation et aux atteintes sexuelles

64. Les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles analysent les faits de violence sexuelle en une faute grave<sup>75</sup>. Si elles admettent, dans une certaine mesure, que les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles peuvent être constitutifs d'infractions à la loi pénale nationale<sup>76</sup>, elles les envisagent essentiellement sous l'angle disciplinaire<sup>77</sup>.

65. Le régime relatif à l'exploitation et aux atteintes sexuelles précise les mesures et procédures applicables aussi bien à l'Organisation qu'aux pays fournisseurs de contingents lorsque des accusations d'exploitation et d'atteintes sexuelles sont portées contre des militaires placés sous le commandement de l'ONU. Ainsi :

- Le chef de mission (par l'intermédiaire du Groupe déontologie et discipline) qui a connaissance de faits d'atteintes sexuelles susceptibles d'avoir été commis par des militaires des pays fournisseurs de contingents doit en aviser sans délai le Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne s'il y a lieu<sup>78</sup>;
- L'Organisation doit informer les autorités du pays fournisseur de contingents s'il existe des raisons plausibles de soupçonner que les faits en question se sont produits<sup>79</sup>;
- L'Organisation ainsi que le chef de mission ont l'obligation de coopérer pleinement avec les autorités compétentes du pays fournisseur de contingents dans le cadre des enquêtes (notamment en transmettant tous documents et renseignements en rapport avec les faits objets de l'enquête) et de faciliter le

<sup>74</sup> Intervention humanitaire, « Initiative Les droits de l'homme avant tout », fiche de synthèse, 20 août 2014.

<sup>75</sup> Voir, par exemple, Procédure opérationnelle permanente relative à la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les pays fournissant des contingents, réf. 2011.01, 1<sup>er</sup> mars 2011, partie E.

<sup>76</sup> Ibid. partie E, p. 11; politique relative à l'engagement de la responsabilité en matière de déontologie et de discipline dans les missions, réf. 2105.10 (1<sup>er</sup> août 2015), par. 10.3, 10.6, 12.1, 12.2, 12.6, 16.4 et 16.5.

<sup>77</sup> Voir par exemple la « Procédure opérationnelle permanente sur la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les pays fournissant des contingents », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011).

<sup>78</sup> Voir ST/SGB/2003/13, par. 4.2 et 4.6 et la « Procédure opérationnelle permanente sur la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), par. 10.7, 12.5 et 14.1.

<sup>79</sup> Voir la « Procédure opérationnelle permanente sur la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), par. 11.1 et 11.4, voir également A/61/19 (Partie III), annexe, art. 7 *quater*, par. 2.

déroulement des enquêtes menées par le pays fournisseur de contingents (notamment pour la recherche et l'audition des témoins)<sup>80</sup>;

- Le pays fournisseur de contingents s'engage à informer l'ONU de toute mesure prise pour corroborer les faits dénoncés ou y donner suite, et l'ONU se tient informée auprès du pays en question des mesures prises par lui<sup>81</sup>.

66. Le cadre normatif de l'ONU relatif à l'exploitation et aux atteintes sexuelles pose deux problèmes. D'une part, les politiques ne s'appliquent qu'aux faits mettant en cause les militaires placés sous le commandement de l'Organisation et ne reconnaissent aucun rôle à cette dernière lorsque les accusations de violences sexuelles sont portées contre des soldats ne se trouvant pas sous le commandement de l'ONU. D'autre part, elles ne confèrent à l'Organisation aucun pouvoir pour rechercher la responsabilité des auteurs des faits. Une fois que l'affaire a été transmise aux pays fournisseurs de contingents, l'Organisation n'a plus qu'un rôle limité à jouer. Comme les éventuelles mesures prises par les pays fournisseurs de contingents pour donner suite aux faits signalés manquent trop souvent de transparence, les victimes et les populations locales peuvent en déduire que rien n'est fait et que les auteurs des faits ne sont ni inquiétés ni poursuivis, d'où la forte impression que ces derniers sont libres d'agir en toute impunité.

## 1.2 Cadre normatif relatif aux droits de l'homme

67. La promotion et la protection des droits de l'homme font partie des principaux buts des Nations Unies, comme il est énoncé à l'Article 1 de la Charte des Nations Unies<sup>82</sup> et réaffirmé dans l'initiative Les droits de l'homme avant tout<sup>83</sup>. Dans le cadre des missions de maintien de la paix des Nations Unies, l'obligation de promouvoir les droits de l'homme mais aussi de prévenir les violations du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international est prévue par un certain nombre d'instruments juridiques. Ainsi, la politique du HCDH, du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques et du Département de l'appui aux missions relative aux droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques des Nations Unies de septembre 2011 (la « politique commune »)<sup>84</sup> oblige toutes les missions des Nations Unies à protéger le droit international des droits de l'homme dans la mise en œuvre des mandats des opérations de paix et des missions politiques, quand bien même cette question ne ferait pas partie de l'objet ou du plan opérationnel initial de la mission<sup>85</sup>. Par ailleurs, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix et son groupe de

<sup>80</sup> Voir la « Procédure opérationnelle permanente sur la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de mémorandum d'accord », réf.2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), par. 13.5, 15.2 et 16.2; voir également A/61/19 (Partie III), annexe, art. 7 *quater*, par. 3 a), 4 b), 4 c) et 4 d).

<sup>81</sup> Voir la « Procédure opérationnelle permanente sur la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de mémorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), par. 16.3, et 16.4; voir également A/61/19 (Partie III), annexe, art. 7 *sexies*, par. 1.

<sup>82</sup> Voir Charte des Nations Unies, Art. 1, par. 3. et Art. 55 *c*) et préambule.

<sup>83</sup> Organisation des Nations Unies, « Initiative Les droits de l'homme avant tout », disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml](http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml).

<sup>84</sup> Politique commune.

<sup>85</sup> *Ibid.*, art. 2 et 87.

travail ont considéré que les missions de maintien de la paix des Nations Unies avaient l'obligation, au regard du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, de prévenir la commission d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles par les forces de maintien de la paix<sup>86</sup>.

68. D'autres cadres normatifs ont en outre été élaborés pour préciser les différentes mesures à mettre en œuvre (prévention, protection, signalement, sensibilisation, intervention, responsabilité, justice et réparation) dans le cadre des violences sexuelles liées aux conflits<sup>87</sup>, des violations commises contre les enfants en temps de conflit armé<sup>88</sup> et de la responsabilité de protéger les civils<sup>89</sup>.

69. En l'espèce, la MINUSCA a été chargée par le Conseil de sécurité de protéger les civils, notamment d'« assurer une protection particulière aux femmes et aux enfants touchés par le conflit armé<sup>90</sup> », de « surveiller les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme et exactions sur l'ensemble du territoire de la République centrafricaine<sup>91</sup> », et de « contribuer aux efforts visant à identifier et poursuivre les auteurs de tels actes, et à prévenir de telles violations et sévices. »<sup>92</sup> Elle a également été investie de la mission de « surveiller particulièrement les violations et sévices commis contre les femmes et les enfants, y compris toutes les formes de violences sexuelles commises en période de conflit armé, concourir aux enquêtes et faire rapport à ce sujet, et contribuer aux efforts visant à identifier et poursuivre les auteurs de tels actes, et à prévenir de telles violations et sévices »<sup>93</sup>.

70. En outre, dans sa résolution 2217 (2015) portant prorogation du mandat de la MINUSCA jusqu'au 30 avril 2016<sup>94</sup>, le Conseil de sécurité a réaffirmé la mission de protection des civils<sup>95</sup> et de promotion et de protection des droits de l'homme confiée à la mission<sup>96</sup>. Le Conseil a également souligné « qu'il [était] urgent et impératif de traduire en justice tous les auteurs de violations du droit international humanitaire, de violations des droits de l'homme et d'exactions, *quels que soient leur statut ou leur appartenance politique*, et que certains de ces actes [pouvaient]

<sup>86</sup> Voir A/59/19/Rev.1, par. 52 et 53 (partie I). Aux termes du paragraphe 52 : « S'agissant notamment du comportement du personnel militaire, policier et civil des missions de maintien de la paix de l'ONU que gère le Département des opérations de maintien de la paix, le Comité spécial rappelle avoir insisté sur la nécessité de se conformer aux obligations qu'imposent le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire; il souligne encore que les actes d'exploitation, notamment sexuelle, et les sévices commis par le personnel militaire, policier et civil des missions de maintien de la paix de l'ONU que gère le Département sont tous intolérables. »

<sup>87</sup> Voir les résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) du Conseil de sécurité.

<sup>88</sup> Voir notamment les résolutions 1612 (2005), 1882 (2009) et 1998 (2011) du Conseil de sécurité.

<sup>89</sup> Voir par exemple les résolutions 1674 (2006) et 1894 (2009) du Conseil de sécurité.

<sup>90</sup> Résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 30, al. a), point ii).

<sup>91</sup> Ibid., par. 30, al. e), point i).

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid., par. 30, al. e), point ii).

<sup>94</sup> Voir résolution 2127 (2015) du Conseil de sécurité, par. 22.

<sup>95</sup> Ibid., par. 32. Voir également par. 33, où le Conseil charge la MINUSCA de contribuer à l'action en faveur de la justice nationale et internationale et de l'état de droit.

<sup>96</sup> Voir résolution 2217 (2015) du Conseil de sécurité, par. 32, al. e).

être constitutifs de crimes en vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>97</sup> ».

71. Ces résolutions ont pour effet de donner corps à la mission générale de promotion et de protection des droits de l'homme qui est celle de l'ONU en faisant obligation à la MINUSCA de prendre certaines mesures en cas d'accusations de violations des droits de l'homme, et notamment d'aider à amener les auteurs de violences sexuelles à répondre de leurs actes, quelle que soit leur appartenance.

72. Il résulte clairement du cadre normatif de l'ONU relatif aux droits de l'homme qu'il incombe à l'Organisation de considérer les actes de violence sexuelle comme des violations des droits de l'homme voire comme des violations du droit international humanitaire et du droit pénal international. Cette responsabilité s'accompagne d'une obligation d'enquêter sur les faits, de les signaler à la fois en interne et publiquement, de protéger les victimes et de concourir à l'action mise en œuvre pour traduire les auteurs en justice.

### **1.3 Harmonisation du cadre applicable à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et du cadre relatif aux droits de l'homme**

73. Si le personnel des Nations Unies voit dans le cadre normatif relatif à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et dans celui relatif aux droits de l'homme deux logiques parallèles, suivant deux voies distinctes, il n'en demeure pas moins qu'en réalité, bien souvent, les deux cadres peuvent s'appliquer et de fait s'appliquent. Aussi, pour dissiper toute ambiguïté ou confusion, serait-il opportun d'harmoniser les deux cadres en une seule et unique politique. Même lorsque les politiques de l'ONU relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles sont mises en jeu, le cadre relatif aux droits de l'homme reste applicable, mettant à la charge de l'Organisation une obligation de donner une suite réelle et vigoureuse aux accusations. Reconnaître l'application du cadre relatif aux droits de l'homme et accepter la nécessité d'harmoniser les politiques nécessiteront sans doute un changement de culture et de logique de la part du personnel des Nations Unies et des pays fournisseurs de contingents.

74. Étant chargé de « coordonner les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies<sup>98</sup> », le Haut-Commissaire est, avec le Haut-Commissariat, le mieux à même de traduire dans les faits le cadre de l'ONU relatif aux droits de l'homme, notamment d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques uniformes de signalement, d'enquête et de suivi relatives aux violations des droits de l'homme, quelle que soit l'appartenance de ceux qui les commettent.

75. Par ailleurs, dans une optique volontariste, le Secrétaire général devrait créer un Bureau de coordination chargé de gérer les affaires de violences sexuelles liées aux conflits sous l'autorité du Haut-Commissaire, comme il est décrit à la partie V ci-après. Cet organe aurait un rôle important à jouer pour veiller à ce que le personnel des Nations Unies et les pays fournisseurs de contingents s'acquittent des obligations mises à leur charge par les politiques harmonisées relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et aux droits de l'homme. Il serait chargé de

<sup>97</sup> Ibid., par. 15.

<sup>98</sup> Voir résolution 18/141 de l'Assemblée générale, par. 4, al. i).

superviser non seulement l'harmonisation des cadres normatifs mais également la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le présent rapport.

## 2. Enquête, signalement et suivi

76. Lorsqu'elle a connaissance de faits constitutifs de violences sexuelles liées aux conflits, l'Organisation a une triple obligation d'enquête, de signalement et de suivi<sup>99</sup>. Ces trois obligations étroitement liées ont pour finalité ultime de veiller à ce que l'Organisation non seulement surveille les violations des droits de l'homme mais également prenne des mesures actives pour les faire cesser et amener leurs auteurs à en répondre.

77. En République centrafricaine cependant, après avoir eu connaissance des déclarations de six enfants ayant indiqué avoir été victimes d'atteintes sexuelles, la direction de la mission n'a pas pris les dispositions qui s'imposaient pour s'acquitter de ses obligations. Ainsi, les fonctionnaires de l'ONU n'ont pris aucune mesure ni pour procéder à une enquête complémentaire sur les faits révélés au cours des premières auditions, ni pour signaler les faits avec l'urgence que requérait la situation, ni pour s'enquérir auprès des autorités françaises des suites données à l'affaire. Ils sont au contraire partis du principe, d'une part, que, comme les auteurs présumés des faits appartenaient à la force Sangaris et ne se trouvaient pas sous le commandement de l'ONU, l'Organisation n'avait qu'une obligation limitée de donner suite aux accusations, et, d'autre part, que, comme les faits étaient politiquement sensibles, il fallait leur donner le moins de publicité possible.

### 2.1 Obligation d'enquête, de signalement et de suivi lorsque sont révélés des faits de violences sexuelles liées aux conflits

78. Les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles ne s'appliquent pas dans les cas où les faits d'atteintes sexuelles mettent en cause des soldats de la paix non placés sous le commandement de l'ONU. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, le mandat de protection des droits de l'homme de l'ONU met à la charge de l'Organisation une triple obligation d'enquêter sur les faits, de les signaler en interne et publiquement et, s'il y a lieu, d'assurer un suivi afin d'empêcher que de nouvelles atteintes soient commises et de veiller à ce que les auteurs répondent de leurs actes.

79. Si le chef de mission (en l'espèce le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA) apporte un concours important à la mise en œuvre de ces obligations, ces dernières incombent dans une grande mesure au HCDH, qui joue un rôle central dans les enquêtes et le signalement des violations, quelles que soient la qualité ou l'appartenance politique de l'auteur<sup>100</sup>. Ce rôle est généralement assuré au niveau de la mission par la

<sup>99</sup> Voir Politique commune, par. 53 et 54; résolution 1960 (2010) du Conseil de sécurité, par. 8; S/2015/203, par. 100, al. m; et centre d'actualité de l'ONU, « Renouveler notre engagement en faveur des peuples et des buts des Nations Unies », 22 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments\\_full.asp?statID=2068#.Vkyag3vVy9c](http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=2068#.Vkyag3vVy9c).

<sup>100</sup> Voir Politique commune, par. 54 et 63 à 67; télégramme chiffré GVA-0286 sur le mandat, le rôle, les attributions et la structure de la composante relative aux droits de l'homme de la MINUSCA, 3 juin 2014 (le « télégramme chiffré GVA-0286 »), par. 6; stratégie de surveillance

composante droits de l'homme, qui représente le Haut-Commissariat sur le terrain<sup>101</sup>. Ainsi, en République centrafricaine, il appartient en particulier à la Section des droits de l'homme et de la justice<sup>102</sup> de surveiller les violations des droits de l'homme en les recensant, en les vérifiant, en recueillant des éléments de preuve et en analysant les formes pour aider à en rechercher les auteurs afin de les amener à répondre de leurs actes<sup>103</sup>. (Il convient également de noter que la composante militaire de la MINUSCA a également l'obligation d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises en République centrafricaine. Ainsi, le concept stratégique d'opérations pour la MINUSCA de juillet 2014 définit les obligations en matière de promotion et de protection des droits de l'homme de la composante militaire de la mission, qui doit notamment aider à surveiller et à signaler les faits de violence sexuelle liée au conflit ainsi qu'à en rechercher les auteurs en vue de prévenir de telles violations et atteintes<sup>104</sup>.)

80. De même, le personnel du HCDH a l'obligation, par l'intermédiaire de la Section des droits de l'homme et de la justice, de signaler les violations du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international à la fois en interne et publiquement<sup>105</sup>. Ce travail de signalement est un moyen essentiel de vérifier le respect des droits de l'homme et un moyen stratégique de les promouvoir<sup>106</sup>. En particulier, l'établissement de rapports publics vise à consigner et à analyser les tendances et les évolutions dans une situation de droits de l'homme donnée<sup>107</sup>, tandis que l'établissement de rapports internes a pour objet de faire remonter l'information de la composante droits de l'homme au chef de la mission et au HCDH à Genève pour suite à donner<sup>108</sup>. Les rapports internes peuvent prendre la forme de procès-verbaux d'audition, de rapports d'incident, de rapports d'enquête ou de rapports d'urgence<sup>109</sup>. En particulier, les rapports d'urgence visent à alerter les responsables d'une nouvelle situation et de la nécessité d'intervenir d'urgence au regard de la gravité des violations signalées, de leurs répercussions sur le plan politique ou de la sécurité, et de l'identité des auteurs présumés<sup>110</sup>. Ces rapports d'urgence (également appelés comptes rendus spéciaux ou immédiats) permettent aux composantes droits de l'homme sur le terrain d'avertir le

---

et de communication de l'information de la Division des droits de l'homme de la MINUSCA, introduction (en anglais), p. 1; voir également note de pays 2014-2017 pour la République centrafricaine du HCDH, p. 2 et 6.

<sup>101</sup> Voir Politique commune, par. 41.

<sup>102</sup> La Section des droits de l'homme et de la justice a depuis été réorganisée et rebaptisée Section des droits de l'homme de la MINUSCA.

<sup>103</sup> Télégramme chiffré GVA-0286, en particulier par. 6.

<sup>104</sup> Voir Concept stratégique d'opérations pour la MINUSCA, juillet 2014, sect. 30.

<sup>105</sup> Voir Politique commune, par. 63 et 64.

<sup>106</sup> Voir Organisation des Nations Unies, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2001), chap. 13, p. 4.

<sup>107</sup> Voir Politique commune, par. 65.

<sup>108</sup> Ibid., par. 66 et 67, voir également la Procédure opérationnelle permanente relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux émanant des présences sur le terrain (OHCHR/CBB/02/07), 5 février 2007 (la « procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux »), par. 2 et 5.4.

<sup>109</sup> Voir la Procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux émanant des présences sur le terrain (OHCHR/CBB/02/07), 5 février 2007 et les manuels relatifs à l'observation du respect des droits de l'homme, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Geneva, 2001), chap. 13, p. 12 et 16.

<sup>110</sup> Voir les manuels relatifs à l'observation du respect des droits de l'homme, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2001), chap. 13, p. 3 et 14.

HCDH des urgences en matière de droits de l'homme<sup>111</sup>. Les chefs des composantes droits de l'homme apprécient librement s'il y a lieu de communiquer ces rapports à des acteurs extérieurs sur le terrain, dans la limite du besoin d'en connaître et sous réserve d'obtenir les assurances de confidentialité nécessaires<sup>112</sup>. Les politiques du HCDH indiquent clairement que les rapports établis par les composantes droits de l'homme sur le terrain sont des moyens indispensables de veiller à ce que les auteurs de violations des droits de l'homme répondent de leurs actes<sup>113</sup>.

81. L'obligation qui pèse sur la composante droits de l'homme d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies à la fois d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de les signaler est étroitement liée à celle d'assurer un « suivi » et d'intervenir pour faire cesser les violations. Ainsi, les politiques du HCDH précisent clairement que le personnel du Haut-Commissariat, y compris sur le terrain, a le devoir d'y donner suite, notamment en utilisant les informations recueillies pour remédier à la situation<sup>114</sup>. Selon les manuels du HCDH, le personnel du Haut-Commissariat doit intervenir activement en cas de soupçons de violations des droits de l'homme en communiquant les renseignements en sa possession aux autorités compétentes, dans la mesure où dans bien des cas seules les autorités nationales peuvent donner suite aux violations des droits de l'homme<sup>115</sup>. Ainsi, selon les politiques du HCDH, il peut parfois être opportun de porter des informations à la connaissance des autorités nationales par l'intermédiaire des ambassadeurs, notamment lorsque les agents sur le terrain estiment qu'il n'est pas possible de donner une suite convenable aux violations des droits de l'homme dans le pays d'opérations<sup>116</sup>. Saisir les autorités nationales dans tel ou tel cas peut ainsi inciter plus fortement les États à améliorer le comportement de leurs soldats<sup>117</sup>.

82. Si le cadre normatif relatif aux droits de l'homme s'applique aux actes de violences sexuelles commis par les soldats de la paix, les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles ne doivent pas être écartées pour autant lorsqu'elles trouvent également application. À la différence du cadre relatif aux droits de l'homme, les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles visent expressément à faire face aux situations d'exploitation et d'atteintes sexuelles

<sup>111</sup> Procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux, OHCHR/CBB/02/07 (5 février 2007), par. 2 et 3.4.

<sup>112</sup> Voir Politique commune, par. 67; Procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux, OHCHR/CBB/02/07 (5 février 2007), par. 4.3 et 4.4.

<sup>113</sup> Voir, par exemple, Directive du HCDH, du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques relative à l'établissement de rapports publics par les composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix de l'ONU, 1<sup>er</sup> juillet 2008 (la « directive relative aux rapports publics »), sect. B.

<sup>114</sup> Voir *Manual on Human Rights Monitoring*, « Following up and seeking corrective action », HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente E.01.XIV.2), p. 366; par. 1.

<sup>115</sup> Ibid., p. 367, par. 10; et p. 377, par. 48; voir également « Advocacy and Intervention with the National Authorities », chap. 31, p. 4, 6 et 22; et « Engagement with National Authorities and Institutions », chap. 17, p. 5, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2001) p. 5.

<sup>116</sup> Voir *Manual on Human Rights Monitoring*, « Following up and seeking corrective action », HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente E.01.XIV.2), p. 377; par. 48 et « Engagement with National Authorities and Institutions », *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2001), chap. 17, p. 12, voir également Politique commune, par. 59.

<sup>117</sup> « Advocacy and intervention with the national authorities », *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2001), chap. 31, p. 4 et 22.

et prévoient des orientations et des procédures utiles<sup>118</sup>. Comme on le verra plus en détail à la partie V, le Bureau de coordination devrait être épaulé par un groupe de travail chargé d'élaborer une politique unifiée applicable à toutes les enquêtes menées sur les faits de violences sexuelles mettant en cause des soldats de la paix. Il s'agit là d'une étape essentielle de l'harmonisation des deux cadres normatifs.

## 2.2 Enquête menée par la Section des droits de l'homme et de la justice

83. Après avoir appris par l'organisation non gouvernementale de M'Poko l'existence de faits susceptibles de constituer des atteintes, la Section des droits de l'homme et de la justice et le bureau de l'UNICEF à Bangui ont pris les mesures voulues en donnant à leurs agents l'autorisation d'entendre les enfants<sup>119</sup>. La spécialiste des droits de l'homme, après s'être assurée de la crédibilité du chef de l'organisation non gouvernementale en question, a pris les dispositions nécessaires, en collaboration avec le personnel de l'UNICEF, pour organiser les entretiens dans des lieux où les enfants se sentiraient le plus en sécurité possible et de manière à garantir la confidentialité dans toute la mesure permise par des circonstances difficiles. Elle a employé des mots simples à la portée des enfants. Par ailleurs, lors de tous les entretiens sauf un, un agent de l'UNICEF parlant la langue maternelle des enfants était présent.

84. Conformément aux politiques du HCDH et de l'UNICEF, les personnes qui ont réalisé les entretiens ont pris des mesures pour recueillir le consentement éclairé des enfants avant de les interroger<sup>120</sup>. Cette condition a été d'autant plus difficile à remplir que, dans la plupart des cas, il s'agissait d'enfants isolés, ayant été séparés de leurs parents par le conflit. Néanmoins, les enfants étaient accompagnés du chef de l'organisation non gouvernementale de M'Poko, qu'ils appelaient « papa ». Dans le cas d'un enfant accompagné de l'un de ses parents, ce dernier a été consulté et a participé à l'organisation de l'entretien. Le chef de l'organisation non gouvernementale a assisté à tous les entretiens, les enfants ayant tous réclamé sa présence<sup>121</sup>. Il a été demandé aux enfants s'ils acceptaient de participer aux entretiens et de raconter ce qui s'était passé afin que le personnel des Nations Unies puisse aider à les protéger et empêcher que les faits ne se reproduisent<sup>122</sup>.

85. Le Groupe relève que, dans les enquêtes et procédures judiciaires en matière de violences sexuelles, les enfants doivent donner leur consentement avant de participer et ont le droit d'être suffisamment informés pour pouvoir prendre une décision<sup>123</sup>. Sachant qu'il est délicat d'obtenir le consentement éclairé d'un enfant,

<sup>118</sup> Voir, par exemple, la « Procédure opérationnelle permanente sur la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), par. 11.1, 11.2, 11.4, 12.1, 12.3, 13.1, 13.5, 13.6 et 15.2; voir également partie E.

<sup>119</sup> Entretiens; déclaration de mars 2015.

<sup>120</sup> Voir Projet de procédure opérationnelle permanente de 2014 relative à la prévention et à la répression des violences sexistes, p. 17 et 22 applicable à la date des faits; Nations Unies, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2011), Chap. 11, p. 15 et 24; entretiens.

<sup>121</sup> Déclarations de mars 2015; notes Sangaris; entretiens.

<sup>122</sup> Entretien.

<sup>123</sup> Voir CRC/C/GC/12. Les enfants ont également le droit d'être informés des droits qui leur sont reconnus par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, voir également la résolution 2005/20 du Conseil économique et social sur les Lignes directrices en matière de

en particulier lorsqu'il est susceptible d'avoir connu le double traumatisme de la crise humanitaire et des atteintes sexuelles, le recueil du consentement éclairé doit se faire avec un grand soin, dans l'idéal par des spécialistes de la protection de l'enfance<sup>124</sup>. Cependant, en temps de conflit armé, il n'est pas toujours possible de suivre les mêmes formalités qu'en temps de paix. Lorsqu'on interroge des enfants victimes ou témoins, il est essentiel de rechercher le consentement en étant conscient et en tenant compte de leur niveau de compréhension afin que les considérations générales de protection et de prévention l'emportent sur le reste.

86. Dans le cas de la République centrafricaine, le Groupe estime que le fait que les enfants aient été conduits devant la spécialiste des droits de l'homme par le chef de l'organisation non gouvernementale de M'Poko pour dénoncer les atteintes dont ils avaient été victimes, que le but des entretiens leur ait été soigneusement expliqué pour leur permettre de comprendre pourquoi on leur demandait de raconter ce qui leur était arrivé, et qu'ils étaient accompagnés par au moins un adulte qui avait leur confiance et a proposé d'agir en leur nom et dans leur intérêt supérieur, les entretiens semblent avoir été menés dans le respect des principes énoncés plus haut. Les conditions du recueil du consentement éclairé des enfants et les règles relatives à la collecte des preuves destinées à être utilisées dans le cadre du suivi, et notamment d'éventuelles procédures pénales, semblent donc avoir été respectées.

87. Comme on peut le voir, pour savoir si les conditions du consentement éclairé sont réunies, la personne chargée de l'entretien doit apprécier plusieurs facteurs. Dans le cadre de la répression des auteurs de violations des droits de l'homme, le recueil du consentement éclairé est nécessaire, car les victimes et les témoins peuvent être appelés à participer à la procédure destinée à déterminer les responsabilités et s'exposent à des risques si leur identité est dévoilée. Par ailleurs, la protection des victimes et des témoins est assurée par des mesures à la fois à court terme (confidentialité) et à long terme (prévention par la répression).

88. Pour clarifier les choses, le Bureau de coordination devrait charger son groupe de travail d'élaborer des lignes directrices qui permettent de trouver un équilibre, lors du recueil du consentement éclairé, entre l'impératif de confidentialité et la nécessité de prévenir de nouvelles violations.

### 2.3 Défaut de signalement immédiat des faits

89. En mai 2014, la Section des droits de l'homme et de la justice a été priée par le HCDH à Genève d'établir un rapport sur les faits de violations des droits de l'homme mettant en cause des soldats de la MISCA en République centrafricaine pour aider le Département des opérations de maintien de la paix à sélectionner les militaires devant être déployés par la MINUSCA<sup>125</sup>. Les forces de la MISCA étaient constituées de contingents d'États membres de l'Union africaine dont certains avaient été accusés d'avoir commis de graves violations des droits de l'homme lors

---

justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels, en particulier les paragraphes 8, d), et 19.

<sup>124</sup> Voir les Principes d'éthique et de sécurité recommandés par l'OMS pour la recherche, la documentation et le suivi de la violence sexuelle dans les situations d'urgence (Genève, 2007), en particulier sect. 7.5.

<sup>125</sup> Courriel adressé à la Section des droits de l'homme et de la justice par le HCDH le 28 mai 2014; courriel interne de la Section des droits de l'homme et de la justice en date du 29 mai 2014.

de leur déploiement en République centrafricaine<sup>126</sup>. Le Département des opérations de maintien de la paix cherchait alors à déterminer quels contingents de la MISCA passeraient sous le commandement de l'ONU dans le cadre du déploiement de la MINUSCA. La demande faite à la Section des droits de l'homme et de la justice visait donc à tenter de rechercher les auteurs de violations des droits de l'homme parmi les soldats. En réponse à la demande de Genève, la Section a établi un rapport exposant les violations des droits de l'homme susceptibles d'avoir été commises par les militaires de la MISCA, notamment les faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles<sup>127</sup>. Même si la force Sangaris ne faisait pas partie de la MISCA, la Section, sur instruction de son chef, a également rendu compte dans ce rapport des faits révélés par les deux premiers entretiens réalisés par la spécialiste des droits de l'homme (les seuls ayant été menés à cette date)<sup>128</sup>.

90. Selon le Groupe, la décision prise par la Section des droits de l'homme et de la justice d'évoquer ces faits dans ce rapport, sous la dénomination de conclusions préliminaires, paraît difficile à justifier. La force Sangaris ne faisait clairement pas partie des contingents de la MISCA et n'était pas visée par le changement de commandement. Dès lors, il n'y avait aucune raison de faire figurer des informations sur les allégations dans le rapport en question. En outre, le Groupe estime que les faits dont avait connaissance la Section à l'issue du deuxième entretien étaient d'une gravité telle qu'ils auraient dû faire l'objet d'un rapport urgent distinct. En effet, la Section savait alors que les enfants avaient révélé avoir été victimes d'atteintes sexuelles de la part de soldats de la force Sangaris en échange de rations ou de petites sommes d'argent<sup>129</sup> et qu'un soldat avait demandé à un enfant de lui trouver une prostituée<sup>130</sup>. Les informations rapportées dans le rapport indiquaient également que cette pratique n'était pas rare (ou à tout le moins qu'elle était tolérée par certains autres soldats), les soldats ayant ouvertement demandé aux enfants de leur fournir des prostituées<sup>131</sup>. Il est particulièrement inquiétant que l'un des enfants ait pu être conduit jusque dans la base au vu des gardes<sup>132</sup>, alors même que les civils n'y sont pas autorisés. À elle seule, cette information aurait dû suffire à justifier l'envoi d'un rapport urgent au Représentant spécial du Secrétaire général et au HCDH pour que l'affaire soit examinée d'urgence et n'aurait pas dû être évoquée dans un rapport thématique général sur d'autres contingents. Loin de conseiller le Représentant spécial de signaler les faits, la Section des droits de l'homme et de la justice l'a au contraire poussé à les garder secrets<sup>133</sup>. Autrement dit, si le Chef de la Section a certes porté les faits à la connaissance de ses supérieurs, il l'a cependant fait d'une manière très indirecte, en passant par une voie destinée à éviter d'attirer l'attention.

91. Fait plus inquiétant encore, la Section des droits de l'homme et de la justice n'a pris aucune autre mesure pour faire cesser les violations et amener les auteurs à répondre de leurs actes. En l'espèce, plusieurs possibilités s'offraient au Chef de la

<sup>126</sup> Conclusions préliminaires; rapport du HCDH sur le changement de commandement.

<sup>127</sup> Conclusions préliminaires.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Notes Sangaris, enfants 1 et 2.

<sup>130</sup> Ibid., enfant 2.

<sup>131</sup> Ibid., enfants 1 et 2.

<sup>132</sup> Ibid., enfant 2.

<sup>133</sup> Courriel adressé au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine par la Section des droits de l'homme et de la justice le 1<sup>er</sup> juin 2014.

Section. Il pouvait d'abord demander au Représentant spécial du Secrétaire général d'intervenir en contactant les autorités françaises et en réinstallant les enfants en dehors du camp de M'Poko. Il pouvait ensuite demander au Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'intervenir auprès des autorités françaises ou du Représentant spécial. Il pouvait enfin se mettre personnellement en relation avec la force Sangaris. Comme on l'a dit, le personnel du HCDH n'a pas simplement l'obligation de signaler les violations des droits de l'homme, il doit également utiliser activement les éléments dont il a connaissance pour faire cesser les violations et amener leurs auteurs à en répondre.

92. De fait, à l'insu du Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice, c'est exactement ce que la spécialiste des droits de l'homme a fait de sa propre initiative. À la fin du mois de mai 2014, celle-ci a rencontré de façon informelle plusieurs hauts responsables de la force Sangaris. Sans révéler l'identité de quiconque, elle les a informés de la nature des faits dénoncés et leur a demandé de prendre des mesures préventives<sup>134</sup>. Cette communication informelle d'informations est conforme à l'obligation qui incombe au personnel spécialiste des droits de l'homme de donner suite aux violations des droits de l'homme, comme le prévoient les politiques du HCDH. Le Chef de la Section aurait lui-même dû envisager de prendre une telle mesure.

93. L'absence de suivi de la part de la Section des droits de l'homme et de la justice a été exacerbée par l'inaction du HCDH à Genève. Le 30 mai 2014, la Section a transmis les conclusions préliminaires au Bureau de la République centrafricaine du HCDH à Genève, lequel a de son côté fait suivre le message électronique contenant le rapport au Service de l'Afrique le même jour<sup>135</sup>. À cette date, le HCDH à Genève avait déjà présenté son propre rapport au Département des opérations de maintien de la paix, car le rapport de la Section était arrivé hors délai<sup>136</sup>. Par conséquent, les conclusions préliminaires sont passées inaperçues.

94. Environ un mois plus tard, à la fin du mois de juin 2014, la spécialiste des droits de l'homme a transmis les notes Sangaris au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice. La logique aurait voulu que la Section établisse alors un rapport spécial sur les faits en question et le transmette d'urgence au Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la MINUSCA ainsi qu'au HCDH à Genève. Toutefois, au lieu d'établir un tel rapport, le Chef de la Section a de nouveau décidé de noyer les allégations dans un rapport général regroupant plusieurs accusations de graves violations des droits de l'homme – meurtres et actes de torture, notamment – dirigées contre d'autres forces internationales. Selon le Groupe, le projet de rapport du 17 juillet 2014 n'était pas suffisant au regard de l'obligation de signalement qui incombait à la Section. Comme on l'a indiqué, à la fin du mois de juin, la Section disposait d'encore plus d'éléments tendant à montrer que les faits ne constituaient pas des cas isolés et présentaient un caractère systématique. La gravité des faits révélés justifiait un rapport distinct devant être porté directement et d'urgence à l'attention du Chef de la MINUSCA et du Haut-Commissaire des droits de l'homme à Genève. Une telle mesure aurait été conforme à l'obligation qui était celle du Chef de la Section d'intervenir activement pour prévenir toute nouvelle atteinte,

<sup>134</sup> Courriel interne du HCDH en date du 8 juin 2015.

<sup>135</sup> Courriel adressé au Service de l'Afrique par le Bureau de la République centrafricaine le 30 mai 2014.

<sup>136</sup> Courriel interne du HCDH en date du 30 mai 2014 (1 h 23); déclaration au Groupe.

rechercher les responsables et enquêter sur la réalité des faits allégués afin d'amener les auteurs à répondre de leurs actes. Le signalement au HCDH était également important pour le cas où la mission jugerait difficile de porter directement les faits à la connaissance du commandant de la force Sangaris. Dans une telle hypothèse, le Haut-Commissaire aurait pu saisir les autorités françaises à Genève<sup>137</sup>.

95. Non seulement le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice n'a pas averti directement des faits le Chef de la MINUSCA ou le Haut-Commissaire, mais il n'a pas non plus établi de version définitive du rapport du 17 juillet 2014 et ne l'a pas transmis au HCDH. Selon lui, s'il ne l'a pas fait, c'est parce qu'au début du mois d'août 2014, on savait désormais que le directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique avait transmis les notes Sangaris aux autorités françaises. À ce stade, le Chef de la Section a estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre d'autres mesures pour signaler les faits puisque les autorités françaises en étaient déjà informées<sup>138</sup>. Il a pris cette décision alors même que le rapport du 17 juillet 2014 faisait état de graves accusations de violations des droits de l'homme portées contre des forces internationales autres que la force Sangaris. Le Groupe déduit de cette décision que le rapport du 17 juillet 2014 avait pour but de noyer les allégations pour que la France ne soit pas montrée du doigt et pour attirer le moins d'attention possible sur les faits en question. Malheureusement, cette stratégie s'est révélée efficace, puisque le rapport, tout comme les faits qui y étaient rapportés, est globalement passé inaperçu.

96. Selon le Groupe, en agissant comme il l'a fait, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a totalement méconnu son obligation de signalement. En décidant de ne pas établir de version définitive du rapport du 17 juillet 2014, il a manqué à son obligation de donner suite non seulement aux faits révélés dans les notes Sangaris mais également aux autres accusations de violations des droits de l'homme et du droit pénal international figurant dans le projet de rapport.

97. Par ailleurs, il est préoccupant de constater que le Bureau de la République centrafricaine à Genève n'a une nouvelle fois pas donné suite aux informations faisant état des allégations et d'autres violations que lui a transmises la Section des droits de l'homme et de la justice. Entre mai et juillet 2014, le Bureau de la République centrafricaine a été informé des faits à au moins cinq reprises, notamment à la réception du rapport du 17 juillet 2014<sup>139</sup>. À la connaissance du Groupe, le Bureau de la République centrafricaine s'est contenté de quelques mots sibyllins dans un point sur la situation des droits de l'homme en date du 21 juillet 2014 adressé par le Service de l'Afrique au directeur de la Division des opérations

<sup>137</sup> Voir Politique commune, par. 69; « Suivi et action corrective », p. 377, par. 48, « Engagement with national authorities and institutions », p. 12, in *Training Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente E.01.XIV.2); p. 12.

<sup>138</sup> Courriel adressé au HCDH par la Section des droits de l'homme et de la justice le 24 mai 2015; chronologie actualisée par le HCDH de la validation du projet de rapport, 3 juin 2015; entretien.

<sup>139</sup> Les 13 et 30 mai, 19 et 20 juin et 17 juillet 2014 (courriel adressé à un membre du personnel de la Section des droits de l'homme et de la justice et au HCDH par un autre membre du personnel de la Section le 13 mai 2014; courriel adressé au HCDH par la Section des droits de l'homme et de la justice le 30 mai 2014; courriel adressé au HCDH par la Section des droits de l'homme et de la justice le 19 juin 2014; courriel interne du HCDH en date du 20 juin 2014; courriel adressé au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine par la Section des droits de l'homme et de la justice, avec copie au personnel du HCDH, le 17 juillet 2014; déclaration au Groupe.

sur le terrain et de la coopération technique<sup>140</sup> et n'a pris aucune mesure pour assurer un suivi auprès de la Section ou du Représentant spécial du Secrétaire général. Enfin, très probablement en réaction à la tentative faite par l'enquêteur français pour rencontrer des agents de la Section, le Bureau de la République centrafricaine a prié le Chef de la Section, par un courriel du 5 août 2014, de demander au Représentant spécial d'évoquer les faits avec le Haut-Commissaire<sup>141</sup>. Selon le Groupe, en agissant ainsi, le Bureau a manqué à son obligation de réagir et de donner suite rapidement aux graves accusations d'atteintes sexuelles sur mineurs portées contre des soldats de la paix.

98. Les politiques du HCDH soulignent que le signalement fait partie intégrante du travail de suivi. Malheureusement toutefois, il semble y avoir un décalage entre les politiques et les activités courantes de certains agents sur le terrain. Au lieu de considérer l'obligation de signaler les violations des droits de l'homme comme faisant partie de l'obligation générale d'intervenir pour y donner suite, prévenir les futures atteintes et amener les auteurs à répondre de leurs actes, la Section des droits de l'homme et de la justice a accordé une place excessive à la simple constatation des violations. Il en va de même pour le Bureau de la République centrafricaine qui, à la réception du rapport du 17 juillet 2014, s'est borné à le confier à une autre équipe en vue de son édition avant de le renvoyer à la Section et de le laisser sombrer dans l'oubli. Le rejet des responsabilités et la méconnaissance des obligations semblent avoir été chose courante.

#### 2.4 Défaut d'enquête complémentaire sur les faits

99. Après que la spécialiste des droits de l'homme eut terminé son contrat de courte durée et quitté la République centrafricaine, la Section des droits de l'homme et de la justice n'a pas poursuivi l'enquête et l'UNICEF n'a pas cherché à trouver d'autres enfants, et ce, malgré les nombreux indices alarmants qui ressortaient des informations reçues jusqu'alors<sup>142</sup> :

- Quatre des six enfants interrogés ont cité d'autres enfants victimes, qui n'ont pas tous été entendus par la spécialiste des droits de l'homme. Deux enfants ont déclaré que les faits s'étaient produits à plusieurs reprises. Ces éléments semblent indiquer que les faits allégués n'étaient pas isolés;
- Certaines déclarations indiquent qu'il était notoire que les enfants pouvaient approcher certains soldats de la force Sangaris pour obtenir de la nourriture et qu'ils seraient contraints de pratiquer des actes sexuels en échange;
- Les éléments rapportés par les enfants indiquent que, dans certains cas, des soldats ont apporté leur concours et joué un rôle de coordination dans les atteintes, notamment en faisant venir des enfants dans la base au vu des gardes, alors que ceux-ci n'y étaient pas autorisés;
- Certains enfants ont déclaré que les soldats les avaient appelés et leur avaient demandé de s'approcher avant qu'ils ne les agressent sexuellement. Cette pratique ouverte de la sollicitation peut être révélatrice d'un climat d'impunité

<sup>140</sup> Courriel adressé au Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique par le Service Afrique le 21 juillet 2014.

<sup>141</sup> Courriel adressé à la Section des droits de l'homme et de la justice par le Bureau de la République centrafricaine le 5 août 2014.

<sup>142</sup> Notes Sangaris.

où à tout le moins de tolérance de la part des autres soldats qui ferment les yeux sur de tels agissements;

- Dans un cas, un enfant a déclaré que, lorsqu'il a refusé de se prêter à des actes sexuels, le soldat lui a demandé de lui trouver une prostituée et a également demandé à un de ses camarades s'il en voulait une également. Cet échange donne à penser que certains soldats avaient l'habitude de solliciter des relations sexuelles auprès des populations locales;
- Tous les faits de violence sexuelle allégués auraient eu lieu près de postes de contrôle militaires situés dans des secteurs placés sous le contrôle de la force Sangaris et de la MISCA. Cet élément laisse là encore à penser que les autres soldats fermaient les yeux sur les violations.

100. En résumé, si de plus amples investigations avaient été menées, il aurait été possible de constater le caractère systématique des actes de violence sexuelle commis sur la personne d'enfants par certains soldats de la paix. Dès lors, selon le Groupe, les éléments d'information dont disposait la Section des droits de l'homme et de la justice à la fin du mois de mai – et à l'évidence avant le mois de juillet 2014 – auraient dû la conduire à pousser plus avant les investigations sur les faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles imputés aux forces militaires internationales en République centrafricaine et notamment aux soldats de la force Sangaris dans le cadre de l'obligation de donner suite aux violations.

101. Le Groupe relève en outre que les accusations portées contre des soldats d'autres pays fournisseurs de contingents évoquées dans les notes Sangaris n'ont pas non plus fait l'objet d'une enquête. Ainsi, par exemple, un des enfants interrogés a affirmé qu'il avait vu des soldats équato-guinéens et tchadiens appartenant au contingent de la MINUSCA violer deux autres enfants. Alors même que le témoin a donné le nom des deux victimes et fait une description des faits en question, ni la Section des droits de l'homme et de la justice ni l'UNICEF n'ont cherché à pousser les investigations plus avant<sup>143</sup>. Les faits ont semble-t-il été oubliés pendant près d'un an, jusqu'à ce que le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés s'aperçoive que les informations correspondantes n'avaient pas fait l'objet d'un signalement dans le cadre du Mécanisme de surveillance et de communication de l'information<sup>144</sup>.

## 2.5 Mécanisme de surveillance et de communication de l'information

102. Par sa résolution 1612 (2005), le Conseil de sécurité a créé un mécanisme de surveillance et de communication de l'information visant à recenser les violations des droits de l'homme commises sur la personne d'enfants en temps de conflit armé<sup>145</sup>. L'Équipe spéciale de surveillance et d'information en République centrafricaine est tenue de signaler les six violations graves commises contre des

<sup>143</sup> Voir courriel échangé entre le HCDH et la Section des droits de l'homme et de la justice le 18 mai 2015.

<sup>144</sup> Courriel adressé au personnel de l'UNICEF et du HCDH par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 12 mai 2015; entretien avec le Groupe; courriel adressé au Bureau des affaires juridiques, à l'UNICEF, à la MINUSCA et au Département de l'appui aux missions par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 17 mai 2015.

<sup>145</sup> Voir résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, par. 2.

enfants par toutes les parties au conflit<sup>146</sup>. Elle est coprésidée par le représentant de l'UNICEF dans le pays et par le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la MINUSCA<sup>147</sup>. Ce dernier, en coopération avec l'UNICEF, doit tous les trimestres remettre des notes horizontales générales à la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé. Ces notes, qui ne sont pas rendues publiques, permettent de faire régulièrement le point ou d'alerter sur la situation des enfants touchés par le conflit armé au Groupe de travail du Conseil de sécurité sur le sort des enfants en temps de conflit armé<sup>148</sup>. Parmi les autres moyens de signaler publiquement les violations, on peut citer le rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et le conflit armé dans tel ou tel pays ainsi que le rapport annuel global du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés<sup>149</sup>.

103. Quelque temps après la révélation des faits, un désaccord a opposé les représentants de l'UNICEF et de la MINUSCA composant l'Équipe spéciale de surveillance et d'information quant à savoir s'il fallait faire figurer les accusations dans le rapport devant être remis à la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé. Alors que les agents de l'UNICEF étaient d'avis que la force Sangaris était « partie au conflit armé » et que les violations alléguées devaient par conséquent être signalées, les représentants de la MINUSCA ont estimé au contraire que les forces de maintien de la paix ne sauraient être considérées comme une « partie » au conflit. Partant, les accusations n'ont pas été mentionnées dans le rapport<sup>150</sup>. Si la Représentante spéciale les a plus tard intégrées dans son rapport de 2015 à la demande du Cabinet du Secrétaire général, il reste que la question ne semble pas avoir été tranchée définitivement pour autant.

104. Le Mécanisme de surveillance et de communication est un moyen important pour l'Organisation de s'assurer que les forces armées, y compris celles des pays fournisseurs de contingents, répondent de leurs actes. Il suit de là, selon le Groupe, que les accusations de violences sexuelles sur la personne d'enfants portées contre les soldats de la paix doivent être signalées par le Mécanisme. Sur ce point, par suite de la divergence des opinions au sein de l'Équipe spéciale de surveillance et d'information, le Mécanisme n'a pas été mis en jeu. Une occasion a ainsi été perdue de promouvoir la responsabilité, ce qui rejait négativement sur l'Organisation.

<sup>146</sup> Voir le Manuel opérationnel pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé, (juin 2014), p. 22 et 23 et le Manuel opérationnel pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé destiné aux missions (juin 2014), p. 36.

<sup>147</sup> Voir Lignes directrices pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 11, 12 et 16 et la directive du Secrétaire général adressée à son Représentant spécial, son Représentant spécial adjoint, au Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire pour la République centrafricaine, p. 17; entretiens.

<sup>148</sup> Voir Lignes directrices pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 22 et 23; entretiens; courriel interne de l'UNICEF en date du 10 juillet 2014.

<sup>149</sup> Voir Lignes directrices pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 20 à 22; courriel interne de l'UNICEF en date du 10 juillet 2014.

<sup>150</sup> Courriels internes de l'UNICEF en date du 10 juillet 2014 et du 16 juillet 2014; entretiens.

## 2.6 Défaut de suivi de la part de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé

105. La Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé est chargée d'agir en faveur des enfants victimes des six principales violations graves commises contre leur personne, dont font partie le viol et les autres formes de violence sexuelle<sup>151</sup>. Plus précisément, la Représentante spéciale a pour mission d'évaluer les progrès accomplis par les pays dans le renforcement de la protection des enfants touchés par un conflit armé, de favoriser le recueil d'informations sur le sort des enfants en temps de conflit armé, de travailler en étroite collaboration avec les organismes et les organisations non gouvernementales compétentes, et de promouvoir la coopération internationale afin d'améliorer la protection des enfants<sup>152</sup>. Elle peut également intervenir directement auprès des États pour veiller à ce que les auteurs de violations répondent de leurs actes<sup>153</sup>. Elle joue un rôle important en aidant les équipes spéciales de surveillance et d'information à réagir en cas de violations graves contre les enfants et à protéger les victimes<sup>154</sup>.

106. En juillet 2014, à la suite de discussions en interne avec l'UNICEF sur la conduite à tenir face aux faits dénoncés, l'un des directeurs généraux adjoints de l'UNICEF a rencontré la Représentante spéciale pour la conseiller sur la question<sup>155</sup>. La Représentante spéciale a résolu de porter l'affaire à la connaissance des autorités françaises. Le 31 juillet 2014, elle s'est entretenue des faits dénoncés avec le Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York et a alors demandé que des mesures soient prises. Le lendemain, le Représentant permanent adjoint a indiqué que l'affaire était prise très au sérieux et que des enquêtes judiciaires et militaires avaient été ouvertes<sup>156</sup>. La Représentante spéciale a ensuite transmis cette information à l'UNICEF<sup>157</sup>.

<sup>151</sup> Voir Lignes directrices pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 7; Manuel opérationnel pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 8, 9 et 15; Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé, document de travail n° 1, « Les six violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé », octobre 2009.

<sup>152</sup> Voir résolution 51/77 de l'Assemblée générale, par. 36.

<sup>153</sup> Voir Manuel opérationnel pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 63 et 65; voir également p. 52, renvoyant au rapport A/59/695-S/2005/72, par. 75.

<sup>154</sup> Voir Lignes directrices pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 5 et le Manuel opérationnel pour les mécanismes de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre les enfants en temps de conflit armé (juin 2014), p. 63 et 65.

<sup>155</sup> Entretien; courriel interne de l'UNICEF en date du 6 août 2014; courriel adressé au Vice-Secrétaire général par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 2 juin 2015.

<sup>156</sup> Correspondance échangée entre la Représentante du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé et le Groupe le 1<sup>er</sup> décembre 2015.

<sup>157</sup> Courriel interne de l'UNICEF en date du 3 août 2014.

107. Pour la Représentante spéciale en 2014, il semble que l'affaire devait en rester là<sup>158</sup>. N'ayant pas été alertée des nouvelles accusations et partant du principe que les autorités françaises s'étaient saisies de l'affaire, elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour elle de donner d'autres suites aux allégations.

108. L'attention de la Représentante spéciale a été de nouveau attirée par la publication d'un article dans le quotidien britannique *The Guardian* le 29 avril 2015<sup>159</sup>, puis par la diffusion d'autres informations dans la presse et les médias et par les demandes d'informations des organisations non gouvernementales. La Représentante spéciale a alors informé le Vice-Secrétaire général que si les allégations n'étaient pas mentionnées dans le rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés, c'était parce qu'elle n'avait pas reçu suffisamment d'informations sur les faits en question<sup>160</sup>.

109. En mai 2015, la Représentante spéciale a demandé puis obtenu la communication d'une copie des notes Sangaris. Selon le Groupe, une fois que la Représentante spéciale a été informée des faits par l'UNICEF, elle aurait dû, en bonne logique, prendre contact avec le Représentant spécial et Chef de la MINUSCA ainsi qu'avec le représentant de l'UNICEF dans le pays, tous deux chargés de coprésider l'Équipe spéciale de surveillance et d'information, pour s'enquérir des suites données à l'affaire et des éventuelles mesures prises. Si elle a eu raison de porter les faits à la connaissance du Représentant permanent adjoint de la France, elle n'aurait néanmoins pas dû s'en tenir là. Elle avait en effet l'obligation de s'informer auprès des autorités françaises pour connaître l'issue des enquêtes diligentées et savoir si les mesures suffisantes avaient été prises pour prévenir toute nouvelle violation.

### 3. Protection des victimes et autres civils

#### 3.1 Mission de protection de l'enfance de la Section des droits de l'homme et de la justice

110. La protection des civils fait partie intégrante de la plupart des mandats autorisés par le Conseil de sécurité dans le cadre des missions de maintien de la paix. Ainsi, la résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité fait de la protection des civils, et en particulier celle des femmes et des enfants touchés par le conflit armé, une tâche prioritaire de la MINUSCA<sup>161</sup>. Le HCDH n'a pas seulement pour mission

<sup>158</sup> Courriel adressé au Bureau des affaires juridiques, à l'UNICEF, à la MINUSCA et au Département de l'appui aux missions par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 17 mai 2015.

<sup>159</sup> Courriel adressé au Vice-Secrétaire général par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 2 juin 2015; voir *The Guardian*, « United Nations aid worker suspended for leaking report on child abuse by French troops », 29 avril 2015, disponible à l'adresse suivante : [www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-car](http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-car) (consulté le 22 novembre 2015).

<sup>160</sup> Courriel adressé au Vice-Secrétaire général par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 2 juin 2015; voir également courriel adressé au Bureau des affaires juridiques, à l'UNICEF, à la MINUSCA et au Département de l'appui aux missions par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé le 17 mai 2015.

<sup>161</sup> Voir résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 30, al. a). Voir également Concept stratégique d'opérations pour la MINUSCA, juillet 2014, par. 14, al. c), point i), et par. 31.

de constater et de signaler les violations; il doit également veiller à apporter une protection adaptée aux victimes. Cette obligation est mise en œuvre par la composante droits de l'homme de la mission, en l'espèce la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA<sup>162</sup>.

111. Dans le cadre de son mandat de protection des civils, la mission peut demander le concours d'autres organes de l'ONU. De leur côté, les fonds ou organismes des Nations Unies sollicités se coordonnent, généralement dans le cadre d'un « groupe de la protection » rassemblant les acteurs humanitaires, pour offrir un ensemble de services (soins médicaux, prise en charge psychosociale, logement, sécurité) en fonction des besoins de la victime<sup>163</sup>. Ces services sont facilités par la mission qui joue un rôle central en favorisant et en appuyant le travail des organismes et des organisations non gouvernementales chargés de fournir les services de première ligne<sup>164</sup>.

112. Malheureusement, en l'espèce, l'ONU et ses partenaires locaux ont failli à leur obligation de protéger les enfants victimes. Non seulement un retard inadmissible est intervenu dans la fourniture aux enfants de soins médicaux de base, d'un accompagnement psychologique, d'un abri, de nourriture et d'une protection, mais aucune mesure n'a été prise pour retrouver les autres victimes évoquées dans les notes Sangaris pour déterminer si elles avaient également besoin d'une protection et d'une prise en charge. La seule personne qui protégeait les enfants était le chef de l'organisation non gouvernementale de M'Poko, qui le premier a porté les faits à la connaissance de l'Organisation et qui était lui-même un déplacé sans guère de ressources.

113. Les mesures spécifiques prises par la Section des droits de l'homme et de la justice dans le cadre de son mandat de protection sont analysées dans la partie consacrée au comportement du Chef de la Section ci-après.

### **3.2 Mission de protection de l'enfance du Fonds des Nations Unies pour l'enfance**

114. Comme on l'a noté, l'UNICEF a participé à l'enquête sur les faits allégués dès les premiers stades et a pris la responsabilité principale d'assurer l'accompagnement et la prise en charge des victimes.

115. La mission principale de l'UNICEF est de protéger les enfants contre les atteintes conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et autres instruments internationaux applicables<sup>165</sup>. Dans le cadre d'un conflit armé, les

<sup>162</sup> Voir Politique commune, par. 49, 50 (« La prévention des violences sexuelles et sexistes, la protection des personnes à risque, la lutte contre l'impunité et la facilitation des recours contre les violations sont des fonctions fondamentales de la composante droits de l'homme. »), 53 et 54; télégramme chiffré GVA-0286, par. 5 et 6 qui précise le rôle de la Section des droits de l'homme et de la justice dans la protection des civils, des victimes et des groupes vulnérables contre les violations graves des droits de l'homme et dans la protection humanitaire, par. 5 et 6.

<sup>163</sup> Voir, par exemple, Politique commune, par. 78 et 79.

<sup>164</sup> Voir, par exemple, résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 30 a), points iii) et iv), et 30. c).

<sup>165</sup> Voir E/ICEF/2013/21, par. 1 et Convention relative aux droits de l'enfant, signée le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990; voir également l'énoncé de mission de l'UNICEF, disponible à l'adresse suivante : [http://www.unicef.org/about/who/index\\_mission.html](http://www.unicef.org/about/who/index_mission.html).

Principaux engagements de l'UNICEF pour les enfants dans l'action humanitaire doivent notamment permettre à l'UNICEF d'intervenir rapidement en fournissant des services aux enfants qui ont été jugés vulnérables au niveau local et ont besoin d'une prise en charge de première ligne, notamment d'un ensemble de services d'assistance (accompagnement psychosocial, recherche de la famille, accès à l'éducation)<sup>166</sup>. Le but est de prévenir les violences, l'exploitation et les atteintes et d'y réagir<sup>167</sup>. Les stratégies de prise en charge peuvent consister à soutenir les secteurs de l'aide sociale, de l'éducation, de la santé, de la police et de la justice<sup>168</sup>. L'un des principaux éléments de la stratégie est le suivi de la protection des enfants sur le terrain, notamment par l'élaboration de mesures adaptées pour faire face à tout risque pour la vie ou le bien-être des enfants en collaboration avec les partenaires de l'UNICEF<sup>169</sup>.

116. L'UNICEF met en particulier en œuvre des stratégies visant à prévenir les actes de violence sexuelle et à y donner suite en travaillant avec les autorités, la société civile, les chefs locaux, les groupes religieux, le secteur privé, les médias, les familles et les enfants eux-mêmes<sup>170</sup>. En 2002, l'UNICEF a souscrit à la déclaration du Comité permanent interorganisations qui manifeste la ferme volonté de la communauté humanitaire de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les situations d'exploitation et de violence sexuelle mettant en cause les travailleurs humanitaires et les soldats de la paix dans le monde entier et pour y donner suite<sup>171</sup>. En décembre 2003, le Directeur exécutif de l'UNICEF s'est engagé à appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles commis contre les enfants par le personnel du Fonds et par le personnel apparenté<sup>172</sup>.

117. Comme on l'a noté, les entretiens menés par la spécialiste des droits de l'homme et l'UNICEF ont eu lieu entre le 19 mai et le 24 juin 2014. Vers la fin de ces auditions, l'UNICEF a orienté les enfants vers une organisation non gouvernementale partenaire locale avec laquelle le Fonds était déjà lié par un accord portant sur la fourniture de soins médicaux, d'une aide psychosociale et d'une

<sup>166</sup> Voir E/ICEF/2008/5/Rev.1, par. 37.

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> Ibid., par. 39.

<sup>169</sup> Ibid., par. 47; voir également Principaux engagements de l'UNICEF pour les enfants dans l'action humanitaire, New York, mai 2010 (les « principaux engagements de l'UNICEF pour les enfants »), p. 9, 10, 15, 17, 19, 20 et 32; Standards minimums pour la protection de l'enfance dans l'intervention humanitaire, Groupe de travail sur la protection de l'enfance, septembre 2012, p. 69.

<sup>170</sup> Voir, par exemple, Principaux engagements de l'UNICEF pour les enfants dans l'intervention humanitaire (New York, mai 2010), p. 34; E/ICEF/2008/5/Rev, par. 4; E/ICEF/2011/P/L.2.1 par. 14; et UNICEF, « Sexual violence against children », disponible à l'adresse suivante : [www.unicef.org/protection/57929\\_58006.html](http://www.unicef.org/protection/57929_58006.html).

<sup>171</sup> Directive relative à la mise en œuvre de la circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles (CF/EXD/2003-029), 30 décembre 2003. Le Comité permanent interorganisations est le principal organe chargé de la coordination de l'aide humanitaire entre organisations et associe des partenaires appartenant au système des Nations Unies et des partenaires extérieurs, dont l'UNICEF [<https://interagencystandingcommittee.org/> (consulté le 25 novembre 2015)].

<sup>172</sup> Directive relative à la mise en œuvre de la circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles (CF/EXD/2003-029), 30 décembre 2003.

assistance juridique aux victimes de violence sexuelle, y compris les enfants<sup>173</sup>. Le Groupe n'a reçu aucune explication satisfaisante sur les raisons pour lesquelles les enfants, après les entretiens, n'ont pas fait l'objet immédiatement d'une protection et d'une prise en charge médicale et notamment d'examen médico-légaux (pour préserver les preuves en vue de poursuites pénales).

118. Par lettre du 7 août 2014, le partenaire local auquel les enfants ont été confiés a informé l'UNICEF que neuf enfants avaient bénéficié d'une prise en charge psychosociale et faisaient l'objet de soins médicaux<sup>174</sup>. Il apparaît clairement désormais que cette organisation non gouvernementale n'a apporté aucun soin médical aux enfants à l'époque, que ce soit sous la forme d'un examen médical immédiat ou d'une assistance médicale ou psychosociale suivie. L'organisation a simplement mis à disposition un travailleur social, assisté d'un conseiller juridique, qui a consacré au total deux heures en juillet 2014 à écouter les enfants (individuellement) et à remplir les formulaires requis par l'UNICEF<sup>175</sup>. Elle n'a pas évalué les besoins de soins ou de sécurité des enfants lors de ces rencontres et n'a pas repris contact avec les victimes dans les mois qui ont suivi, ni pour leur fournir des services supplémentaires ni pour apprécier leur bien-être.

119. Qualifier de « prise en charge psychosociale » une unique rencontre de deux heures au cours de laquelle un travailleur social assisté d'un juriste a interrogé et écouté individuellement neuf enfants s'apparente aux yeux du Groupe à un écran de fumée<sup>176</sup>. Toutefois, fait plus préoccupant encore, l'UNICEF n'a pas suivi le travail de l'organisation non gouvernementale partenaire et n'a pas cherché à s'assurer auprès de cette dernière – ou des enfants eux-mêmes – du bien-être des victimes. En outre, l'UNICEF non seulement n'a pas vérifié que l'organisation en question apportait l'aide et l'attention nécessaires aux enfants, mais a également laissé le contrat de partenariat expirer pendant quatre mois entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 28 février 2015<sup>177</sup> (même si le Fonds a continué de rembourser les dépenses de l'organisation entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 15 décembre 2014)<sup>178</sup>. Autrement dit, quand bien même l'organisation non gouvernementale locale aurait apporté les soins nécessaires aux enfants, cette prise en charge aurait cessé du fait de l'expiration du contrat.

120. Ce n'est qu'en mai 2015, après la révélation des accusations dans les médias et un an après que les faits ont été portés pour la première fois à la connaissance de l'Organisation, que l'UNICEF a pris des mesures complémentaires pour retrouver les enfants et répondre à leurs besoins de protection<sup>179</sup>. L'organisation non gouvernementale locale a alors une nouvelle fois interrogé les enfants (dont le nombre avait été entre-temps porté à 12)<sup>180</sup>. Ce n'est qu'à ce moment-là que l'organisation a pris des dispositions pour faire passer un examen médical aux

---

<sup>173</sup> Accord de 2014 entre l'UNICEF et son partenaire local.

<sup>174</sup> Lettre adressée à l'UNICEF par son partenaire local le 7 août 2014.

<sup>175</sup> Entretiens.

<sup>176</sup> Voir lettre adressée au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA par l'UNICEF le 17 juillet 2014.

<sup>177</sup> Accords de 2014 et de 2015 entre l'UNICEF et son partenaire local.

<sup>178</sup> Lettre adressée à l'UNICEF par son partenaire local le 15 décembre 2014; tableaux de dépenses de l'UNICEF.

<sup>179</sup> Entretiens; courriel interne du HCDH en date du 7 juillet 2015.

<sup>180</sup> Entretien.

enfants avec un professionnel spécialisé dans les enfants<sup>181</sup>. L'UNICEF a également retenu les services d'une autre organisation non gouvernementale pour loger, vêtir et scolariser les enfants<sup>182</sup>. À la date de l'examen indépendant, ces services devaient être assurés pendant six mois jusqu'au 30 novembre 2015<sup>183</sup> et devaient être revus au terme de cette période.

121. Comme on l'a déjà dit, le Groupe estime que le délai d'un an mis pour apporter une aide médicale aux victimes est scandaleux. Un examen médical rapide est nécessaire non seulement pour évaluer les besoins d'aide et de protection des victimes mais également pour recueillir tous les éléments de preuve nécessaires à la poursuite des auteurs.

122. Par ailleurs, le Groupe est préoccupé par le fait que l'UNICEF n'a pas recherché les autres victimes éventuelles des violences n'ayant pas participé aux six premiers entretiens. Lorsque le chef de l'organisation non gouvernementale de M'Poko a pour la première fois porté les faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles mettant en cause des soldats de la paix à l'attention de l'UNICEF et de la Section des droits de l'homme et de la justice, il a déclaré qu'il y avait peut-être d'autres enfants victimes. Ces enfants n'ont pas tous été entendus par la spécialiste des droits de l'homme et l'UNICEF. Au surplus, plusieurs des six enfants interrogés ont révélé au cours des entretiens que d'autres enfants auraient également été victimes ou témoins de violences sexuelles commises par les forces internationales et surtout par les soldats de la force Sangaris<sup>184</sup>.

123. Malgré ces informations, l'UNICEF n'a pris aucune mesure pour retrouver les autres victimes éventuelles afin de déterminer si elles avaient besoin d'une protection ou d'une assistance médicale. Cette inaction constitue là encore un grave manquement à l'obligation du Fonds de protéger les enfants. Si d'autres enfants ont en définitive été vus par l'organisation non gouvernementale locale en juillet 2014 et en mai 2015, ce n'est pas grâce à l'action menée par l'UNICEF pour identifier ou retrouver les victimes. Selon le Groupe, il aurait dû aller de soi pour l'UNICEF que les autres enfants identifiés devaient faire immédiatement l'objet d'une prise en charge médicale et psychosociale, d'une aide humanitaire de base et d'une protection contre une éventuelle répétition des faits.

124. Dans le souci de combler certaines des lacunes constatées dans la fourniture d'une assistance aux victimes, l'UNICEF et ses partenaires ont adopté en juillet 2015, à la suite des révélations, des procédures opérationnelles permanentes relatives à la prévention et à la répression des violences sexistes en République centrafricaine. Il s'agit là d'une évolution positive. Ces procédures énoncent les principes à suivre pour placer les victimes au centre du dispositif et prendre en compte les besoins et les préoccupations en matière de sécurité propres à chacune<sup>185</sup>. Elles prévoient également la mise en place dans le pays d'un réseau de prestataires de services d'aide psychologique, médicale et spirituelle, de protection

<sup>181</sup> Entretien.

<sup>182</sup> Lettre adressée à une autre organisation non gouvernementale par l'UNICEF le 18 mai 2015; entretiens.

<sup>183</sup> Lettre adressée à une autre organisation non gouvernementale par l'UNICEF le 18 mai 2015.

<sup>184</sup> Notes Sangaris, enfants 3, 4, 5 et 6.

<sup>185</sup> Procédures opérationnelles permanentes relatives à la prévention et à la répression des violences sexistes en République centrafricaine, 24 juillet 2015 (les « procédures relatives aux violences sexistes en République centrafricaine »).

et autres services<sup>186</sup> et tiennent compte des besoins et des traumatismes particuliers que connaissent de nombreux enfants victimes<sup>187</sup>.

125. Il convient de noter toutefois qu'à la date où les accusations ont fait surface, l'UNICEF disposait d'un projet de procédures opérationnelles permanentes en République centrafricaine prévoyant la fourniture de services et d'un appui aux victimes<sup>188</sup>. Malgré les orientations qui figuraient dans ces procédures, l'UNICEF n'a pas mis en œuvre efficacement les mesures prévues ni fourni de services d'accompagnement aux victimes. Il suit clairement de là que le défaut d'orientations n'est pas la seule cause de l'inadéquation des suites données par l'UNICEF aux allégations.

126. Le Groupe voit là encore une autre manifestation de la fragmentation des responsabilités qui semble constituer un problème endémique dans l'Organisation. Tandis que l'UNICEF a compté sur ses partenaires locaux ainsi que sur la MINUSCA et sa section des droits de l'homme et de la justice pour agir, ces deux dernières s'en sont remises au Fonds pour protéger les enfants. Ni dans un cas ni dans l'autre les mesures qui s'imposaient n'ont été prises.

#### 4. Principe de responsabilité

127. L'obligation qui incombe à l'ONU de veiller à ce que les auteurs d'actes de violence sexuelle liée aux conflits répondent de leurs actes est ancrée dans la charge qui est la sienne de promouvoir et protéger les droits de l'homme et de faire respecter l'état de droit<sup>189</sup>. La mise en œuvre de mesures garantissant que des poursuites seront engagées reste la meilleure forme de dissuasion. Il s'ensuit que l'Organisation ne peut se contenter de signaler les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles perpétrés par des soldats de la paix; elle doit en outre prendre des mesures concrètes pour s'assurer que les coupables soient identifiés et traduits en justice par les pays fournisseurs de contingents concernés.

128. C'est à la mission des Nations Unies, et en particulier à sa composante droits de l'homme, qu'il revient de veiller à ce que les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme soient amenés à répondre de leurs actes. En effet, la Section des droits de l'homme et de la justice a notamment pour missions essentielles d'empêcher les actes de violence sexuelle et sexiste, de protéger les individus en situation de risque, de combattre l'impunité et de faciliter les recours pour les victimes de violations<sup>190</sup>. Il lui échoit en particulier la charge d'enquêter sur les violations, de protéger les personnes en danger, de rendre compte de ses conclusions en temps utile, de donner suite aux violations des droits de l'homme et d'aider la justice à faire son travail<sup>191</sup>.

129. Malheureusement, comme on l'a vu, ni le Représentant spécial du Secrétaire général ni le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice ne semblent

<sup>186</sup> Ibid., p. 18 à 27.

<sup>187</sup> Ibid., en particulier par. 10, 17, 22, 23 et 36.

<sup>188</sup> Entretien; Projet de procédure opérationnelle permanente relative à la prévention et à la répression des violences sexistes en République centrafricaine, 23 avril 2014.

<sup>189</sup> Voir, par exemple, l'initiative « Les droits de l'homme avant tout », disponible à l'adresse [www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtm](http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtm); Politique commune, par. 5 et 8.

<sup>190</sup> Politique commune, par. 50.

<sup>191</sup> Ibid., par. 50 à 62.

avoir estimé que l'ONU avait le devoir de mettre en cause la responsabilité des auteurs, et le Service de l'Afrique du HCDH à Genève n'a pas non plus pris de mesures en ce sens. Cette inaction a encore été aggravée par les lourdeurs bureaucratiques imposées par le Bureau des affaires juridiques dans le cadre de la procédure de levée de l'immunité des fonctionnaires de l'Organisation.

130. Le Groupe est parfaitement conscient que, pour être en mesure de s'acquitter de ses tâches, le personnel des Nations Unies ne doit pas subir de pressions ni avoir à craindre de représailles. À cette fin, les Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies disposent que le personnel ne sollicitera ni n'acceptera d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation<sup>192</sup>. Cette immunité s'attache aux fonctions du fonctionnaire au sein de l'Organisation. Cette protection signifie en pratique que, même lorsqu'un fonctionnaire a recueilli des éléments de preuve incriminant un individu, les autorités nationales concernées ne peuvent l'obliger à apporter son concours à la justice (ou à divulguer des informations) que si le Secrétaire général lève son immunité.

131. Cela étant, les politiques de l'ONU font également obligation au personnel de prêter son concours à l'administration de la justice<sup>193</sup>. En l'occurrence, d'après un communiqué de presse du parquet du Tribunal de grande instance de Paris en date du 7 mai 2015, le Ministère français de la défense a, par une note du 29 juillet 2014, saisi le parquet des faits de violence sexuelle qui auraient été commis par des soldats français. La section militaire du parquet de Paris a alors ouvert une enquête préliminaire menée par la gendarmerie prévôtale. Des enquêteurs français se sont ensuite rendus à Bangui du 1<sup>er</sup> au 8 août 2014. Lorsque les autorités françaises ont demandé la coopération de l'ONU et, en particulier, la possibilité d'auditionner la spécialiste des droits de l'homme, le Bureau des affaires juridiques leur a opposé l'immunité de la fonctionnaire. Une telle mesure est en contradiction avec le principe selon lequel le personnel est tenu de concourir à l'administration de la justice en collaborant avec les autorités nationales.

132. En outre, au lieu de permettre aux autorités françaises d'entendre la spécialiste des droits de l'homme, le Bureau des affaires juridiques leur a demandé de transmettre un questionnaire écrit<sup>194</sup>. La procédure s'en est trouvée sensiblement alourdie et ralentie. Ainsi, quand les magistrats français ont soumis leurs questions écrites<sup>195</sup>, les considérations de confidentialité ont poussé le HCDH et le Bureau à conseiller à la spécialiste de ne pas répondre aux questions portant sur l'identité des victimes et autres témoins susceptibles d'apporter des éléments utiles, et ce, alors même que le Bureau savait que les autorités françaises étaient déjà en possession d'une version non expurgée des notes Sangaris. Ils ont néanmoins donné pour instruction à la spécialiste de fournir seulement des renseignements à caractère

<sup>192</sup> Voir Charte des Nations Unies, Art. 100, voir également ST/SGB/2014/1.

<sup>193</sup> Voir le *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1, n° 15, 13 février 1946, sect. 21; télégramme chiffré 2329, par. 12.

<sup>194</sup> Communiqué de presse du parquet de Paris, 7 mai 2015; courriel adressé au Bureau des affaires juridiques par le HCDH le 24 octobre 2014; courriel interne adressé au HCDH le 22 octobre 2014; courriel adressé au porte-parole et au Cabinet du Secrétaire général par le Bureau des affaires juridiques le 8 mai 2015.

<sup>195</sup> Communiqué de presse du parquet de Paris, 7 mai 2015.

général et de ne révéler aucun détail au sujet des victimes, des lieux et des faits<sup>196</sup>. Ils ont également conseillé à la MINUSCA de transmettre uniquement un exemplaire des notes Sangaris expurgé de toute information confidentielle et se sont livrés à une longue entreprise de caviardage dudit document<sup>197</sup>.

133. En fin de compte, les autorités françaises ont à nouveau demandé la levée de l'immunité de la spécialiste des droits de l'homme. En juillet 2015, soit un an après que les enquêteurs français sont arrivés pour la première fois à Bangui et ont tenté d'interroger la spécialiste des droits de l'homme, le Secrétaire général a levé l'immunité de la fonctionnaire, lui permettant ainsi d'être entendue comme témoin dans le cadre de l'enquête de la justice française<sup>198</sup>.

134. La démarche adoptée par le Bureau des affaires juridiques a pris, selon le Groupe, un tour par trop administratif. Il convient de trouver un équilibre entre la nécessité pour l'ONU d'accomplir sa mission de prévention des violations des droits de l'homme grâce au travail de son personnel, qui est la raison d'être de l'immunité, et le souci de concourir à l'établissement des responsabilités par les pays fournisseurs de contingents et de personnel de police. Dans le cas d'espèce, le fait que le Bureau n'ait pas su donner le poids requis à ce deuxième impératif a inutilement ralenti l'enquête des autorités françaises et pourrait avoir entraîné la disparition d'éléments de preuve utiles.

135. En dernière analyse, la mise en œuvre de sanctions efficaces est indispensable pour prévenir la commission d'actes de violence sexuelle par des soldats de la paix. Les militaires doivent non seulement être informés de la politique de tolérance zéro mais également constater par eux-mêmes que les violations commises ont de graves conséquences. L'absence de sanctions concrètes et directes à l'encontre des responsables installe une culture d'impunité.

## 5. Faillite de la direction de l'ONU sur le terrain

136. Le Groupe a déjà décrit les dysfonctionnements institutionnels qui se sont produits dans l'Organisation, notamment au sein de l'UNICEF, de la Section des droits de l'homme et de la justice et de la MINUSCA. Lorsque les défaillances surviennent également au niveau personnel, les hauts fonctionnaires doivent être tenus personnellement responsables.

<sup>196</sup> Courriel échangé par le Bureau des affaires juridiques et le personnel du HCDH le 25 février 2015; courriel échangé par le personnel du HCDH le 6 mars 2015.

<sup>197</sup> Courriel interne au HCDH en date du 22 octobre 2014; échanges de courriels entre le Bureau des affaires juridiques et le personnel du HCDH, datés du 24 octobre au 9 décembre 2014; échanges de courriels entre le HCDH, la Section des ressources humaines et le Bureau du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef adjoint de la MINUSCA, datés du 7 novembre au 9 décembre 2014.

<sup>198</sup> Documentaire diffusé le 2 octobre 2015 sur la chaîne de télévision française France 2 (« Viols en Centrafrique : l'armée savait-elle plus tôt qu'elle ne le dit? »).

### 5.1. Éléments constitutifs de l'abus d'autorité

137. Conformément à son mandat, le Groupe doit examiner s'il y a eu abus d'autorité de la part de hauts responsables de l'ONU dans le cadre de cette affaire. Avant d'analyser les faits, le Groupe doit d'abord déterminer ce qui constitue un abus d'autorité dans le cadre de son mandat.

138. La notion d'abus d'autorité n'est pas définie dans le mandat. Pour guider son analyse, le Groupe s'appuie sur plusieurs documents fondamentaux de l'Organisation. La Charte des Nations Unies dispose que « la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité<sup>199</sup> ». Afin de donner effet à cette disposition, l'Assemblée générale a adopté le Statut du personnel, qui impose à tous les fonctionnaires, quel que soit leur rang, de s'acquitter de leurs fonctions avec le même niveau d'exigence<sup>200</sup>. Les dispositions du Statut sont renforcées par le Règlement du personnel et d'autres directives administratives, comme les circulaires du Secrétaire général et les instructions administratives, qui ont été interprétées par les tribunaux administratifs de l'ONU.

139. On trouve une définition d'abus d'autorité dans la circulaire du Secrétaire général sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir, qui délimite la notion comme suit :

[L]'utilisation abusive d'une position d'influence, de pouvoir ou d'autorité aux dépens d'autrui. Il consiste dans sa forme aggravée dans le fait pour l'auteur d'user de sa qualité pour influencer indûment la carrière ou les conditions d'emploi (nomination, affectation, renouvellement de contrat, évaluation du comportement professionnel, promotion, etc., l'énumération n'étant pas exhaustive) d'autrui. Il peut également consister dans le fait de créer au lieu de travail un climat d'hostilité ou de vexation, fait d'intimidation, de menaces, de chantage ou de coercition, cette énumération n'étant pas exhaustive. L'abus de pouvoir constitue une circonstance aggravante de la discrimination et du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel<sup>201</sup>.

140. À la demande de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne, en consultation avec le Bureau des affaires juridiques et d'autres départements et organismes compétents, a retenu la même définition de l'abus d'autorité aux fins de ses activités de contrôle<sup>202</sup>. Par conséquent, le Groupe conclut que cette définition constitue la norme applicable à l'abus d'autorité dans le système administratif de l'Organisation pour ce qui concerne non seulement les relations professionnelles mais aussi l'utilisation de l'autorité à l'échelle plus large des Nations Unies, y compris la manière dont un haut fonctionnaire exerce son autorité à l'égard du personnel des Nations Unies et du public en général.

141. Par suite, le Groupe note que les exemples figurant dans la circulaire du Secrétaire général, qui s'inscrivent dans un contexte d'emploi, ne sauraient être

<sup>199</sup> Charte des Nations Unies, Art. 101, par. 3.

<sup>200</sup> Ibid., Art. 101, par. 1; voir également ST/SGB/2014/1, art. 1.1, alinéa d).

<sup>201</sup> ST/SGB/2008/05, par. 1.4.

<sup>202</sup> Voir la liste des mots clés du contrôle du BSCI, avril 2013, p. 3 et la résolution 64/263 de l'Assemblée générale. Il faut noter que le BSCI utilisait auparavant une définition différente; voir *Annuaire juridique des Nations Unies*, p. 444 et 448.

compris comme limitant la portée de la notion d'abus d'autorité aux seuls faits qui se produisent dans le cadre d'une relation professionnelle. Les hauts fonctionnaires représentent l'ONU aux yeux du public et se doivent de répondre des décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions respectives<sup>203</sup>. Ils doivent faire respecter les valeurs, principes et règles des Nations Unies de la façon la plus irréprochable qui soit. Leurs actions rejaillissent sur l'Organisation dans son ensemble.

142. Au regard de la circulaire, le Groupe a conclu que l'abus d'autorité supposait la réunion de deux conditions. Premièrement, le responsable concerné doit avoir utilisé sa position d'autorité de manière fautive ou répréhensible. Il résulte des décisions du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies que ce critère peut être rempli en cas de défaut de réponse<sup>204</sup>, de décision déraisonnable<sup>205</sup>, et de manquement à une obligation fondamentale à l'égard de l'Organisation<sup>206</sup>. Cela dit, il faut distinguer les décisions fautives des erreurs de jugement et des simples erreurs dans l'exercice de l'autorité. La décision fautive doit être suffisamment grave ou flagrante pour constituer un abus.

143. Deuxièmement, l'expression « aux dépens d'autrui » suppose que la position d'autorité a été utilisée de façon préjudiciable. Autrement dit, l'utilisation fautive de sa position d'autorité par la personne concernée a eu des conséquences négatives. Le terme « autrui » ne doit pas être compris comme désignant nécessairement une seule personne. Les conséquences négatives peuvent toucher non seulement un individu, comme dans une relation de subordination stricte, mais également les personnes ou entités concernées par l'application d'une politique. Ainsi, un cas de népotisme peut à la fois porter atteinte au bénéficiaire légitime d'un contrat et compromettre la crédibilité et les intérêts de l'Organisation dans son ensemble.

144. Enfin, le Groupe observe que, pour retenir l'abus d'autorité, il faut également tenir compte de la nature et de la gravité de l'exercice fautif du pouvoir et de l'effet

<sup>203</sup> Aux termes du paragraphe 8 de la résolution 64/259 de l'Assemblée générale relative à l'élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en date du 29 mars 2010 : « Le principe de responsabilité est le principe selon lequel le Secrétariat et ses fonctionnaires doivent répondre de toutes les décisions et mesures prises et du respect de leurs engagements, sans réserve ni exception. »

<sup>204</sup> Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Porter c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, décision de recevabilité (UNDT/2013/156), 4 décembre 2013, par. 100 : « Le Tribunal juge que l'élément central de cette affaire est l'abus d'autorité et qu'il y a eu abus d'autorité à partir du moment où l'Administration n'a pas répondu à la lettre du requérant dans laquelle celui-ci demandait des explications afin de comprendre pourquoi tout cela s'était produit ».

<sup>205</sup> Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Kasmani c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, jugement (UNDT/2012/049), 26 avril 2012 (jugement *Kasmani*), par. 113, où il est fait référence au principe *Wednesbury* relatif au caractère déraisonnable d'une décision administrative (le fait, pour une autorité publique, de ne pas se saisir de questions qui devraient être examinées, soit sur demande expresse, soit compte tenu du statut en vertu duquel elle est censée agir, constitue un abus de son pouvoir discrétionnaire. De même, si certaines questions sont examinées qui, en raison du sujet et conformément à l'interprétation générale du statut, sont réputées non pertinentes par la juridiction, alors il y a manquement dans le processus de décision).

<sup>206</sup> Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Wasserstrom c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, ordonnance n° 19 (NY/2010), 3 février 2010, par. 25, d'après la mention qui en est faite dans le jugement *Kasmani c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* jugement (UNDT/2012/049, 26 avril 2012), par. 27.

produit sur les personnes ou entités touchées. En d'autres termes, pour apprécier s'il y a eu abus d'autorité, il convient de rechercher si la décision de l'individu a constitué une utilisation abusive de sa position de pouvoir ou si sa décision fautive a été prise au détriment notable d'une personne, de plusieurs personnes ou d'une entité.

145. À la lumière de ces éléments, le Groupe examine la conduite tenue sur le terrain en République centrafricaine dans le cadre de l'affaire. Les faits décrits ailleurs dans le présent rapport ne sont pas répétés ici et seuls les actes ou omissions les plus marquants sont mis en évidence<sup>207</sup>. Le Groupe souligne que toutes les personnes mises en cause par lui ont eu la possibilité de s'expliquer par écrit. Comme le prévoit le mandat du Groupe, leurs observations sont reproduites à l'appendice C du présent rapport.

## 5.2. Le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice

146. Le Conseil de sécurité a chargé la MINUSCA d'accorder la priorité à la protection de la population civile, et notamment d'assurer une protection particulière aux femmes et aux enfants touchés par le conflit armé<sup>208</sup>. Par ailleurs, la Section des droits de l'homme et de la justice a notamment pour missions essentielles de prévenir les actes de violence sexuelle et sexiste, de protéger les personnes en danger, de lutter contre l'impunité et de faciliter les recours pour les victimes de violations<sup>209</sup>. Autant dire que le mandat de la Section en République centrafricaine est vaste. Non seulement elle a pour mission de promouvoir et de défendre les droits de l'homme en surveillant les atteintes et en les signalant publiquement<sup>210</sup>, mais elle est également chargée d'enquêter sur les violations, de protéger les personnes en danger, de communiquer ses conclusions en temps utile, de donner suite aux violations et d'aider la justice à faire son travail<sup>211</sup>. Il faut également rappeler que le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice rend compte au Chef de la Mission (le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la MINUSCA) et le conseille sur les questions relatives aux droits de l'homme, et qu'il représente, au sein de la Mission, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, auquel il est également subordonné<sup>212</sup>.

147. Le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a immédiatement admis que les faits allégués appelaient une enquête et autorisé la spécialiste des droits de l'homme à entendre les victimes présumées en présence de l'UNICEF. Néanmoins, à partir de ce moment-là, ses décisions, en plus d'être malencontreuses, révèlent une méconnaissance totale des obligations mises à sa charge par la résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité et par les politiques applicables du HCDH et, partant, un mépris total pour les victimes et l'Organisation dans son ensemble.

148. Le Groupe est conscient des conditions difficiles dans lesquelles le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice travaillait durant l'été 2014. La situation politique avait un effet délétère sur les conditions de sécurité, la mission

<sup>207</sup> Pour les principaux, se reporter à la chronologie qui figure dans l'appendice A.

<sup>208</sup> Voir résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 30 a) i) et (ii).

<sup>209</sup> Voir Politique commune, par. 50.

<sup>210</sup> Voir résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 30 e) i) et ii).

<sup>211</sup> Voir Politique commune, par. 50 à 67.

<sup>212</sup> Ibid., par. 41.

était en pleine transition entre le BINUCA et la MINUSCA, et la Section manquait de personnel. Néanmoins, ces considérations n'atténuent pas les préoccupations qu'inspire au Groupe le comportement du Chef de la Section.

149. En particulier, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice n'a pas jugé que la protection des enfants en danger relevait de ses attributions ni reconnu que les accusations pouvaient être révélatrices d'atteintes systématiques nécessitant que des mesures d'urgence soient prises pour prévenir toute nouvelle violation, rechercher les auteurs et les amener à répondre de leurs actes. Il savait qu'un certain nombre d'enfants avaient déclaré avoir subi des actes de violence sexuelle à l'organisation non gouvernementale de M'Poko mais n'avaient pas été entendus par la spécialiste des droits de l'homme. En outre, il résulte clairement des notes Sangaris, notamment celles qui rendent compte des troisième, cinquième et sixième entretiens, que d'autres enfants avaient été victimes de tels actes. L'enfant entendu dans le cinquième entretien a même raconté que les faits se poursuivaient. Le Chef de la Section aurait dû donner l'instruction d'enquêter plus avant sur les faits afin d'établir les besoins des victimes et des témoins en matière de soins ainsi que la portée et l'ampleur des actes de violence sexuelle perpétrés par les soldats de la paix contre des enfants vulnérables. Au lieu d'agir de la sorte, il a simplement estimé que les accusations devaient être consignées pour qu'il en soit rendu compte, ce à quoi il a procédé aussi indirectement que possible, et compté sur l'UNICEF pour protéger les enfants. On a là une illustration de la manière dont les services et organismes des Nations Unies se renvoient les responsabilités, renvoi qui procède de l'approche fragmentaire du traitement des accusations d'actes de violence sexuelle.

150. Par ailleurs, à partir du moment où il a eu connaissance des accusations en mai 2014, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice semble avoir été préoccupé par leur caractère politiquement sensible. En mars 2014, sa section avait signalé qu'un contingent tchadien placé sous le commandement de la MISCA était soupçonné de violations des droits de l'homme<sup>213</sup>, ce qui avait donné lieu à de vives tensions politiques entre la MINUSCA, le HCDH et le Gouvernement tchadien<sup>214</sup>. Ce dernier avait alors retiré ses troupes de la République centrafricaine<sup>215</sup>. Manifestement marqué par cette expérience, le Chef de la Section a supposé qu'une enquête sur les accusations portées contre la force Sangaris revêtirait également un caractère politiquement sensible et ferait l'objet d'une attention considérable. Compte tenu de l'importance de la France à la fois en République centrafricaine et à l'ONU, et de peur que les militaires de l'opération Sangaris mis en cause ne s'en prennent aux enfants en représailles, il a décidé de traiter les accusations dans la plus grande confidentialité<sup>216</sup>. Il s'est mis d'accord avec l'UNICEF pour que les faits ne soient pas portés à la connaissance du commandant de la force Sangaris tant que l'enquête et le rapport ne seraient pas achevés<sup>217</sup>. S'il est vrai que le caractère

<sup>213</sup> Déclaration au Groupe; projet de rapport de la Section des droits de l'homme et de la justice sur la fusillade du 29 mars 2014; rapport de la Section des droits de l'homme et de la justice du 1<sup>er</sup> avril 2014; conférence de presse du HCDH du 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>214</sup> Déclaration au Groupe; courriel interne au HCDH en date du 7 avril 2014; observations sur les conclusions préliminaires du Groupe.

<sup>215</sup> Déclaration au Groupe; courriel interne au HCDH en date du 7 avril 2014; déclaration de l'Union africaine à la presse, le 9 avril 2014.

<sup>216</sup> Déclaration au Groupe; observations sur les conclusions préliminaires du Groupe.

<sup>217</sup> Déclaration au Groupe; observations sur les conclusions préliminaires du Groupe.

politiquement sensible et le risque de représailles sont des éléments à prendre en compte, le Chef de la Section a toutefois laissé ces considérations prendre le pas sur ses obligations générales envers les victimes.

151. Au moment où se terminait le deuxième entretien mené par la spécialiste des droits de l'homme avec un enfant victime, le 20 mai 2014, le HCDH demandait un rapport sur les violations des droits de l'homme commises par les soldats de la MISCA<sup>218</sup>. Comme on l'a déjà expliqué, ce rapport avait pour objet de communiquer au Département des opérations de maintien de la paix des renseignements devant lui permettre de déterminer quels contingents seraient transférés de la MISCA à la MINUSCA. Alors même que la force Sangaris n'était pas visée par la décision du Département, le Chef de la Section a néanmoins décidé de joindre au rapport une synthèse des deux entretiens qui avaient alors été menés par la spécialiste des droits de l'homme.

152. En outre, comme indiqué précédemment, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a délibérément adopté une stratégie visant à attirer le moins d'attention possible sur les accusations. Ainsi, lorsque la Section (sous la direction de son chef) a effectivement signalé les faits au Représentant spécial du Secrétaire général, elle l'a mis en garde quant à leur caractère sensible et aux risques encourus en cas de divulgation. D'après la note de la Section qui accompagnait les conclusions préliminaires rendues à la fin du mois de mai 2014, la divulgation des accusations porterait gravement atteinte à la mission et saperait la confiance de la population locale envers les forces internationales<sup>219</sup>. Sans s'exprimer tout à fait en ces termes, la Section a conseillé au Représentant, non pas de prendre des mesures pour intervenir, mais de ne pas ébruiter l'affaire. En somme, le Chef de la Section a fait le choix délibéré de passer les faits dénoncés sous silence.

153. Or, cette stratégie n'est pas compatible avec la tâche qui incombe à la Section de protéger la population civile, y compris les enfants. Comme il est clairement ressorti du cinquième entretien mené par la spécialiste des droits de l'homme, les faits de viol se poursuivaient. Si le Chef de la Section avait donné suite aux informations dont celle-ci disposait au 20 mai 2014 – lesquelles étaient suffisantes, comme le Groupe l'a déjà souligné, pour justifier une intervention immédiate –, il aurait peut-être été possible de faire cesser les actes de violence sexuelle révélés par l'enfant au cours du cinquième entretien. Le Chef de la Section aurait dû avoir pour priorités de veiller au bien-être des enfants<sup>220</sup>, d'empêcher toute nouvelle atteinte, d'avertir clairement le Représentant spécial des faits et de les porter à la connaissance du Haut-Commissaire. Même si le Chef de la Section rend généralement compte au HCDH par l'intermédiaire du Bureau de la République centrafricaine<sup>221</sup>, les problèmes tels que les actes de violence sexuelle contre des enfants doivent être clairement signalés pour que des mesures soient prises sans

---

<sup>218</sup> Courriel interne à la Section en date du 16 mai 2014; courriel du HCDH indiquant que la Section a jusqu'au vendredi 30 mars 2014 pour envoyer son rapport. Il faut toutefois noter que la réunion relative au changement de commandement a eu lieu le 29 mai 2014.

<sup>219</sup> Courriel adressé au Représentant spécial du Secrétaire général par le responsable de la Section le 1<sup>er</sup> juin 2014.

<sup>220</sup> Si veiller au bien-être des enfants constitue certes la mission principale de l'UNICEF, cette tâche fait également partie des mandats respectifs de la MINUSCA et de la Section des droits de l'homme et de la justice.

<sup>221</sup> Voir Procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux, OHCHR/CBB/02/07 (5 février 2007), par. 5.2 et 5.4.

délai. La politique commune dispose clairement que le Haut-Commissaire doit être tenu informé des situations importantes<sup>222</sup>. En l'occurrence, il semble que les considérations politiques et la crainte d'une réaction hostile aient influencé le Chef de la Section et relégué au second plan son rôle de représentant du Haut-Commissaire aux droits de l'homme au sein de la MINUSCA.

154. Le fait que le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la MINUSCA n'ait pas non plus donné suite aux accusations n'excuse pas pour autant l'inaction du Chef de la Section. Au contraire, dans les circonstances, celui-ci avait plus encore le devoir d'informer le Haut-Commissaire<sup>223</sup>.

155. Non seulement le Chef de la Section n'a pas satisfait à son obligation de signalement en établissant les conclusions préliminaires, mais il n'a pas non plus porté utilement les accusations à la connaissance du Haut-Commissaire une fois que la spécialiste des droits de l'homme eut terminé ses entretiens à la fin du mois de juin 2014 et qu'il disposait alors d'informations nettement détaillées sur les faits allégués. Au lieu de cela, pour la deuxième fois, il a décidé d'établir à l'attention du HCDH un rapport ne visant pas spécifiquement les faits mettant en cause la force Sangaris. Dans le deuxième rapport, daté du 17 juillet 2014, il a noyé les faits au milieu d'autres accusations de violations graves des droits de l'homme commises par d'autres contingents internationaux déployés en République centrafricaine (actes de torture et meurtres, notamment). Cette décision a eu deux effets. Premièrement, elle a retardé la transmission au HCDH des renseignements sur les accusations, lesquels auraient dû être communiqués de toute urgence. Deuxièmement, elle a masqué l'importance des faits en cause en les mêlant à d'autres accusations très graves visant d'autres contingents étrangers. La stratégie du Chef de la Section est confirmée à la fois par un courriel qu'il a adressé à la spécialiste des droits de l'homme<sup>224</sup> et par un mémorandum intérieur qu'il a rédigé<sup>225</sup>. Dans ces deux documents, il indique clairement que la décision a été prise, lors d'une réunion du personnel, de ne pas faire ressortir les allégations – et, implicitement, de ne pas épingleur la France. S'il arrive que les composantes droits de l'homme choisissent d'élaborer des rapports généraux sur les tendances observées en matière d'atteintes aux droits de l'homme, rien n'empêchait néanmoins le Chef de la Section de rendre compte séparément des faits dénoncés, de manière directe et diligente, afin de déclencher la réaction qui s'imposait, étant donné qu'il était question d'actes de violence sexuelle perpétrés contre des enfants<sup>226</sup>.

156. Lorsqu'il a appris, en août 2014, que les autorités françaises avaient déjà connaissance des faits, le Chef de la Section a décidé de ne pas prendre la peine d'achever l'élaboration du rapport<sup>227</sup>, ce qui conforte encore l'hypothèse selon laquelle il se serait servi du rapport du 17 juillet 2014 à la seule fin de se borner à signaler les faits sans en alerter expressément le Haut-Commissaire. De plus, quand

<sup>222</sup> Voir Politique commune, par. 41; voir également par. 69 et 70. Voir aussi Procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux, OHCHR/CBB/02/07 (5 février 2007), par. 5.4.

<sup>223</sup> Voir Politique commune, par. 41.

<sup>224</sup> Courriel interne à la Section des droits de l'homme et de la justice en date du 7 juillet 2014.

<sup>225</sup> Mémorandum intérieur du Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice, août 2014.

<sup>226</sup> Voir plus haut la partie consacrée à la protection.

<sup>227</sup> Courriel adressé au personnel du HCDH par le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice le 24 mai 2015; chronologie actualisée de la procédure de validation du rapport, fournie par le HCDH et datée du 3 juin 2015.

il a appris que l'information avait été transmise aux autorités françaises, sa préoccupation première s'est reportée sur ce fait même, au lieu de se fixer sur les atteintes aux droits de l'homme ou sur la protection des enfants. Pourtant, le fait que les notes Sangaris aient été communiquées sans son autorisation – et que les autorités françaises en aient détenu un exemplaire – était sans lien avec l'obligation qui lui incombait de porter l'ensemble des accusations rapportées dans le rapport du 17 juillet 2014 à l'attention du Haut-Commissaire. Une fois de plus, il faut souligner que ledit rapport, s'il contenait des renseignements importants et détaillés sur les accusations, faisait également état de faits de faute grave mettant en cause d'autres contingents.

157. Au vu des circonstances, le Groupe estime que, s'agissant du premier élément nécessaire pour caractériser l'abus d'autorité, la décision prise délibérément par le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de passer les accusations sous silence, le fait qu'il n'ait pas immédiatement soumis de recommandations précises au Représentant spécial du Secrétaire général sur les mesures à prendre d'urgence, le fait qu'il n'ait pas immédiatement et utilement porté les accusations à la connaissance du HCDH ou du Haut-Commissaire et le fait qu'il n'ait pas pris les mesures utiles pour enquêter plus avant et empêcher que les faits se poursuivent sont autant d'éléments d'un usage choquant et abusif de son autorité.

158. Concernant le deuxième élément constitutif de l'abus d'autorité – l'effet de la décision fautive –, les dommages causés sont épouvantables. Le Groupe tient compte de l'extrême vulnérabilité des enfants affectés par la décision fautive et constate qu'ils ont subi des préjudices à différents niveaux, y compris en n'étant pas immédiatement pris en charge et protégés. En ne prenant pas de mesures de prévention et en n'intervenant pas pour mettre fin aux abus, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a exposé les enfants (et peut-être d'autres victimes qui n'ont pas encore été découvertes) à de nouvelles agressions absolument abjectes. Il a par ailleurs gravement compromis le travail d'identification des auteurs et de recueil des éléments de preuve. Il a ainsi compliqué la possibilité de traduire tous les coupables en justice et fait obstacle à la détermination des responsabilités. Sa décision a également eu pour effet d'entraver gravement la réaction globale de l'Organisation et de porter atteinte à l'intégrité de sa mission en République centrafricaine et à la crédibilité des Nations Unies en général. Le Groupe considère que les éléments nécessaires à la caractérisation de l'abus d'autorité sont réunis. Pris ensemble, les éléments de la définition dressent un tableau clair de l'abus d'autorité. Pour le dire sans détour, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice n'a pas préservé la raison d'être même de son service.

### **5.3. Le Représentant spécial pour la République centrafricaine**

159. En tant que Chef de la Mission et plus haut fonctionnaire de l'ONU en République centrafricaine<sup>228</sup>, le Représentant spécial du Secrétaire général savait, ou aurait dû savoir, qu'il était le plus à même d'intervenir auprès des autorités compétentes pour amener les auteurs à répondre de leurs actes et empêcher la

<sup>228</sup> Voir la résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, par. 28 et la directive du Secrétaire général sur le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine, p. 18.

répétition des faits<sup>229</sup>. Or, il a manqué aux devoirs de sa charge. Alors même qu'il a été informé des accusations à plusieurs reprises, il n'a en effet rien fait pour que des mesures soient prises, que ce soit à l'encontre des coupables ou en faveur des victimes. Le Groupe note que le Représentant spécial a pris ses responsabilités et démissionné de ses fonctions le 12 août 2015<sup>230</sup>. Nonobstant cette démission, le Groupe est chargé de passer en revue la conduite tenue par les hauts fonctionnaires en réponse aux accusations. Sur la base des faits examinés dans le présent rapport, il résume ses observations concernant l'attitude du Représentant spécial comme suit.

160. Le 1<sup>er</sup> juin 2014, le Représentant spécial du Secrétaire général a reçu par courrier électronique le texte des conclusions préliminaires de la Section des droits de l'homme et de la justice, en date du 30 mai 2014, où sont décrits de graves faits de violence sexuelle sur mineurs mettant en cause des militaires de la force Sangaris. Malgré la gravité des faits en question, il n'a alerté immédiatement ni les officiers supérieurs de la force Sangaris, ni le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, ni l'Ambassadeur de France en République centrafricaine, ni le Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Le 4 juillet 2014, les accusations ont été évoquées lors d'une réunion de direction<sup>231</sup>, mais une fois de plus le Représentant spécial n'a pris aucune mesure de suivi. Le 17 juillet 2014, il a reçu non seulement le rapport daté du même jour établi par la Section sur les violations des droits de l'homme commises par les contingents internationaux, où il était fait mention des allégations, mais également une lettre du représentant de pays de l'UNICEF, qui l'informait des accusations et exprimait l'espoir que son courrier aiderait à déterminer la marche à suivre. Bien que le représentant de pays de l'UNICEF ait indiqué que les enfants recevaient des soins psychologiques et médicaux appropriés, il a néanmoins demandé à rencontrer le Représentant spécial pour aborder la question plus avant<sup>232</sup>. Le Représentant spécial n'a pas donné suite à cette requête.

161. Le 6 août 2014, le représentant de pays adjoint de l'UNICEF a de nouveau écrit au Représentant spécial pour lui faire savoir que les enquêteurs français avaient pris contact avec le Fonds et pour lui demander d'intervenir auprès des responsables de la force Sangaris et des autorités françaises en vue de renforcer la protection des victimes durant les opérations d'investigation<sup>233</sup>. Le Représentant spécial n'a là encore donné aucune réponse. Le même jour, il a chargé ses services de préparer d'urgence un télégramme chiffré dans le but de porter les accusations à la connaissance du Haut-Commissaire et du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix<sup>234</sup>, mais n'a étrangement assuré aucun suivi en temps utile. Près d'un mois s'est écoulé avant qu'il ne cherche à savoir où en était la rédaction du télégramme. Et même après avoir appris que le projet de télégramme

<sup>229</sup> Voir Politique commune, par. 69; voir également par. 86.

<sup>230</sup> Voir la retranscription intégrale des observations formulées par le Secrétaire général devant la presse sur la République centrafricaine, le 12 août 2015, disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=4046](http://www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=4046).

<sup>231</sup> Domaines d'intervention décidés à la réunion de direction de la MINUSCA, tenue le 4 juillet 2014.

<sup>232</sup> Lettre adressée au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA par l'UNICEF le 17 juillet 2014.

<sup>233</sup> Lettre adressée au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA par l'UNICEF le 6 août 2014.

<sup>234</sup> Courriel adressé par le Représentant spécial à ses services le 6 août 2014.

n'était pas prêt, il n'a rien fait de plus, en conséquence de quoi la communication n'a jamais été envoyée<sup>235</sup>.

162. Les conditions de sécurité instables en République centrafricaine, le caractère politiquement sensible des accusations et l'absence de directives claires quant aux contingents ne se trouvant pas sous le commandement de l'ONU aident à comprendre la conduite adoptée par le Représentant spécial. Mais ces éléments ne justifient pas qu'il n'ait rien fait alors même qu'il était conscient de la gravité des accusations et qu'il avait été sollicité directement plusieurs fois par l'UNICEF pour assurer la protection des enfants. Son absence de réaction montre que la prévention des actes de violence sexuelle contre des enfants et la nécessité de veiller à ce que leurs auteurs en répondent ne faisaient pas partie de ses priorités durant l'été 2014. Une telle attitude est en contradiction directe avec la directive du Secrétaire général sur le rôle du représentant spécial et avec la politique commune, qui toutes deux font au représentant spécial l'obligation de veiller au respect des droits de l'homme dans l'exécution du mandat de la MINUSCA<sup>236</sup>. En tant que responsable de la conduite de la mission, le représentant spécial ne peut pas se défausser de sa propre inaction sur celle de ses subordonnés ou d'autres organismes. En dernière analyse, c'est le Représentant spécial du Secrétaire général qui, en sa qualité de chef de mission, porte la responsabilité du fait qu'il n'a pas été donné une suite rapide et décisive aux accusations alors même que la possibilité de le faire s'est présentée à plusieurs reprises.

163. Au regard des deux éléments constitutifs de l'abus d'autorité, le Groupe estime que le Représentant spécial du Secrétaire général, en omettant de manière répétée et persistante de signaler les accusations, a gravement manqué aux obligations mises à sa charge par les politiques de l'ONU. Sa décision répétée de ne rien faire était manifestement injustifiée. Cette inaction a eu des conséquences clairement négatives, et potentiellement dévastatrices, dans la mesure où elle a retardé la possibilité d'amener les coupables à répondre de leurs actes et probablement exposé les enfants à de nouvelles atteintes. Enfin, les personnes touchées par cette décision faisaient partie du segment le plus vulnérable de la société, à savoir de jeunes enfants isolés, déplacés et affamés. Le Groupe considère que le manquement du Représentant spécial du Secrétaire général à ses responsabilités de Chef de la MINUSCA a été si flagrant qu'il constitue un abus d'autorité.

## **Partie IV**

### **Réaction de l'ONU à Genève et New York face aux allégations**

164. Dans cette partie de son rapport, le Groupe examine la façon dont les fonctionnaires et les services de l'ONU à Genève et New York ont réagi aux allégations après que celles-ci leur furent transmises depuis la République

<sup>235</sup> Courriels échangés entre le Représentant spécial et son bureau le 3 septembre 2014.

<sup>236</sup> Voir la note d'orientation du Secrétaire général sur les missions intégrées, clarifiant les rôles respectifs du représentant spécial du Secrétaire général et du représentant spécial adjoint du Secrétaire général/coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire, 17 janvier 2006, par. 16; Politique commune, par. 37; voir également directive du Secrétaire général sur le Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine, p. 19.

centrafricaine. Il cherchera d'abord à déterminer si des hauts fonctionnaires ont commis des abus de pouvoir face à la décision du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique de communiquer les notes Sangaris aux autorités françaises. Il examinera ensuite les défaillances institutionnelles d'un certain nombre de services des Nations Unies dans leur traitement des allégations.

## **1. Défaillances des responsables de l'ONU à Genève et New York**

### **1.1 Le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique**

165. À la fin du mois de juin 2014, sans en informer le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA, la spécialiste des droits de l'homme a envoyé par courriel les notes Sangaris à une fonctionnaire de la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides du HCDH à Genève. Mesurant la gravité des allégations que contenaient ces notes, cette fonctionnaire les a fait suivre au Chef de la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides avec un message disant qu'il arrivait souvent que les rapports de la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA ne soient pas communiqués au HCDH à Genève<sup>237</sup>. Le Chef de la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides a pris l'initiative de s'en entretenir avec le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, de qui relèvent et le Service de l'Afrique et la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides. Le Directeur lui a répondu qu'il s'en occuperait<sup>238</sup>. Le 23 juillet 2014, le Directeur a fait part oralement des allégations au Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. De plus, à la demande du Représentant permanent adjoint, le Directeur lui a donné une copie des notes Sangaris, sans les avoir expurgées au préalable des informations confidentielles qu'elles contenaient<sup>239</sup>.

166. Le 7 août 2014, pendant un entretien périodique avec la Haut-Commissaire adjointe, le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a informé celle-ci qu'il avait communiqué les notes Sangaris aux autorités françaises, et il lui en a remis une copie sur papier. La Haut-Commissaire adjointe assure qu'elle en a fait mention au Haut-Commissaire en octobre 2014, mais que celui-ci semblait préoccupé à l'époque par un autre cas de communication d'informations sans autorisation. La Haut-Commissaire adjointe semble avoir oublié par la suite l'entretien du 7 août 2014. Le fait que les informations dont elle avait pris connaissance pendant l'entretien du 7 août 2014 n'aient guère laissé de trace dans sa mémoire signifie probablement qu'elle n'avait rien vu d'irrégulier dans la communication des notes Sangaris et que cette communication était conforme aux attributions du Directeur. L'un des points inscrits à l'ordre du jour de l'entretien du

<sup>237</sup> Courriel du 27 juin 2014 entre fonctionnaires du HCDH à Genève; entretiens; déclaration de mars 2015.

<sup>238</sup> Entretiens.

<sup>239</sup> Entretiens; déclaration de mars 2015; la date exacte de cette communication n'est pas connue, mais la Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève en a accusé réception par lettre datée du 30 juillet 2014.

7 août 2014 était d'ailleurs la notation de ce fonctionnaire, qui compte parmi ses attributions, comme on le verra plus loin, celle de communiquer avec les États Membres. Quelques mois plus tard, en mars 2015, l'initiative prise par le Directeur de communiquer les notes Sangaris a fait l'objet d'un examen critique extrêmement poussé de la part du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et de plusieurs autres hauts fonctionnaires des Nations Unies.

167. Le Groupe examinera maintenant la question de savoir si la communication des notes Sangaris non caviardées constituait ou non un abus de pouvoir.

168. Comme on l'a vu plus haut dans la partie III, selon la circulaire du Secrétaire général relative à l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir, deux critères doivent être remplis pour que soit constitué l'abus de pouvoir. Premièrement, le fonctionnaire incriminé doit avoir fait une utilisation abusive ou indue de sa position d'autorité. Cela peut être un défaut de réponse, une décision déraisonnable, à condition qu'elle soit d'une gravité suffisante, ou un manquement à une obligation fondamentale envers l'Organisation. Deuxièmement, l'expression « aux dépens d'autrui » qui figure dans la circulaire implique que la position d'autorité doit avoir été utilisée de façon préjudiciable à autrui et qu'un préjudice est résulté de cette utilisation abusive. Ce préjudice peut frapper une personne physique ou une personne morale, comme l'Organisation des Nations Unies en tant qu'organisation.

169. Dans le cours de l'examen indépendant, il est devenu évident que les fonctionnaires et les dirigeants du HCDH avaient des opinions très contrastées sur la question de savoir si le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique pouvait de sa propre autorité communiquer les notes Sangaris sans les avoir préalablement caviardées. Selon les uns, le Directeur ne disposait d'aucune délégation de pouvoir l'autorisant à communiquer à un État Membre un rapport sur des violations des droits de l'homme; de plus, il aurait contrevenu aux règles gouvernant la protection des victimes et des témoins en omettant d'expurger les notes Sangaris de certaines informations confidentielles. Selon les autres, le Directeur, agissant conformément aux politiques et à la pratique internes du HCDH, était autorisé à communiquer un tel rapport, et il existait des circonstances où il pouvait être justifié de communiquer des informations confidentielles à des tiers. Le Groupe examinera ces opinions opposées ci-après.

170. À titre préliminaire, cependant, le Groupe doit examiner une question connexe soulevée par certaines des personnes ayant participé à l'examen, qui ont avancé que la décision du Directeur de communiquer les notes Sangaris aux autorités françaises avait été motivée par l'intérêt personnel. Le contexte en est le suivant : à la demande du Haut-Commissaire, le BSCI a mené, d'octobre 2014 à juin 2015, une enquête sur des allégations selon lesquelles le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique aurait communiqué à un autre État Membre des informations internes confidentielles concernant la position du HCDH sur une question controversée<sup>240</sup>. Bien que l'enquête sur ces autres allégations de « fuite » n'ait mis en évidence aucune faute professionnelle<sup>241</sup>, certains fonctionnaires du HCDH demeurent convaincus que le Directeur a procédé

<sup>240</sup> Ces allégations de « fuite » sont distinctes des allégations examinées ici et ne concernent ni la République centrafricaine ni la France.

<sup>241</sup> Lettre datée du 2 juin 2015, adressée par le BSCI au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, avec copie à la Directrice de cabinet du Secrétaire général.

à un détournement de ces informations internes confidentielles pour obtenir l'appui d'un État Membre à une promotion qu'il souhaitait. Sur ce fondement, certaines des personnes interrogées ont dit croire que la communication des notes Sangaris aux autorités françaises par le Directeur devait elle aussi avoir pour mobile de se procurer leur appui pour des raisons personnelles non précisées. Cependant, après avoir étudié les documents qui lui ont été fournis tant sur la prétendue fuite au bénéfice de l'autre État Membre que sur celle au bénéfice de la France, le Groupe n'a trouvé aucune raison de conclure que le Directeur avait agi par intérêt personnel ou pour un motif inavoué.

171. S'agissant des différentes interprétations de l'étendue des attributions du Directeur, il convient de rappeler que tous les fonctionnaires du HCDH et des autres composantes des droits de l'homme au sein de l'Organisation ont pour mandat de défendre et promouvoir activement les droits de l'homme, en particulier parmi les populations vulnérables, et d'intervenir quand ces droits sont violés. De même, les directives du HCDH soulignent régulièrement l'importance de communiquer et diffuser les informations comme moyen de promouvoir le principe de responsabilité<sup>242</sup>. Elles disent tout aussi clairement que, dans de nombreux cas, il est normal que les fonctionnaires, et non pas seulement le Haut-Commissaire lui-même, interviennent activement face à des problèmes de droits de l'homme en communiquant des informations aux autorités nationales compétentes<sup>243</sup> ou en pratiquant une « diplomatie discrète » aux niveaux local, national et international<sup>244</sup>, y compris avec les gouvernements par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs<sup>245</sup>. Cela inclut la communication de rapports à des acteurs choisis « en fonction de leur besoin d'en connaître » et « sous réserve d'avoir reçu d'eux les garanties voulues de confidentialité »<sup>246</sup>. Il vaut la peine de préciser que cette « diplomatie discrète » est entièrement compatible avec la description de tâches du Directeur et avec les critères encadrant les évaluations périodiques de sa performance, puisque ces critères prévoient que le Directeur doit avoir des entretiens officiels avec les autorités gouvernementales pour renforcer les partenariats avec les États Membres et faciliter l'exécution du programme de l'Organisation au service des droits de l'homme<sup>247</sup>.

<sup>242</sup> Voir Organisation des Nations Unies, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2011), chap. 13, p. 4 et 7; « Suivi et action corrective » dans *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*, HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.01.XIV.2), p. 431, par. 1.

<sup>243</sup> Voir « Suivi et action corrective » dans *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*, HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.01.XIV.2), par. 4; voir aussi « Advocacy and Intervention with the National Authorities », chap. 31, p. 4 et 22; et « Engagement with National Authorities and Institutions », chap. 17, p. 3 et 5, dans Organisation des Nations Unies, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2011).

<sup>244</sup> Voir la Politique commune, par. 69.

<sup>245</sup> Voir « Suivi et action corrective » dans *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*, HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.01.XIV.2), par. 48.

<sup>246</sup> Voir HCDH, *Standard operating procedure on weekly, daily and spot reports* (Procédure du HCDH relative aux rapports hebdomadaires, quotidiens et spéciaux), par. 4.4; voir aussi Organisation des Nations Unies, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2011), chap. 13, p. 24; Politique commune, par. 67; et HCDH, *Standard operating procedure on monthly reports*, par. 4.4.

<sup>247</sup> Dossier d'évaluation de la performance du Directeur pour 2013-2014; description de tâches du poste de directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

172. Le partage d'informations sur les violations des droits de l'homme avec les autorités gouvernementales pertinentes trouve donc un fondement bien établi dans les politiques de l'Organisation applicables à son personnel, et en particulier au Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

173. De plus, le Groupe a reçu des composantes droits de l'homme de plusieurs opérations des Nations Unies déployées partout dans le monde un volume d'informations considérable qui montre bien qu'elles ont pour pratique de communiquer de façon officieuse avec des représentants des gouvernements dans le cadre de leur mission de suivi des violations des droits de l'homme. Le Groupe s'est fait dire que cette pratique est un élément essentiel de leurs activités et que toute restriction de cette pratique nuirait à l'efficacité de leur travail. Étant donné la régularité avec laquelle cette pratique a été évoquée au cours de l'examen, le Groupe conclut qu'elle doit effectivement être bien établie. En conséquence, le Groupe conclut que la communication officieuse d'informations par le Directeur à des tierces parties, telles que des États Membres, n'est pas seulement prévue par les politiques du HCDH, mais encore fait partie intégrante de la pratique en matière de suivi des violations des droits de l'homme.

174. En ce qui concerne l'argument selon lequel le Directeur aurait enfreint les consignes de l'ONU relatives à la protection des victimes et des témoins en remettant à la Mission permanente de la France à Genève une copie non caviardée des notes Sangaris, le Groupe considère qu'il est largement surfait. Si le fait que l'identité des victimes avait été communiquée aux autorités françaises avait donné vraiment à craindre pour leur sécurité, on pourrait s'attendre à ce que l'ONU – et en particulier l'UNICEF et la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA – aient pris d'urgence des mesures pour protéger ces enfants contre d'éventuelles représailles, et ceci dès que la révélation de leur identité a été connue. Or personne n'a pris aucune mesure d'aucune sorte pour retrouver les enfants ou les héberger hors du camp de M'Poko pendant l'été ou l'automne 2014. Plus encore, quand l'UNICEF a appris que les notes Sangaris avaient été transmises aux autorités françaises sans avoir été expurgées, il a traité cette infraction comme une simple « erreur de procédure » qui n'imposait de prendre aucune mesure de protection<sup>248</sup>. En fait, le Chef de la Section, un nombre élevé de fonctionnaires de la Section et de l'UNICEF, le bureau chargé de la République centrafricaine à Genève, le Chef du Service de l'Afrique, la majorité des fonctionnaires de la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides et la Haut-Commissaire adjointe savaient tous, dès le mois de juillet ou le début d'août 2014, que le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique avait remis les notes non expurgées au Gouvernement français, et personne n'a suggéré qu'une enquête devrait être ouverte contre lui. Dans ces conditions, il semble insincère de la part de l'ONU de soumettre à un nouvel examen, en mars 2015, la communication par le Directeur des notes Sangaris non expurgées et de qualifier cet acte de « faute professionnelle ».

175. Le Groupe estime cependant que la décision du Directeur de communiquer les notes Sangaris sans les avoir préalablement expurgées doit être soumise à examen. Sans doute est-il parfois nécessaire de révéler des informations confidentielles pour

---

<sup>248</sup> Courriels échangés entre plusieurs fonctionnaires de l'UNICEF le 6 août 2014.

obtenir une réaction effective<sup>249</sup>, mais le niveau de détail de ces informations varie suivant le contexte. Le principe *primum non nocere* (« surtout ne pas nuire ») et la préservation de la vie privée et de la confidentialité des témoins et des victimes sont deux règles importantes auxquelles sont soumis les fonctionnaires du HCDH<sup>250</sup>. Est également pertinent aux fins de la présente analyse le fait que les notes Sangaris n'étaient pas un produit fini, mais une simple compilation de notes d'entretien. Partager des notes d'entretien n'est pas une pratique commune<sup>251</sup>.

176. Quand le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a transmis les notes Sangaris aux autorités françaises, il aurait donc pu le faire en prenant plus de précautions pour réduire au minimum les risques courus par les victimes. Bien que la Mission permanente de la France à Genève lui ait donné verbalement l'assurance qu'elle préserverait le caractère confidentiel de ces informations<sup>252</sup>, cette assurance aurait dû être confirmée sous une forme plus officielle, au moyen par exemple d'un engagement donné par écrit que personne ne serait autorisé à utiliser ces notes sans avoir reçu l'ordre de préserver leur caractère confidentiel et de respecter les intérêts des enfants dans toute enquête éventuelle.

177. Le Groupe note en outre que si le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a volontiers confirmé au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice, le 5 août 2014, qu'il avait communiqué aux autorités françaises les informations contenues dans les notes Sangaris, il a omis de préciser qu'il leur avait remis les notes elles-mêmes sous leur forme écrite<sup>253</sup>. Si le Directeur avait décrit sa démarche sans omission et par écrit, il est probable qu'il y aurait eu moins matière à malentendu.

178. En définitive, toutefois, le fait que le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique ait communiqué des informations détaillées et crédibles aux autorités françaises semble avoir eu un effet important et positif. Après que le Directeur lui eut communiqué ces informations, le Gouvernement français a immédiatement et résolument diligenté une enquête sur les allégations. Cette réaction offre un contraste saisissant avec l'absence apparente de réaction des autorités françaises lorsque la spécialiste des droits de l'homme avait

<sup>249</sup> Courriel daté du 1<sup>er</sup> mai 2015, adressé à d'autres fonctionnaires de l'ONU par le Directeur du Groupe de l'état de droit au Cabinet du Secrétaire général.

<sup>250</sup> Voir « Basic principles of human rights monitoring », chap. 2, p. 4, 6 et 7; Ibid., « Protection of victims, witnesses and other cooperating persons », chap. 14, p. 7 et 8; Ibid., « Advocacy and intervention », chap. 31, p. 11, dans Organisation des Nations Unies, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2011); « Suivi et action corrective », dans *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*, HR/P/PT/7 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.01.XIV.2), par. 4, voir également par. 33; Politique commune, par. 55; et HCDH, *Code of conduct for OHCHR staff*, (1988), par. 11; voir également la *Policy directive on public reporting by human rights components of the United Nations peace operations du HCDH/Département des opérations de maintien de la paix/Département des affaires politiques* (1<sup>er</sup> juillet 2008), annexe 4, p. 15 et 16, par. 1.7.

<sup>251</sup> Voir Organisation des Nations Unies, *Manual on Human Rights Monitoring*, HR/P/PT/7/Rev.1 (New York/Genève, 2011), p.12.

<sup>252</sup> Déclaration de mars 2015; observations sur les conclusions préliminaires du Groupe.

<sup>253</sup> Courriel daté du 5 août 2014, adressé au Chef de la Section de la justice et des droits de l'homme de la MINUSCA par le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

porté ces allégations (sans aucun de leurs détails confidentiels toutefois) à la connaissance d'officiers supérieurs de l'opération Sangaris en mai 2014.

179. Pour résumer, le Groupe doit tenir compte de l'ancienneté du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique au service du HCDH, de sa vaste expérience des missions hors Siège, de sa connaissance de la situation de la Section des droits de l'homme et de la justice en République centrafricaine<sup>254</sup>, du fait que la Section n'avait pas donné suite aux allégations alors qu'il importait de réagir rapidement, et enfin des assurances données au Directeur que le caractère confidentiel des informations en cause serait respecté et, surtout, que la France prendrait les dispositions voulues pour traduire en justice les auteurs des violations signalées<sup>255</sup>. Compte tenu des politiques et pratiques régissant le personnel du HCDH, ainsi que des attributions du Directeur, le Groupe conclut que la communication des notes Sangaris, même non expurgées, aux autorités françaises ne constitue pas un abus de pouvoir. Du fait que le premier critère de l'abus de pouvoir n'est pas rempli, le Groupe conclut qu'il n'y a pas eu abus de pouvoir de la part du Directeur.

## 1.2 Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

180. Le 6 mars 2015, le Haut-Commissaire apprenait que c'était le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique qui avait communiqué les notes Sangaris aux autorités françaises<sup>256</sup>. Étant donné qu'à l'époque le Directeur était déjà visé par une enquête sur une première allégation de « fuite » à un autre État Membre, le Haut-Commissaire a vu dans cette communication un deuxième cas de communication non autorisée d'informations par le Directeur, s'inscrivant dans le cadre d'un problème plus général de fuites dont souffrirait apparemment le HCDH.

181. Quelques jours plus tard, le 10 mars 2015, le Haut-Commissaire apprenait que le BSCI allait probablement clore l'enquête sur la première « fuite » par un non-lieu au motif que le bien-fondé des allégations contre le Directeur n'avait pu être prouvé<sup>257</sup>. Le 11 mars 2015, il demandait à la Haut-Commissaire adjointe de rencontrer le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique pour discuter avec lui de la « fuite » des notes Sangaris<sup>258</sup>. Pendant cet entretien, qui a eu lieu le 12 mars 2015, la Haut-Commissaire adjointe a demandé au Directeur de démissionner<sup>259</sup>. Le Directeur a refusé. Il a exposé ses

<sup>254</sup> Les faits suivants en particulier : a) la Mission était en transition; b) la Section des droits de l'homme et de la justice n'avait pas encore atteint son effectif complet; 3) le HCDH avait essayé de nommer une personne plus expérimentée à la tête de la composante droits de l'homme, mais cette personne avait donné sa démission; et 4) le message original qui transmettait les notes Sangaris à la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides à Genève faisait observer que la Mission avait omis par le passé de transmettre certains rapports au HCDH.

<sup>255</sup> Déclaration de mars 2015; lettre datée du 30 juillet 2014, adressée au HCDH par le Représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et reçue par le HCDH le 5 août 2014.

<sup>256</sup> Déclaration de mars 2015.

<sup>257</sup> Courriel daté du 10 mars 2015, adressé au Haut-Commissaire par la Directrice de cabinet.

<sup>258</sup> Déclarations de mars 2015; entretiens.

<sup>259</sup> Selon le Directeur, la Haut-Commissaire adjointe lui aurait dit que sa démission lui était demandée au nom du Haut-Commissaire. Toujours selon le Directeur, la Haut-Commissaire adjointe aurait déclaré que la demande venait également du Secrétaire général adjoint aux

motifs à la Haut-Commissaire adjointe et lui a rappelé qu'il l'avait lui-même informée en août 2014 qu'il avait communiqué les notes Sangaris aux autorités françaises et qu'elle ne lui avait nullement signifié à l'époque que cette action était inappropriée<sup>260</sup>. Selon la Haut-Commissaire adjointe, le Directeur lui aurait déclaré que l'opinion publique ne réagirait pas favorablement à la façon dont était ainsi traité un lanceur d'alerte<sup>261</sup>.

182. Le 20 mars 2015, pendant une retraite avec le Secrétaire général à Turin et avec l'aide de la Directrice de cabinet du Secrétaire général, le Haut-Commissaire a convoqué une réunion de haut niveau pour y discuter de la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique en rapport avec la communication des notes Sangaris aux autorités françaises<sup>262</sup>. Outre le Haut-Commissaire, ont participé à cette réunion la Haut-Commissaire adjointe, le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, la Directrice du Bureau de la déontologie et la Secrétaire générale adjointe à la gestion des ressources humaines<sup>263</sup>. Au cours de la réunion, il est devenu clair que le Haut-Commissaire n'avait pas connaissance de tous les faits pertinents<sup>264</sup>. Il a donc été décidé que des déclarations seraient recueillies auprès des principaux intéressés – le Directeur de la Division, la spécialiste des droits de l'homme, la Haut-Commissaire adjointe et le Haut-Commissaire – pour préciser les faits<sup>265</sup>.

183. Au 30 mars 2015, toutes les déclarations avaient été envoyées à la Directrice du Bureau de la déontologie<sup>266</sup>. Après en avoir pris connaissance, celle-ci a écrit au Haut-Commissaire pour lui faire savoir qu'à son avis la séquence des événements demandait à être clarifiée<sup>267</sup>. Une nouvelle réunion a eu lieu le 8 avril 2015 après laquelle, le 9 avril 2015, la Directrice du Bureau de la déontologie a recommandé de procéder à de nouvelles investigations<sup>268</sup>. À cette date, cependant, le Haut-

---

opérations de maintien de la paix. La Haut-Commissaire adjointe oppose un démenti à cette dernière affirmation, qui n'est pas corroborée par les éléments de preuve indépendants fournis au Groupe (déclaration de mars 2015; entretiens).

<sup>260</sup> Déclaration de mars 2015.

<sup>261</sup> Déclaration de mars 2015.

<sup>262</sup> Ibid.; échange de courriels datés des 19 et 20 mars 2015 entre la Directrice de cabinet, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, la Directrice du Bureau de la déontologie et la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines.

<sup>263</sup> Courriel daté du 20 mars 2015, adressé à la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines et à la Directrice de cabinet par la Directrice du Bureau de la déontologie; entretiens.

<sup>264</sup> Le Haut-Commissaire, par exemple, a déclaré aux participants que les incidents avaient eu lieu au Mali et non en République centrafricaine : déclaration de mars 2015; courriel daté du 25 mars 2015, adressé par le Haut-Commissaire à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, à la Directrice du Bureau de la déontologie et à la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines.

<sup>265</sup> Courriel entre fonctionnaires du BSCI daté du 9 avril 2015.

<sup>266</sup> Il est à noter que, dans sa déclaration, le Directeur de la Division ne se présente pas comme un lanceur d'alerte; il fait plutôt valoir qu'il remplissait comme il convenait les fonctions qui étaient les siennes et qu'il avait rendu compte de ses démarches à la Haut-Commissaire adjointe dès le mois d'août 2014 (déclaration de mars 2015).

<sup>267</sup> Courriel daté du 30 mars 2015, adressé au Haut-Commissaire par la Directrice du Bureau de la déontologie, avec copie à la Directrice de cabinet et à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

<sup>268</sup> Courriel daté du 9 avril 2015, adressé au Haut-Commissaire et à la Directrice de cabinet par la Directrice du Bureau de la déontologie, avec copie à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

Commissaire avait déjà décidé de demander qu'une enquête officielle soit ouverte sur la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique et que celui-ci fasse l'objet d'une mesure de suspension administrative<sup>269</sup>. Dans une brève note du 9 avril 2015 à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, le Haut-Commissaire demandait en effet « qu'une enquête formelle soit ouverte immédiatement par le BSCI<sup>270</sup> ». Le même jour, il demandait à l'Office des Nations Unies à Genève de mettre le Directeur de la Division en congé administratif suite à la prétendue fuite des notes Sangaris. Il précisait cependant que cette mise en congé administratif ne devait pas être signifiée au Directeur avant le 17 avril, car lui-même serait en déplacement jusqu'à cette date<sup>271</sup>. Quelques heures plus tard, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne écrivait au Haut-Commissaire, à la Directrice de cabinet et à la Directrice du Bureau de la déontologie pour les informer qu'elle avait ouvert une enquête sur les manquements reprochés au Directeur de la Division<sup>272</sup>. Le 16 avril 2015, elle confirmait au Haut-Commissaire que l'enquête du BSCI sur le Directeur de la Division était en cours<sup>273</sup>. Le 17 avril, le Directeur de la Division était informé que le BSCI avait ouvert une enquête et qu'il faisait l'objet d'une suspension administrative avec effet immédiat<sup>274</sup>. La mesure de suspension administrative a été levée depuis, mais l'enquête sur la conduite du Directeur poursuit son cours<sup>275</sup>.

184. De l'avis du Groupe, la décision du Haut-Commissaire s'explique par l'idée préconçue qu'il avait des mobiles du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. Le Haut-Commissaire était convaincu que celui-ci avait déjà fait fuiter par le passé des informations confidentielles à un État Membre dans son intérêt personnel (c'est-à-dire pour obtenir le soutien de cet État en vue d'une promotion). Cette conviction a influencé son interprétation des mobiles qui avaient pu pousser le Directeur à communiquer les notes Sangaris aux autorités françaises et l'a décidé à demander à la Directrice de cabinet de l'aider à convoquer la réunion de haut niveau du 20 mars 2015 pour discuter des éventuelles mesures disciplinaires à prendre. La décision du Haut-Commissaire a également eu pour conséquence que deux hauts fonctionnaires des Nations Unies ont été invités à participer à des réunions au cours desquelles leur indépendance a été compromise ou a risqué d'être compromise.

185. On notera que c'est à l'automne de 2014 que le Haut-Commissaire a entendu dire pour la première fois que les notes Sangaris avaient été communiquées aux

<sup>269</sup> Courriel daté du 9 avril 2015, adressé à la Directrice du Bureau de la déontologie par le Haut-Commissaire, avec copie à la Directrice de cabinet et à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

<sup>270</sup> Note du 9 avril 2015 adressée par le Haut-Commissaire à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

<sup>271</sup> Note du 9 avril 2015 adressée par le Haut-Commissaire à l'Office des Nations Unies à Genève.

<sup>272</sup> Courriel daté du 9 avril 2015 adressé à la Directrice du Bureau de la déontologie par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, avec copie au Haut-Commissaire et à la Directrice de cabinet.

<sup>273</sup> Courriel daté du 16 avril 2015, adressé au Haut-Commissaire par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

<sup>274</sup> Lettre datée du 17 avril 2015, adressée par le Bureau du Directeur de la Division de l'administration.

<sup>275</sup> Voir Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Kompass v. Secretary-General of the United Nations* (ordonnance n° 139 (GVA/2015), 10 juillet 2015).

autorités françaises<sup>276</sup>. À cette date, il n'avait pas été informé que c'était le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique qui avait communiqué ces notes. Si l'identité de la personne qui avait communiqué les notes avait été un véritable sujet de préoccupation, il n'aurait pas été difficile au Haut-Commissaire de l'apprendre puisque de nombreux fonctionnaires étaient au courant de la démarche du Directeur. Or le Haut-Commissaire a attendu plus de six mois pour s'enquérir de la prétendue « fuite », après quoi il a sollicité l'avis de hauts fonctionnaires qui, à l'exception de la Haut-Commissaire adjointe, ne possédaient aucune information pertinente sur les faits.

186. C'est aussi la volonté obstinée du Haut-Commissaire de porter plainte contre le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique qui l'a poussé à demander qu'une enquête soit ouverte sur sa conduite, et ceci en dépit du fait, déjà signalé plus haut par le Groupe, que la communication d'informations à un État Membre est prévue par les politiques du HCDH, la pratique en matière de droits de l'homme et les critères d'appréciation de la performance professionnelle du Directeur.

187. De surcroît, le Groupe fait observer que le Haut-Commissaire a justifié sa demande tendant à ce que le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique soit suspendu de ses fonctions (« congé administratif ») en avançant qu'il existait un « risque inadmissible » que le Directeur détruise des éléments de preuve<sup>277</sup>. Et ceci en dépit du fait qu'il savait que l'organe chargé de l'enquête, à savoir le BSCI, ne considérait pas qu'un tel risque existât<sup>278</sup>. Il convient également de noter que, dans la même lettre par laquelle le Haut-Commissaire demandait que le Directeur soit suspendu de ses fonctions, il demandait à l'Office des Nations Unies à Genève de surseoir d'une semaine à cette suspension parce qu'il serait en déplacement<sup>279</sup>. Comme l'a conclu le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies quand il a ordonné qu'il soit sursis à l'exécution de la mise en congé administratif du Directeur<sup>280</sup>, s'il y avait vraiment eu risque de destruction d'éléments de preuve, il n'aurait pas été judicieux de différer de sept jours la mise en congé administratif. De plus, le Directeur aurait déjà eu largement le temps de faire disparaître des éléments de preuve s'il l'avait voulu, puisqu'il s'était fait demander sa démission dès le 12 mars 2015.

188. Ceci dit, et bien que le Groupe les juge mal inspirées, les décisions du Haut-Commissaire ne vont pas jusqu'à constituer un abus de pouvoir. Elles ont consisté à solliciter l'intervention d'autres hauts fonctionnaires : le Haut-Commissaire a ainsi demandé la convocation de réunions, l'ouverture d'une enquête et l'adoption d'une mesure administrative de suspension (le « congé administratif »). Certes le Haut-Commissaire avait décidé par avance que le Directeur avait agi par intérêt personnel, mais il semble aussi que ses demandes aient été motivées par le désir de sévir contre ce qu'il considérait comme un problème persistant de fuites au HCDH.

189. Le fait que le Haut-Commissaire ait demandé qu'une enquête soit ouverte sur la conduite du Directeur et que celui-ci soit mis en congé administratif ne constitue

<sup>276</sup> Déclaration de mars 2015.

<sup>277</sup> Note du 9 avril 2015 adressée à l'Office des Nations Unies à Genève par le Haut-Commissaire.

<sup>278</sup> Échanges de courriels entre fonctionnaires du BSCI les 17 et 20 avril 2015.

<sup>279</sup> Note du 9 avril 2015 adressée à l'Office des Nations Unies à Genève par le Haut-Commissaire.

<sup>280</sup> Voir Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Kompass v. Secretary-General of the United Nations* (ordonnance n° 139 (GVA/2015), 10 juillet 2015), par. 41 et 42.

pas non plus une tentative d'exercer une influence ou des pressions indues sur d'autres fonctionnaires. En effet, ces hauts fonctionnaires étaient d'un rang égal ou comparable à celui du Haut-Commissaire. Ils étaient donc d'un rang suffisamment élevé dans la hiérarchie de l'ONU pour que l'on puisse présumer qu'ils sauraient faire preuve d'indépendance dans l'exécution de leurs mandats respectifs, et notamment de leur obligation de veiller à ce que les demandes du Haut-Commissaire ne portent pas préjudice aux droits du Directeur de la Division.

190. Il s'ensuit que les pressions que le Haut-Commissaire a pu exercer en demandant à ces hauts fonctionnaires d'ouvrir une enquête ou de mettre le Directeur en congé administratif ne signifient pas qu'il soit responsable des décisions qu'ils ont prises. Par conséquent, et quelque malavisée qu'elle ait pu être, la conduite du Haut-Commissaire ne répond pas à la définition de l'abus de pouvoir.

### 1.3 La Directrice de cabinet du Secrétaire général

191. À cause du rôle joué par la Directrice de cabinet dans l'organisation de la réunion de haut niveau du 20 mars 2015, la conduite de cette haut fonctionnaire, comme avant elle la conduite du Haut-Commissaire, doit être examinée ici. Bien qu'elle n'ait pas participé en personne à ladite réunion, la Directrice de cabinet a contacté plusieurs des participants, dont la Directrice du Bureau de la déontologie et la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, pour les inviter à y participer. C'est après avoir consulté le Haut-Commissaire qu'elle les a contactés.

192. Le 10 mars 2015, la Directrice de cabinet apprenait que le BSCI s'apprêtait à rejeter les allégations mentionnées plus haut selon lesquelles le Directeur de la Division aurait « fuité » des informations confidentielles à un autre État Membre<sup>281</sup>. Comme le Haut-Commissaire, elle semble avoir cru que le Directeur avait obéi à un mobile répréhensible en partageant des informations avec cet État Membre, et elle avait été déçue par la conclusion de l'enquête du BSCI<sup>282</sup>.

193. Quand, le 19 mars 2015, elle a communiqué avec la Directrice du Bureau de la déontologie et la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, la Directrice de cabinet savait que le Haut-Commissaire voulait leur demander des conseils sur la façon dont il devrait procéder dans l'affaire de la communication des notes Sangaris aux autorités françaises par le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique<sup>283</sup>. Elle devait également savoir qu'en raison du poste influent qu'elle occupait dans le Cabinet du Secrétaire général, son invitation serait très probablement acceptée.

194. Le fait d'avoir réuni des fonctionnaires de rang si élevé pour discuter de la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a quelque chose de troublant. Le Haut-Commissaire se rendait à cette réunion essentiellement comme un supérieur qui envisage de prendre des mesures disciplinaires contre un subalterne, ou comme un demandeur dans un procès. Dans l'un ou l'autre cas, la Directrice de cabinet aurait dû se rendre compte

<sup>281</sup> Courriel du 10 mars 2015 adressé au Haut-Commissaire par la Directrice de cabinet.

<sup>282</sup> Courriel du 10 mars 2015 adressé au Haut-Commissaire par la Directrice de cabinet; courriel du 13 mars 2015 entre la Directrice de cabinet et la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

<sup>283</sup> Courriels en date du 19 mars 2015, adressés par la Directrice de cabinet à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, à la Directrice du Bureau de la déontologie et à la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines.

que la participation de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne à une réunion avec le Haut-Commissaire risquait de compromettre l'indépendance de la Secrétaire générale adjointe et celle de ses services. Bien qu'il entre dans les prérogatives de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne d'offrir ses conseils à d'autres hauts fonctionnaires, ces conseils ne sauraient concerner les détails d'une affaire à venir ou pendante, de peur qu'elle ne prenne connaissance d'informations qui risqueraient d'influencer sa perception de la conduite du Directeur ou de compromettre son objectivité.

195. Cela vaut également pour la Directrice du Bureau de la déontologie. La Directrice de cabinet pouvait et devait savoir que la présence de la Directrice du Bureau de la déontologie à cette réunion était souhaitée à cause du programme de protection des lanceurs d'alerte de l'ONU, et non pour donner des conseils déontologiques. Elle aurait donc dû prévoir que la Directrice du Bureau de la déontologie risquait de se trouver en situation de conflit d'intérêts dans cette réunion. Or, la Directrice de cabinet ne semble pas avoir hésité à organiser la réunion, sans prévenir ni le Haut-Commissaire, ni la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, ni la Directrice du Bureau de la déontologie des problèmes que cette réunion pouvait poser.

196. Il importe aussi de considérer l'impression défavorable que risquait de créer le rôle joué par la Directrice de cabinet dans l'organisation d'une telle réunion de haut niveau. Cette réunion, en effet, non seulement suscitait un doute légitime sur l'indépendance du BSCI et du Bureau de la déontologie, mais encore pouvait donner à penser qu'un complot était à l'œuvre. Rétrospectivement, la décision de convoquer la réunion de haut niveau semble malavisée. Elle ne l'est cependant pas au point de constituer en elle-même un abus de pouvoir. L'action de la Directrice de cabinet, qui s'est limitée à convoquer une réunion de hauts fonctionnaires, n'est pas suffisamment scandaleuse pour constituer un abus de sa position d'autorité. Puisque ce premier critère n'est pas rempli, le Groupe est dispensé d'examiner les conséquences de cette action ou son impact éventuel sur la réputation de l'Organisation.

#### 1.4 La Directrice du Bureau de la déontologie

197. Créé en 2006 par une résolution de l'Assemblée générale<sup>284</sup>, le Bureau de la déontologie s'est vu confier les cinq grandes missions suivantes : donner confidentiellement des avis aux fonctionnaires sur les questions de déontologie; donner des conseils à l'Organisation sur les politiques relevant de son domaine de compétence; mener une action de sensibilisation et d'éducation dans le domaine de la déontologie; administrer le programme de transparence en matière d'intérêts financiers; et apporter son soutien et son concours aux fonctionnaires exposés à des représailles pour avoir dénoncé des fautes (protection des lanceurs d'alerte)<sup>285</sup>. À l'instar du BSCI, pour s'acquitter effectivement de ces mandats, le Bureau de la

<sup>284</sup> Voir résolution 60/248 de l'Assemblée générale; voir également ST/SGB/2005/22.

<sup>285</sup> Voir ST/SGB/2005/22, sect. 3.1 c), 3.5 et 3.6; entretien; voir également la rubrique « Présentation du Bureau de la déontologie » sur son site Web, à l'adresse : <http://www.un.org/fr/ethics/who.shtml>.

déontologie doit être indépendant et impartial, respecter le principe de confidentialité et faire preuve de professionnalisme<sup>286</sup>.

198. Comme il a été dit plus haut, la Directrice du Bureau de la déontologie a été invitée à participer aux réunions de haut niveau du 20 mars et du 8 avril 2014. Si sa présence était souhaitée, c'était parce que le Directeur pouvait revendiquer le statut de lanceur d'alerte. Dans ce cas, il aurait eu droit, en qualité de lanceur d'alerte, à l'aide du Bureau et à sa protection contre d'éventuelles représailles<sup>287</sup>.

199. Quand la Directrice de cabinet a contacté la Directrice du Bureau de la déontologie le 19 mars 2015 pour l'inviter à la première réunion, elle ne lui a fourni aucune information sur l'ordre du jour de cette réunion<sup>288</sup>. Dans ces conditions, la Directrice du Bureau de la déontologie pouvait présumer que le Haut-Commissaire avait besoin d'avis confidentiels en matière déontologique, ce qui relevait de son mandat<sup>289</sup>. Cependant, elle aurait dû se rendre compte dès le début de la réunion que celle-ci était centrée sur la volonté du Haut-Commissaire de sanctionner disciplinairement ce qu'il considérait comme une faute professionnelle du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

200. Il n'entre pas dans les attributions du Bureau de la déontologie de participer à des discussions sur des mesures disciplinaires concernant des fonctionnaires. Le Bureau ne donne pas de conseils sur des décisions touchant l'emploi ou la discipline<sup>290</sup>. Il a même été conçu expressément comme une unité administrative indépendante de la direction de l'Organisation<sup>291</sup>. Pour préserver cette indépendance, il ne saurait prêter son concours ou donner l'impression qu'il prête son concours à des supérieurs dont les décisions pourraient constituer des représailles. La Directrice du Bureau de la déontologie doit donner l'exemple et s'imposer les normes éthiques les plus strictes. L'indépendance du Bureau de la déontologie à l'égard de la direction de l'ONU et des enquêtes du BSCI est extrêmement importante. La Directrice du Bureau de la déontologie aurait dû se rendre compte que le Bureau aurait du mal à s'acquitter de sa mission avec l'indépendance voulue alors qu'elle-même avait participé en qualité à une réunion de haut niveau au cours de laquelle avait été discutée une stratégie en matière disciplinaire concernant un fonctionnaire.

<sup>286</sup> Voir ST/SGB/2005/22, sect. 3.1 c), 3.3 et 3.4; Organisation des Nations Unies, *The Ethics Office: an introduction*, novembre 2015; voir également la page d'accueil du site Web du Bureau de la déontologie à l'adresse : <http://www.un.org/fr/ethics/index.shtml>; et ST/SGB/2007/11, sect. 1.2.

<sup>287</sup> Déclaration au Groupe.

<sup>288</sup> Courriel du 19 mars 2015 adressé à la Directrice du Bureau de la déontologie par la Directrice du Cabinet.

<sup>289</sup> Entretien; voir ST/SGB/2005/22, sect. 3.1 c).

<sup>290</sup> Voir *The Ethics Office: an introduction*, novembre 2015, voir également la rubrique « Présentation du Bureau de la déontologie » sur son site Web, à l'adresse : <http://www.un.org/fr/ethics/what.shtml>.

<sup>291</sup> Voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 161 d); A/69/332, par. 6; et Organisation des Nations Unies, *The Ethics Office: an introduction*, novembre 2015, voir également la page d'accueil du site Web du Bureau de la déontologie à l'adresse : <http://www.un.org/fr/ethics/index.shtml>; et Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Wasserstrom v. Secretary-General of the United Nations* (jugement n° UNDT/2012/092, 21 juin 2012), par. 23 l) et 30.

201. Qui plus est, le Haut-Commissaire était convaincu que le Directeur de la de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique demanderait à bénéficier de la protection due aux lanceurs d'alerte, une protection qui, comme on l'a dit plus haut, relève du mandat du Bureau de la déontologie en sa qualité de gestionnaire du programme de protection contre les représailles<sup>292</sup>. La réponse à la question de savoir si le Directeur de la Division pouvait revendiquer de façon crédible le statut de lanceur d'alerte pouvait influencer la décision du Haut-Commissaire de demander ou non l'ouverture d'une enquête contre lui. Il aurait donc dû être évident pour la Directrice du Bureau, dès le début de la réunion, qu'elle allait prendre connaissance d'informations incompatibles avec ses responsabilités de gestionnaire du programme de protection des lanceurs d'alerte. La Directrice ne doit prendre aucune part ni à des affaires dont ses services risquent d'être saisis ultérieurement dans le cadre de leur mandat de protection des lanceurs d'alerte ni à des discussions stratégiques organisées par un supérieur qui risque d'être soupçonné ultérieurement de représailles contre ce lanceur d'alerte.

202. La Directrice du Bureau de la déontologie aurait donc dû réaliser que la réunion pouvait donner l'impression d'un complot visant à violer les droits du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, et elle aurait dû refuser d'y participer. Or non seulement s'est-elle abstenue de réagir face au risque de conflit d'intérêts créé par la réunion du 20 mars, mais elle a accepté de participer à une deuxième réunion, convoquée pour le 8 avril, en vue d'examiner une nouvelle fois la conduite du Directeur de la Division. Avant cette réunion du 8 avril, elle avait reçu et lu les déclarations de la spécialiste des droits de l'homme, du Haut-Commissaire, de la Haut-Commissaire adjointe et du Directeur de la Division. La réunion avait à nouveau pour objet de discuter de la conduite du Directeur de la Division, mais cette fois-ci avec le bénéfice des points de vue des principaux acteurs<sup>293</sup>. Cette réunion était encore plus inconvenante que la précédente, et la Directrice n'avait plus l'excuse de n'avoir pas su à l'avance ce que le Haut-Commissaire voulait exactement. Le Groupe considère qu'aussitôt que la Directrice du Bureau de la déontologie avait compris quel était l'objet de la réunion du 20 mars, elle aurait dû se récuser et refuser de participer à la réunion du 8 avril.

203. Cependant, et bien que la Directrice du Bureau de la déontologie se soit trouvée en situation de conflit d'intérêts potentiel, le Groupe conclut que cette situation ne constitue pas un abus de pouvoir. En effet, la Directrice du Bureau de la déontologie n'a été chargée de prendre aucune décision concernant les allégations de faute qui visaient le Directeur de la de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. Celui-ci n'a pas demandé à être protégé contre des représailles. Aucun conflit d'intérêts ne s'est matérialisé, et il n'y a donc pas eu chez la Directrice d'abus de sa position d'autorité.

### **1.5 La Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne**

204. Comme celle de la Directrice du Bureau de la déontologie, la participation de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne aux réunions du 20 mars et du 8 avril 2015 prête à controverse. Conjuguée à la décision que la Secrétaire générale adjointe a prise ultérieurement d'ouvrir une enquête sur la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la

---

<sup>292</sup> Voir ST/SGB/2005/22, sect. 3.1 b).

<sup>293</sup> Déclaration au Groupe.

coopération technique dans la prétendue fuite des notes Sangaris, cette participation donne sérieusement à craindre, selon le Groupe, que l'indépendance de la Secrétaire générale adjointe n'ait été compromise. Ceci, à son tour, conduit à se demander si l'indépendance et l'intégrité du BSCI n'ont pas été compromises et si la Secrétaire générale adjointe n'a pas commis un abus de pouvoir.

205. On ne saurait surestimer l'importance de l'indépendance du BSCI, importance qui est confirmée par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale<sup>294</sup>. L'indépendance opérationnelle fait partie intégrante de l'architecture formelle du BSCI, et l'indépendance en tant que fondement de l'équité procédurale est une condition *sine qua non* de l'intégrité de ses fonctions d'enquête<sup>295</sup>. Tant l'indépendance opérationnelle que l'indépendance en tant que fondement de l'équité procédurale sont essentielles pour la crédibilité du BSCI et pour la sauvegarde des droits des fonctionnaires visés par une enquête.

206. Comme il l'a écrit plus haut, le Groupe considère que les réunions de haut niveau du 20 mars et du 8 avril 2015 avaient pour objet de conseiller le Haut-Commissaire au sujet de la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique dans la communication des notes Sangaris aux autorités françaises. Cet objet étant connu, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne aurait dû se rendre compte que sa participation auxdites réunions risquait soit de compromettre directement son indépendance soit, à tout le moins, de donner l'impression que son indépendance et celle de sa fonction étaient compromises. Le rôle actif que le Haut-Commissaire – qui, et cela aurait dû lui apparaître immédiatement, allait vraisemblablement porter plainte contre le Directeur – a joué dans la convocation des réunions aurait dû inciter la Secrétaire générale adjointe à faire preuve de la plus grande prudence. En fait, elle aurait dû savoir quel serait l'objet de la première réunion puisque, dans son message de convocation, la Directrice de cabinet avait expressément établi un lien entre cette réunion et l'enquête antérieure ouverte par le BSCI sur des allégations selon lesquelles le Directeur avait fait fuiter des informations confidentielles à un autre État Membre pour son favoriser son avancement<sup>296</sup>.

207. Pour préserver une indépendance indispensable à l'équité procédurale, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne aurait dû soit décliner l'invitation à participer aux deux réunions soit, pour le moins, se récuser dès qu'il aurait été question de la conduite du Directeur. Sa décision de ne pas se retirer de ces réunions donne sérieusement à craindre qu'elle ne sera plus perçue – voire ne

<sup>294</sup> Voir résolution 48/218 de l'Assemblée générale, par. 5 a); ST/SGB/273, art.2; et résolutions 54/244, par. 18, 64/263, par. 9 et 69/253, par. 4 et 5 de l'Assemblée générale.

<sup>295</sup> Voir résolution 59/287 de l'Assemblée générale, al. 1 du préambule et par. 2 du dispositif; et Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Marshall v. Secretary-General of the United Nations* (jugement n° UNDT/2011/205, 30 novembre 2011), par. 193 b); voir aussi le manuel d'enquête du BSCI de 2015 (*OIOS Investigations Manual*, en anglais seulement, provisoire, en attendant la promulgation de la version révisée de l'instruction administrative ST/AI/371), p. 18, et le manuel d'enquête du BSCI de 2009 (*OIOS Investigations Manual*, en anglais seulement), p. 18, qui disposent tous deux que les enquêteurs du BSCI devraient « faire preuve d'objectivité, révéler tout conflit d'intérêts actuel ou potentiel et se récuser si un tel conflit existe », ainsi que le document du 1<sup>er</sup> mai 2011 intitulé « OIOS Protocol – Conflicts of interest », par. 7.

<sup>296</sup> Courriel du 19 mars 2015 adressé à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne par la Directrice de cabinet.

pourra plus être perçue – comme impartiale dans des décisions concernant le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

208. L'équité procédurale veut que les décideurs non seulement agissent avec indépendance, objectivement et de bonne foi, mais encore qu'ils en cultivent les apparences. Or, au lieu de se rendre compte des risques que lui faisaient courir ses actions, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne a non seulement participé à la première réunion, pris connaissance des déclarations recueillies suite à cette première réunion et participé à la deuxième réunion, mais encore elle a pris la rare décision d'ordonner une enquête en bonne et due forme sur la plainte du Haut-Commissaire, de sa propre initiative et sans s'assurer que cette décision avait été prise avec la transparence voulue et d'une façon propre à sauver les apparences de l'indépendance.

209. La façon dont cette décision a été prise soulève plusieurs problèmes. Premièrement, comme l'a observé le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, il est incontestable que la Secrétaire générale adjointe s'est écartée de la pratique habituelle de ses services en prenant elle-même la décision d'ouvrir une enquête<sup>297</sup>. Il est significatif qu'elle n'ait pris une mesure aussi extraordinaire qu'en de rares occasions, et que deux de ces occasions aient concerné le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique<sup>298</sup>.

210. Or les règles du BSCI prévoient que toutes les dénonciations de faute qu'il reçoit doivent passer par un processus de tri des dossiers (parfois appelé « processus de réception des éléments d'information »)<sup>299</sup> qui exige « une approche méthodique et cohérente de la réception, de l'enregistrement, de la sélection et de l'attribution des dossiers pour enquête »<sup>300</sup>. La façon dont ce processus est administré présente, selon les procédures du BSCI lui-même, « une importance critique pour garantir la transparence et l'application du principe de responsabilité à toutes les étapes du processus d'investigation »<sup>301</sup>. La qualité du processus de tri des dossiers est une composante essentielle de l'équité procédurale<sup>302</sup>, ainsi que du système global d'application du principe de responsabilité au BSCI. Dans la présente affaire, l'importance du processus de tri des dossiers et, en particulier, de l'attribution des dossiers pour enquête (c'est-à-dire de la décision d'ouvrir une enquête), était encore plus grande que normalement puisque le Haut-Commissaire ne pouvait pas demander que le Directeur fût suspendu de ses fonctions<sup>303</sup> si une enquête n'avait

---

<sup>297</sup> Voir Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Kompass c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* (ordonnance n° 139 (GVA/2915), 10 juillet 2015), par. 41; courriels échangés les 9 et 10 avril 2015 entre la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et un fonctionnaire du BSCI.

<sup>298</sup> Entretien.

<sup>299</sup> *OIOS Terms of Reference – Intake*, art. 2 (Mandat du BSCI – Tri des dossiers, art. 2, en anglais seulement).

<sup>300</sup> Voir *OIOS Investigations Manual* (Manuel d'enquête du BSCI), provisoire, en attendant la promulgation de la version révisée de l'instruction administrative ST/AI/371, 2015, p. 15; et *OIOS Investigations Manual* (Manuel d'enquête du BSCI), mars 2009, p. 15.

<sup>301</sup> *OIOS Procedure – Investigation Intake*, art. 2 (Procédure du BSCI – Tri des dossiers, art. 2, en anglais seulement).

<sup>302</sup> Voir *OIOS Investigations Manual* (Manuel d'enquête du BSCI), provisoire, en attendant la promulgation de la version révisée de l'instruction administrative ST/AI/371, 2015, p. 15; et *OIOS Investigations Manual* (Manuel d'enquête du BSCI), mars 2009, p. 15.

<sup>303</sup> La suspension des fonctions est désignée à l'ONU par l'expression « congé administratif ».

pas déjà été ouverte contre lui. Cette situation illustre les graves conséquences que la décision d'ouvrir une enquête peut emporter à l'ONU.

211. Dans la pratique actuelle, la décision d'ouvrir une enquête est prise après une analyse rigoureuse de la plainte en vue de donner à l'enquête un fondement solide. Cette décision appartient au Directeur de la Division des investigations, qui la prend sur la recommandation de son adjoint<sup>304</sup>. Antérieurement à l'établissement de cette pratique, la décision revenait à un comité de tri des dossiers (parfois appelé comité de réception des éléments d'information)<sup>305</sup>. Les deux pratiques, actuelle et ancienne, montrent que la décision est toujours précédée par un examen extrêmement poussé. Si la procédure actuelle délègue cette décision au Directeur de la Division des investigations, elle n'en veille pas moins à ce que le décideur soit indépendant de la personne qui présente la recommandation d'ouvrir une enquête. Or la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne n'a suivi ni l'une ni l'autre des deux procédures. Le 9 avril 2015, elle a décidé de son propre chef d'ouvrir une enquête, sans avoir reçu d'avis étayés par une documentation et sans avoir fait procéder à un examen indépendant de la question.

212. Que la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne ait pris cette décision quelques heures à peine après avoir reçu du Haut-Commissaire une demande tendant à faire ouvrir une enquête – et apparemment sans respecter les conditions à remplir – est un sujet supplémentaire de préoccupation<sup>306</sup>. La Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne s'est abstenue de poser un certain nombre de questions pourtant évidentes et importantes auxquelles il fallait essayer de répondre avant de prendre la décision de passer au stade de l'enquête. Elle aurait pu facilement, par exemple, demander à savoir pourquoi la communication des notes Sangaris aux autorités françaises était qualifiée de « fuite », alors que le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique avait expliqué que la raison pour laquelle il les avait communiquées était qu'il voulait mettre rapidement un terme aux actes de violence sexuelle commis contre des enfants<sup>307</sup>; elle aurait pu demander si la communication incriminée était véritablement clandestine, comme les fuites le sont généralement, alors qu'elle avait eu lieu sans aucun secret (la Mission permanente de la France en avait accusé officiellement réception par lettre adressée au HCDH)<sup>308</sup>. Elle aurait encore pu demander pourquoi le mot de « fuite » était utilisé, alors que la décision du Directeur de communiquer les notes Sangaris aux autorités françaises trouvait une justification dans les politiques mêmes du HCDH. Qui plus est, la Secrétaire générale adjointe aurait pu se demander pourquoi la prétendue fuite était traitée comme un problème urgent, alors que le fait que le Directeur avait communiqué ces notes était largement connu depuis plus de sept mois.

<sup>304</sup> *OIOS Procedure – Investigation Intake*, art. 21 (Procédure du BSCI – Tri des dossiers, art. 21, en anglais seulement).

<sup>305</sup> Déclaration au Groupe.

<sup>306</sup> Courriel du 9 avril 2015 adressé à la Directrice du Bureau de la déontologie par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, avec copie au Haut-Commissaire et à la Directrice de cabinet; courriels du 9 avril 2015 adressés à des fonctionnaires du BSCI par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

<sup>307</sup> Déclaration de mars 2015.

<sup>308</sup> Lettre datée du 30 juillet 2014, adressée au HCDH par le Représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève et reçue par le HCDH le 5 août.

213. Le Groupe constate qu'à ce stade du processus de tri des dossiers et d'attribution pour enquête, de nombreux avertissements avaient été donnés à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, qu'elle a négligé de considérer dans sa hâte de prendre sa décision et d'ouvrir une enquête. Dans ces conditions, il est clair pour le Groupe qu'elle n'a pas respecté l'obligation qui lui est faite de procéder à un examen attentif et méthodique des circonstances de l'espèce avant d'ouvrir une enquête. Elle a préféré se reposer sur des informations qu'elle avait reçues avant le déclenchement du processus de tri des dossiers et à l'égard desquelles le demandeur avait joué un rôle important.

214. La Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne dispose certes des pouvoirs nécessaires pour décider quelles plaintes donneront lieu à l'ouverture d'une enquête, mais ces pouvoirs doivent être exercés dans le respect de son obligation d'équité à l'endroit du fonctionnaire visé. En participant aux réunions de haut niveau convoquées aux fins de discuter du cas du Directeur, en ignorant les garanties procédurales mises en place par les politiques encadrant les enquêtes et en s'immisçant dans le processus, elle n'a pas su préserver les apparences d'objectivité et de transparence de sa charge. Elle a ainsi manqué à l'obligation fondamentale d'indépendance qui s'attache à cette charge. Le Groupe en conclut que le premier critère de l'abus de pouvoir est rempli, à savoir que la Secrétaire générale adjointe a fait un usage indu de sa position d'autorité.

215. En ce qui concerne le deuxième critère, le Groupe constate que la décision de la Secrétaire générale adjointe a eu des conséquences négatives « aux dépens d'autrui » : une enquête sur la conduite du Directeur a été ouverte; à cela s'ajoute que, sans l'ouverture de cette enquête, le Directeur n'aurait pas été suspendu de ses fonctions. Bien que l'enquête elle-même ne soit qu'une étape de la procédure disciplinaire de l'ONU, les conséquences négatives très réelles des décisions de la Secrétaire générale adjointe pour la vie professionnelle et la vie personnelle du Directeur ne sauraient être ignorées.

216. Le Groupe constate encore que la conduite de la Secrétaire générale adjointe a entraîné des conséquences institutionnelles fâcheuses pour le BSCI lui-même. Il prend acte de ce que les conflits institutionnels au sein du BSCI ont commencé avant les décisions de la Secrétaire générale adjointe concernant le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique et la communication des notes Sangaris. Il n'en reste pas moins vrai que des règles et des procédures internes visant l'équité procédurale ont été mises en place pour garantir l'équité, la cohérence et la transparence de la prise de décision dans l'administration. Les décisions des hauts fonctionnaires qui sont perçues comme des violations de ces règles fondamentales ont nécessairement d'importantes conséquences pour l'Organisation.

217. En fin de compte, le Groupe conclut, en ce qui concerne le premier critère de l'abus de pouvoir, que les actes et décisions de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne ont été abusifs, et en ce qui concerne le deuxième critère, qu'ils ont eu des conséquences négatives pour autrui, c'est-à-dire en l'espèce pour le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, pour le BSCI et pour l'Organisation. Ces actes constituent donc un abus de pouvoir.

## 1.6 Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix

218. Deux questions ont poussé le Groupe à se demander s'il y avait eu abus de pouvoir de la part du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Conjointement avec le Département de l'appui aux missions, le Département des opérations de maintien de la paix est responsable de l'organisation et de la conduite des opérations de maintien de la paix. Il est donc concerné par toutes les dispositions des diverses politiques de lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles qui ont à voir avec l'organisation et la conduite de ces opérations.

219. La première question trouve son origine dans une déclaration du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique aux termes de laquelle, pendant son entretien du 12 mars 2015 avec la Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme, celle-ci lui aurait dit que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix lui demandaient tous les deux de démissionner<sup>309</sup>. La Haut-Commissaire adjointe nie avoir mentionné le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, et ce dernier dément avoir réclamé la démission du Directeur.

220. La seconde question a trait à la décision du Département des opérations de maintien de la paix d'inclure dans la MINUSCA des contingents qui auraient commis de graves violations des droits de l'homme quand ils faisaient partie des forces de la MISCA. Bien que certains des contingents de la MISCA aient été intégrés à la MINUSCA après les faits qui ont donné lieu aux allégations, le Groupe craint qu'une telle décision n'ait eu pour résultat de tolérer des comportements odieux, et notamment des incidents qui pourraient être constitutifs d'actes de violence sexuelle en période de conflit. C'est précisément ce type de décision qui contribue à entretenir le climat actuel d'impunité. En sa qualité de chef de département, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix doit répondre en dernier ressort d'une décision qui illustre à quel point ce climat de tolérance à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles est devenu dominant aux Nations Unies. À ce propos, le Groupe note que, pendant qu'il procédait à l'examen qui fait l'objet du présent rapport, les médias se sont fait l'écho de nombreuses allégations de violations des droits de l'homme qui auraient été commises par d'anciens contingents de la MISCA transférés à la MINUSCA.

221. Cependant, et bien que la décision en cause puisse être symptomatique d'un problème plus général de tolérance à l'égard des actes de violence sexuelle commis par des contingents internationaux – et qu'elle révèle le climat d'impunité dans lequel les faits allégués ont eu lieu –, le mandat du Groupe lui commande d'apprécier si un abus de pouvoir a été commis en rapport avec les allégations. En l'espèce, un rapport de cause à effet n'a pu être démontré à suffisance. En conséquence, le Groupe conclut que le premier critère de l'abus de pouvoir n'est pas rempli.

## 1.7 Le fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général

222. Les faits relatifs à la conduite du fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général sont les suivants : pendant leur entretien du 7 août 2014, le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a informé la Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme qu'il avait

<sup>309</sup> Déclaration du mois de mars 2015.

communiqué les notes Sangaris aux autorités françaises. Au cours du même entretien, il a été convenu que le Cabinet du Secrétaire général serait informé de cette communication<sup>310</sup>. Le 8 août, un fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe a adressé un message au fonctionnaire du Cabinet du Secrétaire général chargé de la République centrafricaine, mais ce dernier était en congé. Il a été renvoyé au fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général, lequel était chargé non seulement du dossier République centrafricaine, mais encore des dossiers de plusieurs autres fonctionnaires qui étaient soit absents soit en congé<sup>311</sup>. Le fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe a expliqué la nature des allégations au fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général et lui a rapporté l'engagement pris par les autorités françaises de traduire en justice les auteurs des actes incriminés<sup>312</sup>. Le fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général s'est engagé à en informer le Vice-Secrétaire général, et a confirmé par la suite par écrit qu'il l'avait fait<sup>313</sup>. Au cours de communications orales ultérieures, cependant, le fonctionnaire hors classe a admis qu'il n'avait en fait pas informé le Vice-Secrétaire général des allégations en cause<sup>314</sup>.

223. La question de savoir si la conduite du fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général constituait un abus d'autorité peut être débattue. Que ce fonctionnaire ait été submergé de travail du fait qu'il remplaçait plusieurs collègues n'est pas une excuse pour avoir trompé le collaborateur de la Haut-Commissaire adjointe sur la suite qu'il avait donnée à sa demande. Le Vice-Secrétaire général aurait dû être informé des allégations; ou, au strict minimum, le fonctionnaire hors classe aurait dû faire savoir à son collègue du HCDH qu'il n'avait pas eu la possibilité d'en informer le Vice-Secrétaire général. Ceci dit, le manque de jugement dont a fait preuve le fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général n'est pas la cause du préjudice qui a pu être porté aux victimes et à l'ONU. Il est plus simplement le signe d'un problème plus large de cette institution : l'incapacité, à certains échelons de l'ONU, de prendre au sérieux les allégations faisant état d'actes de violence sexuelle commis par des membres d'opérations de maintien de la paix, et une réticence certaine à prendre la responsabilité de réagir face à de telles allégations. C'est encore un exemple de cette fragmentation des responsabilités qui permet aux fonctionnaires de se défaire systématiquement de leurs responsabilités sur les autres.

224. Sans se prononcer sur la question de savoir si le premier critère de l'abus de pouvoir est rempli, le Groupe constate que les actes du fonctionnaire hors classe du

<sup>310</sup> Entretiens; notes du 1<sup>er</sup> mai 2015 sur l'entretien du 7 août 2014 entre le Directeur et la Haut-Commissaire adjointe et son suivi.

<sup>311</sup> Entretiens; notes du 1<sup>er</sup> mai 2015 sur l'entretien du 7 août 2014 entre le Directeur et la Haut-Commissaire adjointe et son suivi; courriel du 8 août 2014 adressé au Cabinet du Secrétaire général par le collaborateur de la Haut-Commissaire adjointe.

<sup>312</sup> Entretien; notes du 1<sup>er</sup> mai 2015 sur l'entretien du 7 août 2014 entre le Directeur et la Haut-Commissaire adjointe et son suivi; courriel du 8 août 2014 adressé au fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général par le collaborateur de la Haut-Commissaire adjointe.

<sup>313</sup> Entretien; notes du 1<sup>er</sup> mai 2015 sur l'entretien du 7 août 2014 entre le Directeur et la Haut-Commissaire adjointe et son suivi; courriel du 9 août 2014 adressé au collaborateur de la Haut-Commissaire adjointe par le fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général.

<sup>314</sup> Entretien; courriel du 8 mai 2015 adressé à des hauts fonctionnaires des Nations Unies par le fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général; calendrier du fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général.

Cabinet du Secrétaire général ne sont pas la cause du préjudice supplémentaire entraîné par le fait que les allégations n'aient pas suscité une réaction adéquate, et que le préjudice supplémentaire porté à la réputation de l'ONU ne peut lui être reproché. En conséquence, le Groupe ne conclut pas à un abus de pouvoir de la part du fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général.

## **2. Luttes internes**

225. S'il est vrai qu'il incombait plus particulièrement aux hauts responsables cités plus haut de réagir face aux accusations, le Groupe n'en a pas moins examiné la réaction de divers services et organismes des Nations Unies qui ont été amenés à jouer un rôle dans l'affaire.

### **2.1. Cabinet du Secrétaire général**

226. La Charte des Nations Unies faisant du Secrétaire général le « plus haut fonctionnaire de l'Organisation »<sup>315</sup>, son cabinet ne devrait pas, de manière générale, être informé des menus faits qui surviennent au sein des missions des Nations Unies. Cela étant, des dispositifs doivent permettre de communiquer au Cabinet du Secrétaire général des informations sur des questions urgentes ou importantes, comme lorsque des accusations crédibles d'actes de violence sexuelle liée aux conflits sont portées contre des forces internationales de maintien de la paix. Dans le cas présent, les tentatives qui ont été faites pour alerter officiellement le Vice-Secrétaire général ont échoué. Il est évident que la communication de faits aussi importants ne se prêtait pas à l'utilisation de mécanismes non officiels. Comme il a été indiqué plus haut, le Groupe recommande que soit créé, au sein du HCDH, un bureau de coordination chargé de veiller à ce qu'un suivi diligent des faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles signalés soit assuré non seulement au niveau individuel mais aussi institutionnel.

227. Le Groupe note, en outre, que les hauts fonctionnaires du Cabinet du Secrétaire général, face à la révélation des accusations dans la presse, n'ont eu de cesse d'opérer une distinction entre les Casques bleus et les militaires ne se trouvant pas sous le commandement de l'ONU. Ce distinguo va à l'encontre, d'une part, des résolutions de l'Assemblée générale qui donnent la priorité à la protection des droits de l'homme et, d'autre part, de la mission de protection des droits de l'homme de l'Organisation et de l'initiative Les droits de l'homme avant tout. Ce problème peut et devrait être réglé par l'élargissement du champ d'application de la politique relative aux droits de l'homme aux forces de maintien de la paix non placées sous le commandement de l'ONU.

### **2.2. Bureau des affaires juridiques**

228. Le Groupe a déjà évoqué plus haut les lourdeurs et les lenteurs de la procédure que le Bureau des affaires juridiques a suivie pour examiner la question de la participation des membres du personnel de l'ONU à l'enquête menée par les autorités françaises. Le Bureau est l'instance qui conseille le Secrétaire général et l'Organisation dans son ensemble sur les questions d'immunité. Dès lors, sa méthode de travail a des effets sur tout le système. Comme il est indiqué plus bas, le

---

<sup>315</sup> Voir Charte des Nations Unies, Art. 97.

Groupe recommande que des mesures soient prises pour raccourcir et simplifier la procédure d'examen des demandes de levée d'immunité, ce qui implique que le Bureau modifie sa pratique pour tenir compte dans son fonctionnement de l'engagement pris par le Secrétaire général d'intégrer les droits de l'homme dans les activités courantes de tous les membres du personnel de l'Organisation.

### **2.3. Département des opérations de maintien de la paix**

229. Le Groupe est au fait des conditions difficiles dans lesquelles le Département des opérations de maintien de la paix a dû déployer en urgence les contingents en République centrafricaine. Toutefois, selon plusieurs personnes interrogées, les vérifications n'ont pas été correctement effectuées, d'où l'intégration dans la MINUSCA de contingents qui avaient commis de graves violations des droits de l'homme.

230. En déployant des soldats qui ont commis ou qui risquent de commettre de graves violations des droits de l'homme, l'ONU met en péril l'objectif même des missions de maintien de la paix. L'Organisation doit mettre en place des mesures de filtrage et de vérification des antécédents afin de ne pas déployer de militaires qui présenteraient un risque pour la population. De telles mesures ont un effet à court et à long terme : exclure les récidivistes et dissuader les auteurs potentiels de violations.

231. Toutefois, le filtrage et la vérification des antécédents des soldats ne relèvent pas seulement de la responsabilité de l'ONU. Les pays fournisseurs de contingents devraient aussi mettre en place, préalablement au déploiement, des mesures d'évaluation afin de pouvoir attester qu'aucun des soldats de leurs contingents n'a commis de violations des droits de l'homme ou ne risque d'en commettre. Veiller à ce que les militaires déployés ne présentent pas de risque inacceptable suppose une action conjointe de l'ONU et des pays fournisseurs de contingents.

232. Afin de pouvoir mettre en œuvre ces procédures, l'ONU devrait systématiquement enregistrer les plaintes relatives aux violations des droits de l'homme dans une base de données centralisée. À cet égard, la base de données sur les droits de l'homme hébergée par le HCDH a déjà comme fonction de recenser toutes les violations des droits de l'homme commises par le personnel des Nations Unies, le personnel associé et tous les soldats de la paix. Elle devrait être placée sous le contrôle du Groupe de la coordination et être obligatoirement utilisée par le Département des opérations de maintien de la paix pour vérifier les antécédents de tous les soldats lors de la sélection des contingents.

233. En bref, conformément à son mandat de protection des droits de l'homme, l'ONU doit coopérer avec les pays fournisseurs de contingents dans le souci commun de limiter les risques liés au déploiement.

### **2.4. Bureau des services de contrôle interne**

234. Au cours de l'examen des actions et des omissions de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, le Groupe a reçu un très grand nombre de témoignages et d'observations qui ont révélé l'existence d'âpres luttes au sein du BSCI. Les participants à l'examen ont exprimé leur inquiétude quant au travail de fond mené par la Division des enquêtes mais aussi quant à l'indépendance du Bureau.

235. Les préoccupations exprimées en ce qui concerne le travail de fond du BSCI ont trait aux compétences et aux ressources nécessaires à la conduite des enquêtes sur les actes de violence sexuelle, qui à terme serviront de base à d'éventuelles poursuites pénales. Le recueil des preuves destinées à être utilisées dans les procédures pénales devant obéir aux normes universellement acceptées en la matière, il appartient à l'ONU d'allouer au Bureau les ressources dont il a besoin pour s'y conformer.

236. En ce qui concerne l'indépendance du Bureau, le Groupe souscrit à la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit qui a préconisé d'effectuer une évaluation globale de cet organe<sup>316</sup>. En outre, comme on l'a déjà vu, le Groupe a constaté une certaine confusion qui menace l'indépendance du Bureau et d'autres services de l'ONU pour lesquels ce principe revêt une très grande importance. Ce problème indique que les hauts responsables qui dirigent ces services doivent recevoir des directives pour veiller à ce que leur mission ne soit pas dévoyée.

237. Enfin, le Groupe a appris, au cours de l'examen, que le BSCI était traversé de profondes divisions. Cette question dépasse largement le mandat conféré au Groupe. Ces tensions préexistaient à l'enquête menée sur la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. À cet égard, il convient de souligner que c'est aux hauts responsables qu'il revient de donner le ton en respectant les règles et procédures qui président à l'exécution du travail des fonctionnaires. Par corollaire, toute dérogation aux règles et procédures en vigueur est susceptible d'exacerber gravement les divisions et luttes existantes.

## **Partie V**

### **Amélioration de la réaction de l'ONU aux actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des soldats de la paix**

238. Dans cette partie, le Groupe présente les problèmes qu'il a relevés dans la manière dont l'ONU traite actuellement les accusations d'actes de violence sexuelle mettant en cause des soldats de la paix, et formule des recommandations tendant à améliorer la réaction de l'Organisation lorsque de telles accusations sont portées.

#### **1. Reconnaissance de la violence sexuelle liée aux conflits comme violation des droits de l'homme**

##### **1.1. Recentrer l'attention sur les actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix**

239. Comme il a été indiqué plus haut dans la partie III, deux régimes normatifs permettent à l'ONU de traiter les actes de violence sexuelle liée aux conflits commis par des soldats de la paix : les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et le cadre relatif aux droits de l'homme. Ces deux perspectives peuvent et doivent être harmonisées pour permettre de mieux réagir lorsque des violations sont commises. Ce changement d'approche a des répercussions sur la

---

<sup>316</sup> Voir A/70/284, par. 65.

manière dont l'ONU répond aux besoins des victimes et envisage sa triple obligation d'enquête, de signalement et de suivi. En particulier, voir ces actes à travers le prisme des droits de l'homme fait clairement apparaître que l'ONU a l'obligation de traiter *tous* les faits de violence sexuelle commis par des forces internationales de maintien de la paix. La mesure la plus importante que puisse prendre l'ONU pour mieux réagir en cas d'allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles est de reconnaître qu'il s'agit de formes de violence sexuelle liée aux conflits qui doivent relever de ses politiques relatives aux droits de l'homme.

### **Recommandation 1**

**Reconnaître que les actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des soldats de la paix, que ceux-ci soient ou non sous le commandement de l'ONU, sont des formes de violence sexuelle liée aux conflits qui relèvent des politiques de l'Organisation relatives aux droits de l'homme**

#### **1.2. Régler le problème du morcellement des responsabilités**

240. Un des problèmes les plus criants qu'a observés le Groupe au cours de son examen réside dans la tendance qu'ont les fonctionnaires de l'ONU à nier que c'est à eux qu'il incombe de traiter les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles mettant en cause des soldats de la paix. Actuellement, il n'existe pas une seule entité ou personne chargée de coordonner ou de mettre en œuvre l'action destinée à donner suite aux actes de violence sexuelle liée aux conflits commis par des soldats de la paix. Les attributions et responsabilités sont réparties entre de multiples fonctionnaires, organismes et services éparpillés en divers lieux. Dans ces conditions, il n'est que trop facile pour le fonctionnaire de supposer que quelqu'un d'autre va agir et de justifier ainsi sa propre inaction. Ainsi, en l'espèce, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice et le Représentant spécial pour la République centrafricaine ont compté sur l'UNICEF pour protéger les victimes; l'UNICEF a de son côté attendu que le Représentant spécial pour la République centrafricaine réagisse; la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé a estimé qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'informations et n'a pas donné de suite; le bureau de la République centrafricaine s'est contenté de diffuser des documents sans prendre d'initiative; le fonctionnaire de rang supérieur du Cabinet du Secrétaire général a tenu pour acquis que quelqu'un d'autre allait réagir face aux accusations; et ainsi de suite. C'est ainsi qu'un système où chacun est censé lutter contre l'exploitation et les atteintes sexuelles a produit un vide de leadership dans lequel plus personne n'est en fin de compte responsable et comptable de ses actes. Dans ces conditions, il est très difficile de donner une suite utile aux faits de violence sexuelle mettant en cause des soldats de la paix et de prévenir la répétition des atteintes.

241. Le Groupe recommande donc la création d'un groupe de la coordination, qui serait chargé de diriger et de coordonner l'action menée pour donner suite aux accusations de violence sexuelle liée aux conflits portées contre des soldats de la paix. Il sait que le Secrétaire général a déjà prévu de créer un service analogue. Il est d'avis, toutefois, que ce service devrait être placé auprès du HCDH et non du Département de l'appui aux missions, afin de bien montrer que ces actes constituent des violations graves des droits de l'homme et ne se réduisent pas à une simple question de discipline. Demander au Haut-Commissariat de superviser et de coordonner l'action à mener pour donner suite aux accusations d'actes de violence

sexuelle liée aux conflits est logique au regard de sa mission de protection des droits de l'homme et de son savoir-faire dans ce domaine. En raison des graves répercussions que les violences sexuelles liées aux conflits ont pour l'Organisation, le groupe de la coordination devrait rendre compte directement au Haut-Commissaire. Il serait chargé des tâches suivantes :

- Élaborer une politique unifiée relative aux faits de violence sexuelle liée aux conflits mettant en cause des soldats de la paix et orienter et conseiller les membres du personnel de l'ONU à ce sujet;
- Faire en sorte que les organismes des Nations Unies coopèrent pleinement et efficacement avec les autorités nationales compétentes pour donner suite aux accusations;
- Assurer un suivi auprès des autorités des pays fournisseurs de contingents et des pays hôtes pour veiller à ce que les mesures visant à déterminer les responsabilités (signalement, enquête, poursuites judiciaires) soient prises rapidement et efficacement et à ce que les victimes et les populations touchées soient informées des mesures prises;
- Veiller à ce que la base de données sur les droits de l'homme soit utilisée de façon systématique et mise à jour (enregistrement et suivi des faits signalés).

242. Sur le plan opérationnel, le groupe de la coordination devrait être assisté d'un groupe de travail composé d'experts techniques et juridiques spécialisés dans le traitement des faits de violence sexuelle. Ce groupe de travail serait chargé d'élaborer en priorité des instructions permanentes en vue d'harmoniser les politiques de l'Organisation relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et de promouvoir le principe de responsabilité. Compte tenu de la nécessité d'associer les pays fournisseurs de contingents à ces tâches, il devrait aussi comprendre des représentants de ces pays.

243. Enfin, le Groupe a déjà observé que de nombreuses recommandations formulées à l'issue d'enquêtes précédemment menées par des experts n'ont jamais été appliquées. Le groupe de la coordination devrait donc veiller à la mise en œuvre des recommandations du Groupe afin que les choses changent à l'avenir.

## **Recommandation 2**

**Créer, au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, un groupe de la coordination qui rende compte directement au Haut-Commissaire et soit chargé de superviser et coordonner les mesures prises pour donner suite aux actes de violence sexuelle liée aux conflits, et notamment :**

- **De suivre et signaler les allégations d'actes de violence sexuelle et d'y donner suite;**
- **D'analyser les données en vue de dégager des tendances et d'observer les pratiques, le but étant d'améliorer la prévention et l'établissement des responsabilités;**
- **De suivre l'application des recommandations du Groupe.**

### Recommandation 3

**Créer un groupe de travail composé d'experts (notamment de spécialistes de la lutte contre les actes de violence sexuelle commis par des membres des forces internationales) et de représentants des pays fournisseurs de contingents, qui soit chargé :**

- **D'élaborer une politique unique qui harmonise les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et les politiques relatives aux droits de l'homme;**
- **D'élaborer des procédures favorisant les poursuites pénales contre les auteurs d'actes de violence sexuelle.**

## 2. Signalement et enquête

### 2.1. Rendre obligatoire le signalement des actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix

244. 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 aux hauts responsables du HCDH, et ce, en dépit de directives claires sur la question<sup>317</sup>.

245. Afin que les obligations qui incombent à l'ONU au titre de la population civile soient remplies, il importe que les faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles mettant en cause les forces internationales de maintien de la paix soient signalés au groupe de la coordination et aux autorités compétentes de l'Organisation. Ce signalement permet d'alerter les services compétents de l'ONU et, dans certains cas, les pays fournisseurs de contingents concernés. En effet, 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. En outre, il est important de rendre le signalement obligatoire pour empêcher que des considérations extrinsèques, par exemple la nationalité des soldats mis en cause, n'interfèrent avec la prise de décision. Par ailleurs, compte tenu de l'importance de cette première phase, il faut que le signalement intervienne rapidement afin de protéger les victimes et de sauvegarder les éléments de preuve.

246. Les faits d'actes de violence sexuelle devraient être signalés au chef de la composante droits de l'homme de la mission ou au supérieur hiérarchique de l'auteur des actes. Lorsque les actes ont été commis sur des mineurs, le spécialiste de la protection de l'enfance, l'UNICEF et le Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé devraient également être avertis. Lorsque les actes ont été commis sur des adultes, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit devrait en être avisé. Dans tous les cas, les faits devraient être portés à la connaissance du groupe de la coordination.

<sup>317</sup> Voir ST/SGB/2003/13, sect. 3 e).

**Recommandation 4**

**Rendre obligatoire le signalement immédiat de toutes les allégations d'actes de violence sexuelle :**

- **Au chef de la composante droits de l'homme de la mission, ou au supérieur du fonctionnaire;**
- **Dans les cas où les victimes sont des enfants, au spécialiste de la protection de l'enfance, ainsi qu'au Fonds des Nations Unies pour l'enfance et au Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé; dans les cas où les victimes sont des adultes, au Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit;**
- **Au groupe de la coordination.**

**2.2. Constituer une équipe d'enquêteurs spécialisés**

247. 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 de contingents ni les missions de maintien de la paix ne disposent nécessairement de tels spécialistes.

248. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Groupe appuie la recommandation du rapport Zeid tendant à la création d'une équipe d'enquêteurs professionnels habitués à enquêter sur les actes de violence sexuelle, en particulier ceux commis sur des enfants. 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. Il faudrait que cette équipe puisse se déployer rapidement dans les missions dès que des accusations font surface et que la composante droits de l'homme les a jugées crédibles à l'issue d'un premier examen. 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.

**Recommandation 5**

**Mettre en place une équipe d'enquêteurs professionnels relevant du groupe de la coordination, qui puisse être déployée aussitôt qu'une agression sexuelle commise par un soldat de la paix est signalée**

### 3. Protection des victimes et des civils

#### 3.1. Trouver un équilibre entre la nécessité de garantir la confidentialité et celle d'établir les responsabilités

249. Le principe de confidentialité est au cœur de la mission de protection des civils de l'ONU. Ce moyen de protection fait partie intégrante des directives opérationnelles des organismes et départements de l'ONU chargés des questions des droits de l'homme, de l'état de droit, de la protection des civils et même de l'aide humanitaire. Les politiques de confidentialité de l'ONU soulignent que la communication d'informations obtenues à titre confidentiel, sans le recueil préalable du consentement éclairé de l'informateur, est susceptible de mettre en danger la sécurité de ce dernier et de constituer une violation de ses droits fondamentaux.

250. Tout en veillant à obtenir ce consentement, l'ONU devrait aussi mettre l'accent sur le fait que la communication d'informations aux autorités nationales peut également contribuer à la sécurité des personnes et à la protection de leurs droits fondamentaux. Cette communication peut en outre s'imposer pour amener les auteurs de violations à répondre de leurs actes et permettre l'exercice des poursuites.

251. Dans de nombreux cas, il sera possible de protéger les personnes sans avoir à échanger des informations confidentielles. Chaque cas est à examiner selon ses particularités. Comme il a été indiqué plus haut, en l'espèce, cet équilibre subtil entre protection de la confidentialité et recherche des responsabilités a fait défaut. La confidentialité a servi de prétexte pour ne pas coopérer avec les enquêteurs français, alors même que les informations avaient été divulguées des mois plus tôt. Elle est devenue une fin en soi au lieu d'être un moyen de protéger les civils. De la même façon, donner la priorité à la confidentialité au détriment de la protection va à l'inverse du but recherché. Les fonctionnaires ne sauraient se retrancher derrière ce principe pour ne pas prendre les mesures de protection des civils qui s'imposent.

#### **Recommandation 6**

**Charger le groupe de travail de revoir les politiques de confidentialité de l'ONU afin d'établir un équilibre entre consentement éclairé, protection et principe de responsabilité**

### 4. Droit des victimes à un recours

252. En principe, les victimes d'actes de violence liée aux conflits devraient être indemnisées. Cependant, en temps de conflit armé, il est souvent illusoire de compter sur des recours individuels. En outre, il est fréquent que l'appareil judiciaire d'un pays sortant d'un conflit présente des dysfonctionnements. Former un recours contre des auteurs de crimes étrangers devant les juridictions nationales est généralement irréaliste, les victimes n'ayant pas les moyens de poursuivre les responsables et d'obtenir réparation.

253. Compte tenu des difficultés que les victimes rencontrent en de telles circonstances pour obtenir réparation, elles devraient avoir accès au fonds d'affectation spéciale proposé par le Secrétaire général. S'il est vrai que ce fonds

n'a pas vocation à indemniser individuellement les victimes d'atteintes sexuelles, il peut néanmoins aider à financer les services spécialisés dont elles ont besoin. Actuellement, les victimes d'actes de violence commis par des soldats de la paix non placés sous le commandement de l'ONU ne peuvent pas en bénéficier. Comme indiqué plus haut, rien ne justifie cette distinction. Le Groupe considère que le fonds d'affectation spéciale devrait être ouvert à toutes les victimes d'actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix, que ceux-ci soient ou non sous le commandement de l'ONU.

254. Le Groupe reconnaît que la création d'un tel fonds ne constituerait qu'une modeste avancée dans le processus de réparation des dommages causés par la violence sexuelle liée aux conflits. Cette mesure contribuerait toutefois à montrer que les politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles mises en œuvre par l'ONU profitent à tous et sont toutes placées sous le dénominateur commun des droits de l'homme, et pourrait aider utilement certaines victimes d'actes de violence sexuelle.

#### **Recommandation 7**

**Mettre en place un fonds d'affectation spéciale pour financer la prestation de services spécialisés aux victimes d'actes de violence sexuelle liée aux conflits**

### **5. Prévention par la mise en cause de la responsabilité individuelle**

255. L'un des moyens les plus efficaces dont dispose l'ONU pour empêcher que d'autres actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles ne soient commis par des soldats de la paix contre des civils consiste à amener leurs auteurs à en répondre. Les soldats ne prendront véritablement au sérieux la politique de tolérance zéro que lorsqu'ils verront que ces crimes sont sanctionnés, y compris pénalement. Parallèlement, le renforcement de la transparence des sanctions pour les victimes permettra à la population de garder confiance dans l'intégrité des missions de maintien de la paix. Dans la présente partie, le Groupe propose un certain nombre de mesures propres à améliorer la sanction des responsables.

256. Plusieurs dispositions relatives à la responsabilité figurent dans les mémorandums d'accord régissant les relations entre l'ONU et les soldats placés sous son commandement. Ainsi, les pays fournisseurs de contingents sont tenus d'informer l'Organisation de toute mesure prise pour corroborer les accusations et y donner suite. En revanche, le Groupe n'a pas connaissance de dispositions semblables dans les accords conclus entre l'ONU et les contingents non placés sous son commandement, ce qui est difficilement justifiable du point de vue des droits de l'homme.

257. Il faudrait que l'ONU harmonise les règles gouvernant les contingents fournis par les pays et placés sous son commandement et celles qui s'appliquent aux contingents non placés sous son commandement, en négociant avec tous les pays fournisseurs de contingents des accords dans lesquels figurent des dispositions conformes aux obligations découlant des politiques relatives à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et du cadre relatif aux droits de l'homme en vigueur. Les pays fournisseurs de contingents devraient s'associer à la lutte contre l'impunité en acceptant d'inscrire dans ces accords des dispositions garantissant la sanction des

responsables. En particulier, les accords conclus entre l'ONU et ces pays devraient prévoir des mesures rigoureuses propres à faciliter la recherche et la poursuite des actes de violence sexuelle par le pays fournisseur de contingents concerné, l'Organisation ou l'État hôte, et à permettre aux victimes, à la population locale et à l'ONU de savoir si les auteurs présumés de ces crimes ont été sanctionnés et comment. Si les pays fournisseurs de contingents garderont dans la plupart des cas la maîtrise des procédures permettant d'établir les responsabilités, l'ONU devrait néanmoins jouer un rôle actif en les aidant à mener les enquêtes délicates qui s'imposent, à sauvegarder les preuves destinées à être produites en justice et à informer les victimes et la population locale de l'issue des procédures judiciaires. Les recommandations portant sur les dispositions relatives à la responsabilité sont examinées plus en détail dans la partie qui suit.

### 5.1. Revoir la question de l'attribution de la compétence pénale

258. Il est constant que les dispositifs permettant actuellement de rechercher la responsabilité pénale des soldats de la paix accusés d'actes de violence sexuelle sont inopérants. L'un des obstacles majeurs aux poursuites réside dans le fait que l'ONU a jusqu'à présent reconnu aux pays fournisseurs de contingents une compétence exclusive pour poursuivre et juger les crimes commis par leurs militaires. Ces dispositions sont généralement intégrées dans les mémorandums d'accord conclus entre l'Organisation et les pays fournisseurs de contingents<sup>318</sup>. Autrement dit, si le pays fournisseur de contingents choisit de ne pas exercer sa compétence ou mène une procédure déficiente susceptible de mettre en danger les victimes et les témoins ou encore s'immisce délibérément dans la procédure pour mettre les accusés hors de cause, l'ONU, le pays hôte et les victimes ne peuvent rien faire. Ce problème a été notamment soulevé dans le cadre d'une autre série de violations des droits de l'homme commises en République centrafricaine, lorsque la Commission d'enquête internationale sur la République centrafricaine a souligné que les accords existants régissant la conduite des enquêtes et la communication de leurs résultats ne semblaient garantir en aucune façon que la justice serait rendue ou aurait l'apparence de l'être et ne répondaient pas au droit des familles des victimes de former un recours effectif. En plus de demander à chacune des forces concernées de prendre les mesures qui s'imposent à cet égard, la Commission a considéré que le Conseil de sécurité devait impérativement se saisir des questions soulevées par ces accusations et mettre en place de nouveaux accords indiquant comment de tels cas devraient être traités à l'avenir<sup>319</sup>.

259. En septembre 2016, le Secrétaire général a approuvé la recommandation formulée dans le rapport Zeid tendant à l'institution de cours martiales dans les pays hôtes<sup>320</sup>. 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

<sup>318</sup> Voir Organisation des Nations Unies, « Procédure opérationnelle normale concernant la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de mémorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), art. 5; et A/61/19 (Part. III), annexe, art. 7 *quinquiens*, par. 1.

<sup>319</sup> Voir S/2014/928, par. 574.

<sup>320</sup> Voir A/70/357, par. 120; voir également Organisation des Nations Unies « Secretary-General tells troop contributors no one with past record of abuse can ever serve United Nations, outlining plans for victim trust fund », 17 septembre 2015, consultable en anglais seulement à l'adresse <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17081.doc.htm>.

que la justice est rendue. Néanmoins, des incertitudes subsistent quant à l'indépendance d'une justice administrée par les autorités militaires d'un pays fournisseur de contingents<sup>321</sup> et quant au manque des compétences spécialisées nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques des victimes d'atteintes sexuelles, en particulier les enfants<sup>322</sup>. Les pays fournisseurs de contingents pourraient également s'opposer à ce que de telles procédures se déroulent dans le pays hôte plutôt que devant leurs juridictions nationales. Pour toutes ces raisons, il est probable que cette proposition continuera de se heurter à la forte opposition tant des pays fournisseurs de contingents que des défenseurs des victimes. Par ailleurs, même si une volonté politique se manifestait en faveur de l'ouverture de procédures judiciaires sur place, il faudrait aussi veiller à en assurer la publicité, sauf lorsque la protection des victimes le justifie (comme dans le cas des enfants).

260. Compte tenu de ces difficultés, il convient d'examiner la possibilité de recourir à d'autres mécanismes permettant d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits de l'accusé dans le déroulement des enquêtes et des poursuites et de permettre aux victimes et aux populations touchées de jouer un plus grand rôle dans les mesures prises pour rechercher la responsabilité des coupables.

261. Afin de remédier aux cas dans lesquels le pays fournisseur de contingents ne donne pas suite à des accusations (ou est perçu comme ne l'ayant pas fait), l'ONU devrait envisager de s'inspirer de la Convention sur le statut des forces adoptée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)<sup>323</sup>. Cet accord institue un système de compétence principale et de compétence subsidiaire à l'égard de certains crimes commis dans le pays hôte en fonction de leur nature spécifique. Si le pays qui a compétence à titre principal décide de ne pas l'exercer, alors l'autre pays concerné peut choisir de se déclarer compétent à titre subsidiaire<sup>324</sup>. L'accord dispose également que le pays fournisseur de contingents et le pays hôte doivent se prêter mutuellement assistance en matière d'enquêtes et d'échange d'informations<sup>325</sup>.

262. Cette approche est particulièrement pertinente en raison de l'impunité qui résulte du manque de volonté ou de l'incapacité de certains pays fournisseurs de contingents d'exercer leur compétence en temps utile. En s'inspirant de l'accord sur le statut des forces de l'OTAN, l'ONU pourrait reconnaître aux pays fournisseurs de contingents une compétence principale mais non exclusive lorsque leurs soldats sont accusés d'avoir commis des actes de violence sexuelle en violation des lois du pays hôte. Les accords conclus avec les pays fournisseurs de contingents devraient toutefois prévoir que si le pays concerné ne prend pas rapidement les mesures voulues pour enquêter sur les violations signalées et pour poursuivre les suspects dans un délai donné, il serait réputé avoir renoncé à exercer sa compétence

<sup>321</sup> Voir BSCI, « Evaluation of the enforcement and remedial assistance efforts for sexual exploitation and abuse by the United Nations and related personnel in peacekeeping operations », rapport d'évaluation (numéro de référence IED-15-001), 15 mai 2015, par. 25.

<sup>322</sup> Ibid. (il est noté que les normes régissant la conduite des enquêtes varient considérablement, certaines étant jugées très insuffisantes).

<sup>323</sup> OTAN, Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, 19 juin 1951. Disponible à l'adresse : [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17265.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17265.htm?selectedLocale=fr) (consulté le 28 novembre 2015).

<sup>324</sup> Ibid., art. VII, par. 3.

<sup>325</sup> Ibid., art. VII, par. 6 a).

principale. Les pays hôtes, avec l'appui de l'ONU si nécessaire, seraient alors libres d'exercer leur compétence subsidiaire pour juger les crimes commis sur leur territoire conformément à leur législation nationale. Dans le cadre de son mandat de protection des droits de l'homme, l'ONU devrait contrôler le déroulement de la procédure judiciaire, qu'elle ait lieu dans le pays fournisseur de contingent ou dans le pays hôte, afin de s'assurer qu'elle est conforme aux normes internationales en vigueur, en particulier celles relative à la protection des victimes d'actes de violence sexuelle.

263. Il est primordial de modifier les accords conclus relativement aux contingents non placés sous le commandement de l'ONU si l'on veut réduire le nombre d'actes de violence et d'atteintes sexuelles commis par des soldats de la paix à l'avenir. Tant que chaque soldat n'aura pas compris que les violences sexuelles ont des conséquences judiciaires, ces actes se poursuivront. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que l'ONU, les pays fournisseurs de contingents et si possible les pays hôtes coordonnent leur action afin de faire en sorte que les responsables soient poursuivis rapidement et efficacement par le pays fournisseur de contingents ou, à défaut, par le pays hôte.

#### **Recommandation 8**

**Négocier avec les pays fournisseurs de contingents des dispositions qui garantissent que des poursuites judiciaires seront menées, notamment en accordant aux pays hôtes une compétence subsidiaire pour ce qui est de poursuivre les soldats de la paix qui auraient commis des délits sexuels**

#### **5.2. Accroître la transparence des enquêtes et des poursuites**

264. Même lorsque des poursuites sont engagées, les procès se tiennent généralement dans les pays d'origine des contingents, loin du lieu où les crimes ont été commis. En conséquence, les victimes et les populations touchées ne sont pas toujours informées ni des dispositions prises pour sanctionner les responsables ni de l'issue des procédures judiciaires ouvertes dans le pays fournisseur de contingents<sup>326</sup>. En l'absence d'informations sur les mesures prises pour poursuivre les auteurs de violations, elles auront donc tendance à penser que les responsables n'ont pas eu à assumer les conséquences de leurs actes, ce qui aura pour effet, d'une part, d'éroder la confiance placée dans les soldats de la paix et l'ONU, et, d'autre part, d'alimenter chez les auteurs potentiels le sentiment que de telles violations ne sont pas vraiment prises au sérieux.

265. En outre, dans les cas où les victimes restent menacées dans leur sécurité ou ont été réinstallées pour des raisons de protection, il est nécessaire que celles-ci connaissent l'issue des procédures judiciaires engagées pour savoir si leur sécurité est toujours en danger.

266. Ainsi, en l'espèce, les victimes et la population locale centrafricaines n'ont pas été pleinement ou régulièrement informées des mesures prises par les autorités françaises pour établir les responsabilités. Ce silence passe pour de l'inaction et donne une impression d'impunité qui a pour effet, d'une part, de décourager les

<sup>326</sup> Voir BSCI, « Evaluation of the enforcement and remedial assistance efforts for sexual exploitation and abuse by the United Nations and related personnel in peacekeeping operations », rapport d'évaluation (numéro de référence IED-15-001), 15 mai 2015, par. 25.

futures victimes de porter plainte, et, d'autre part, d'enhardir les prédateurs sexuels<sup>327</sup>.

267. Dans le cadre des poursuites internationales, il existe toutefois déjà des mécanismes permettant de régler les problèmes de compétence territoriale. Ainsi, les commissions rogatoires, les accords d'entraide judiciaire<sup>328</sup> et les arrangements ponctuels, tels que celui qui existe entre le Tchad et le Sénégal concernant les Chambres africaines extraordinaires<sup>329</sup>, peuvent non seulement faciliter le recueil des preuves dans le pays hôte (ce qui contribue à terme à l'établissement des responsabilités), mais aussi accroître la transparence de la procédure pour les victimes et les populations locales, qui peuvent constater que la justice suit son cours. L'ONU et les pays fournisseurs de contingents peuvent et devraient s'inspirer de tels mécanismes.

268. Le Groupe est d'avis que les accords concernant les forces internationales devraient non seulement prévoir, à l'instar de la Convention sur le statut des forces de l'OTAN, que le pays fournisseur de contingents exercera sa compétence pénale ou admettra la compétence subsidiaire du pays hôte, mais également qu'il sera tenu de divulguer périodiquement des informations sur les mesures qui auront été prises pour rechercher et poursuivre les auteurs présumés. Ces dispositions permettraient à l'ONU, aux victimes et au public en général de suivre les efforts déployés et les progrès accomplis pour établir les responsabilités.

269. Si, étant donné la diversité des systèmes juridiques, il peut être difficile d'adopter un accord type de coopération applicable uniformément à tous les pays fournisseurs de contingents et à tous les pays hôtes, des dispositions prévoyant une telle coopération pourraient figurer dans les accords que l'ONU conclut avec les pays fournisseurs de contingents avant le déploiement<sup>330</sup>. L'Organisation devrait faciliter et encourager ces dispositions relatives à la coopération et à l'entraide judiciaire en aidant les pays fournisseurs de contingents, par des moyens logistiques

<sup>327</sup> Organisation des Nations Unies, « Secretary-General tells troop contributors no one with past record of abuse can ever serve United Nations, outlining plans for victim trust fund », 17 septembre 2015, consultable en anglais seulement à l'adresse <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17081.doc.htm>.

<sup>328</sup> Voir, par exemple, résolution 55/25 de l'Assemblée générale en date du 15 novembre 2000, portant adoption de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, art. 18; Convention interaméricaine sur l'entraide judiciaire en matière pénale et le Protocole facultatif connexe, 23 mai 1992; Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, 20 avril 1959; Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, 25 octobre 2007, art. 38; Convention A/P.1/7/92 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale de la Commission économique des États d'Afrique de l'Ouest, 29 juillet 1992. Voir également résolution 68/105 de l'Assemblée générale, par. 5 a), b), c) et d). Pour les matières civile et commerciale, voir Union européenne, Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, 28 mai 2001, art. 17; et Organisation des États américains, Convention interaméricaine sur les commissions rogatoires, 30 janvier 1975.

<sup>329</sup> Accord de coopération judiciaire entre la République du Sénégal et la République du Tchad pour la poursuite des crimes internationaux commis au Tchad durant la période du 7 juin 1982 au 1<sup>er</sup> décembre 1990, 3 mai 2013.

<sup>330</sup> Voir, par exemple, Organisation des Nations Unies, « Procédure opérationnelle normale concernant la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), sect. 15.1 à 15.3.

et autres, à améliorer la transparence des procédures destinées à établir les responsabilités, conformément aux normes internationales<sup>331</sup>.

270. Que des poursuites pénales soient engagées ou non, il convient de mettre en place de solides mécanismes permettant le suivi des mesures prises en vue d'établir les responsabilités, en particulier l'information des victimes et des populations touchées.

271. Enfin, le Secrétaire général a demandé aux pays fournisseurs de contingents d'informer rapidement l'Organisation de la progression des enquêtes ainsi que de l'issue des procédures<sup>332</sup>. Il reste toutefois à élaborer un projet de protocole à suivre pour faire connaître aux victimes le résultat des enquêtes et des poursuites menées par les pays fournisseurs de contingents. Toutes ces mesures de suivi devraient être facilitées par le groupe de la coordination, qui sera chargé de coordonner la réaction de l'ONU aux faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles mettant en cause des soldats de la paix<sup>333</sup>.

### **Recommandation 9**

**Négocier l'inscription, dans les accords conclus avec les pays fournisseurs de contingents, de dispositions garantissant la transparence des procédures d'établissement des responsabilités et la coopération à ces procédures**

### **5.3. Immunité et établissement des responsabilités**

272. Lorsqu'un pays fournisseur de contingents engage des poursuites pour crime sexuel à l'encontre de l'un de ses soldats, l'ONU devrait lui faciliter la tâche.

273. Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits)<sup>334</sup>. Toutefois, le Secrétaire général a le droit et le devoir de lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite ou peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation<sup>335</sup>. Du fait des questions juridiques qu'elles soulèvent, toutes les demandes relatives à la levée des immunités et privilèges conférés en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies sont examinées par le Bureau des affaires juridiques avant que le Secrétaire général ne prenne une décision finale<sup>336</sup>. Selon le Bureau, il ne peut y avoir de levée

<sup>331</sup> Ibid., sect. 15.2 (« les missions doivent [...] communiquer avec les autorités compétentes dans les zones de mission, y compris les pays hôtes, en vue de faciliter le travail d'enquête que fait le pays fournisseur de contingents concerné »). Voir également résolution 68/105 de l'Assemblée générale, par. 4.

<sup>332</sup> Voir Organisation des Nations Unies, « Secretary-General tells troop contributors no one with past record of abuse can ever serve United Nations, outlining plans for victim trust fund », SG/SM17081-PKO/520, 17 septembre 2015, consultable en anglais seulement à l'adresse <http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17081.doc.htm>. Également demandé dans la « Procédure opérationnelle normale concernant la mise en œuvre des modifications en matière de déontologie et de discipline dans le modèle de memorandum d'accord », réf. 2011.01 (1<sup>er</sup> mars 2011), par. 16.1 et 16.3.

<sup>333</sup> Voir A/69/779, par. 74.

<sup>334</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, n° 4, sect. 18 a).

<sup>335</sup> Ibid., sect. 14, 20 et 23.

<sup>336</sup> Voir A/63/260, par. 67.

générale préalable des privilèges et immunités, même en des circonstances bien définies, car chaque enquête se rapporte à des faits spécifiques<sup>337</sup>.

274. Le Secrétaire général a annoncé que s'il apparaît, à l'issue d'une enquête en bonne et due forme, que les accusations d'exploitation ou d'abus sexuels portées contre des fonctionnaires de l'ONU sont fondées, l'affaire pourra, après avis du Bureau des affaires juridiques, être déferée aux autorités nationales à des fins de poursuites pénales<sup>338</sup>. Dans ce contexte, l'obligation qui incombe à l'ONU de collaborer, en tout temps, avec les autorités compétentes des États Membres pour éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'Organisation<sup>339</sup>, revêt une importance particulière. En d'autres termes, les fonctionnaires et les experts en mission de l'ONU qui commettent des crimes sexuels ne peuvent bénéficier d'aucune immunité dans la mesure où lesdits crimes sortent nécessairement du cadre de leurs fonctions officielles<sup>340</sup>.

275. Le Groupe est d'avis que le même principe devrait s'appliquer à la participation des fonctionnaires et des experts aux enquêtes et aux poursuites lorsque cette participation est utile à l'établissement des responsabilités. De fait, le Bureau des affaires juridiques a admis que, dans la mesure où c'est l'Organisation elle-même qui a demandé que les personnes accusées soient poursuivies et que l'aboutissement des poursuites ne dépendait que de sa volonté à autoriser ses fonctionnaires à fournir les preuves nécessaires, elle devrait par conséquent être disposée à lever l'immunité de ces fonctionnaires pour leur permettre de témoigner, le cas échéant<sup>341</sup>. Les privilèges et immunités ne devraient pas exempter les fonctionnaires et experts en mission de déposer en justice en qualité de témoins de crimes de violence sexuelle, en particulier lorsque l'Organisation a elle-même porté les faits à la connaissance des autorités nationales concernées à des fins d'enquête et de poursuites judiciaires<sup>342</sup>.

276. Dans le respect de ces principes, le Bureau des affaires juridiques devrait, en de tels cas, retenir une conception de l'immunité fondée sur une présomption de coopération et de participation active du personnel de l'Organisation aux procédures d'établissement des responsabilités. L'immunité ne devrait être maintenue que si l'Organisation juge qu'en divulguant des informations ses fonctionnaires pourraient mettre en danger les victimes et les témoins ou si la victime n'a pas donné son consentement éclairé à la divulgation de ces informations.

---

<sup>337</sup> *Annuaire juridique des Nations Unies 1964* (p. 270 et 271), *1973* (p. 182 et 183) et *1976* (p. 242 et 243).

<sup>338</sup> Voir ST/SGB/2003/13, sect. 5.

<sup>339</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1, n° 4, sect. 21. Voir aussi *Annuaire juridique des Nations Unies 2006* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.09.V.1), p. 491 à 495 (cette question y est examinée).

<sup>340</sup> Voir A/63/260, par. 66.

<sup>341</sup> Voir *Annuaire juridique des Nations Unies 2008* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.10.V.5) p. 471 et 472.

<sup>342</sup> Voir *Annuaire juridique des Nations Unies 1976*, p. 243 (« l'immunité accordée au personnel diplomatique ou à des fonctionnaires des organisations internationales n'a pas exempté ces derniers de déposer volontairement en qualité de témoins »).

### Recommandation 10

**Adopter une conception de l'immunité fondée sur une présomption de coopération et de participation active des membres du personnel de l'ONU aux procédures d'établissement des responsabilités**

## 6. Prévention par le filtrage et la vérification des antécédents des soldats

277. L'impunité des soldats de la paix coupables de faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles enhardit les autres prédateurs sexuels en puissance. Aussi est-il essentiel, dans un objectif de dissuasion à long terme, que chaque auteur de crime sexuel s'expose à des conséquences fâcheuses.

278. Il faut notamment que les soldats et les chefs d'unité déployés dans les missions de maintien de la paix aient conscience que ceux d'entre eux qui commettent des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles s'exposeront à de graves conséquences. À cet égard, il est nécessaire de renforcer et d'appliquer systématiquement les dispositifs existants de filtrage et de vérification des antécédents des soldats. Les programmes de formation initiale dispensés avant le déploiement devraient mettre l'accent sur les graves conséquences auquel s'expose tout soldat ou chef d'unité qui se rend coupable d'actes prohibés ou qui omet de signaler les faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles susceptibles d'avoir été commis par ses pairs, ses subordonnés ou ses supérieurs.

### 6.1. Accroître la fiabilité des procédures d'évaluation des risques, de contrôle et d'attestation préalables au déploiement

279. De façon à réduire au minimum les risques de violation des droits de l'homme par les soldats de la paix qui bénéficient d'un appui de l'Organisation, celle-ci dispose de plusieurs mécanismes de sélection, dont la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes. Ce dispositif permet d'écarter les soldats qui présentent un risque inacceptable de se rendre coupables de violations des droits de l'homme à l'avenir, notamment d'actes de violence sexuelle sur des enfants<sup>343</sup>.

280. Aussi utile soit-elle, la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme présente deux limites. Premièrement, elle ne peut être appliquée qu'à des contingents qui bénéficient de l'appui de l'ONU ou qui participent à des opérations conjointes. Tous les soldats ne sont donc pas soumis à ce dispositif de sélection. Deuxièmement, même quand la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme est en vigueur, il semble qu'elle ne soit pas strictement appliquée. Ainsi, le Groupe a appris que plusieurs violations des droits de l'homme avaient été commises en République centrafricaine par des soldats de la MISCA mais que le Département des opérations de maintien de la paix avaient néanmoins fait passer ces soldats sous le commandement de la MINUSCA<sup>344</sup>. En outre, le Groupe a été informé que d'autres violations auraient été commises par des soldats de la paix en

<sup>343</sup> Voir A/67/775, par. 14 à 17 et 23.

<sup>344</sup> Télégramme chiffré 1231 adressé par le Département de l'appui aux missions au Département des opérations de maintien de la paix le 2 juin 2015; tableau récapitulatif du HCDH du 18 septembre 2015.

République centrafricaine depuis le signalement des faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles qui font l'objet du présent rapport<sup>345</sup>. Il sait qu'au mois d'octobre 2015, nombre de violations commises par des soldats de la MISCA n'avaient donné lieu à aucune suite.

281. Étant donné la gravité de la situation et le fait que les violations des droits de l'homme, en particulier les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles, peuvent être commises par des soldats placés ou non sous le commandement de l'ONU, les mécanismes mis en place pour réduire le risque de telles violations dans le cadre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme devraient constituer les normes minimales applicables à tous les déploiements, que les soldats de la paix soient placés ou non sous le commandement direct de l'ONU ou bénéficient de son appui. Pour ce faire, il faudrait négocier avec les pays fournisseurs de contingents des accords prévoyant l'application de dispositifs de filtrage et de vérification des antécédents au moins équivalents à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme. Autrement dit, ces mécanismes devraient être appliqués à tous les militaires autorisés à intervenir dans un pays donné.

282. L'encadrement des soldats est également essentiel pour empêcher la répétition d'autres actes de violence sexuelle. Les chefs d'unité devraient être tenus de certifier qu'ils n'ont été informés d'aucun acte délictueux assimilable à la violence sexuelle, qui aurait été ou serait commis par des membres de leurs contingents. De la même façon, ils devraient avoir l'obligation de révéler tout incident porté à leur connaissance et de signaler sans délai tout fait d'exploitation et d'atteintes sexuelles susceptible d'être commis au cours de la période de déploiement. Ces attestations contribueraient à faire prendre conscience à leurs signataires de la gravité de leurs engagements. Les chefs de contingents de maintien de la paix doivent aussi comprendre que le fait de ne pas donner suite aux faits de violence et d'atteintes sexuelles commis par leurs soldats – notamment de ne pas prendre, alors qu'ils savent ou ont des raisons de soupçonner que leurs subordonnés vont commettre ou ont commis des actes de violence sexuelle, les mesures nécessaires pour les en empêcher ou pour les punir – constitue une faute susceptible en outre de caractériser une infraction engageant leur responsabilité pénale.

283. Enfin, comme indiqué plus haut, d'importants problèmes demeurent en ce qui concerne la manière dont l'ONU assure le suivi des violations des droits de l'homme commises par des soldats de la paix. Le HCDH gère la base de données relative aux droits de l'homme créée pour répertorier tous les soupçons d'exploitation et d'atteintes sexuelles portés à sa connaissance<sup>346</sup>. Si cette base était systématiquement alimentée, elle devrait recenser des informations sur des faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles mettant en cause les forces étrangères indépendamment de leur appartenance, mais le Groupe a été informé que tel n'était pas le cas<sup>347</sup>. La collecte et le partage de données étant crucial pour mener à bien le processus de sélection des soldats, il convient d'y remédier. En effet, l'ONU ne peut pas être en mesure de faire les vérifications qui s'imposent avant de déployer des soldats dans une mission de maintien de la paix si elle ne dispose pas d'une base de données complète et à jour.

<sup>345</sup> Tableau récapitulatif du HCDH du 18 septembre 2015.

<sup>346</sup> Voir Politique commune, par. 57.

<sup>347</sup> Entretiens.

**Recommandation 11**

**Négocier avec tous les pays fournisseurs de contingents des dispositions prévoyant la sélection des membres des contingents militaires qui soient au moins équivalentes aux mesures prévues par la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes**

**Recommandation 12**

**Tenir à jour une base de données complète sur les droits de l'homme au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme**

## **7. Renforcer l'indépendance des fonctionnaires et des organismes des Nations Unies**

284. Dans la partie IV, sur la réaction de l'ONU à Genève et à New York face aux allégations, le Groupe a examiné la conduite des hauts fonctionnaires dans leurs interactions. On y expose la teneur des réunions entre hauts responsables qui ont eu lieu en mars et en avril 2015 ainsi que les problèmes qu'elles ont permis de révéler. Le Groupe prend note des préoccupations des fonctionnaires ayant participé à l'examen, qui ont estimé que ces réunions avaient « des allures de conspiration ». Le Groupe a déjà mentionné le malaise que ces réunions suscitaient et a estimé que la participation de certains hauts fonctionnaires risquait de les placer dans une situation de conflit d'intérêts ou pourrait être perçue comme compromettant leur indépendance et celle de leur bureau.

285. Même si l'ONU a mis en place plusieurs bureaux indépendants afin de renforcer les garanties d'une procédure régulière à l'égard des fonctionnaires des Nations Unies, les exigences inhérentes à une telle procédure – comme préserver l'indépendance et l'objectivité, tant du point de vue des apparences que dans les faits – semblent avoir été perdues de vue. À cet égard, le Groupe juge particulièrement pertinentes les observations formulées par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, qui fait office d'organe de surveillance pour le compte du Bureau des services de contrôle interne, dans son rapport de 2015, comme suit :

L'absence d'instructions et de procédures clairement définies et concertées pourrait amener le Bureau à compromettre son indépendance par inadvertance et susciter des préoccupations légitimes concernant ses actions ou déclarations de la part des principales parties prenantes, notamment des États Membres<sup>348</sup>.

286. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a recommandé [au Bureau] d'élaborer « des directives et procédures que celui-ci suivra lorsqu'il donne des avis à l'administration et fait des déclarations qui concernent des situations susceptibles de faire l'objet d'un contrôle ou d'une investigation »<sup>349</sup>. Le Groupe appuie cette recommandation mais estime qu'elle ne devrait pas s'appliquer au seul Bureau des services de contrôle interne. En effet, d'autres bureaux de l'ONU sont chargés de mandats qui doivent être exécutés en toute indépendance. Qui plus

<sup>348</sup> Voir A/70/284, par. 56.

<sup>349</sup> Ibid., par. 57.

est, d'autres hauts fonctionnaires de l'organisation peuvent aussi avoir besoin de se référer à des directives sur la manière d'interagir avec des bureaux tels que le Bureau des services de contrôle interne et le Bureau de la déontologie, qui doivent travailler en toute indépendance vis-à-vis du reste de l'Organisation.

287. Comme le Groupe l'a fait observer, il est indispensable que certains bureaux de l'ONU, notamment le Bureau des services de contrôle interne et le Bureau de la déontologie, puissent prendre leurs décisions en toute indépendance pour préserver leur intégrité. Cette indépendance doit être respectée, non seulement par les hauts responsables qui travaillent au sein de ces organes, mais également par les autres hauts responsables de l'Organisation. C'est pourquoi l'ONU devrait élaborer des directives et des protocoles destinés à régir la conduite des hauts fonctionnaires qui interagissent avec des bureaux chargés de mandats dont l'exécution nécessite qu'ils soient indépendants.

## **Partie VI**

### **Conclusion**

288. En septembre 2015, le Secrétaire général a abordé la question des actes de violence sexuelle commis par des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, soulignant que le succès des missions de maintien de la paix ne saurait être assuré s'il n'était pas mis fin à de tels actes de violence et d'exploitation sexuelles. Il en a appelé à tous les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, leur rappelant qu'il ne pourrait mettre un terme à de tels actes sans leur soutien. Lors de ses observations, il a évoqué les allégations sur lesquelles porte le présent examen. Il est intéressant de noter que le Secrétaire général n'a pas fait de distinction entre la force Sangaris et les soldats placés sous commandement de l'ONU. Ses propos marquent d'ores et déjà un tournant dans l'approche adoptée par l'ONU pour traiter les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles commises par des forces internationales de maintien de la paix.

289. Ce changement d'approche doit désormais s'étendre à l'ensemble des organismes des Nations Unies et aux pays fournisseurs de contingents. Lorsque des membres de forces internationales associées à des missions de maintien de la paix agressent des civils, ils trahissent fondamentalement la confiance placée en eux – qu'ils portent le casque bleu ou non. Aussi bien l'ONU que ses États Membres doivent assumer la responsabilité qui leur incombe de veiller à ce que les victimes de violences reçoivent un traitement approprié, que les responsables rendent compte de leurs actes et que l'Organisation prenne des mesures concrètes pour empêcher que ces violations ne se reproduisent – faute de quoi, ce sont l'intégrité et la crédibilité de l'ONU et de ses États Membres qui s'en trouveraient gravement compromis.

290. Les violations qui se sont produites en République centrafricaine en 2014, et le fait que l'ONU n'ait pas pris les mesures qui s'imposaient, s'expliquent par un certain nombre de problèmes sous-jacents et systémiques : une culture de l'impunité consistant à fermer les yeux sur les crimes commis par des soldats, une bureaucratie parcellaire où le personnel se soucie davantage d'éluder ses responsabilités et de réprimer les « fuites » que d'agir pour empêcher les violations ou protéger les victimes, et un cadre normatif ne reconnaissant pas les responsabilités de l'ONU pour les auteurs présumés de violations qui n'opèrent pas sous son commandement.

Fondamentalement, le personnel et les organismes des Nations Unies n'ont pas su reconnaître que les exactions qui sont au centre des allégations constituent des violations des droits de l'homme et, par conséquent, relèvent du mandat des droits de l'homme de l'ONU. Cela revient à abdiquer de la responsabilité de réparer le tort fait, que ce soit aux victimes individuellement ou à l'Organisation dans son ensemble.

291. Une organisation qui a pour mandat essentiel de protéger les civils et de promouvoir les droits de l'homme ne saurait tolérer de tels actes si elle veut préserver durablement son intégrité et sa crédibilité. Les missions de maintien de la paix, en particulier, affichent un bilan remarquable lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des civils en situation de violence extrême ou de conflit et d'aider gouvernements et populations à se reconstruire et à aller de l'avant. L'importance de ces objectifs et les défis que suppose leur réalisation ne devraient pas être sous-estimés. Cela étant, la persistance de crimes graves contre des populations locales vulnérables, commis par certains de ceux qui étaient chargés de les protéger, compromet la durabilité même des missions de maintien de la paix.

292. Des mesures fermes et efficaces sont donc nécessaires pour faire appliquer la politique de tolérance zéro de l'ONU. Le présent rapport, de même que tous les autres rapports établis au fil des ans, offre des outils concrets et tangibles pour empêcher que les membres les plus vulnérables de notre société ne soient victimes d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles, protéger et prendre en charge les victimes et donner aux États Membres les moyens de traduire en justice les soldats de la paix qui commettent des crimes à caractère sexuel. Il faudra peut-être mobiliser des ressources ou mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques. Quoi qu'il en soit, pour lutter efficacement contre les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles commis par des soldats de la paix, des solutions novatrices devront être trouvées. Désormais, c'est à l'ONU et à ses États Membres qu'il incombe de mettre en œuvre les changements nécessaires.

## Annexe I

### Chronologie des faits en rapport avec les allégations

#### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Enquête et signalement des allégations . . . . .	112
A. Présence des Nations Unies et de la France en République centrafricaine. . . . .	112
B. Enquête de la Section des droits de l'homme et de la justice et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance sur les allégations . . . . .	112
C. Conclusions préliminaires de la Section des droits de l'homme et de la justice concernant les violations des droits de l'homme commises par des forces internationales. . . . .	113
D. Transmission par la spécialiste des droits de l'homme des notes Sangaris à ses supérieurs . . . . .	114
E. Rapport de la Section des droits de l'homme et de la justice en date du 17 juillet 2014 . . . . .	115
F. Plan d'action du Fonds des Nations Unies pour l'enfance . . . . .	115
II. Notification à la France . . . . .	116
A. Notification de la spécialiste des droits de l'homme . . . . .	116
B. Notification de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé. . . . .	116
C. Notification du Directeur et transmission des notes Sangaris . . . . .	116
III. Réaction de l'ONU et interaction avec les enquêtes françaises. . . . .	117
A. Réponse de la Section des droits de l'homme et de la justice aux enquêteurs français et publication des notes Sangaris . . . . .	117
B. Présentation des faits par le Directeur à la Haut-Commissaire adjointe. . . . .	118
C. Notification des allégations par le Haut-Commissariat au Cabinet du Secrétaire général et enquête de la France. . . . .	118
D. Réponse du Fonds des Nations Unies pour l'enfance aux enquêteurs français et relais de l'information à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine . . . . .	119
E. Réponse de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine à la demande d'engagement faite par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance . . . . .	119
F. Immunité du personnel des Nations Unies . . . . .	119
IV. Enquête interne de l'ONU sur des fuites présumées . . . . .	120
A. Enquête parallèle sur la communication d'informations confidentielles à un État Membre . . . . .	120
B. Découverte par le Haut-Commissaire du rôle joué par le Directeur dans la communication des notes Sangaris . . . . .	120
C. Réunions de haut niveau et demande d'ouverture d'une enquête . . . . .	121

D. Ouverture d'une enquête interne visant le Directeur .....	122
E. Protection des enfants.....	122

## **I. Enquête et signalement des allégations**

### **A. Présence des Nations Unies et de la France en République centrafricaine**

1. Le 5 décembre 2013, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé le déploiement d'une mission politique spéciale des Nations Unies portant le nom de Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA) ainsi que le déploiement d'une force française, la force Sangaris, afin de venir en aide aux soldats de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA). Le 10 avril 2014, le Conseil de sécurité, par sa résolution 2149 (2014), a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), qui allait reprendre les fonctions du BINUCA et faire office de mission de maintien de la paix. Par la même résolution, le Conseil de sécurité a autorisé les forces françaises à « utiliser [...] tous les moyens pour apporter un appui opérationnel aux éléments de la MINUSCA ».

### **B. Enquête de la Section des droits de l'homme et de la justice et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance sur les allégations**

2. Le 1<sup>er</sup> avril 2014, une spécialiste des droits de l'homme a été déployée à titre temporaire en République centrafricaine. Fin avril 2014, elle s'est rendue au camp de déplacés de M'Poko, situé près de l'aéroport de Bangui. Elle y a rencontré des représentants de l'organisation non gouvernementale du camp de M'Poko et a été informée que des forces militaires internationales avaient commis des actes de violence sexuelle sur des enfants du camp. Le 13 mai 2014, elle a organisé avec son informateur, chef d'une organisation non gouvernementale locale travaillant dans le camp de M'Poko (l'« ONG du camp de M'Poko »), un entretien au cours duquel celui-ci lui a transmis des documents à l'appui des allégations.

3. La spécialiste des droits de l'homme a informé de ces allégations le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA et celui-ci l'a autorisée à enquêter plus avant et décidé de coordonner l'investigation avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). À peu près en même temps, l'UNICEF a reçu un rapport distinct faisant état d'atteintes sexuelles dont auraient été victimes des enfants du camp de M'Poko. À la demande du Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice, l'UNICEF a détaché deux spécialistes de la protection de l'enfance pour contribuer à l'enquête.

4. Entre le 19 mai et le 24 juin 2014, la spécialiste des droits de l'homme et les spécialistes de la protection de l'enfance de l'UNICEF ont interrogé six enfants âgés de 8 à 13 ans. Tous les enfants ont raconté en détail les atteintes sexuelles qu'ils avaient subies (les « allégations »). Dans la plupart des cas, ces allégations incriminaient des soldats de la force française Sangaris. Au terme de chaque entretien, la spécialiste des droits de l'homme a résumé par écrit les notes qu'elle avait prises et a transmis le tout au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice. La compilation des notes prises lors des six entretiens constitue ce que l'on appelle les « notes Sangaris ».

5. Selon la spécialiste des droits de l'homme, en mai 2014, alors que l'enquête était en cours, elle a informé plusieurs officiers supérieurs de la force Sangaris qu'elle avait reçu des informations crédibles donnant à penser que des soldats de la force auraient commis des actes de violence sexuelle, et a recommandé la prise de mesures tendant à prévenir autant que possible d'autres violations. Si, à ce moment-là, la spécialiste n'a pas documenté ces échanges, le 8 juin 2015, elle a néanmoins envoyé un courriel relatant les faits, et les a évoqués publiquement lors d'un reportage diffusé le 2 octobre 2015 sur la chaîne de télévision France 2.

### **C. Conclusions préliminaires de la Section des droits de l'homme et de la justice concernant les violations des droits de l'homme commises par des forces internationales**

6. Alors que l'enquête concernant les allégations suivait son cours, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a demandé à la Section des droits de l'homme et de la justice de lui soumettre d'urgence un rapport sur les violations des droits de l'homme commises par les forces placées sous le commandement de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), lequel serait transmis au Département des opérations de maintien de la paix dans l'optique de l'intégration prévue de ces forces au sein de l'opération de maintien de la paix de la MINUSCA.

7. Le 28 mai 2014, le Haut-Commissariat a insisté auprès de la Section des droits de l'homme et de la justice pour qu'elle lui soumette le 29 mai, au plus tard à la fermeture des bureaux, le rapport qu'il lui avait demandé, afin qu'il puisse être envoyé au Département des opérations de maintien de la paix le 30 mai dernier délai. La Section a regroupé les informations dans une série de conclusions préliminaires concernant l'enquête en cours sur les allégations de violations des droits de l'homme commises par les forces de maintien de la paix internationales en République centrafricaine (les « conclusions préliminaires »). S'il est vrai que la force Sangaris ne faisait pas partie de la MISCA, la Section des droits de l'homme et de la justice a intégré dans les conclusions préliminaires des informations qu'elle avait reçues au sujet des allégations à l'issue des deux premiers entretiens de la spécialiste des droits de l'homme (les seuls entretiens conclus à ce jour). Le 29 mai 2014, le fonctionnaire de la Section des droits de l'homme et de la justice qui regroupait les informations a transmis les conclusions préliminaires, pour approbation, au responsable de la Section, avec copie au Chef de la Section, en faisant observer que le rapport était demandé d'urgence au plus tard à la fermeture des bureaux (heure de New York) et qu'il était strictement confidentiel.

8. La réunion du Département des opérations de maintien de la paix sur le passage du témoin entre les missions a eu lieu à New York le 29 mai 2014. À ce moment-là, ni le Haut-Commissariat ni le Département n'avaient apparemment reçu copie des conclusions préliminaires établies par la Section des droits de l'homme et de la justice. Après consultation interne, le Bureau du Haut-Commissariat à Genève a décidé de faire lui-même le bilan des troupes de la MISCA en matière de droits de l'homme. Ce travail a été effectué à partir des informations déjà consignées et en tenant compte d'allégations concernant des violations des droits de l'homme perpétrées par certains soldats de la MISCA.

9. Le 30 mai 2014, la Section des droits de l'homme et de la justice a envoyé les conclusions préliminaires au personnel chargé de la République centrafricaine au Haut-Commissariat, à Genève. Aucun des éléments disponibles ne fait état de mesures prises par le Gouvernement de la République centrafricaine pour donner suite aux conclusions préliminaires.

10. Le 1<sup>er</sup> juin 2014, la Section des droits de l'homme et de la justice a transmis copie des conclusions préliminaires au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine en l'alertant sur le caractère extrêmement sensible des allégations qui y figuraient et sur la nécessité de les traiter sous couvert de confidentialité. Les éléments dont on dispose ne permettent pas de déterminer si le Représentant spécial a pris des mesures pour donner suite aux allégations figurant dans les conclusions préliminaires.

#### **D. Transmission par la spécialiste des droits de l'homme des notes Sangaris à ses supérieurs**

11. Le 26 juin 2014, la spécialiste des droits de l'homme a transmis au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice ce qu'elle a appelé la version « finale » des notes Sangaris. Les notes font six pages et contiennent des résumés de la teneur des six entretiens qu'elle a eues, en collaboration avec ses collègues de l'UNICEF, avec des enfants qui ont dit avoir subi des actes de violence sexuelle ou avoir été témoins de tels actes commis sur d'autres enfants. Ces notes internes citent les noms des victimes, des témoins et des collègues, et donnent des précisions permettant d'identifier certains des auteurs présumés. Si les notes Sangaris ont été considérées comme un document final, elles ne l'étaient que dans la mesure où elles constituaient une compilation faite par la spécialiste des droits de l'homme des notes qu'elle avait prises lors des entretiens et qu'elle a transmises lorsque son affectation temporaire à Bangui a pris fin.

12. Le 26 juin 2014, la spécialiste des droits de l'homme a envoyé copie de son message contenant les notes Sangaris à un collègue du Haut-Commissariat à Genève sans en informer le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice. (Bien qu'elle ait déclaré, en mars 2015, que le message adressé à ses collègues datait du 14 juillet 2014, cette date ne correspond pas à celle du courriel envoyé au Groupe. Qui plus est, dans une déclaration faite en mars 2015, elle affirme avoir également envoyé les notes Sangaris à New York. Or, il apparaît qu'aucun des destinataires du courriel n'était basé à New York). Le lendemain, soit le 27 juin 2014, le collègue de la spécialiste des droits de l'homme basé à Genève a transmis les notes Sangaris à quatre autres fonctionnaires de Genève.

13. Avant de quitter Bangui, la spécialiste des droits de l'homme a transmis à un collègue de l'UNICEF les documents qu'elle avait reçus de l'ONG du camp de M'Poko (par lesquels elle avait eu vent des allégations). Les versions diffèrent au sujet de la suite qu'il aurait fallu donner à ces documents. Alors que la spécialiste des droits de l'homme affirme qu'elle avait demandé la poursuite de l'enquête, le collègue de l'UNICEF dit quant à lui qu'il avait reçu un message le priant de restituer les documents dans une enveloppe scellée au chef de l'ONG du camp de M'Poko – ce qu'il a fait.

## **E. Rapport de la Section des droits de l'homme et de la justice en date du 17 juillet 2014**

14. Le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a inclus un résumé expurgé des notes Sangaris dans un rapport de synthèse où figuraient des allégations concernant des violations des droits de l'homme qui auraient été commises par d'autres soldats étrangers en République centrafricaine. Le 17 juillet 2014, il a transmis une copie de ce rapport au Représentant spécial pour la République centrafricaine et au Haut-Commissariat.

15. Le 25 juillet 2014, le Haut-Commissariat à Genève a adressé des observations au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice concernant son projet de rapport du 17 juillet pour qu'il les incorpore dans la version finale du rapport. Toutefois, il n'a jamais renvoyé au Haut-Commissariat le rapport révisé, si bien que celui-ci n'a jamais été approuvé. Il a par la suite expliqué qu'il avait interrompu la procédure d'approbation lorsqu'il a appris que les autorités françaises avaient déjà eu connaissance des allégations.

## **F. Plan d'action du Fonds des Nations Unies pour l'enfance**

16. Le 5 juillet 2014, le Bureau de la protection de l'enfance de l'UNICEF en République centrafricaine a informé le Représentant de l'UNICEF en République centrafricaine de ces allégations. Celui-ci a répondu qu'il en avait parlé au Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine. Il en a également informé des collègues du Bureau régional de l'UNICEF et de New York. Deux fonctionnaires de l'UNICEF ont été chargés d'examiner les éléments disponibles pour que l'UNICEF décide de la suite à donner –y compris demander une enquête plus approfondie ou l'ouverture d'une procédure judiciaire.

17. Le 7 juillet 2014, à la demande de l'UNICEF, une ONG locale partenaire du Fonds chargée de fournir un soutien juridique et psychologique s'est entretenue, deux heures durant, avec neuf enfants victimes, dont cinq des enfants qui avaient été entendus par la spécialiste des droits de l'homme.

18. Le 10 juillet 2014, des responsables de l'UNICEF à New York, Genève et Dakar ont pris part à une conférence téléphonique convoquée pour examiner les allégations.

19. Ils sont convenus qu'il fallait immédiatement en avertir un des Directeurs exécutifs adjoints de l'UNICEF, soulignant que tant l'UNICEF que la MINUSCA avaient déjà enquêté. En outre, ils ont recommandé de charger un de ces Directeurs exécutifs adjoints d'étudier la question en collaboration avec la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé.

20. Le 16 juillet 2014, un des Directeurs exécutifs adjoints de l'UNICEF a communiqué les allégations à la Représentante spéciale. Celle-ci a alors entrepris d'en informer la Mission permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York.

21. Le 17 juillet 2014, le Représentant de l'UNICEF en République centrafricaine a informé le Représentant spécial pour la République centrafricaine que l'UNICEF avait reçu des allégations selon lesquelles des membres de la force Sangaris auraient perpétré, en janvier et février 2014, des actes de violence sexuelle sur des enfants.

L'UNICEF a précisé que les enfants bénéficiaient des services psychologiques et médicaux appropriés et a demandé à rencontrer le Représentant spécial pour étudier la question plus avant.

## **II. Notification à la France**

### **A. Notification de la spécialiste des droits de l'homme**

22. Comme déjà indiqué, la spécialiste des droits de l'homme affirme avoir signalé à plusieurs officiers supérieurs de la force Sangaris qu'elle avait reçu des allégations selon lesquelles des militaires français auraient commis des sévices sexuels en mai 2014 et avoir recommandé que des mesures soient prises pour prévenir d'autres violations éventuelles.

### **B. Notification de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé**

23. Selon des documents datant de juin 2015, des fonctionnaires du Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé ont pris contact en juillet 2014 avec la Mission permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, où on les a informés que le nouveau Représentant permanent de la France n'était pas encore arrivé à New York et que le Représentant permanent adjoint était absent. Lorsque celui-ci a regagné son bureau, le 31 juillet 2014, la Représentante spéciale a examiné les allégations avec lui et lui a demandé d'y donner suite. Le lendemain, le Représentant permanent adjoint a confirmé l'ouverture d'enquêtes civile et militaire.

### **C. Notification du Directeur et transmission des notes Sangaris**

24. Le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a reçu les notes Sangaris du Chef de la Section de l'appui aux missions de paix et des interventions rapides du Haut-Commissariat (le Groupe n'a pas reçu d'éléments permettant de déterminer la date à laquelle le Directeur a reçu les notes). Le 23 juillet 2014, il a examiné les allégations avec le Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, en marge d'une session extraordinaire du Conseil des droits de l'homme.

25. En mars 2015, le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a déclaré à la Directrice du Bureau de la déontologie que la Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève lui avait demandé une copie des notes Sangaris, qu'il lui avait transmises. Le Groupe n'a pas reçu d'éléments qui lui permettraient de déterminer la date exacte à laquelle le Directeur a transmis les notes Sangaris aux autorités françaises.

26. Le 30 juillet 2014, le Représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève a envoyé une

lettre au Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, le remerciant d'avoir porté les allégations à l'attention de son gouvernement et l'informant de la décision immédiate qui avait été prise de renvoyer l'affaire aux autorités judiciaires françaises. Dans cette même lettre, le Représentant permanent informait également le Directeur de l'ouverture d'une enquête de commandement disciplinaire. Le service d'enregistrement du Haut-Commissariat a reçu cette lettre le 5 août 2014 et en a transmis copie par courriel, le même jour, au Directeur ainsi qu'à trois autres responsables du Haut-Commissariat.

### **III. Réaction de l'ONU et interaction avec les enquêtes françaises**

#### **A. Réponse de la Section des droits de l'homme et de la justice aux enquêteurs français et publication des notes Sangaris**

27. Selon le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice, le 4 août 2014, deux enquêteurs français ont contacté des membres de son personnel et déclaré qu'ils enquêtaient sur les allégations d'actes de violence sexuelle qui auraient été commis par des éléments de la force Sangaris. Les enquêteurs ont expliqué que les autorités françaises avaient reçu les notes Sangaris du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

28. Le 4 août 2014, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a écrit au Directeur pour lui signaler que des enquêteurs français se trouvaient à Bangui afin d'interroger son personnel parce qu'ils avaient reçu un rapport non expurgé du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique.

29. Le 5 août 2015, le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a confirmé qu'il avait transmis les allégations aux autorités françaises (en fait, il a affirmé qu'il avait communiqué les informations « oralement et à titre officieux » mais n'a pas dit qu'il avait transmis les notes Sangaris non expurgées). Il a également proposé que le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice coopère avec les enquêteurs français. Le même jour, le Directeur a transmis copie de la lettre de la Mission permanente de la France datée du 30 juillet 2014, adressée au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice, en le priant de la porter à l'attention du Représentant spécial pour la République centrafricaine. Dans un autre échange, le même jour, le Directeur a proposé de servir de relais avec la Mission permanente de la France, en cas de difficultés. Finalement, le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice a fait savoir aux enquêteurs français qu'ils devaient présenter leurs demandes de réunion et de documents par les voies officielles.

30. Le 5 août 2014, la spécialiste des droits de l'homme a signalé au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice que le 4 août 2014 elle aussi avait été contactée par téléphone par les enquêteurs français qui lui avaient dit que les autorités françaises détenaient une copie des notes Sangaris et qu'ils voulaient s'entretenir avec elle. La spécialiste des droits de l'homme a demandé conseil pour savoir si elle devait accepter de leur parler. Il lui a été recommandé de demander que les enquêteurs français présentent une demande de coopération officielle.

31. Le 6 août 2014, le Représentant spécial pour la République centrafricaine a chargé le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de rédiger un mémorandum et un télégramme chiffré pour informer des faits le Haut-Commissariat et le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix à New York, ce qu'il a fait le 7 août 2014. Il y a fait le bilan de l'enquête menée par la Section des droits de l'homme et de la justice sur les allégations et résumé la décision prise par la Section de ne pas s'intéresser uniquement à ces violations mais d'établir un rapport plus important documentant d'autres exactions commises par des forces internationales en République centrafricaine. Selon le mémorandum, le rapport était achevé et allait être transmis aux hauts responsables de la mission « en temps voulu ». Enfin, le mémorandum précisait que le Directeur avait communiqué les notes Sangaris aux autorités françaises. Le projet de télégramme a été envoyé au bureau du Représentant spécial pour la République centrafricaine mais n'a jamais été finalisé.

## **B. Présentation des faits par le Directeur à la Haut-Commissaire adjointe**

32. Le 7 août 2014, le Directeur a exposé les faits à la Haut-Commissaire adjointe en ce qui concerne les allégations en lui précisant qu'il avait transmis les notes Sangaris aux autorités françaises. Il a également indiqué que celles-ci entendaient mener une enquête. En outre, il a remis à la Haut-Commissaire adjointe un exemplaire sur papier des notes Sangaris. Le Directeur et la Haut-Commissaire adjointe se sont consultés pour savoir s'il fallait informer le Siège de l'ONU à New York des allégations et ont décidé qu'il fallait en référer au Cabinet du Secrétaire général. Vu le caractère sensible des notes Sangaris, ils ont décidé de ne pas le faire par écrit mais oralement.

## **C. Notification des allégations par le Haut-Commissariat au Cabinet du Secrétaire général et enquête de la France**

33. Après l'exposé des faits du 7 août 2014, un fonctionnaire du Gouvernement du Haut-Commissaire adjoint a transmis à un collègue du Cabinet du Secrétaire général, le 8 août 2014, des renseignements sur la nature des allégations et lui a fait part de la volonté de la France de mener une enquête. Le Bureau du Haut-Commissaire adjoint a également remis à ce collègue une copie de la lettre datée du 30 juillet 2014, adressée au Directeur par le Représentant permanent de la France. Ce message et son annexe ont été transmis à d'autres collègues du Cabinet du Secrétaire général.

34. Le fonctionnaire du Cabinet du Secrétaire général a décidé de transmettre cette information au Vice-Secrétaire général et confirmé ultérieurement par courriel qu'il l'avait fait. Or en fait, il n'a jamais informé le Vice-Secrétaire général des allégations ou de l'enquête de la France.

**D. Réponse du Fonds des Nations Unies pour l'enfance aux enquêteurs français et relais de l'information à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine**

35. Le 3 août 2014, les enquêteurs français ont pris contact avec une des fonctionnaires de l'UNICEF recrutées sur le plan national qui avait pris part aux entretiens initiaux avec les enfants; ils l'ont informée qu'ils avaient en leur possession une copie des notes Sangaris et ont demandé à la rencontrer. La fonctionnaire a décliné l'offre et a renvoyé les enquêteurs au Bureau de la protection de l'enfance de l'UNICEF en République centrafricaine. Le 6 août 2014, la Représentante adjointe de l'UNICEF et un spécialiste de la protection de l'enfance de l'UNICEF ont rencontré les enquêteurs français.

36. Le 6 août 2014, l'UNICEF a signalé au Représentant spécial pour la République centrafricaine que les enquêteurs français avaient contacté des membres de son personnel. L'UNICEF a voulu s'assurer de l'appui du Représentant spécial pour la République centrafricaine pour garantir la sécurité des victimes et de leurs proches. Celui-ci n'a pas donné suite à cette demande.

37. Dans une lettre du 8 août 2014, l'UNICEF a officiellement répondu aux enquêteurs français qui demandaient à pouvoir interroger des fonctionnaires du Fonds en leur conseillant d'adresser par écrit une demande de coopération au conseiller juridique de l'UNICEF, à New York.

**E. Réponse de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine à la demande d'engagement faite par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance**

38. Le 7 août 2014, après avoir reçu la lettre de l'UNICEF, le Représentant spécial pour la République centrafricaine a rappelé au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice que la veille, il avait demandé qu'un télégramme chiffré soit préparé sur la question et chargé le personnel de la MINUSCA de prendre contact avec le Bureau des affaires juridiques, à New York.

39. Un mois plus tard environ, le 3 septembre 2014, le Représentant spécial pour la République centrafricaine a demandé si le télégramme chiffré et le memorandum qui devaient être élaborés sur les allégations étaient prêts. Une fonctionnaire de la MINUSCA a répondu que le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice les avait soumis le 8 août 2014 mais qu'elle n'avait pas encore pu les examiner et a promis de le faire avant le 8 septembre 2014. Or, le projet de télégramme semble n'avoir jamais été envoyé.

**F. Immunité du personnel des Nations Unies**

40. Le 21 août 2014, un enquêteur français a pris à nouveau contact avec la spécialiste des droits de l'homme, par courriel cette fois-ci, pour lui demander de

participer à un entretien. L'enquêteur a été prié de soumettre une demande officielle aux responsables de l'ONU, pour examen.

41. L'utilisation des voies officielles – et notamment la nécessité de passer par la Mission permanente de la France et par l'ONU, y compris par leurs hauts responsables et cabinets juridiques respectifs – a fait que chaque cycle d'échanges a duré plusieurs semaines. Enfin, en juillet 2015, le Secrétaire général a levé l'immunité de la spécialiste des droits de l'homme et a accepté de transmettre les notes Sangaris non expurgées.

#### **IV. Enquête interne de l'ONU sur des fuites présumées**

##### **A. Enquête parallèle sur la communication d'informations confidentielles à un État Membre**

42. Parallèlement à l'enquête menée par la France au sujet des allégations (mais sans rapport aucun), des informations ont été révélées concernant la communication non autorisée des discussions internes du Haut-Commissariat à un autre État Membre. Le 28 octobre 2014, le Haut-Commissariat a prié la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne d'ouvrir une enquête sur l'éventuelle implication du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique dans cette fuite présumée d'informations confidentielles. Le lendemain, la Secrétaire générale adjointe a approuvé la demande d'ouverture d'une enquête officielle sur la question.

43. Le 10 mars 2015, le Haut-Commissaire a été informé du fait qu'il serait probablement jugé que ces allégations étaient dénuées de tout fondement. Le 2 juin 2015, le Bureau des services de contrôle interne a officiellement clos le dossier sans conclure à l'existence d'une faute de la part du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique ou de toute autre personne.

##### **B. Découverte par le Haut-Commissaire du rôle joué par le Directeur dans la communication des notes Sangaris**

44. Le 6 mars 2015, des fonctionnaires du Haut-Commissariat ont informé le Haut-Commissaire que, lors d'une conversation avec la spécialiste des droits de l'homme concernant l'enquête de la France, ils avaient appris que les enquêteurs français avaient dit à celle-ci que c'était le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique qui avait transmis les notes Sangaris.

45. Le 11 mars 2015, un jour après avoir entendu que les allégations portées contre le Directeur de la Division au sujet des renseignements révélés à l'État Membre tiers seraient probablement jugées sans fondement, le Haut-Commissaire a demandé à la Haut-Commissaire adjointe de convoquer le Directeur pour examiner avec lui son comportement dans l'affaire de la divulgation des notes Sangaris. La Haut-Commissaire adjointe a rencontré le Directeur le 12 mars 2015. Lors de l'entretien, elle a lui dit que le Haut-Commissaire réclamait sa démission étant donné la manière dont il avait agi dans l'affaire des notes Sangaris. Le Directeur a refusé de démissionner, affirmant que ses actions obéissaient à la nécessité de

mettre fin le plus vite possible aux violations et étaient conformes à la politique de tolérance zéro de l'ONU.

46. Toujours selon le Directeur, la Haut-Commissaire adjointe lui aurait dit que le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix avait également demandé sa démission. Toutefois, tant la Haut-Commissaire adjointe que le Secrétaire général adjoint démentent expressément ces propos, qu'aucun élément ne permet d'étayer.

47. Le lendemain, la Haut-Commissaire adjointe a informé le Haut-Commissaire que le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique avait reconnu avoir divulgué les notes Sangaris non expurgées aux autorités françaises. Le Haut-Commissaire a estimé que, vu la gravité de la situation, il serait préférable de consulter d'autres collègues de rang supérieur lors de la retraite avec le Secrétaire général qui allait se tenir à Turin (Italie).

### **C. Réunions de haut niveau et demande d'ouverture d'une enquête**

48. La retraite du Secrétaire général s'est tenue les 19 et 20 mars 2015. Le 20 mars, le Haut-Commissaire, avec l'appui de la Directrice de cabinet du Secrétaire général, a convoqué une réunion, en marge de la réunion des hauts fonctionnaires, pour examiner le comportement du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. Y ont participé, outre le Haut-Commissaire, la Haut-Commissaire adjointe, le Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, la Directrice du Bureau de la déontologie et la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines. Il y est apparu qu'on ne disposait pas de données suffisamment claires pour permettre au Haut-Commissaire et aux autres hauts fonctionnaires de comprendre le déroulement des événements ou de décider de la suite à donner. Il a été décidé de demander aux personnes concernées de donner leur version des faits. Leurs témoignages ont tous été transmis à la Directrice de la déontologie, qui a constaté des divergences importantes, si bien qu'une réunion à laquelle ont participé, notamment, le Haut-Commissaire, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et la Directrice du Bureau de la déontologie, s'est tenue, le 8 avril 2015, pour examiner la question.

49. Le 9 avril 2015, le Haut-Commissaire a demandé à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne d'ouvrir une enquête sur la communication des notes Sangaris par le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. Dans les heures qui ont suivi, la Secrétaire générale adjointe a ordonné l'ouverture de l'enquête. Le même jour, la Directrice du Bureau de la déontologie, qui n'avait pas encore été informée de la demande du Haut-Commissaire, a recommandé de demander au Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique de s'expliquer sur les circonstances qui avaient motivé sa décision de publier les notes. En réponse, le Haut-Commissaire a signalé à la Directrice du Bureau de la déontologie et à d'autres participants à la réunion de Turin qu'il avait déjà demandé officiellement au Bureau des services de contrôle interne d'ouvrir une enquête sur la publication des notes Sangaris et qu'il avait demandé que le Directeur de la Division soit mis en congé administratif dès le 17 avril 2015.

## **D. Ouverture d'une enquête interne visant le Directeur**

50. Le 9 avril 2015, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne a ordonné l'ouverture d'une enquête sur le comportement du Directeur, sans suivre les procédures d'examen du Bureau des services de contrôle interne.

51. Le 17 avril 2015, conformément à la demande du Haut-Commissaire d'ajourner la mise en congé du Directeur pendant son absence, la Division de l'administration de l'Office des Nations Unies à Genève a notifié au Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique sa mise en congé administratif avec effet immédiat.

52. Le 5 mai 2015, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a décidé, à la demande du Directeur, de suspendre le congé administratif. L'enquête était toujours en cours à la date du présent examen.

## **E. Protection des enfants**

53. Le 29 avril 2015, le quotidien britannique *The Guardian* a publié un article consacré aux allégations et aux événements qui ont suivi la transmission des notes Sangaris aux autorités françaises. Les médias se sont ensuite largement emparés de l'affaire.

54. En mai 2015, après que le sort des enfants a fait la une des médias, l'UNICEF a assuré un suivi auprès des enfants et demandé à ce qu'ils soient non seulement réinstallés dans un autre lieu, mais aussi logés, habillés et scolarisés – situation qui devait être revue le 30 novembre 2015.

55. Le 7 mai 2015, le Parquet de Paris a publié un communiqué de presse, dans lequel il expliquait le déroulement des enquêtes militaire et civile diligentées par les autorités françaises et sur les échanges entre l'ONU et le Gouvernement français à propos de l'immunité.

56. S'agissant de la procédure actuellement engagée par la justice française, les autorités françaises ont organisé des entretiens avec les enfants qui avaient à l'origine rapporté les allégations à la spécialiste des droits de l'homme, à l'ambassade de France en République centrafricaine, du 3 au 13 juin 2015. L'ONG locale partenaire de l'UNICEF a offert une aide juridique aux enfants dans le cadre de ces entretiens.

57. Le 2 octobre 2015, la chaîne de télévision France 2 a diffusé un reportage montrant des images de Bangui et des interviews de plusieurs personnes, y compris de la spécialiste des droits de l'homme, qui a réaffirmé qu'elle avait notifié des faits plusieurs officiers de la force Sangaris, en mai 2014.

## Annexe II

### **Mandat de l'examen extérieur indépendant sur la suite donnée par l'Organisation aux allégations d'exploitation sexuelle, d'atteintes sexuelles et d'autres infractions graves commises par des membres de forces militaires étrangères non placées sous le commandement des Nations Unies en République centrafricaine**

#### **Considérations générales**

1. Le Secrétaire général est vivement préoccupé par les graves allégations faisant état d'actes d'exploitation et d'agression sexuelles et d'autres infractions graves commis en République centrafricaine par des membres de forces militaires étrangères non placées sous le commandement de l'ONU (les « allégations ») et par la suite que le système des Nations Unies a lui-même donnée à ces Allégations. Sans préjudice de la responsabilité première des gouvernements concernés auxquels il incombe de veiller à ce que les membres de leurs contingents militaires sur lesquels ils sont seuls à pouvoir exercer leur juridiction pénale soient tenus de répondre de leurs actes sur le plan pénal, le Secrétaire général a décidé de nommer un Groupe extérieur indépendant chargé d'examiner la façon dont l'ONU, notamment ses fonds et programmes dotés d'une administration distincte et autres organes subsidiaires, ont donné suite à ces allégations et de formuler des recommandations sur la façon dont l'Organisation devrait donner suite à l'avenir aux allégations qui pourraient soulever des problèmes analogues, en particulier si celles-ci impliquent des membres du personnel des Nations Unies et du personnel apparenté, des forces du pays hôte ou des acteurs non étatiques présents en République centrafricaine (l'« examen extérieur »).

#### **Composition du Groupe**

2. L'examen extérieur sera conduit par un Groupe composée de trois membres, dont l'un sera nommé Président. Si ce Groupe a besoin d'être secondé dans son travail par des consultants extérieurs, l'ONU procédera sans délai à leur recrutement conformément à ses statuts et règlements. Ces consultants seront placés sous la direction opérationnelle du Groupe.

#### **Portée de l'examen extérieur**

3. Le Groupe réunira, examinera et appréciera les faits et circonstances concernant la façon dont l'Organisation a fait suite aux allégations, notamment toute mesure prise ou qui aurait dû être prise, en tenant compte des intérêts des victimes présumées et des droits à une procédure régulière des personnes à l'encontre desquelles des allégations sont formulées. L'examen extérieur comportera :

a) Une description des procédures générales alors en vigueur en République centrafricaine et à l'Organisation pour faire suite aux allégations, notamment mais non exclusivement des procédures concernant la prévention, l'enquête, la protection des victimes et l'information des autorités compétentes des États ou des

organisations régionales aux fins de l'ouverture de poursuites judiciaires ou d'autres mesures;

b) Une évaluation de l'adéquation générale de ces procédures en République centrafricaine et au sein des Nations Unies aux termes des divers mandats, notamment de ceux des missions de maintien de la paix, des missions politiques spéciales, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et des autres entités compétentes en matière de droits de l'homme;

c) Une évaluation des mesures prises, visant notamment à déterminer leur conformité aux procédures applicables;

d) Une évaluation visant à déterminer si de hauts responsables ont, à un stade quelconque, abusé de leur autorité, notamment en divulguant les allégations à un ou plusieurs tiers, eu égard aux procédures assurant la protection contre les représailles et les abus de pouvoir;

e) Des recommandations concernant les mesures qui peuvent être prises pour que l'Organisation donne effectivement suite de façon efficace aux futures allégations qui pourraient soulever des problèmes analogues. Ces recommandations devront tenir compte, selon que de besoin, de considérations concernant les capacités et ressources disponibles et d'autres contraintes.

4. Les allégations visent la conduite de membres de forces militaires étrangères qui ne sont pas placées sous le commandement des Nations Unies. Les allégations faisant état d'actes d'exploitation et d'agression sexuelles et d'autres infractions graves commis par des membres du personnel des Nations Unies et du personnel apparenté, notamment du personnel militaire placé sous le commandement unifié et le contrôle opérationnel des Nations Unies sont examinées dans le cadre de procédures distinctes<sup>a</sup>. Si, au cours de l'examen extérieur, le Groupe vient à constater des lacunes dans la teneur ou la mise en œuvre des procédures existantes pour donner suite aux allégations d'exploitation et d'agression sexuelles et d'autres infractions à l'encontre de membres du personnel des Nations Unies et du personnel apparenté, notamment du personnel militaire placé sous le commandement unifié et le contrôle opérationnel de l'ONU, il formulera toutes les recommandations qu'il jugera utiles à ce sujet. De même, si, au cours de l'Examen extérieur, le Groupe vient à constater des lacunes dans la teneur ou l'application des procédures existantes pour donner suite à des allégations d'actes d'exploitation et d'agression sexuelles et d'autres infractions graves à l'encontre de forces du pays hôte ou

<sup>a</sup> Ces procédures sont actuellement réexaminées, notamment dans le rapport du Secrétaire général en date du 13 février 2015, intitulé « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles » (A/69/779), qui formule des propositions à partir des conclusions et recommandations du rapport d'un groupe d'experts. Il s'agit notamment : a) du Statut et du Règlement du personnel et de textes administratifs tels que la circulaire ST/SGB/2003/13 sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels; b) du Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission; et c) du mémorandum d'accord type entre l'Organisation des Nations Unies et les pays qui fournissent des contingents, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/267 B, ainsi que des instructions permanentes du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions sur l'application des amendements relatifs à la conduite et à la discipline, qui figurent dans le modèle de mémorandum d'accord type entre l'Organisation des Nations Unies et les pays qui fournissent des contingents.

d'acteurs non étatiques présents en République centrafricaine, il formulera toutes les recommandations qu'il jugera utiles à ce sujet.

**Coopération de l'ONU, notamment de ses fonds et programmes dotés d'une administration distincte et autres organes subsidiaires**

5. Aux fins de l'examen extérieur, le Groupe aura librement accès à toutes les archives et informations détenues par l'ONU, écrites ou non, notamment à tous documents ou autres informations qu'aurait recueillis ou produits le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en rapport avec les allégations et à toutes ses investigations connexes, dans les limites du mandat du Bureau.

6. Aux fins de l'examen extérieur, le Groupe pourra consulter tous les fonctionnaires et membres des autres catégories de personnel de l'Organisation, quel que soit leur niveau de responsabilité, dont il estime qu'ils pourraient détenir des informations pertinentes. Conformément aux Statut et Règlement du personnel, ainsi qu'aux instructions administratives de l'Organisation, les membres du personnel doivent collaborer avec le Groupe et être protégés des représailles auxquelles cette collaboration pourrait donner lieu. L'Organisation mettra tout en œuvre pour faciliter les contacts du Groupe avec les agents qui ne font pas partie de son personnel.

**Rapport du Groupe**

7. Le Groupe mettra tout en œuvre pour présenter un rapport au Secrétaire général dans les 10 semaines suivant le début de ses travaux. S'il prévoyait un retard au-delà de ce délai de 10 semaines, il en informerait le Secrétaire général au moins 3 semaines avant la date cible en exposant les motifs de la prorogation.

8. Dans ce rapport, le Groupe devra exposer le déroulement des faits, apprécier ces faits, et décrire et évaluer les procédures existantes. Il devra aussi y formuler des recommandations quant aux mesures à prendre en cas de violation des règles, règlements et instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies, et pour qu'il soit mieux donné suite à l'avenir aux allégations d'exploitation et d'agression sexuelles.

9. Ce rapport et les documents connexes seront la propriété de l'Organisation. Le Secrétaire général rendra le rapport public, sous réserve des considérations relatives au respect d'une procédure régulière et à la confidentialité. En outre, le Secrétaire général pourra utiliser, comme il le juge opportun dans l'intérêt de l'Organisation, la totalité ou des extraits de ce rapport, ainsi que toute information recueillie par le Groupe.

**Conduite de l'examen extérieur**

10. Le Groupe doit conduire ses travaux de façon impartiale, avec objectivité et sans se plier à l'influence d'aucune autorité, interne ou externe, quel qu'en soit le statut.

11. Le Groupe veillera à ce que son examen extérieur soit conduit dans le strict respect de la confidentialité, de l'équité et du droit à une procédure régulière de toutes les parties concernées et, s'agissant des membres du personnel de l'Organisation, conformément aux Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux instructions administratives

pertinentes. Il traitera toutes les informations recueillies au cours de l'Examen extérieur de façon confidentielle. Des exceptions au principe de confidentialité sont possibles, si les circonstances l'exigent, notamment pour des raisons de sécurité, aux fins de la bonne administration de la justice et compte tenu du pouvoir discrétionnaire dont dispose le Secrétaire général conformément au paragraphe 9 ci-dessus. De plus, toute personne citée dans le rapport du Groupe devra, dans la mesure du possible, avoir été interrogée par le Groupe et avoir eu la possibilité de fournir des informations. Toute personne faisant l'objet d'une remarque négative devra, dans la mesure du possible, avoir la possibilité de soumettre au Groupe des observations par écrit que celui-ci devra reproduire en annexe de son rapport.

## Annexe III\*

### Observations présentées conformément au paragraphe 11 du mandat du Groupe

Comme il est indiqué dans la partie du présent rapport consacrée à la méthode de travail (partie I, titre 2.1), le Groupe est tenu par son mandat de donner aux personnes mises en cause par lui la possibilité de présenter des observations écrites. Les observations qui ont été présentées par les personnes en question sont reproduites dans la présente annexe. Dans les quelques cas où le Groupe a reçu plusieurs versions, seule la dernière a été reproduite.

1. Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de la MINUSCA
2. Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine
3. Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé
4. Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
5. Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme
6. Directrice de cabinet du Secrétaire général
7. Directrice du Bureau de la déontologie
8. Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne
9. Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix
10. Haut responsable du Cabinet du Secrétaire général

---

\* La présente annexe n'a pas été revue par les services d'édition.

## **1. Observations du Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en République centrafricaine**

### **Deuxième réponse au rapport du Groupe**

#### **Remarques préliminaires**

1. J'ai lu avec beaucoup d'attention les secondes constatations préliminaires du Groupe. On trouvera dans les lignes qui suivent mes observations quant au fond. Ces observations sont étayées par un certain nombre pièces, notamment des courriers électroniques qui ont déjà été transmis au Groupe. À l'appui de ces observations, je tiens à rappeler ce que j'ai déclaré au Groupe lors de deux auditions et dans une abondante correspondance électronique, à savoir que ma section et moi-même assumons la pleine responsabilité d'avoir rendu compte des accusations de violations des droits de l'homme commises par les forces internationales. En particulier, ma section et moi-même revendiquons la responsabilité d'avoir engagé une enquête sur les atteintes sexuelles commises par les militaires français de la force Sangaris et d'autres contingents à Bangui.

2. J'ai également appelé l'attention du Groupe sur le fait que, sous ma direction, la Section des droits de l'homme et de la justice est, avec l'UNICEF, la seule entité internationale en République centrafricaine à avoir mené cette enquête malgré la présence dans le pays de la composante droits de l'homme de la MISCA, d'organisations non gouvernementales internationales et de la Commission internationale d'enquête. Je confirme par conséquent que ma section a assumé les responsabilités attachées à sa mission. Ainsi, aux termes du mandat du Chef de la Section : « Sous l'autorité générale du Représentant spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine et avec l'appui fonctionnel et les conseils techniques du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le titulaire du poste s'acquittera des tâches principales suivantes en sa qualité de chef de la composante droits de l'homme. » Les orientations relatives aux activités du chef de la composante droits de l'homme d'une opération de paix sont clairement énoncées dans la politique relative aux droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix en date du 1<sup>er</sup> septembre 2011.

#### **Observations sur le fond des conclusions préliminaires**

3. Dans le cadre de l'établissement de leurs conclusions préliminaires sur la Section des droits de l'homme et de la justice, le Groupe m'a transmis la partie de son rapport consacrée à mon comportement en ma qualité de Chef de la Section. Ces conclusions reposant sur les informations formant le corps du rapport, il est essentiel que je dispose du rapport dans son intégralité pour mieux comprendre comment le Groupe est parvenu auxdites conclusions et, partant, pour pouvoir y répondre. J'ai remis au Groupe plus d'une centaine de courriels ainsi que les trois rapports établis les 30 juin et 17 juillet 2015, lesquels attestent que, conformément aux procédures, les hauts responsables de l'organisation étaient informés depuis le 30 juin 2014 de notre enquête et de nos conclusions préliminaires. Je suis très préoccupé par le fait que le Groupe n'ait pas pris en considération ces éléments alors que les courriels en question sont explicites. En outre, le Groupe semble

minimiser le rapport spécial transmis au HCDH le 30 mai en retenant que le Haut-Commissariat avait établi son propre rapport tout en admettant, ce qui est contradictoire, que notre rapport n'avait donné lieu à aucun suivi. En quoi la teneur de ce rapport du HCDH était-elle différente du contenu de notre rapport spécial? Il est étonnant que le Groupe approuve ce rapport parallèle, qui est une erreur dans le contexte des droits de l'homme.

4. Le Groupe n'a pas non plus tenu compte de la résolution 2149 du Conseil de sécurité qui a confié les tâches suivantes à la Mission : i) surveiller les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme et exactions sur l'ensemble du territoire de la République centrafricaine, notamment par différents groupes armés, dont les anciens éléments de la Séléka et les éléments « anti-Balaka », concourir aux enquêtes et faire rapport publiquement au Conseil de sécurité à ce sujet, et contribuer aux actions d'identification et de poursuite des auteurs, ainsi que de prévention de ces atteintes et violations, notamment par le déploiement d'observateurs des droits de l'homme; ii) surveiller particulièrement les violations et sévices commis contre les femmes et les enfants, y compris toutes les formes de violences sexuelles commises en période de conflit armé, concourir aux enquêtes et faire rapport à ce sujet, et contribuer aux efforts visant à identifier et poursuivre les auteurs de tels actes, et à prévenir de telles violations et sévices. Il convient de noter que la protection des victimes n'est pas expressément mentionnée dans cette résolution. Cela étant, la composante des droits de l'homme s'acquitte des missions qui lui ont été confiées dans le respect du principe « ne pas nuire ».

5. La formulation de plusieurs passages illustre la tendance du Groupe à instruire à charge. Ainsi, au paragraphe 3 : « ses décisions, en plus d'être malencontreuses, révèlent une méconnaissance totale des obligations mises à sa charge ». Au paragraphe 6 : « la stratégie consistant à occulter les allégations est révélée ». Au paragraphe 7, le Groupe laisse entendre que la Section a empêché le chef de la mission de révéler les accusations. Cette affirmation n'est pas seulement fautive; elle est aussi une tentative *a posteriori* de réécrire la chronologie de l'enquête (ce que nous démontrerons plus loin). Au paragraphe 9, tout en reconnaissant que mon supérieur hiérarchique n'a rien fait, le Groupe continue néanmoins de me mettre en cause. Au paragraphe 10 et dans d'autres paragraphes, il m'est reproché d'avoir masqué les faits sur lesquels la Section enquêtait. Pourquoi consacrer autant de temps à enquêter pour ensuite masquer ou noyer les faits? Ce passage du rapport regorge de contradictions.

6. Le Groupe s'est focalisé sur la protection des civils, une mission inscrite dans la résolution 2149 du Conseil de sécurité d'avril 2015. Il convient de noter que cette enquête a commencé en mai 2015 à une époque où le BINUCA, une mission politique, se transformait en opération de maintien de la paix. On ne disposait alors pas des ressources ou des moyens nécessaires pour mettre en œuvre un mandat de protection des civils qui met en jeu de nombreuses considérations et ne peut être exécuté par un petit service comme la Section des droits de l'homme et de la justice à l'époque. C'est ce qui explique que la protection des civils ait été principalement confiée à l'UNICEF conformément à son mandat et à ses principaux engagements.

### Réfutation des secondes conclusions préliminaires du Groupe

7. Je rejette ces secondes conclusions préliminaires. Je développerai ici mon objection en analysant les deux considérations qui semblent avoir guidé les secondes conclusions préliminaires du Groupe.

8. Dans le cadre du mandat du BINUCA, ma petite équipe (3 fonctionnaires recrutés sur le plan international et 5 Volontaires des Nations Unies) et moi-même procédions à la constatation et au signalement des violations et atteintes de toutes sortes commises en République centrafricaine. C'est dans ce contexte que nous avons rassemblé des informations sur les violations commises par les forces internationales, en particulier par des contingents de la MISCA sous le commandement de l'Union africaine puis, à partir de décembre 2013, par des militaires de la force Sangaris. Un grand nombre de violations sont parvenues à notre connaissance. Nous partageons périodiquement ces informations avec le commandant de la force de la MISCA et avec les chefs des contingents en cause, car notre mandat était purement politique. En avril 2014, devant la persistance des violations des droits de l'homme dans le pays, le Conseil de sécurité a confié à la mission un mandat de protection des droits de l'homme à part entière (voir résolution 2149 citée plus haut). Pendant cette période, les accusations ont été pleinement constatées et signalées aux responsables de la mission ainsi que du HCDH à Genève, à qui il appartenait en dernier ressort de prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux graves faits signalés.

9. Début mai 2014, l'organisation non gouvernementale locale et mes collaborateurs m'ont avisé que des accusations d'atteintes sexuelles avaient été portées contre des soldats de la force Sangaris. J'ai alors rapidement chargé deux spécialistes des droits de l'homme, originaires l'un de France et l'autre de République démocratique du Congo, de faire la lumière sur les faits, comme le Groupe l'a reconnu. Je les ai avertis du caractère sensible de l'enquête et des remous qui en résulterait. J'ai également décidé d'associer l'UNICEF, dont la mission générale est de protéger les enfants. À partir de ce moment-là, l'enquête est devenue une **opération conjointe**, marquée par des contacts réguliers avec le Représentant de l'UNICEF, l'équipe de pays des Nations Unies, l'équipe de coordination de la sécurité et les spécialistes de la protection de l'enfance de l'UNICEF. Comme le Groupe l'a à juste titre expliqué, nous avons décidé d'un commun accord de ne pas informer le commandement de la force française tant que l'équipe d'enquête n'aurait pas terminé d'entendre les enfants et que nous n'aurions pas achevé l'établissement de notre rapport final expurgé. Il était nécessaire, pour des raisons de sécurité et dans un souci de ne pas nuire, de ne pas informer le commandement de la force Sangaris avant l'issue de l'enquête. Le Groupe a pris acte de cette coopération.

10. Pour cette enquête, il m'a fallu prendre en compte un certain nombre de considérations comme l'a justement souligné le Groupe : a) la crédibilité, l'objectif étant d'établir un rapport rigoureux fondé sur une enquête très méthodique; b) la confidentialité de l'enquête, la garantie de la confidentialité des informations étant la première mesure de protection des victimes et la pierre de touche du travail de surveillance des violations des droits de l'homme; c) la question du fondement juridique. Pourquoi ai-je décidé d'ouvrir une enquête sur des forces internationales non placées sous le commandement de l'ONU sachant que d'après discussions avaient lieu autour du changement de commandement et de la vérification des

antécédents de certains contingents? Pourquoi, dans ces conditions, l'Organisation devrait-elle enquêter sur des violations commises par des forces internationales non mandatées par l'ONU? Dans une mission de maintien de la paix, une telle enquête incombe normalement à un groupe spécial d'enquête. Avions-nous les moyens de mener à bien cette enquête? Avions-nous le pouvoir, comme bureau politique, d'enquêter sur des violations commises contre des enfants? C'est en ayant ces questions à l'esprit que j'ai décidé en bonne conscience qu'une enquête sur les violations des droits de l'homme était justifiée. Je n'avais pas peur des conséquences. Pendant la période Bozizé et ex-Séléka, la Section a mené des investigations très délicates. Les faits en question ne représentaient qu'une partie des violations horribles sur lesquelles nous avons enquêté.

11. Les faits reprochés par le Groupe au Chef de la Section portent sur deux questions essentielles : 1. la protection des civils; 2. le signalement au HCDH et la divulgation des faits.

### 1. La protection des civils

12. La MINUSCA a été chargée de protéger les civils par la résolution 2149 du Conseil de sécurité d'avril 2014. Les termes du mandat sont clairs : « assurer une protection particulière aux femmes et aux enfants touchés par le conflit armé, notamment en déployant des conseillers pour la protection de l'enfance et des conseillers pour la protection des femmes ». Ce mandat devait être mis en œuvre par l'ensemble de la mission, y compris par les futurs soldats de la paix. Chronologiquement, la Section des droits de l'homme et de la justice a commencé à enquêter en mai 2014. Il convient de noter que la période d'avril à septembre 2014 était une période dite de transition devant déboucher sur la mise en place des structures de maintien de la paix ainsi que sur l'élaboration des documents d'orientation devant régir tous les aspects du nouveau mandat, notamment la politique de protection de l'enfance. En l'absence de groupe de la protection de l'enfance spécifique, notamment de conseillers pour la protection des enfants comme dans de nombreuses opérations de paix, la Section a été amenée à assumer cette responsabilité. C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'associer l'UNICEF. Comme le Groupe en est sans nul doute conscient, l'UNICEF a pour mission générale de protéger les enfants dans les situations d'urgence. Ce mandat fait partie des principaux engagements du Fonds en faveur des enfants dans l'action humanitaire. **Cette tâche consiste notamment à surveiller et à signaler les graves violations commises contre les droits des enfants mais surtout à assurer la prise en charge psychosociale et le bien-être des enfants.**

13. Par conséquent, « compter sur l'UNICEF pour protéger » les enfants n'était pas seulement la meilleure décision au regard des tâches prescrites mais était également conforme au **principe « Unis dans l'action »**, qui doit permettre les synergies et la cohérence dans la mise en œuvre des tâches confiées par l'ONU. À cet égard, le Groupe devrait tenir compte du fait qu'à partir du moment où l'UNICEF s'y est associé, l'enquête est devenue une **opération conjointe**. Autrement dit, les tâches ont été clairement réparties. Tandis que la Section était chargée de surveiller et de signaler les violations dans le but d'amener leurs auteurs à en répondre et de prévenir toute répétition des faits, l'UNICEF avait pour mission de protéger et de soutenir les victimes et d'en assurer la prise en charge psychosociale et le bien-être.

14. Le Groupe devrait également reconnaître que la protection des victimes a été fortement compromise lorsque les enquêteurs français sont arrivés à Bangui munis de tous les renseignements sur les victimes fournis dans le rapport non expurgé transmis aux autorités françaises à Genève par le HCDH. C'est alors que l'UNICEF m'a demandé de communiquer les notes issues des entretiens. Au vu de la situation potentiellement dangereuse pour les enfants, j'ai été informé que l'UNICEF avait décidé d'appliquer les protocoles de protection qui avaient déjà été évoqués dans le courriel de la spécialiste des droits de l'homme. S'agissant du recueil des preuves et de l'identification des auteurs de violations, notre rapport et celui de l'UNICEF sont les seuls documents de l'ONU qui donnent des indications et des précisions susceptibles de mener à l'arrestation et à la poursuite des auteurs présumés.

15. Reprocher par la suite cette conduite au Chef de la Section n'est pas tenable, car, comme on l'a dit plus haut, la protection des victimes (des enfants) relève du mandat de l'UNICEF. Ensuite, comme je l'ai répété à de nombreuses reprises au Groupe, à partir de l'établissement du rapport jusqu'à l'arrivée des enquêteurs français, la protection des victimes ne posait pas de problème. En effet, la spécialiste des droits de l'homme et l'UNICEF avaient mis en œuvre les protocoles et mesures de sécurité correspondants. Notre spécialiste des droits de l'homme a clairement indiqué que l'UNICEF prévoyait de mettre les enfants « en sécurité » avant la publication des rapports. Cette question a surgi début août lorsque les enquêteurs français sont arrivés à Bangui et ont commencé leur enquête. Sous ma direction, en ma qualité de supérieur mais également de subordonné au sein de la mission, la Section a pris la responsabilité de lancer une enquête sur les atteintes en question. Elle n'a eu de cesse d'assurer le suivi de l'enquête jusqu'à l'établissement de la version définitive du rapport. J'ai constamment tenues informées toutes les personnes concernées, à commencer par les hauts responsables. À notre niveau, nous nous sommes dûment acquittés de nos responsabilités. J'ai appelé l'attention du Groupe sur les résolutions 2127 (5 décembre 2019) et 2149, dans lesquelles le Conseil de sécurité a demandé au HCDH d'envoyer plus de spécialistes des droits de l'homme dans le pays.

16. Au vu de ces considérations, il appartenait au Gouvernement des droits de l'homme à Genève, qui était au courant de l'ampleur de la crise que connaissait la petite équipe à Bangui, de prendre la décision qui s'imposait de déployer davantage de spécialistes sur le terrain lorsque la situation s'est détériorée et que le Conseil de sécurité a laissé entendre que le BINUCA serait transformé en mission de maintien de la paix à part entière doté de contingents. C'était là un premier signe que le déploiement de soldats de la mission de maintien de la paix en complément des militaires de la force Sangaris aurait pour effet de diluer la structure de direction et de commandement de la mission. Les discussions au sein du Conseil de sécurité étaient suffisantes pour alerter la direction du HCDH que l'arrivée de soldats de maintien de la paix en République centrafricaine exigerait une surveillance adaptée compte tenu de ce qui s'était produit par le passé dans d'autres missions. Pourtant, les moyens humains et financiers nécessaires n'ont pas été prépositionnés dans cet objectif. Il me semble que la direction à Genève devrait assumer ses insuffisances au lieu de chercher à transformer la petite équipe de Bangui en bouc émissaire. Il convient de noter que, lorsque le bureau de Genève a été informé de mon départ imminent de la Section, il n'a pas envoyé de remplaçant, causant un vide à la tête du service.

## 2. Signalement au HCDH et divulgation des faits

17. Le Groupe affirme que le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice n'a pas informé le HCDH lorsque le Représentant spécial n'a pris aucune mesure pour donner suite aux accusations. Par ailleurs, le Groupe laisse entendre que la Section a mis en garde le Représentant spécial contre la divulgation des faits. Cette constatation est totalement fautive pour les raisons qui suivent. Premièrement, le HCDH a été informé dès le début de l'enquête par le truchement de la réunion hebdomadaire de l'Équipe spéciale pour la République centrafricaine organisée par téléconférence sous la présidence chef d'équipe du HCDH à Genève et en présence des différentes composantes du HCDH, dont le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice. Ce fait est important et ne doit pas être négligé. À cet égard, le Groupe ne devrait pas reprocher à un chef de section des droits de l'homme les problèmes de communication qui traversent le HCDH.

18. Deuxièmement, comme le Groupe le reconnaît lui-même, le HCDH a été tenu informé par le rapport spécial du 30 mai, qui rendait déjà compte de deux témoignages accusateurs. De fait, à la demande urgente du HCDH à Genève les mercredi 28 et vendredi 30 mai, ma section, par l'intermédiaire du fonctionnaire qui en assurait alors la responsabilité, a communiqué au HCDH, pour transmission au Département des opérations de maintien de la paix à New York, le rapport accompagné des déclarations des deux enfants accusant de violences sexuelles des militaires de la force Sangaris. Par courriel du 30 mai, mon collègue à New York nous a transmis les conclusions formulées par le Département sur notre rapport. Il convient de noter que le HCDH était fortement préoccupé par le changement de commandement du fait des violations des droits de l'homme mettant en cause les contingents en question. Comme l'a indiqué notre collègue de New York, une version papier du rapport préliminaire a été transmise aux responsables du Département des opérations de maintien de la paix au cours de la réunion de l'équipe spéciale intégrée organisée au niveau des directeurs dans l'après-midi du 30 mai. Dans le rapport de cette réunion, les services du HCDH à New York concluent qu'à ce stade, on ne sait pas trop si le Département des opérations de maintien de la paix examinera la question des droits de l'homme. Le Groupe ne devrait pas masquer le fait que les conclusions préliminaires énoncées dans le rapport spécial du 30 mai, qui mentionnait clairement les violations imputées à des militaires français de la force Sangaris par deux enfants entendus le 20 mai, ont été communiquées aux services du HCDH à Genève et à New York, au Département des opérations de maintien de la paix à New York au niveau des directeurs et au Représentant spécial du Secrétaire général à Bangui. Affirmer le contraire, comme le fait le Groupe, est tout simplement inexact.

19. Par ailleurs, conclure que le HCDH n'a pas été informé est très loin de la vérité. La double subordination hiérarchique requiert que le HCDH et le chef de mission soient avisés en même temps. Fait plus important, le chef d'une composante droits de l'homme n'a pas accès directement au Haut-Commissaire comme semble le soutenir le Groupe, mais rend compte au HCDH par l'intermédiaire du Service de l'Afrique de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. Sur ce point, le Service de l'Afrique, par l'intermédiaire du responsable de secteur géographique, est en copie de toute la correspondance entrante et sortante de la section. Par la suite, le 17 juillet, le rapport a été établi dans sa version définitive et adressé en même temps à la direction de la HCDH et de la MINUSCA non seulement pour engager la procédure de validation mais également pour ouvrir un

dialogue entre les deux entités sur la marche à suivre. Le chef d'équipe du Service de l'Afrique a communiqué le rapport au Chef du Service de l'Afrique ainsi qu'à la Section de la méthodologie, de l'éducation et de la formation et à la Section de l'état de droit et de la démocratie. Le 21 juillet, le Chef du Service de l'Afrique a informé la direction du HCDH que la Section des droits de l'homme et de la justice à Bangui avait établi et transmis pour observations un rapport rendant compte des violations des droits de l'homme commises par les forces internationales en République centrafricaine. Il s'agit là d'un fait essentiel que le Groupe cherche à occulter. Le courriel indiquant que le rapport a été communiqué à la direction de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique devra être rendu public dans un souci de transparence. Les premières observations nous ont été adressées le 21 juillet par la Division de l'état de droit. Les secondes observations nous ont été communiquées le 25 juillet 2015. Je les ai transmises à une spécialiste des droits de l'homme, que j'ai chargée d'établir la version définitive du rapport en tenant compte si nécessaire desdites observations. Celle-ci m'a renvoyé le rapport le 28 juillet 2014. Sur ce point, le Groupe devrait être informé du fait que certains membres de la direction à New York ont reconnu ce qui suit, comme l'a rapporté l'organisation Inner City Press : « *Selon Susana Malcorra, l'enquête de l'ONU a duré trois mois et permis de corroborer les accusations. Lorsque cette conclusion est devenue définitive, elle a remonté la double filière hiérarchique jusqu'au chef de mission en République centrafricaine et jusqu'au HCDH.* » Comment le Groupe peut-il dire que le HCDH n'a pas été informé quand nos responsables à New York affirment à juste titre le contraire?

20. Troisièmement, l'affirmation selon laquelle la Section des droits de l'homme et de la justice aurait déconseillé au Représentant spécial du Secrétaire général de divulguer les accusations est également fautive. De notre côté, le responsable de la Section à Bangui a adressé le rapport au Représentant spécial en appelant son attention sur les conclusions préliminaires. Le courriel mentionné est explicite. La première mesure prise à l'issue de l'enquête a été de rendre compte au Représentant spécial ainsi qu'à la haute direction de la mission et au HCDH (par l'intermédiaire de l'Équipe spéciale) des opérations d'investigation menées et de l'établissement d'un rapport sur les violations des droits de l'homme commises par les forces internationales en République centrafricaine. J'ai cessé d'informer la haute direction de la mission quand j'ai été officiellement déchargé de mes fonctions de spécialiste principal des droits de l'homme, même si, comme on me l'a demandé, j'ai continué à assurer la gestion courante du service jusqu'à ce que le HCDH me trouve un remplaçant. J'ai continué par défaut à m'acquitter de mes fonctions avec passion, intégrité et responsabilité.

21. Les questions de droits de l'homme sont par nature transversales. La mission de protection des enfants appartient à l'UNICEF, c'est pourquoi j'ai tout fait, comme indiqué dans le rapport, pour travailler en collaboration avec le bureau du Fonds à Bangui. Le chef de la mission savait que nous travaillions ensemble dans le cadre du signalement des accusations. Par conséquent, le travail de signalement ne relevait pas d'une seule et unique entité de l'Organisation. Plutôt que de transformer le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice à Bangui en bouc émissaire en lui reprochant son inaction, il me semble beaucoup plus exact de parler de carence institutionnelle, étant donné que personne, du chef de mission à New York en passant par Genève, ne voulait assumer la responsabilité de prendre les

mesures nécessaires étant donné que les accusations mettaient en cause un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

22. Deux autres questions appellent des explications complémentaires : a) le fait de ne pas avoir mis spécifiquement en évidence les accusations portées contre les militaires de la force Sangaris; b) l'établissement du rapport du 17 juillet 2014, qui rend compte des accusations de graves manquements mettant en cause d'autres forces militaires.

23. S'agissant de la première question, la tâche qui était la nôtre était de dresser un état des violations commises en République centrafricaine. Comme nous recueillons de nombreuses accusations de violences sexuelles et autres violations mettant en cause les forces internationales, il a été décidé d'établir un rapport commun. La décision de la haute direction de la mission est très claire : « établir un rapport sur les violations des droits de l'homme commises par les forces internationales ». Or, comme il ressort de la résolution du Conseil de sécurité, les contingents de l'opération Sangaris faisait partie des forces internationales et rien ne justifiait du point de vue des droits de l'homme de distinguer les atteintes commises par la force Sangaris de celles perpétrées par la MISCA. Ces forces partageaient les mêmes bases, menaient des opérations conjointes et mettaient leurs contingents en commun, comme l'avait recommandé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2127 du 5 décembre 2013. Au regard de la situation d'osmose dans laquelle se trouvaient les contingents de la MISCA et ceux de l'opération Sangaris en République centrafricaine conformément à la résolution 2127, il était moralement et professionnellement impossible de viser spécifiquement la force Sangaris. En effet, l'impartialité et la neutralité sont des principes fondamentaux de notre travail et il nous est fortement recommandé d'éviter tout traitement de faveur au profit de tel ou tel groupe. Au surplus, la conclusion du Groupe n'est pas conforme aux normes éthiques de l'Organisation selon lesquelles : « *Dans l'exercice de ses fonctions officielles, le fonctionnaire des Nations Unies agit en toutes circonstances en toute impartialité, objectivité et professionnalisme. Il veille à ce que l'expression de ses opinions et convictions ne compromette ni ne paraisse compromettre l'exercice de ses fonctions ou les intérêts de l'Organisation. Il s'abstient d'agir d'une façon qui puisse donner lieu sans justification à un traitement favorable ou défavorable, qu'il soit réel ou apparent, à l'égard de tels individus, groupes ou intérêts.* »

24. S'agissant de la deuxième question, comme je l'ai dit plus haut, mon équipe a enquêté sur les accusations de manquement portées contre la force Sangaris et d'autres forces militaires, qui toutes faisaient partie des forces internationales non placées sous le commandement de l'ONU. Le Groupe n'a délibérément pas tenu compte du fait que mes fonctions à la tête de la Section avaient officiellement pris fin le 30 juin lorsque j'ai accepté une nouvelle offre et le 9 août lorsque je suis parti en congé dans les foyers. Il incombait à mon successeur de rendre compte de la persistance de ces graves manquements, ainsi que de la création de la mission de maintien de la paix y compris d'une section Déontologie et discipline dont c'est la fonction. Je suis parti en congé dans les foyers en laissant la Section entre les mains d'un responsable, un spécialiste des droits de l'homme (hors classe), en copie de tous les échanges de courriels et chargé de participer aux réunions et au travail de signalement. Pendant mon congé, j'ai également reçu un courriel du HCDH m'informant de la nomination du nouveau directeur de la Division des droits de l'homme et me remerciant de ma contribution en ma qualité de chef de la composante droits de l'homme et justice. Une seule mesure a été prise : le

3 septembre, le Représentant spécial du Secrétaire général a demandé à connaître jusqu'où la mission était allée dans son enquête sur les violences sexuelles et autres violations. La chef de section, tout en reconnaissant que j'avais transmis tous les documents à temps pour informer le siège, a admis qu'elle ne les avait pas regardés. Je suis rentré de congé le 9 septembre, puis je suis parti pour mon nouveau bureau à Kaga Bandoro le 12 septembre. Je n'ai plus entendu parler de cette affaire jusqu'aux révélations publiées dans le quotidien *The Guardian*.

25. Sur ce point, le Groupe me reproche d'avoir manqué à des responsabilités que je n'exerçais plus. À compter du 30 juin, je n'étais plus responsable de la composante droits de l'homme de la mission. La question que devrait se poser le Groupe est : pourquoi le télégramme chiffré n'a-t-il pas été envoyé à New York? Pourquoi le rapport du 17 juillet n'a-t-il donné lieu à aucune mesure et pourquoi la mission n'a-t-elle pas transmis officiellement le rapport à l'Équipe Déontologie et discipline puisque ces contingents faisaient désormais partie de la MINUSCA? Ensuite, comme le Groupe le sait, les normes ethniques disposent clairement que *« les fonctionnaires de l'Organisation maintiendront leur indépendance et ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation »*.

26. En conclusion, les explications qui suivent rendent les secondes constatations et conclusions du Groupe inopérantes en l'espèce. De mai à août 2014, j'ai pris **15 grandes mesures** dans le cadre de l'enquête. On trouvera dans les lignes qui suivent un récapitulatif de ces mesures : 1) sous ma direction, la Section a chargé deux spécialistes des droits de l'homme d'enquêter sur les faits et d'en rendre compte; 2) une réunion interne a été organisée pour arrêter une stratégie d'enquête, qui a notamment consisté à associer l'UNICEF au déroulement de l'enquête (mai 2014); 3) deux cas de violences ont été mentionnés dans le projet de rapport adressé au HCDH pour transmission à New York (30 mai 2014). Le Représentant spécial a été informé de ces deux premiers cas par le responsable de la Section (30 juin-1<sup>er</sup> juillet 2014); 4) un suivi régulier a été assuré par le Chef de la Section au moyen de réunions régulières avec la spécialiste des droits de l'homme (juin 2014); 5) un dialogue sur le déroulement de l'enquête a été organisé entre mes services et le représentant de l'UNICEF, l'équipe de coordination de la sécurité, l'équipe de pays des Nations Unies et les spécialistes de la protection de l'UNICEF; 6) la haute direction de la mission et le HCDH (par le truchement de l'Équipe spéciale) ont été systématiquement informés de l'enquête sur les violations des droits de l'homme mettant en cause les forces internationales déployées en République centrafricaine. La haute direction a été avisée dès que des informations suffisantes et crédibles ont été recueillies (4 juin 2014); 7) le projet de rapport a été établi conformément aux procédures. L'avant-projet de rapport a été établi par un spécialiste des droits de l'homme et le projet par un spécialiste des droits de l'homme (hors classe) avant d'être revu par le spécialiste de la justice (26 juin-15 juillet 2014); 8) le rapport a été revu par le Chef de la Section (15-17 juillet); 9) le rapport a été transmis simultanément à la direction du HCDH et de la MINUSCA (17 juillet 2014). 10) la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique a été informée par l'intermédiaire du Service de l'Afrique du rapport établi par la Section (21 juillet); 11) les observations formulées par le HCDH à Genève ont été intégrées à la version révisée du rapport (21-29 août 2014); 12) une réunion a été organisée

avec les enquêteurs français (4 août 2014); 13) une réunion a été organisée avec l'UNICEF (5 août); 14) des courriels ont été échangés entre Anders, le Représentant spécial et le HCDH; 15) une note a été établie, un télégramme chiffré à l'intention de New York, et partagée avec le HCDH, et une demande d'entretien entre le Représentant spécial et le Haut-Commissaire adressée par le Service de l'Afrique a été transmise (5-6 août).

27. Par ailleurs, les mesures que j'ai prises devraient être appréciées à l'aune du mandat de protection des droits de l'homme confié par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2149. Au cours de l'enquête, ce mandat était, comme il est décrit au paragraphe 4, centré sur la surveillance, le signalement, la prévention et la lutte contre l'impunité.

1) La Section a-t-elle surveillé la situation des droits de l'homme en République centrafricaine? Oui. C'est la raison pour laquelle la Section a été en mesure d'enquêter sur de graves violations des droits de l'homme dans toute la mesure possible compte tenu des moyens limités disponibles. Plusieurs rapports du Secrétaire général témoignent de ces activités de surveillance.

2) La Section a-t-elle expressément enquêté sur les faits dénoncés? Oui. Par l'intermédiaire des spécialistes des droits de l'homme, une enquête en bonne et due forme a été menée avec l'UNICEF de mai à juin 2014.

3) La Section a-t-elle systématiquement signalé les faits dénoncés? Oui. De mai à juillet 2014, des rapports ont été établis et transmis aux hauts responsables (30 juin, 17 juillet) dans le cadre des réunions de l'Équipe spéciale en République centrafricaine du HCDH et avec le Représentant spécial lors des réunions de la haute direction (4 juillet).

4) La Section a-t-elle aidé à identifier et à poursuivre les auteurs ainsi qu'à prévenir de telles violations et atteintes? Tel était l'objectif du rapport du 17 juillet adressé au Représentant spécial et à Genève. À ce moment-là, un dialogue aurait dû s'engager entre le Représentant spécial et le HCDH sur la manière de communiquer ce rapport aux autorités nationales en vue de l'engagement de poursuites. Il n'était pas en mon pouvoir de provoquer un tel dialogue.

28. Le Groupe devrait reconnaître que, de mai à août, j'ai pris 15 grandes mesures et que ma section a mené de nombreuses autres activités dans le cadre de l'enquête. À titre de comparaison, du moment où j'ai quitté mon poste le 9 août jusqu'aux révélations publiées dans le quotidien *The Guardian* (près d'un an), aucune mesure de suivi substantielle n'a été prise par la mission ou par le HCDH.

29. Au vu de ce qui suit, le Groupe ne devrait pas pouvoir conclure à l'abus d'autorité s'il prend en compte les mesures que la Section a prises dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui étaient prescrites par la résolution 2149 et la manière dont l'enquête a été menée. Aux termes des normes éthiques de l'ONU, « l'abus de pouvoir s'entend de l'utilisation abusive d'une position d'influence, de pouvoir ou d'autorité aux dépens d'autrui ». De mai à août 2014, mes collaborateurs ont mené l'enquête sans ingérence de ma part. Je n'ai utilisé aucun pouvoir ni aucune autorité à l'égard de mes subordonnés. Je n'ai jamais rencontré les victimes pour les influencer et je n'ai jamais cherché à altérer le cours des investigations. Quelles sont donc ces tierces parties au détriment desquelles j'aurais abusé de mon autorité?

30. Le rôle positif de la Section devrait être reconnu. Il faut en effet du courage, de la volonté et de la détermination pour mener une telle enquête dans une situation de conflit comme en République centrafricaine. Établir un rapport en deux semaines à la suite de l'enquête est également remarquable compte tenu des ressources limitées qui étaient les nôtres. La Section s'est battue pour que les violations commises par les forces internationales soient examinées par nos chefs à Genève et à New York. Il ne fait aucun doute que le fait d'avoir constaté les violations a fait bouger les choses, comme l'a admis le Haut-Commissaire le 30 mai 2015. C'est le rapport du 17 juillet qui, un an plus tard, a été transmis par l'actuel Haut-Commissaire aux autorités nationales concernées. C'est ce rapport qui a permis au HCDH d'engager un dialogue avec les pays fournisseurs de contingents sur la marche à suivre pour amener les auteurs des violations à répondre de leurs actes.

### **Observations finales**

i) Comme le montrent les passages évoqués, la stratégie du Groupe semble consister à exagérer son rôle afin de mieux protéger les hauts responsables à New York, Genève et Bangui qui n'ont pris les mesures qui s'imposaient. Un grand nombre d'éléments démontrent que toute la filière hiérarchique au sein de la mission (chef de mission, chef de section, conseiller spécial), au HCDH (Service de l'Afrique, Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, bureau de New York), et au Département des opérations de maintien de la paix (équipe spéciale intégrée pour la République centrafricaine, Directeur de la Division Afrique II) a été informée des faits par les trois rapports. Par conséquent, je ne saurais accepter la mise en cause du Groupe, qui tend à transformer en bouc émissaire le Chef de la Section ainsi que la cellule des droits de l'homme qui s'est acquittée des tâches qui lui avaient été prescrites et qui a même élargi le champ de ses investigations aux forces non placées sous le commandement de l'ONU, et ce, dans des circonstances difficiles. Dès lors, ce sont les hauts responsables qui n'ont pas porté les faits à la connaissance des pays concernés qui doivent être sanctionnés. Ce n'est qu'en mai 2015 que les faits ont finalement été signalés lorsque le nouveau Haut-Commissaire a transmis le rapport tel quel au pays fournisseur de contingents concerné.

ii) Il ne fait aucun doute que c'est sous ma direction que cette enquête a été ouverte puis menée à bien dans un esprit d'équipe. Ce travail collectif de signalement et de collaboration avec l'UNICEF a permis de réunir des présomptions de violences sexuelles à l'encontre de soldats français mais aussi d'autres violations contre des contingents placés sous le commandement de l'ONU et des soldats de la MISCA. Sur la base des éléments de preuve recueillis sur le terrain, notre rapport indiquait clairement qui étaient les auteurs.

iii) Le rapport spécial du 30 juin adressé au HCDH pour transmission au Département des opérations de maintien de la paix exposait deux cas d'atteintes sexuelles mettant en cause des soldats français ainsi que d'autres accusations portées contre d'autres contingents. Il ne fait aucun doute que les hauts responsables du HCDH et du Département jusqu'au niveau des directeurs étaient au courant de ce rapport, comme en témoigne la correspondance électronique intervenue entre le HCDH et la mission. On ne saurait minimiser ce fait. Par ailleurs, le HCDH a été tenu informé à tous les stades de l'enquête. Une réunion de l'Équipe spéciale se tenait toutes les

semaines sur la base des informations échangées sur la situation des droits de l'homme dans le pays. Le Groupe ne saurait reprocher au Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice les problèmes de communication du HCDH.

iv) Jusqu'à la fin de notre enquête, l'UNICEF a assuré la protection des enfants. C'est la raison pour laquelle nous avons été en mesure de recueillir leurs témoignages. Les victimes et les témoins ont été mis en danger, non pas par nos actions et nos activités de signalement, mais par celles des enquêteurs français qui sont arrivés munis d'une version non expurgée du rapport contenant le nom des victimes qui n'étaient pas protégées. Pendant toute la durée des investigations jusqu'à l'établissement de la version définitive du rapport, les victimes et les témoins ont été entendus dans la confidentialité par un spécialiste des droits de l'homme et par le personnel de l'UNICEF. En outre, les déclarations des témoins avaient vocation à rester confidentielles jusqu'à l'ouverture d'une enquête judiciaire. Dès lors, la question de la protection des victimes et des témoins était déterminante pour enquêter pas à pas et rencontrer les enfants dans des circonstances sûres en adoptant les protocoles et mesures de sécurité nécessaires. Il appartenait en dernière analyse à la Section et à l'UNICEF de garantir la confidentialité de l'enquête et des déclarations recueillies au nom du principe « ne pas nuire ».

v) La stratégie consistant à minimiser les mesures prises par la Section des droits de l'homme et de la justice et, partant, à protéger les hauts responsables au lieu de saluer le travail d'enquête rigoureux mené sur les faits par l'équipe placée sous ma direction, est évidente, le Groupe n'ayant même pas reconnu qu'aucune mesure crédible n'a été prise pendant les neuf mois qui ont suivi l'établissement du rapport par ma section. Les tentatives faites pour individualiser ma responsabilité dans le cadre d'un travail d'équipe augurent mal du principe d'équité et d'égalité devant la justice et témoignent d'un parti pris et d'une injustice. Un grand nombre d'éléments prouvent au-delà de tout doute que nous avons bien fait notre travail et que j'ai informé nos hauts responsables. Le Groupe ne devrait pas oublier que le Chef de la Section n'est pas le seul conseiller du Représentant spécial.

vi) Le reproche d'abus d'autorité n'est pas tenable et ne rend pas justement et équitablement compte du travail incroyable que nous avons accompli dans le cadre de l'enquête. La Section n'a pas minimisé les faits. Nous avons établi trois rapports en trois mois et avons informé à plusieurs reprises nos hauts responsables. J'en veux pour preuve que ces rapports sont les SEULS documents de l'ONU qui, au bout du compte, ont, d'une part, permis au Haut-Commissaire d'intervenir auprès des pays concernés et au Bureau des services de contrôle interne d'ouvrir une enquête sur les agissements des contingents de la MISCA désormais sous commandement de l'ONU, et, d'autre part, conduit les autorités françaises à diligenter une enquête. Que ce serait-il passé sans ces rapports?

vii) Plus d'une centaine de courriels ont été communiqués au Groupe. Il faudra à un moment donné que ces documents soient rendus publics. Par ailleurs, le Groupe a refusé de reconnaître que, pendant une grande partie de la période en question, j'étais Chef de la Section par défaut, réduit à expédier les affaires courantes. Le 30 juin, j'avais déjà accepté de nouvelles fonctions et un télégramme chiffré a été envoyé au HCDH en vue de me trouver un remplaçant.

**Après mon départ, il appartenait à mon successeur ou au responsable de la Section de mener l'enquête à son terme. Autrement dit, je ne suis pas responsable des neuf mois d'inaction de l'Organisation. Malgré cela, j'ai pris la responsabilité de l'enquête. Aux niveaux technique et tactique, la Section a correctement enquêté sur les faits en cause. C'est au niveau stratégique, à savoir du Représentant spécial, des responsables du Département des opérations de maintien de la paix et du HCDH au Siège, qu'un suivi suffisant n'a pas été assuré. On ne saurait minimiser ce fait.**

31. Dans les circonstances qui prévalaient alors, comme je l'ai amplement expliqué, j'ai pleinement respecté « la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel » en répertoriant les faits survenus au mieux de mes capacités, de mes compétences et de mon intégrité compte tenu de la petite taille de mon équipe sur le terrain. Par ailleurs, la notion d'« abus d'autorité » s'applique davantage au fait d'utiliser sa position d'influence, de pouvoir ou d'autorité aux dépens d'un autre fonctionnaire. Je ne pense pas que mes activités de signalement constituent un abus d'autorité dans la mesure où rien ne prouve que j'ai entravé ou empêché le travail dans ce domaine de mes subordonnés pendant la crise. C'est en équipe que nous avons activement travaillé et mené les investigations préliminaires. Au vu des considérations qui précèdent, je maintiens la réponse et les observations que j'ai déjà formulées et demande au Groupe de revoir son approche ainsi que ses conclusions et de mettre en cause plutôt les échelons hiérarchiques supérieurs, à commencer par le chef de mission et les parties concernées à New York et à Genève, que celui-ci cherche à protéger.

32. Tout en espérant que, dans un souci de transparence, les communications entourant la présente enquête ainsi que mes observations seront rendues publiques, je me réserve le droit de saisir la justice administrative de l'Organisation des Nations Unies.

## **2. Observations du Représentant spécial pour la République centrafricaine et Chef de la MINUSCA**

### **Observations du Représentant spécial du Secrétaire général**

Madame la Présidente,

Je vous remercie de me donner la possibilité de formuler quelques observations sur les éléments du projet de rapport portant sur les actions que j'ai entreprises dans le cadre de mes fonctions de Représentant spécial. Comme je l'ai déjà indiqué dans un précédent message adressé au Groupe d'enquête le 27 octobre 2015, 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 des membres des forces internationales opérant en République centrafricaine.

J'adhère à votre analyse selon laquelle les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles dont est accusée la force Sangaris sont choquants et touchent les plus vulnérables: des enfants déplacés et affamés. J'ai en effet été bouleversé et affligé par cette nouvelle. Je ne peux toutefois pas souscrire à votre conclusion, selon laquelle ma prétendue inaction face aux accusations visant la force Sangaris constitue un abus d'autorité.

Plus précisément, j'estime que mes actes ne sauraient être qualifiés d'abus d'autorité car la responsabilité de réagir était partagée entre la MINUSCA (y compris moi-même en ma qualité de Représentant spécial du Secrétaire général) et le HCDH, conformément à la Politique générale relative aux droits de l'homme dans les opérations de paix et les missions politiques des Nations Unies (par. 41, p. 12, datée du 1<sup>er</sup> septembre 2011). En outre, les directives en vigueur disposent expressément qu'il incombe en premier lieu au HCDH d'enquêter sur les faits d'exploitation et d'atteintes sexuelles susceptibles d'avoir été commis par des soldats ne se trouvant pas sous le commandement de l'ONU.

Dans la mesure où deux enquêtes étaient menées parallèlement par un organe chargé des droits de l'homme et par le Gouvernement français, j'étais convaincu que justice allait être rendue. De surcroît, l'UNICEF a veillé à ce que les victimes reçoivent un soutien psychologique et des soins médicaux et a renforcé ses activités de protection dans les camps de déplacés. J'ai également estimé que les informations recueillies dans le cadre des enquêtes et le renforcement des activités de protection après que ces faits ont été rendus publics auraient un effet dissuasif et empêcheraient que d'autres actes de violence sexuelle ne soient commis.

Respectueusement,

L'ancien Représentant spécial du Secrétaire général

### **3. Observations de la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé**

#### **Réponse de la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé à l'extrait du rapport du Groupe d'enquête externe indépendant**

*3 décembre 2015*

Pour comprendre les événements, il importe de préciser le contexte dans lequel j'ai été informée des faits et y ai donné suite.

En juillet 2014, les quelques renseignements dont je disposais sur ces allégations m'avaient été communiqués lors d'un dîner programmé avec la Directrice générale adjointe de l'UNICEF. Pendant ce dîner, cette dernière m'a informée qu'elle avait reçu un appel du Directeur régional de l'UNICEF en poste à Dakar concernant des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles qu'auraient commis des soldats de la force Sangaris contre des enfants. Les informations étaient lacunaires, le nombre de victimes et leur âge n'étant notamment pas connus, et la Directrice générale adjointe m'avait promis qu'elle me tiendrait informée par écrit une fois qu'elle aurait reçu de plus amples renseignements en provenance du terrain. Je n'ai toutefois jamais rien reçu.

Aucun des rapports trimestriels ou annuels présentés entre juillet 2014 et avril 2015 par l'Équipe spéciale concernant les violations perpétrées contre des enfants au mécanisme de surveillance et de communication de l'information co-présidé, en République centrafricaine, par la MINUSCA et le représentant de l'UNICEF dans le pays, ne fait mention des allégations. En tant que mécanisme officiel de signalement des violations graves commises contre des enfants par des parties au conflit, le mécanisme de surveillance et de communication de l'information aurait dû me transmettre des informations détaillées et vérifiées par l'ONU, notamment sur la nature des violations et l'âge des victimes.

Concernant le rapport annuel du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé, j'avais indiqué au Vice-Secrétaire général et à la Directrice de cabinet que je ne disposais d'aucune information vérifiée sur les allégations pouvant être incluses dans le rapport le 8 mai 2015, et non pas en juin 2015 comme le texte l'indique. Ce n'est qu'après plusieurs tentatives que j'ai pu recevoir des informations élémentaires vérifiées et je n'ai pu obtenir qu'une copie papier strictement confidentielle et caviardée de la transcription des entretiens du 15 mai 2015. Il convient de souligner qu'aucun rapport officiel sur les allégations ne m'a été communiqué à ce jour.

Comme indiqué dans le texte, j'ai signalé les allégations aux autorités françaises, qui m'ont ensuite informée qu'une enquête avait été ouverte. Si j'avais reçu des informations vérifiées sur les violations par les voies officielles appropriées, ou si une entité quelle qu'elle soit m'avait signalé dans l'intervalle que les violations se poursuivaient, j'y aurais donné suite en examinant les mesures supplémentaires qui pouvaient être prises avec l'Équipe spéciale de pays et les autorités françaises. Cela étant, le mécanisme de surveillance et de communication de l'information est tributaire des informations que les équipes spéciales de pays sont chargées de recueillir, de vérifier et de communiquer.

#### **4. Observations du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique**

##### **Observations du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme**

Je souhaiterais faire deux observations sur le texte.

Premièrement, en ce qui concerne mon prétendu manque de communication avec le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice (partie IV, section 1.1, p. 61), je souhaiterais revenir sur l'expression "par écrit" utilisée par le Groupe d'enquête à la fin du paragraphe. J'ai en fait informé oralement le Chef de la Section des droits de l'homme et de la justice que j'avais remis les notes aux autorités françaises.

Deuxièmement, s'agissant de la conclusion du Groupe d'enquête, selon laquelle l'assurance de la mission diplomatique française "aurait dû être confirmée sous une forme plus officielle" (partie IV, section 1.1, p. 61), je conviens que les États Membres devraient pouvoir s'appuyer sur une procédure établie pour donner des assurances de respect du caractère confidentiel des informations qu'ils partagent. Néanmoins, aucune procédure de ce type n'existait alors au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (et, à ma connaissance, aucune n'a été mise en place dans l'intervalle) et la négociation d'un tel acte formel aurait pris du temps, pendant lequel plus de mal aurait pu être causé aux victimes ou à d'autres enfants à ce stade de l'affaire.

## 5. Observations du Haut-Commissaire aux droits de l'homme

Vous trouverez ci-après mes observations concernant les extraits du projet de rapport du Groupe d'enquête qui m'ont été transmis.

N'ayant pas connaissance du contenu, du ton et des conclusions du reste du rapport, en général, mes réponses ne portent que sur les paragraphes qui m'ont été communiqués.

Je vous prie de bien vouloir joindre l'intégralité de mes observations au rapport.

Je tiens tout d'abord à souligner que tout au long de cette affaire c'est la protection des enfants et de leurs droits, ainsi que la responsabilité et l'intégrité du Haut-Commissariat qui ont retenu toute mon attention.

Le Groupe d'enquête a conclu que j'avais une idée "préconçue" des mobiles du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique, ce qui pourrait donner à croire que ma décision de demander l'ouverture d'une enquête était vindicative.

Les actes de violence sexuelle commis par des soldats de la paix qui n'étaient pas placés sous le commandement de l'ONU en République centrafricaine sont odieux. Ayant exercé la fonction de Conseiller du Secrétaire général pour la question du personnel de maintien de la paix des Nations Unies et de l'exploitation et des atteintes sexuelles et ayant assisté en personne à des entretiens menés avec des enfants présumés victimes d'atteintes sexuelles en République démocratique du Congo en 2004, je suis parfaitement conscient de la gravité de ces actes. Sachant à quel point les atteintes sexuelles sont terribles, comment les victimes doivent être protégées et les précautions à prendre pour ce faire, je mesure précisément les dégâts et le danger que peut causer toute divulgation prématurée ou inappropriée de leur identité.

J'ai par conséquent été choqué lorsque, le 6 mars 2015, j'ai appris que l'un des plus hauts directeurs du Haut-Commissariat avait remis un document confidentiel à une mission diplomatique sans avoir au préalable caviardé les noms des enfants présumés victimes qu'il contenait. Bien que nous nous soyons rencontrés jusqu'à trois fois par semaine entre septembre 2014 et mars 2015, il ne m'a jamais fait part du document confidentiel ou des initiatives qu'il avait prises à cet égard. J'ai donc été profondément troublé de constater, pour la deuxième fois en quatre mois, que le directeur en question était soupçonné d'avoir divulgué des informations confidentielles à un État Membre sans avoir consulté au préalable ma prédécesseur.

La première occurrence a eu lieu après la divulgation en ligne de nombreux documents provenant du Ministère des affaires étrangères d'un État Membre et contenant des informations détaillées strictement confidentielles que le même directeur aurait transmises à l'Ambassadeur de cet État pendant deux ans et demi. La communication non autorisée d'informations confidentielles de l'ONU semblait avoir pris le pas sur les droits de l'homme de dizaines de milliers de victimes de l'une des crises mondiales les plus longues et toujours sans issue. Je me suis donc senti obligé de demander une enquête indépendante.

La transmission du document relatif à la République centrafricaine, non caviardé, à des diplomates d'un pays dont les contingents étaient peut-être

impliqués dans des crimes très graves était donc le deuxième incident et laissait présumer que ce type de comportement contraire à la déontologie était récurrent. J'avais la ferme conviction que ce second épisode ne pouvait être ignoré et j'ai par conséquent demandé l'ouverture d'une autre enquête, ce qui ne signifie pas que j'avais décidé "par avance" de l'issue de l'une ou de l'autre de ces enquêtes. Cela étant, j'ai estimé que si les enquêtes révélaient des échanges inappropriés avec des États Membres portant atteinte aux droits de l'homme des victimes, le principe de responsabilité devait être appliqué. Le Haut-Commissariat demande souvent que ce principe soit respecté et j'étais et suis toujours d'avis qu'il ne devrait pas être ignoré lorsqu'une information porte à croire qu'un haut fonctionnaire de l'ONU a eu un comportement contraire à la déontologie.

Dans le cas du deuxième épisode, je savais que sans la mise en place des garanties judiciaires nécessaires, la sécurité des enfants ne serait que davantage mise en péril. Compte tenu de sa longue expérience dans le domaine des droits de l'homme, le directeur aurait également dû savoir, qu'avant de divulguer les noms à toute autorité non judiciaire, les victimes présumées devaient donner leur consentement "éclairé", ce qui, dans la mesure où il s'agissait d'enfants, était pour ainsi dire impossible.

En divulguant les noms des enfants et des enquêteurs dans ce cas particulier, le directeur a violé le principe « *primum non nocere* » (« surtout ne pas nuire »), énoncé dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2007/6 et applicable à toute information confidentielle maniée par le système des Nations Unies, lequel doit guider toutes les activités de l'ONU.

Il est d'autant plus consternant que, quelques jours à peine après la suspension du directeur, une personne qui cherchait apparemment à le défendre a révélé à la presse et à d'autres entités, le document dans lequel les noms des enfants n'avaient une fois encore pas été caviardés, augmentant sensiblement le risque qu'ils soient exposés au public et soient encore plus mis en danger par les auteurs des atteintes sexuelles ou par les membres de leur propre communauté.

J'ai également été troublé de constater que certains médias couvrant cette affaire ont parfois tenté de mettre en cause l'intégrité de la spécialiste des droits de l'homme qui avait été la première à avoir vent des soupçons d'atteintes sexuelles contre des enfants et qui avait mené une enquête exhaustive sur cette affaire et établi un résumé des entretiens, lequel avait ensuite été transmis, sans qu'il soit expurgé au préalable et sans qu'elle le sache, à la mission diplomatique en question par son plus haut supérieur hiérarchique.

J'estime que sa conduite a été irréprochable tout au long de l'affaire et je tiens à ce qu'il en soit pris acte. Elle a diligemment donné suite aux graves allégations, discrètement interrogé les enfants et pris toutes les mesures nécessaires pour les protéger, tout en consignait l'atrocité des atteintes. Je regrette que son nom ait été divulgué lorsque le document interne qu'elle avait établi a été malencontreusement rendu public. S'il y a bien une héroïne dans cette affaire, c'est elle.

Si le directeur en question avait montré ce document confidentiel à la Haut-Commissaire en juillet 2014, la procédure appropriée consistant à caviarder les noms avant de transmettre le document aux autorités judiciaires compétentes aurait été suivie et les enfants n'auraient pas été mis davantage en danger.

Le Directeur a reçu le document confidentiel le 15 juillet 2014 ou aux alentours de cette date et l'a transmis, non caviardé et avant la fin du mois à la mission diplomatique en question. Ce n'est qu'une semaine après que des enquêteurs nationaux ont été envoyés à Bangui et ont contacté des membres du personnel de l'ONU sur le terrain, leur révélant que le directeur leur avait remis le document contenant les noms des enfants et des enquêteurs, que ce dernier a informé la Haut-Commissaire adjointe qu'il avait porté le document à la connaissance de la mission en question.

Le directeur n'a jamais demandé de conseils ou d'instructions à l'ancienne Haut-Commissaire entre le moment où il a reçu le document confidentiel et le moment où il l'a envoyé à la mission diplomatique. Ce comportement est difficile à comprendre, étant donné que mon prédécesseur a contribué pour beaucoup, tout au long de sa carrière, à renforcer la responsabilité en cas de viol ou d'acte de violence sexuelle.

Le directeur ne s'est par conséquent jamais heurté à une opposition interne de la part de ses supérieurs sur la procédure à suivre par le siège du HCDH pour informer les autorités compétentes avant qu'il ne remette lui-même le document, car il n'a jamais envisagé cette possibilité. S'il avait informé la Haut-Commissaire à ce moment-là, comme il l'aurait dû, elle aurait pu porter directement l'affaire à l'attention des plus hautes autorités judiciaires sans compromettre la sécurité des enfants et des enquêteurs concernés. Il ne s'agissait après tout pas d'une petite affaire.

Non seulement les accusations d'exploitation et d'atteintes sexuelles contre des enfants en République centrafricaine visant des soldats qui ne se trouvaient pas sous le commandement de l'ONU ont attiré l'attention des médias du monde entier (qui ont présenté l'affaire comme un scandale onusien), mais elles ont aussi débouché sur la création de ce Groupe d'enquête par le Secrétaire général. Le directeur concerné n'a toutefois pas jugé l'affaire suffisamment importante pour informer la Haut-Commissaire à l'époque, qui se trouvait pourtant à Genève et y est restée près de trois semaines avant qu'il ne mentionne certains de ses actes à la Haut-Commissaire adjointe le 6 août 2014. Il ne m'a pas non plus informé de ces terribles allégations lorsque j'ai pris mes fonctions de Haut-Commissaire, et n'a pas demandé à ce que j'intervienne pour veiller à ce que l'État en question y donne effectivement suite. La question qu'il convient de se poser est celle-ci : quelle affaire peut-on considérer comme suffisamment important pour être digne d'être signalée au Haut-Commissaire, si ce n'est celle-ci?

J'attends avec intérêt la publication du rapport du Groupe d'enquête. Les enquêtes sur les atteintes sexuelles doivent être menées plus efficacement et les responsables de ces crimes parmi les plus abjects doivent être punis. Les enfants victimes doivent toujours être au centre de nos préoccupations.

## 6. Observations de la Directrice de cabinet du Secrétaire général

### **Réponse à la demande d'observations écrites sur les conclusions préliminaires du Groupe d'enquête externe indépendant, sur la suite donnée par l'ONU aux allégations d'atteintes sexuelles commises par des membres de contingents étrangers ne se trouvant pas sous le commandement de l'ONU en République centrafricaine**

J'ai l'honneur de me référer à la communication datée du 5 novembre 2015, qui me permet de soumettre des observations écrites sur certaines des conclusions préliminaires du Groupe d'enquête. Je souhaite en particulier revenir sur la conclusion selon laquelle ma décision de convoquer une réunion entre le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et d'autres hauts fonctionnaires de l'ONU, notamment la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et la Directrice du Bureau de la déontologie, pouvait être source de problèmes et était, « *rétrospectivement [...] malavisée* ».

Les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles qui auraient été commis contre des mineurs, sur lesquels porte l'examen du Groupe d'enquête indépendant, font partie des crimes les plus graves pouvant être perpétrés contre des personnes déjà vulnérables et en danger en temps de conflit ou après un conflit. Ce fait était et demeure au centre de toutes les actions que j'ai entreprises et que j'entreprends en ma qualité de Directrice de cabinet.

En ce qui concerne la réunion mentionnée dans votre communication, à laquelle je n'ai pas participé, j'ai été contacté à la mi-mars 2015 par le Haut-Commissaire; q celui-ci m'a fait part d'un problème que nous avons tous deux considéré comme grave et sensible, et pour lequel il avait besoin de conseils concernant les protocoles, règles et règlements applicables. Alors que le Haut-Commissaire participait à un séminaire-retraite à Turin, où de nombreux hauts fonctionnaires étaient présents, il me semblait approprié qu'il s'adresse aux bureaux compétents ayant l'expérience et les connaissances techniques voulues du cadre institutionnel applicable pour le conseiller sur les moyens d'action possibles, à savoir: le Bureau de la déontologie, le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau des services de contrôle interne. Comme le montrent les courriels que j'ai transmis au Groupe d'enquête, j'ai adressé un message à la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines et à la Directrice du Bureau de la déontologie, dans lequel j'ai indiqué que le Haut-Commissaire les contacterait pour leur demander de l'aide et des conseils. Dans un autre message, j'ai informé la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne que le Haut-Commissaire la contacterait pour l'entretenir d'un problème délicat et urgent.

Une partie de mes fonctions de Directrice de cabinet consiste souvent à faciliter le dialogue et un échange d'informations utile et efficace entre les hauts responsables de l'Organisation afin que les décisions qui conviennent puissent être prises rapidement. En l'espèce, j'étais consciente du caractère sensible de l'affaire, étant donné qu'elle concernait une divulgation d'informations qui risquait d'exposer les victimes à un plus grand danger et qui pouvait être constitutive d'une violation

des procédures de l'ONU. Il fallait donc fournir au Haut-Commissaire les conseils techniques nécessaires pour s'assurer que cette affaire soit dûment traitée de manière exhaustive. Cela étant, j'ai également tenu compte des rôles et responsabilités des fonctionnaires concernés en aidant le Haut-Commissaire à obtenir ces conseils. Par conséquent, mes actes reposaient également sur le principe que les échanges de chacun de ces fonctionnaires et leurs conseils seraient fondés sur leur jugement professionnel et s'inscriraient dans le cadre de leurs rôles et mandats respectifs, y compris les limitations qui en découlent.

Les conclusions préliminaires du Groupe d'enquête mettent en lumière la relation conflictuelle qui peut prévaloir entre le rôle de conseiller de certains hauts fonctionnaires auprès des hauts responsables et d'autres aspects de leurs fonctions. Je comprends donc que ces événements aient pu être mal interprétés. Dans le cas du Bureau des services de contrôle interne, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit avait fait des observations dans son dernier rapport à l'Assemblée générale, sur ce qu'il qualifiait de "tension intrinsèque" et recommandé l'élaboration de directives et procédures à suivre en cas d'avis donné à l'administration et de déclarations qui concernent des situations susceptibles de faire l'objet d'un contrôle ou d'une investigation (A/70/287, par. 57).

Les conclusions préliminaires du Groupe d'enquête montrent également qu'une clarification est nécessaire dans ce domaine.

Pour conclure, je tiens à féliciter le Groupe d'enquête pour ses travaux et, en ce qui concerne les conclusions préliminaires qui m'ont été transmises, je le remercie d'avoir mis en lumière une question qui mérite d'être étudiée avec attention et qui requiert la mise en place de procédures plus claires.

Le 12 novembre 2015

## 7. Observations de la Directrice du Bureau de la déontologie

### **Déclaration de l'ancienne Directrice du Bureau de la déontologie en réponse au projet de rapport du 5 novembre 2015 établi par le Groupe chargé d'enquêter en République centrafricaine**

**Datée du 12 novembre 2015**

Vous avez eu l'obligeance de m'accorder la possibilité de soumettre des observations devant être jointes au rapport du Groupe d'enquête indépendant sur la suite donnée par l'ONU aux allégations d'atteintes sexuelles commises par des membres de contingents étrangers ne se trouvant pas sous le commandement de l'ONU en République centrafricaine.

J'accueille avec satisfaction votre conclusion, selon laquelle je n'ai pas abusé de mon autorité. Néanmoins, je tiens à présenter certains faits et apporter des clarifications qui me semblent essentiels pour pleinement comprendre ce qui s'est passé.

J'ai occupé la fonction de Directrice du Bureau de la déontologie du 19 juillet 2010 au 3 août 2015.

En 2006, le Secrétaire général a créé le Bureau de la déontologie, doté d'un statut indépendant. Conformément à son mandat, le Bureau ne peut ni représenter l'administration ni défendre ou représenter des membres du personnel. Sa principale mission est d'aider le Secrétaire général à asseoir le respect de la déontologie dans l'Organisation. Le Directeur relève directement du Secrétaire général.

Le Bureau de la déontologie offre ses services à tout membre du personnel, quelle que soit sa classe. Il est notamment chargé de mettre en application la Circulaire du Secrétaire général relative à la protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés (ST/SGB/2005/21); de donner confidentiellement des conseils sur les règles de déontologie; d'administrer le dispositif de transparence financière de l'Organisation; de dispenser des formations et de publier des communications sur la déontologie chaque année; et de donner des conseils sur les directives et pratiques.

Aucune des fonctions prévues par le mandat du Bureau de la déontologie ne prime sur les autres et la distinction entre ces cinq fonctions, certes complètement différentes, est floue. Le Bureau est fréquemment amené à donner des interprétations ou des conseils au personnel et à l'administration sur les règles et règlements de l'ONU relatifs à la conduite du personnel, en particulier sur la circulaire susmentionnée.

Au cours de l'affaire, le Bureau de la déontologie a été appelé à exercer deux de ses fonctions: donner un avis confidentiel en matière déontologique et appliquer les directives en matière de protection contre les représailles prévues par la Circulaire (ci-après dénommées "les Directives"). Le Bureau donne souvent des conseils aussi bien à des membres du personnel qu'à des responsables sur la manière dont les Directives peuvent être appliquées et sur les modes de prévention des représailles. Sur le plan pratique comme moral, il incombe au Bureau de la

déontologie de prévenir les atteintes sur le lieu de travail, notamment les représailles, plutôt que de s'employer uniquement à pallier leurs effets néfastes.

Conformément aux Directives, les personnes visées par la Circulaire peuvent demander une protection contre d'éventuelles représailles en déposant une plainte écrite auprès du Bureau de la déontologie. L'auteur de la plainte fournit généralement des informations tendant à prouver qu'il s'est livré à l'une des trois activités protégées, à savoir: 1) la dénonciation d'un manquement par la voie des mécanismes internes; 2) la collaboration à un audit interne; 3) le fait d'avoir été interrogé dans le cadre d'une enquête interne. Il est en outre tenu de prouver qu'il a subi une forme ou une autre de représailles sur son lieu de travail du fait et à la suite d'une activité protégée.

Cela étant, les Directives prévoient également des possibilités limitées de dénoncer un manquement sans passer par la voie des mécanismes internes de l'ONU. Conformément à la section 4 de la Circulaire, pourra bénéficier d'une protection contre d'éventuelles représailles quiconque dénonce un manquement à une entité étrangère aux mécanismes internes institués à cet effet, si les conditions requises sont réunies. Cette exception assortie de restrictions permet aux membres du personnel de revendiquer le statut de lanceur d'alerte sans avoir à épuiser auparavant les voies de signalement internes prévues par le Secrétaire général sous l'autorité de l'Assemblée générale. Sous certaines conditions énoncées dans les Directives, le recours à un mécanisme externe de dénonciation d'un manquement (alerte à l'extérieur) peut être considéré comme une activité protégée à des fins de protection contre d'éventuelles représailles.

Le Groupe d'enquête a mis en cause ma participation à deux réunions tenues le 20 mars et le 8 avril 2015, ainsi que les initiatives que j'ai prises à ces occasions. Il indique qu'il aurait été préférable que je me récuse et refuse de participer à la deuxième réunion et que je quitte la première dès l'annonce de son ordre du jour par les participants. Il estime que ma participation aux deux réunions pouvait constituer un conflit d'intérêts potentiel, pour conclure finalement qu'"aucun conflit d'intérêts ne s'est matérialisé".

Je me permets de faire valoir que le Groupe d'enquête fait erreur lorsqu'il évoque un conflit d'intérêt potentiel. La question pour le Bureau de la déontologie était essentiellement de déterminer si un ou plusieurs membres du personnel de l'ONU avaient eu recours à un mécanisme externe pour dénoncer le manquement plutôt qu'à l'un des quatre mécanismes officiels institués à cet effet par l'ONU, auquel cas les conditions énoncées à la section 4 de la Circulaire doivent être réunies pour bénéficier d'une protection. Conformément à son mandat, le Bureau a été amené à conseiller deux membres de l'administration et certains fonctionnaires du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur l'applicabilité des Directives en fonction des faits qui, à l'époque des deux réunions, n'étaient certainement pas clairs.

Je souhaiterais qu'il soit tenu compte de ce qui suit dans le rapport:

Le 19 mars 2015, j'ai reçu un courriel de la Directrice de cabinet me demandant de fournir des conseils déontologiques au Haut-Commissaire aux droits de l'homme concernant une affaire urgente. Je n'ai été informée ni de la nature des conseils demandés, ni de la personne ou du sujet concernés. Comme l'a conclu le Groupe d'enquête, il m'était impossible de prévoir ou de connaître à l'avance l'objet de la discussion. Dans la mesure où la Directrice de cabinet représente le

Secrétaire général, il aurait été particulièrement déplacé de refuser de participer à cette discussion urgente.

Le 20 mars 2015, je me suis réunie avec le Haut-Commissaire, la Haut-Commissaire adjointe, la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines et la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne. Après une présentation longue et confuse du Haut-Commissaire et de son adjointe, il était évident que l'administration devait recueillir des faits essentiels sur le comportement de certains fonctionnaires des Nations Unies en lien avec un rapport émanant d'un organisme des droits de l'homme relatif à des actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles qui auraient été commis au Mali ou en République centrafricaine. Immédiatement après la réunion, j'ai contacté mes collègues du Bureau de la déontologie à New York pour qu'ils m'envoient par courriel le texte de la section 4 de la Circulaire du Secrétaire général 2005/21 afin que je puisse donner un avis en matière de déontologie et déterminer comment les Directives pouvaient s'appliquer aux fonctionnaires soupçonnés d'être impliqués. Pendant la réunion du 20 mars 2015, plusieurs noms ou titres de personnes soupçonnées d'avoir joué un rôle dans cette affaire ont été mentionnés. Le fonctionnaire de classe D-2 dont les décisions et les actes étaient au centre de toute cette crise n'était pas le seul objet de la réunion.

Le 23 mars 2015, j'ai participé avec la Directrice de cabinet à une réunion, pendant laquelle elle a été informée de la teneur des discussions qui avaient eu lieu le vendredi précédent. Des représentants du Cabinet du Secrétaire général et du Bureau de la gestion des ressources humaines étaient également présents. À l'issue de cette réunion, il a été convenu que l'administration rassemblerait les déclarations écrites du Haut-Commissaire, de la Haut-Commissaire adjointe et d'autres fonctionnaires qui avaient eu directement connaissance du rapport en question et qui savaient comment et quand il avait été communiqué tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU. J'ai accepté de contacter une certaine personne pour m'assurer qu'elle connaissait la politique de l'ONU en matière de protection contre les représailles, la procédure de dépôt d'une plainte faisant état de représailles auprès du Bureau de la déontologie et les conditions dans lesquelles la section 4 (relative à la protection des lanceurs d'alerte à l'extérieur) pouvait s'appliquer.

Avant que j'aie pu lui parler, cette personne m'a envoyé un courriel le 24 mars 2015, dans lequel elle me demandait de la contacter. En réponse à sa demande, le Bureau de la déontologie lui a fourni des conseils déontologiques en toute confidentialité conformément aux Directives. Le 30 mars 2015, cette personne a envoyé un courriel à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et au Bureau de la déontologie, auquel elle a joint une déclaration écrite concernant les suites données aux signalements d'actes pédophiles en République centrafricaine. Elle a indiqué qu'elle transmettait cette déclaration à la demande de la Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme. Malgré les conseils donnés à cette personne sur ses droits au titre des Directives elle n'a pas déposé de plainte écrite auprès du Bureau de la déontologie en vue de bénéficier d'une protection contre d'éventuelles représailles ni à cette époque, ni plus tard à ma connaissance.

Le 31 mars 2015, je me suis entretenue avec le Haut-Commissaire sur les déclarations écrites qui avaient été demandées. Nous avons discuté de la confusion qui persistait quant à la question de savoir si les faits s'étaient produits au Mali ou en République centrafricaine et à la façon dont les Directives pouvaient s'appliquer aux différents fonctionnaires concernés, notamment au fonctionnaire de classe D-2.

J'ai demandé au Haut-Commissaire s'il avait envisagé d'autres options que celle de saisir le Bureau des services de contrôle interne pour qu'il mène une enquête, ce qui pouvait avoir des conséquences négatives sur la carrière de certains et être perçu comme des représailles. Le Haut-Commissaire a fait part des préoccupations que continuaient de lui inspirer les fuites d'informations confidentielles émanant du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

Le 8 avril 2015, j'ai assisté à une réunion avec le Haut-Commissaire, la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines et un représentant du Cabinet du Secrétaire général. L'administration a examiné plusieurs mesures pouvant être prises, compte tenu des renseignements figurant dans les déclarations qu'elle avait recueillies auprès des personnes disposant d'informations utiles. La Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne a fait le point sur une enquête interne précédemment menée au sujet d'un fonctionnaire concerné. On m'a demandé d'expliquer comment les Directives pouvaient s'appliquer, en particulier les mécanismes externes de dénonciation de manquements (SGB/2005/21, section 4). J'ai fait observer que des questions restaient sans réponse, notamment en ce qui concernait la transmission du rapport sur les violations des droits de l'homme commises en République centrafricaine au sein de la hiérarchie du Haut-Commissariat, la date de ces discussions ou réunions et sur quand ce rapport avait été transmis à l'extérieur et à qui..

Conformément à la section 4 de la Circulaire, l'épuisement des mécanismes de recours internes est l'un des critères autorisant le signalement à une entité externe. Si, dans les déclarations recueillies par l'administration, il avait été indiqué que le fonctionnaire de classe D-2 avait fait part de ses préoccupations concernant les soupçons d'exploitation et d'atteintes sexuelles et avait immédiatement transmis le rapport relatif aux violations des droits de l'homme à ses supérieurs hiérarchiques *avant* de le soumettre à une entité externe à l'Organisation, les mesures disciplinaires qui ont par la suite été prises contre lui touchant son salaire et ses conditions d'emploi au Haut-Commissariat pourraient être qualifiées de représailles au titre des Directives. Par conséquent, il importait et il importe toujours de connaître la nature et la chronologie des actes de cette personne et des actions entreprises parallèlement par ses supérieurs hiérarchiques aux fins de l'application des Directives. En effet, l'application de la section 4 de la Circulaire doit reposer sur des faits bien précis. Si cette disposition s'applique en l'espèce, cela sera un cas sans précédent pour l'ONU.

Bien que la réunion tenue le 8 avril ait permis de déterminer certaines des décisions que pouvait prendre l'administration, aucune décision n'a été annoncée à la fin de la réunion.

Le 9 avril 2015, j'ai écrit au Haut-Commissaire, à la Directrice de cabinet et à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, afin de les engager à faire preuve de prudence avant d'ouvrir une enquête interne sur la conduite de cette personne. J'ai suggéré au Haut-Commissaire de recueillir des informations supplémentaires avant de décider de saisir le Bureau des services de contrôle interne. J'ai appris par la suite que l'administration avait déjà pris la décision de saisir le Bureau des services de contrôle interne pour qu'il mène une enquête sur les éventuels manquements avant même que j'aie envoyé ce courriel. Par conséquent, il n'a pas été tenu compte de mes conseils avant que l'administration ne prenne sa décision.

Le Bureau de la déontologie devait en priorité déterminer si le fonctionnaire de classe D-2 pouvait être considéré comme un lanceur d'alerte au titre des Directives. S'il avait été confirmé dans les déclarations écrites que cette personne avait satisfait à ses obligations en matière de signalement interne ou aux conditions requises pour pouvoir signaler les faits à une entité externe, le Bureau de la déontologie aurait été en mesure de conseiller l'administration et cette personne comme il se devait. Le conseil que j'ai donné à l'administration était de faire preuve de prudence avant de saisir le Bureau des services de contrôle interne pour qu'il mène une enquête.

Je me permets d'exprimer mon désaccord sur la conclusion du Groupe d'enquête selon laquelle ma conduite a placé le Bureau de la déontologie en situation de conflit d'intérêts potentiel. Conformément au Règlement et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies, "il y a conflit d'intérêts lorsque, du fait de quelque action ou omission de sa part, l'intérêt personnel du fonctionnaire vient nuire à l'exercice de ses fonctions ou à l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international. Or, rien n'a, à aucun moment, pu être légitimement invoqué pour laisser croire que mon intérêt personnel était venu nuire à l'exercice de mes fonctions. En effet, la conclusion du Groupe d'enquête à cet égard semble fondée sur son opinion selon laquelle il existe un conflit inhérent au mandat du Bureau pour ce qui est des rôles et devoirs qui lui ont été conférés.

Le Groupe doit admettre que les conflits d'intérêts personnels et les conflits de fonctions ou de rôles diffèrent considérablement. Il ne peut y avoir conflit d'intérêts en l'absence de preuve confirmant que j'ai fait passer mon intérêt personnel ou privé avant celui de l'Organisation en violation du serment professionnel que j'ai prêté. Un conflit de rôles soulève, en revanche, la question de savoir si les mandats qui ont été confiés au Bureau de la déontologie peuvent être exécutés sans contradiction. Un conflit de rôles n'est pas un conflit d'intérêts personnel.

Comme pour tous les fonctionnaires de l'ONU, il est essentiel de respecter le mandat et le rôle de l'entité concernée pour en assurer la bonne marche. En l'espèce, le Secrétaire général a demandé au Bureau de la déontologie de s'acquitter de son mandat, tel que défini dans la circulaire ST/SGB/2005/22, qui comprend la fourniture de conseils confidentiels en matière de déontologie et l'application de la politique de protection contre les représailles.

Dans le domaine de la déontologie et du respect des règles à l'échelle de l'Organisation, on n'ignore pas qu'un bureau de la déontologie indépendant peut être appelé à répondre à des demandes complexes. Le Bureau fait de son mieux pour tenter de mettre fin aux controverses et fournir des conseils déontologiques dans des situations difficiles. Dans le cadre de la fourniture de conseils confidentiels en matière de déontologie, il faut tenir compte de toutes les dispositions du Règlement et Statut du personnel de l'ONU relatives à la conduite du personnel, y compris des Directives relatives à la protection contre les représailles. Je me permets de souligner que le Bureau de la déontologie s'est dûment acquitté de son mandat en l'espèce et qu'aucun conflit n'a été à signaler, même potentiel, relevant du Règlement et du Statut du personnel de l'ONU.

Si le Groupe d'enquête estime qu'il existe une forme de conflit de rôles inhérent au mandat du Bureau de la déontologie, il devrait faire directement part de ses préoccupations au Secrétaire général et à l'Assemblée générale.

Le fait que les membres du Groupe d'enquête auraient, rétrospectivement, pris des décisions différentes montre combien il est utile d'avoir le temps, le recul, les informations et le luxe de pouvoir mener une réflexion, ce qui, sur le moment, n'était pas le cas. Pour ce faire, il a fallu attendre plusieurs mois après que des réunions importantes se sont tenues et que l'administration a pris des décisions concernant l'affaire dans son ensemble. La suite a montré que les décisions qui ont été prises auraient certes été différentes, mais elles ne peuvent être qualifiées d'abus d'autorité ou de conflit d'intérêts personnel.

## 8. Observations de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne

### **Observations formulées en réponse aux conclusions défavorables du Groupe chargé de l'examen extérieur indépendant concernant la République centrafricaine au sujet de mon rôle dans cette affaire en mon ancienne qualité de Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne**

Je me félicite de l'occasion qui m'est donnée de répondre aux observations du Groupe concernant mon rôle dans la suite donnée aux allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles en République centrafricaine sur lesquelles le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a enquêté.

Je répondrai à chacune des observations formulées dans la communication que m'a adressée la présidente du Groupe en date du 26 octobre 2015.

#### **Observation n° 1 du Groupe**

**« Votre décision de participer aux réunions du 20 mars 2015 et du 8 avril 2015 a retenu fortement l'attention du Groupe parce qu'en votre qualité de chef du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), vous saviez ou vous auriez dû prévoir que ces réunions avaient pour objet de conseiller le Haut-Commissaire au sujet de la conduite du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique. »**

**Réponse :** J'ai reçu le 19 mars un courriel de la Directrice de Cabinet du Secrétaire général m'informant que le Haut-Commissaire me contacterait le lendemain et qu'il y avait « des faits nouveaux concernant le fonctionnaire qui a fait l'objet d'une enquête du BSCI. Très délicat et urgent. »

Le mandat confié par l'Assemblée générale au BSCI dans sa résolution A/RES/48/218 B du 12 août 1994 dispose que le BSCI « a pour objet d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne pour ce qui est des ressources et du personnel de l'Organisation ». Le paragraphe 5 d) de cette résolution précise que l'une des modalités selon lesquelles cette aide sera apportée au Secrétaire général est d'offrir « appui et conseils à l'administration », et notamment aux « directeurs de programme, sur la manière d'exercer leurs fonctions avec efficacité ». La circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 du 7 septembre 1994, relative à la *Création du Bureau des services de contrôle interne*, reprend cette modalité mot pour mot dans sa section V intitulée *Appui et conseils à l'administration*. Enfin, la section 3.2 de la ST/SGB/2002/7, relative à l'*Organisation du Bureau des services de contrôle interne*, déclare expressément que l'une de mes attributions est de « conseille[r] le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires de l'Organisation sur les questions de contrôle ».

Par conséquent, il n'était pas seulement approprié de ma part et conforme à mon mandat, il était en fait exigé de moi que je participe à la réunion du 20 mars comme me l'avait demandé le Haut-Commissaire et que je lui fournisse des conseils sur la manière d'exercer ses fonctions avec efficacité et sur les questions de contrôle, que je sache ou non quel était l'objet exact de cette réunion; m'abstenir

d'y assister aurait représenté un manquement aux devoirs de ma charge. De même, ma participation à la réunion du 8 avril avec la Directrice de Cabinet du Secrétaire général avec le même ordre du jour était un devoir de ma charge. De plus, la section II.3 de la circulaire ST/SGB/273 dispose que « le Bureau [BSCI] peut agir à la demande du Secrétaire général, mais rien ne lui interdit de le faire de son propre chef, dans le cadre de sa mission ». Une demande faite par la Directrice de Cabinet du Secrétaire général au nom du Secrétaire général équivaut à une demande du Secrétaire général.

#### **Observation n° 2 du Groupe**

**« Votre participation à ces réunions compromettait, par le fait même, votre indépendance par rapport aux affaires impliquant le Directeur qui allaient être soumises à vos services par le Haut-Commissaire. »**

**Réponse :** La participation à des réunions pour conseiller la haute direction ne compromet pas l'indépendance opérationnelle par rapport aux décisions qui pourraient être prises par la suite sur l'un ou l'autre des sujets discutés pendant ces réunions. En effet, si la fonction de conseil est basée sur les seules informations qui ont été communiquées, la fonction de vérification (y compris les audits et les enquêtes) est toujours basée sur des preuves suffisantes.

À la réunion du 20 mars, mon rôle était de conseiller le Haut-Commissaire sur le point de savoir si l'affaire en cause justifiait que le BSCI en soit saisi, et à la réunion du 8 avril mon rôle était de même de conseiller la Directrice de Cabinet. L'« affaire » alléguée était la prétendue communication induite d'un rapport confidentiel sur les droits de l'homme qui, en raison d'un prétendu manquement aux règles en la matière, notamment en ce qui concerne le caviardage des noms et la transmission officielle de documents, exposait les personnes nommées dans ce rapport ainsi que l'Organisation à des risques graves.

Abstraction faite de ma participation à ces réunions, ma décision d'ouvrir une enquête sur l'affaire a été prise en dehors des réunions, en toute indépendance et objectivité, et sur le fondement des deux critères suivants :

- i) L'affaire en cause était-elle de la compétence et de la juridiction du BSCI? et
- ii) La conduite en cause, si elle était prouvée, constituait-elle une faute grave et/ou exposait-elle l'Organisation à un risque important?

De plus, j'ai examiné si les informations fournies (c'est-à-dire les faits à l'appui de l'allégation) étaient crédibles.

Il est devenu manifeste au cours de la première réunion que si les deux critères semblaient remplis, les faits tels qu'ils étaient présentés à l'époque n'étaient pas suffisamment clairs et précis pour être crédibles, puisqu'il subsistait une certaine confusion sur le lieu où s'étaient déroulés les événements décrits dans le rapport prétendument « fuité » et sur la question de savoir s'ils impliquaient des soldats de la paix de l'ONU.

À cela s'ajoutait que l'individu mis en cause par cette allégation de faute était présenté comme quelqu'un qui prétendait avoir droit à la protection due aux lanceurs d'alerte et qui menaçait de saisir la presse si une enquête était ouverte sur sa conduite. Or il existait une instance interne habilitée à accorder cette protection

– le Bureau de la déontologie –, et l'intéressé s'était apparemment abstenu de la saisir.

Recevoir une allégation de faute, que ce soit au cours d'une réunion ou par un autre moyen, ne crée pas un conflit d'intérêts aux fins de la décision d'ouvrir une enquête et ne compromet pas la conduite ou les conclusions de cette enquête. Une allégation est fondamentalement une demande émanant de quelqu'un, et les enquêtes elles-mêmes aboutissent souvent à exonérer la personne visée des allégations à son encontre.

### **Observation n° 3 du Groupe**

**« Votre décision ultérieure de faire exception à la pratique habituelle a privé le Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique de la protection que lui aurait assurée un processus indépendant et cohérent de réception, d'enregistrement et d'examen de la demande d'ouverture d'une enquête formulée par le Haut-Commissaire et l'a indûment exposé à une mesure injustifiée de suspension de ses fonctions. »**

**Réponse :** La Secrétaire générale adjointe est la cheffe du BSCI et, en cette qualité, elle est responsable de l'ensemble des activités du Bureau. Les circulaires du Secrétaire général ST/SGB/273 et ST/SGB/2002/7 lui confèrent le pouvoir de diligenter une enquête, et il n'y a rien dans les procédures internes du BSCI, y compris les procédures de tri des dossiers de la Division des investigations, qui lui enlève ce pouvoir.

Il n'était pas inhabituel que je sois saisie directement de dénonciations ou d'allégations de faute émanées de hauts fonctionnaires de mon niveau hiérarchique ou d'un niveau supérieur, et rien dans mon mandat ne fait obstacle à ce genre de saisine directe. Le Secrétariat de l'ONU est bien connu pour son respect de l'ordre hiérarchique dans l'administration.

La Division des investigations est une exception tout aussi connue à ce respect de l'ordre hiérarchique, et certains de ses cadres et autres fonctionnaires cultivent une attitude de farouche indépendance à l'égard de la haute direction du BSCI dont elle relève, et en particulier de la Secrétaire générale adjointe dont, selon la section 7.1 de la circulaire ST/SGB/2002/7, le directeur de cette division relève directement. De plus, certains cadres et fonctionnaires de la Division des investigations de New York étaient soupçonnés d'avoir communiqué indûment des informations confidentielles pour des raisons d'intérêt personnel.

De même, il n'était ni inhabituel ni contraire à mes attributions qu'en ma qualité de Secrétaire générale adjointe chargée du BSCI je renvoie des affaires pour audit ou pour enquête, y compris si je devais pour cela renverser des décisions de renvoi et soulever des exceptions d'incompétence afin d'aider d'autres organisations qui me l'avaient demandé.

Ce qui a été inhabituel en la présente affaire, ce fut la réaction du Directeur de la Division des investigations à cette décision particulière; il n'avait en effet aucune raison légitime de s'opposer à ma décision, ni de le faire aussi publiquement. Je m'étais assurée de satisfaire amplement, en toute indépendance, à toutes les obligations du processus de réception et d'évaluation de l'allégation [de faute à l'encontre du Directeur] avant de prendre la décision de l'attribuer pour enquête.

Le fait que la responsabilité d'administrer un processus tel que l'examen des allégations de faute formulées à l'encontre du Directeur à raison de sa décision ait été attribuée ou déléguée à une division particulière du BSCI ne signifiait pas que j'avais perdu pour autant le pouvoir ou la compétence voulus pour prendre moi-même une décision en pleine connaissance de cause. L'ordonnance n° 139 du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (GVA2015) a confirmé sur cette base que ma décision était légale et régulière. De plus, je n'ai par la suite ni conduit directement l'enquête, ni supervisé l'enquête, ni interféré avec les enquêteurs, ni imposé mes vues aux enquêteurs; en fait, comme le Directeur de la Division des investigations s'est récusé, j'ai confié le soin d'exercer ses attributions en l'affaire au Sous-Secrétaire général aux services de contrôle interne, qui était pleinement compétent pour ce faire. Cette décision était elle aussi conforme à mon mandat.

De plus, la procédure de tri des dossiers prévoit que les décisions d'ouvrir une enquête peuvent être soumises à un nouvel examen; or aucune demande de nouvel examen n'a jamais été introduite par les enquêteurs, ce qui confirme que la décision originale d'ouvrir une enquête était la bonne.

En outre, dès le départ, comme toujours, j'ai compté sans réserve sur une participation constructive du Directeur de la division des investigations tout au long du processus, et telle est la raison pour laquelle je l'ai mis en copie de toute la correspondance échangée avec le Directeur adjoint à Vienne, jusqu'à ce qu'il annonce publiquement sa décision de se récuser.

Tant le Directeur de la division des investigations que le Directeur adjoint à Vienne connaissaient la raison pour laquelle j'avais réservé le soin de traiter cette affaire aux enquêteurs du bureau de Vienne du Directeur adjoint : c'était que je ne faisais absolument plus confiance à certains fonctionnaires influents du bureau de New York pour préserver et protéger le caractère confidentiel d'informations très sensibles qui, si l'affaire n'avait pas été traitée à Vienne, auraient été enregistrées dans le système de gestion des affaires de la Division à New York et dont presque tous les enquêteurs auraient alors pu prendre connaissance. La mauvaise gestion de cette question par le Directeur de la division des investigations lui-même ne fait que confirmer le bien-fondé de mon raisonnement.

En ce qui concerne le placement en congé administratif du Directeur de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique (DOTCT), ce n'est pas le BSCI qui l'a demandé. Aucun texte ne prévoit que les fonctionnaires visés par une enquête du BSCI soient automatiquement suspendus de leurs fonctions, et le BSCI n'a aucune responsabilité dans cette décision et n'y a nullement participé. Ma décision d'ouvrir une enquête n'a par conséquent pas été la cause de la mise en congé administratif du Directeur de la DOTCT.

C'est en fait le Directeur adjoint de la Division des investigations à Vienne, qui était chargé de superviser l'enquête, qui m'a appris que le Haut-Commissaire avait l'intention de demander la mise en congé administratif avec traitement du Directeur de la DOTCT, et qui m'a informée que le BSCI ne considérait pas une telle mesure comme nécessaire à l'enquête. J'ai immédiatement et personnellement transmis cette dernière information par téléconférence au Haut-Commissaire, avec la participation du Sous-Secrétaire général aux services de contrôle interne. Le même jour, j'informais le Directeur adjoint à Vienne de ma démarche, ainsi que de la réaction du Haut-Commissaire, qui était qu'il comprenait que le BSCI ne

considérerait pas qu'un placement en congé administratif fût nécessaire, mais qu'il avait ses raisons de solliciter une telle mesure.

#### **Observation n° 4 du Groupe**

**« Votre empressement à vous conformer à la demande du Haut-Commissaire vous a fait omettre d'examiner, dans le cadre du processus de tri des dossiers, certains éléments manifestement pertinents, comme le fait que les informations avaient été communiquées à une tierce partie autorisée à en prendre connaissance, que les directives et la pratique admettaient la transmission de ces informations par le Directeur, et que la supérieure hiérarchique immédiate du Directeur en avait été informée environ sept mois plus tôt. »**

**Réponse :** Comme je l'ai dit plus haut, je ne me suis pas « conformée à la demande du Haut-Commissaire »; j'ai évalué en toute indépendance l'allégation elle-même et les déclarations qui ont été faites, et j'ai décidé qu'une enquête sur la question était justifiée.

Si je sais fort bien ce qu'on peut et ce qu'on ne peut pas divulguer par rapport à des enquêtes closes (c'est une question de routine pour le BSCI), je suis également parfaitement consciente qu'il n'est ni convenable ni nécessaire de préjuger du résultat d'une enquête avant de décider d'enquêter.

Il était tout à fait raisonnable de penser que le Haut-Commissaire et la Haut-Commissaire adjointe, qui avaient tous les deux fourni des éléments d'information, savaient de quelle façon leurs rapports [sur les droits de l'homme] étaient censés être traités, qu'ils agissaient de bonne foi et qu'ils étaient conscients de la gravité des faits qu'ils alléguaient. L'enquête elle-même vise précisément à recueillir toutes les informations pertinentes, à les rapporter aux politiques et aux pratiques en vigueur et à déterminer si les faits en cause sont conformes aux obligations ou constituent une faute.

De surcroît, s'il est vrai que le Directeur de la DOTCT avait informé sa supérieure hiérarchique immédiate sept mois plus tôt, les déclarations qui ont été fournies (y compris par lui) montrent qu'il ne l'avait apparemment fait qu'une semaine environ après avoir communiqué des informations à une partie extérieure (la Mission française auprès de l'ONU), et seulement après que cette communication dont l'irrégularité est alléguée eut été portée à l'attention de ladite supérieure hiérarchique.

On rappellera aussi qu'il n'existe pas de prescription de la faute à l'ONU; beaucoup d'allégations qui déclenchent l'ouverture d'une enquête par le BSCI ne sont faites que plusieurs mois, voire plusieurs années, après que la faute alléguée a été commise.

Étant donné la gravité de la faute alléguée en l'espèce et sur la foi des déclarations fournies, une enquête m'est apparue, sur la base de mon expérience professionnelle, comme le moyen le plus sûr d'établir les faits de la cause et de décider s'il y avait eu faute.

#### **Observation n° 5 du Groupe**

**« Dans le contexte de l'ONU, l'abus de pouvoir consiste en une décision ou un acte abusifs qui ont un impact négatif sur un tiers. Votre participation**

**à des réunions qui avaient porté sur la conduite du Directeur vous empêchait de remplir les conditions d'indépendance voulues pour prendre sur vous de décider si la plainte du Haut-Commissaire justifiait l'ouverture d'une enquête. »**

**Réponse :** Je m'élève vigoureusement contre l'idée que ma décision d'ouvrir une enquête ait été abusive. C'était la bonne décision, prise sur la base d'allégations de faute grave qui étaient crédibles et faites de bonne foi.

Je m'élève également contre l'idée que ma décision d'ouvrir une enquête aurait produit un effet négatif sur un tiers, en l'occurrence le Directeur de la DOTCT. Une décision d'ouvrir une enquête ne préjuge pas du résultat, mais vise à appliquer le principe de responsabilité à des actes donnés; loin d'être négative, la responsabilité est la clef de voûte de l'intégrité pour tous les fonctionnaires internationaux.

L'« indépendance » en matière de contrôle interne ne signifie pas que les décisions doivent être prises indépendamment de leur contexte, mais plutôt qu'elles doivent être prises avec objectivité en tenant compte des informations pertinentes et du contexte, et sans se laisser influencer par des pressions abusives de la direction ou, comme dans la présente affaire, par les actes d'intimidation de la personne visée par l'allégation. Ma décision était et continue d'être la bonne décision.

L'effet négatif a pris naissance quand le Directeur de la Division des investigations a contesté publiquement mon autorité légale en ma qualité de décideur; le Directeur de la DOTCT lui-même a créé un effet négatif supplémentaire quand il a saisi la Presse de ma décision au lieu de laisser l'enquête – qui aurait très bien pu avoir l'effet positif d'exonérer sa conduite des allégations pesant sur elle – suivre son cours.

#### **Observation n° 6 du Groupe**

**« Votre décision subséquente de court-circuiter le processus normal de tri des dossiers a concrétisé ce défaut d'indépendance. Des conséquences négatives s'en sont ensuivies directement pour le Directeur, et indirectement pour l'Organisation du fait de la diminution ou de la perte de la confiance mise dans le BSCI et dans l'ONU. »**

**Réponse :** La décision que j'ai prise, en pleine conformité avec mes attributions, d'attribuer directement l'enquête sur cette affaire au Directeur adjoint à Vienne et de limiter l'accès aux informations contenues dans le dossier avait pour unique objectif de réduire le risque de fuites. Plus concrètement, je craignais qu'une poignée de fonctionnaires dysfonctionnels du bureau de New York de la Division des investigations ne s'arrangent pour détourner intentionnellement les informations contenues dans le dossier et auxquelles ils auraient eu accès sans ma décision, et qu'ils le feraient sans se soucier des conséquences de leurs actions pour le Directeur de la Division des investigations, pour le BSCI et pour l'Organisation.

Je reste fermement convaincue que c'était la bonne décision dans les circonstances. Les fuites de messages confidentiels concernant cette affaire qui ont eu lieu par la suite malgré les dispositions que j'avais prises pour les éviter confirment la justesse des raisons pour lesquelles j'avais pris ces mesures.

**Observation n° 7 du Groupe**

**« Les critères permettant de conclure à un abus de pouvoir dans le contexte de l'ONU sont satisfaits. »**

**Réponse :** Je m'élève énergiquement contre l'idée que les décisions ou les mesures que j'ai prises dans cette affaire auraient constitué un abus de pouvoir; au contraire, ces mesures ont été prises conformément aux pouvoirs officiels qui étaient les miens en ma qualité de Secrétaire générale adjointe aux SCI, et elles ont été prises en toute indépendance et objectivité, après dû examen des informations pertinentes et appropriées et en tenant compte de la gravité des allégations qui étaient faites et des risques courus par l'Organisation.

La publicité à laquelle ont été exposés le Directeur de la DOTCT, le Bureau des services de contrôle interne et, indirectement, l'Organisation trouve son origine non dans mes décisions ou les mesures que j'ai prises, mais :

- dans la contestation abusive et publique de ma légitime autorité par le Directeur de la Division des investigations; et
- dans les actes accomplis par le Directeur de la DOTCT quand il a concrétisé sa menace de saisir la Presse de l'affaire plutôt que de coopérer à une enquête légale qui aurait très bien pu l'exonérer des allégations formulées contre lui.

Je joins aux présentes observations les documents statutaires qui y sont cités :

1. Résolution A/RES/48/218 B du 12 août 1994 de l'Assemblée générale portant création du Bureau des services de contrôle interne;
2. Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 du 7 septembre 1994, intitulée *Création du Bureau des services de contrôle interne*;
3. Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2002/7, intitulée *Organisation du Bureau des services de contrôle interne*.

## 9. Observations du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix

Le 2 novembre 2015

Madame la Présidente,

Je vous remercie de votre lettre du 26 octobre 2015 par laquelle vous me communiquez les conclusions préliminaires du Groupe extérieur indépendant qui portent sur la sélection des contingents transférés de la MISCA à la MINUSCA le 15 septembre 2014. Je suis heureux d'avoir ainsi la possibilité de répondre à ces conclusions avant la rédaction finale du rapport.

Permettez-moi de réaffirmer d'abord que je partage l'indignation qu'ont suscitée les allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles et autres crimes graves commis par des membres de forces étrangères en République centrafricaine que le Groupe extérieur indépendant est chargé d'examiner. Qu'ils soient placés ou non sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies, les personnels tant militaires que civils déployés dans des opérations de paix dans quelque pays que ce soit sont tenus de se conformer à des normes de conduite qui excluent toute tolérance à l'égard de tels crimes.

Dans le cadre de la constitution des forces de la MINUSCA, le Département des opérations de maintien de la paix a pris, sous ma direction, une large gamme de mesures pour éclaircir toutes les allégations connues de violations antérieures des droits de l'homme et répondre à toutes les préoccupations dans ce domaine, pour vérifier les antécédents des nouveaux personnels et pour dispenser aux personnels transférés une formation aux obligations de respect des droits de l'homme et aux règles déontologiques. Ces mesures ne se contentaient pas d'appliquer les politiques en vigueur mais, dans bien des cas, allaient au-delà de ces politiques, portant ainsi témoignage de l'importance que le Département des opérations de maintien de la paix et moi-même attachons à nos responsabilités dans ce domaine.

Comme vous le savez, la situation en République centrafricaine au printemps de 2014 était explosive et laissait craindre qu'un génocide ne soit sur le point d'être commis. Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a décidé, le 10 avril 2014, de créer la MINUSCA et prié « le Secrétaire général d'affecter à la MINUSCA autant de membres du personnel militaire et de police de la MISCA que possible et selon les normes en vigueur à l'ONU » [par. 22 de la résolution 2149 (2014)].

L'ONU avait déjà, à ce moment, engagé un dialogue avec l'Union africaine, la MISCA, les éventuels pays fournisseurs de contingent et quelques grands partenaires pour apprécier l'aptitude des contingents de la MISCA à participer à la future opération de maintien de la paix des Nations Unies. En étroite consultation avec d'autres départements, bureaux et organismes des Nations Unies, le Département des opérations de maintien de la paix a fait procéder à plusieurs évaluations des risques politiques, opérationnels, pour les droits de l'homme ou pour la réputation associés à un transfert éventuel de ces contingents. Je centrerai les observations qui suivent sur les mesures que nous avons prises pour tenir dûment compte, dans cette opération de transfert, de la dimension droits de l'homme sur laquelle vous exprimez des préoccupations.

Comme vous le rappelez, un certain nombre d'allégations de graves violations des droits de l'homme ou de graves manquements avaient été formulées contre

certain contingents de la MISCA. Une évaluation des risques conduite en application de notre « politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme » lorsque le Conseil de sécurité avait demandé à l'ONU de fournir un appui aux contingents de la MISCA avait relevé un certain nombre d'incidents impliquant des contingents de la MISCA qu'il fallait élucider avant tout transfert. Des démarches ont été effectuées auprès de l'Union africaine et de la MISCA pour garantir qu'une enquête serait menée sur ces allégations et que les auteurs des violations alléguées auraient à en répondre. Comme vous le savez également, quelques-uns des contingents intéressés ont été exclus du transfert, et la seule allégation qui restait contre un contingent de la MISCA désigné pour le transfert et dont le Département des opérations de maintien de la paix ait eu connaissance à l'époque concernait un cas d'emploi excessif de la force par des éléments militaires à Boali et Bossangoa. Toute la compagnie à laquelle appartenaient ces éléments a été rapatriée à notre demande par le pays fournisseur du contingent concerné et la MISCA avant le transfert des responsabilités, et une enquête a été ouverte par l'Union africaine.

Alors même qu'aucune autre allégation n'était suffisamment détaillée ou étayée pour exclure d'autres personnels militaires ou de police de l'opération de transfert, nous avons pris des mesures supplémentaires pour prévenir de nouveaux risques, faire connaître les normes des Nations Unies régissant la conduite des personnels militaires et de police, et souligner l'importance que nous attachons à notre politique de tolérance zéro à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles. Nous avons adressé des notes verbales à tous les pays fournisseurs de contingents militaires et de police à la MISCA candidats au transfert pour leur rappeler qu'il leur incombait de s'assurer que les membres de leur contingent désignés pour faire partie de la MINUSCA n'avaient jamais été condamnés pénalement et n'étaient pas visés par des enquêtes ou des poursuites judiciaires pour des infractions pénales, y compris des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Ces Gouvernements étaient également priés, si des membres de leur contingent avaient fait l'objet d'enquêtes ou été accusés ou poursuivis pour infraction pénale sans qu'il y ait eu condamnation, de donner des renseignements sur les enquêtes ou poursuites en question. Nous avons encore demandé à tous les pays fournisseurs de contingents militaires et de police à la MISCA candidats au transfert d'attester par écrit qu'ils n'avaient connaissance d'aucune allégation selon laquelle des personnels de leur contingent auraient été impliqués, par action ou par omission, dans la commission d'actes qui constituent des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Cette procédure d'attestation a été accomplie pour tous les contingents avant le transfert des responsabilités de la MISCA à la MINUSCA le 15 septembre 2014.

De surcroît, nous avons pris à l'égard des contingents militaires et de police qui allaient être transférés des mesures préventives pour éviter tout manquement de leur part : des membres du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions, avec l'aide d'instructeurs du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ont assuré des formations sur place pour préparer ces contingents avant leur transfert à la MINUSCA. L'équipe d'instructeurs de l'ONU a animé sept sessions de formation spécialisée à Bangui et cinq autres sur les sites de déploiement des contingents, en se concentrant sur les personnels d'encadrement (officiers d'état-major, officiers et sous-officiers des bataillons

d'infanterie et des unités de police constituées, formateurs), qui étaient chargés de répercuter ces enseignements sur l'ensemble des personnels en tenue.

Parallèlement à ces actions de prévention, nous avons renforcé la capacité de la MINUSCA à contrôler la conduite de ses personnels civils, militaires et de police et, le cas échéant, à procéder à des enquêtes, établir des rapports et prendre les mesures appropriées, conformément aux procédures établies, en cas d'allégations de faute visant ces personnels. La MINUSCA a été dotée de moyens lui permettant de mener des activités de prévention et de réagir aux allégations de faute en saisissant de ces allégations les organes d'enquête appropriés, en surveillant le déroulement des enquêtes et en étudiant les rapports d'enquête en vue de recommander, le cas échéant, des sanctions disciplinaires et autres mesures faisant jouer le principe de responsabilité. À plusieurs reprises, je me suis adressé en personne aux dirigeants civils et militaires de la MINUSCA pour leur rappeler l'importance de la politique de tolérance zéro à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles et la responsabilité qui leur incombait, à titre individuel, de garantir l'application à tous de cette politique.

J'évoquerai maintenant plus précisément le cas du contingent de la République démocratique du Congo, qui suscitait une préoccupation différente. En effet, bien que la conduite générale du contingent congolais déployé en République centrafricaine ait été jugée appropriée et que le Département des opérations de maintien de la paix n'ait été saisi d'aucune allégation de faute commise par ses membres, nous savions que les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et la Police Nationale Congolaise (PNC) étaient mentionnées dans les rapports du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés et sur la question des violences sexuelles commises en période de conflit. Sur la foi de ces rapports, j'ai ordonné que tous les personnels des FARDC et de la PNC qui faisaient partie de la MISCA fassent l'objet d'un contrôle avant leur transfert à la MINUSCA. Ce contrôle a été effectué avec l'aide d'experts du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et allait au-delà de toutes les obligations prévues à l'époque. Suite à ce contrôle, trois militaires des FARDC et quatorze policiers de la PNC ont été rapatriés en République démocratique du Congo avant le transfert des responsabilités de la MISCA à la MINUSCA. De plus, un effort particulier a été fait pour donner une formation au reste du contingent congolais, et 45 soldats de la paix congolais ont ainsi reçu une « formation de formateur » qui devait leur permettre de relayer ces enseignements aux autres membres de leur contingent. Il s'agissait de 24 membres du bataillon déployé à Mobaye et de 21 membres de l'unité de police constituée déployée à Bangui. J'ai également souligné auprès des plus hautes autorités de la République démocratique du Congo combien il importait que les personnels militaire et de police congolais appelés à être affectés à la MINUSCA se conforment aux normes de l'ONU.

Je considère que les mesures décrites ci-dessus, loin d'avoir eu pour résultat de « tolérer des comportements odieux » ou d'illustrer « un climat de tolérance à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles », témoignent de l'action systématique qui a été menée pour garantir que les unités de la MISCA destinées à être transférées à la MINUSCA ne compteraient pas dans leurs rangs des éléments visés par de graves allégations; elles témoignent également des efforts que nous avons faits pour garantir que les contingents de la MISCA ainsi transférés

respecteraient les règles de l'ONU régissant la conduite des personnels militaires et de police, et en particulier notre politique de tolérance zéro à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles. Il est clair qu'il faudra continuer de mener une action systématique et vigoureuse pour atteindre cet objectif à la MINUSCA et dans les autres opérations de maintien de la paix, et qu'il reste encore beaucoup à faire. Mon engagement là-dessus est total. Notre objectif n'est pas seulement d'appliquer notre politique de tolérance zéro; il est d'arriver à une situation de zéro cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles.

Pour conclure, je noterai que le déploiement de la force française Sangaris a été autorisé par le Conseil de sécurité avant la création de la MINUSCA. Je ferai observer que les allégations contre les soldats de la force Sangaris sont elles aussi antérieures au transfert des responsabilités entre la MISCA et la MINUSCA; les décisions concernant le transfert de certains contingents ne pouvaient par conséquent pas avoir « contribué à ce même climat d'impunité qui a présidé aux crimes contre des enfants que les allégations reprochent à la force Sangaris », comme il est dit dans votre lettre.

Par les motifs exposés dans cette lettre, je rejette catégoriquement l'assertion voulant qu'il y ait eu « tolérance » à l'égard d'exploitation et d'atteintes sexuelles, de violations des droits de l'homme et d'autres crimes graves, ou que les décisions prises pendant la constitution de la force et l'opération de transfert aient eu pour résultat de tolérer des comportements odieux ou contribué à entretenir un climat d'impunité.

Je me ferai un devoir de vous faire une réponse plus détaillée si vous désirez me soumettre des conclusions spécifiques qui demanderaient de nouvelles explications.

[Formule de courtoisie]

Le Secrétaire général adjoint  
aux opérations de maintien de la paix  
(*Signé*) Hervé **Ladsous**

## 10. Observations du fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général

### Réponse du fonctionnaire hors classe du Cabinet du Secrétaire général

Comme m'y autorise le mandat du Groupe d'enquête externe indépendant, je tiens, après avoir été entendu par le Groupe, à exercer ma faculté de présenter des observations à joindre en annexe. J'estime en particulier que certains faits exposés dans la partie du rapport me concernant sont inexacts. En effet, un certain nombre d'éléments importants ainsi que des renseignements sur le contexte et sur les décisions qui ont été prises le 8 août 2014 concernant la manière dont les informations ont été communiquées entre les entités compétentes de l'Organisation et au sein de ces entités ont été omis dans le premier des trois paragraphes de cette partie. En conséquence, qualifier de tromperie mes actions dans le cadre de la communication d'un message important sans qu'il soit tenu compte dans le rapport des mesures et des décisions que j'ai prises (ainsi que du contexte qui m'a empêché et a empêché le Cabinet du Vice-Secrétaire général de donner immédiatement suite à l'affaire) est malencontreux. Je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir faire figurer l'ensemble du texte des présentes observations dans l'annexe du rapport.

En résumé, le 8 août 2014, jour où le Bureau de la Haut-Commissaire adjointe a appelé le Cabinet du Secrétaire général au sujet de cette affaire, le Cabinet était déjà saisi simultanément d'au moins trois dossiers urgents : la situation des Yézidis dans la région du Mont Sinjar; l'échec de la prolongation du cessez-le-feu dans la bande de Gaza et ses répercussions diplomatiques; l'impasse humanitaire dans l'est de l'Ukraine. Ce jour-là, *tous* les membres de l'équipe chargée d'appuyer les fonctionnaires hors classe dans le cadre de leurs travaux sur ces questions étaient absents, à l'exception d'un seul administrateur permanent (sur six) chargé des dossiers et des tâches connexes pour les régions du Moyen-Orient, de l'Europe, de l'Asie et du Pacifique, de l'Afrique et des Amériques. En outre, le Vice-Secrétaire général était, à ma connaissance, le seul haut responsable présent au Cabinet du Secrétaire général, étant donné que le Secrétaire général et la Directrice de Cabinet étaient absents.

Une fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe m'a appelé un peu avant 11 h 52, heure de New York (heure du courriel de suivi qu'elle m'a adressé contenant une simple note verbale en français). Je ne me souviens pas précisément de la teneur de notre conversation téléphonique, mais elle a été brève et générale. J'en suis certain, car cette conversation a eu lieu juste avant une réunion très chargée pendant la période du déjeuner et je traitais en même temps plusieurs questions urgentes sur lesquelles portait la réunion. Cela étant, cette conversation téléphonique portait principalement sur des informations sensibles qui avaient été communiquées aux autorités françaises et il m'a été demandé d'en faire part au Vice-Secrétaire général. Même si l'emploi du temps du Vice-Secrétaire général était déjà chargé ce jour-là (et s'est encore alourdi en raison des questions urgentes décrites ci-dessus), j'ai dû répondre que, oui, je m'efforcerais de signaler cette affaire au Vice-Secrétaire général. Je me rappelle avoir essayé à de nombreuses reprises de trouver un moment opportun pour transmettre le message au Bureau du Vice-Secrétaire général, mais que l'occasion ne s'est pas présentée du fait des questions urgentes qui devaient être examinées ce jour-là. Je me rappelle également

qu'en fin d'après-midi, la fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe m'a rappelé pour savoir si j'avais fait le nécessaire. J'ai dû lui répondre encore une fois que, oui, j'informerai le Vice-Secrétaire général.

Le rapport indique que j'aurais « affirmé par la suite [que je l'avais] fait » par écrit [transmis le message au Vice-Secrétaire général]. Cette affirmation est fautive : dans la réponse que j'ai adressée par courriel à la fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe, j'ai UNIQUEMENT accusé réception de la note verbale en français qu'elle m'avait adressée par courriel. J'ai en outre immédiatement fait suivre la correspondance que j'avais échangée avec elle au principal responsable du dossier relatif à la République centrafricaine et aux autres fonctionnaires compétents du Cabinet. J'ai informé oralement le principal responsable du dossier à son retour des échanges que j'avais eus avec la fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe.

Par la suite, pour décider de la conduite à tenir, j'ai mené la réflexion suivante. La nature du problème était extrêmement grave (j'avais acquis une grande expérience de la question des actes de violence sexuelle dans le cadre de précédents travaux sur le terrain). Toutefois, étant donné que le message du Bureau de la Haut-Commissaire concernait un signalement d'actes ayant été commis dans le passé, j'ai estimé que laisser le principal responsable du dossier de la République centrafricaine (mieux informé) se charger de signaler l'affaire au Cabinet du Vice-Secrétaire général après avoir fait le nécessaire au lieu de faire suivre un message général au Vice-Secrétaire général pendant cette journée mouvementée n'aurait pas d'incidence pour les victimes sur le terrain.

Mon service est astreint à un devoir de diligence lorsqu'il traite une communication ou un problème, *a fortiori* un problème particulièrement sensible, avant d'en informer les hauts responsables du Cabinet du Secrétaire général. J'ai par conséquent décidé que la façon la plus avisée d'informer le Cabinet du Vice-Secrétaire général était de charger le principal responsable du dossier de la République centrafricaine de faire un compte-rendu PARFAITEMENT éclairé de cette affaire grave et sensible. De plus, j'ai estimé que certains points concernant la nature de la communication du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe au Cabinet du Secrétaire général devaient être clarifiés : si cette affaire extrêmement grave devait être signalée au Vice-Secrétaire général, pourquoi son bureau n'avait-il pas été contacté directement? Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Genève, en particulier la fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe, l'avait déjà fait de nombreuses fois auparavant et il me semblait étrange qu'une telle affaire soit signalée oralement, par la « voie officielle », à un service éloigné du Cabinet du Vice-Secrétaire général. En outre, le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à New York aurait également pu être chargé d'informer le Bureau du Vice-Secrétaire général de manière plus détaillée et plus directe, mais cette possibilité n'a pas été utilisée non plus. Globalement, j'ai présumé que certains détails et circonstances essentiels devaient être clarifiés, de préférence par un fonctionnaire qui soit au fait du dossier de la République centrafricaine. Je suis encore une fois parvenu à la conclusion que le principal responsable du dossier, qui collaborait étroitement avec la fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire, serait mieux placé pour traiter cette affaire et en informer ensuite le Bureau du Vice-Secrétaire général. Au vu de leur étroite collaboration, j'ai supposé – sans doute à tort – que les deux fonctionnaires se tiendraient immédiatement informés. Mon erreur a été de ne pas contacter la fonctionnaire du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe le jour

suivant pour l'informer que le service donnerait suite à l'affaire dès le retour imminent du responsable du dossier de la République centrafricaine. Compte tenu de tout ce qui précède, l'affirmation énoncée dans le rapport selon laquelle j'aurais « indiqué que, si le message était si important, il aurait dû être traité dans des communications ultérieures » est trompeuse et inexacte. Je n'ai pas tenu de tels propos, mais j'ai mené la réflexion décrite dans les lignes qui précèdent sur la manière de communiquer à terme le message au Vice-Secrétaire général.

L'urgence des questions à régler le 8 août exigeait mon entière attention et celle du Bureau du Vice-Secrétaire général. En bref, l'occasion de transmettre le message du Bureau de la Haut-Commissaire adjointe (qui aurait requis une attention particulière) ne s'est pas présentée le 8 août 2014. C'est pourquoi les actions décrites ci-dessus ont été prises.

---

## Annexe IV

### Liste des abréviations et acronymes

BINUCA	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
DOTCT	Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique (du HCDH)
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine
OMP	opérations de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations Unies
SCI	Services de contrôle interne
SDHJ	Section des droits de l'homme et de la justice (de la MINUSCA)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

---