



Nations Unies

**Rapport du Comité spécial sur
la question de la responsabilité
pénale des fonctionnaires
de l'Organisation des Nations
Unies et des experts en mission**

**Première session
(9-13 avril 2007)**

**Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-deuxième session
Supplément n° 54 (A/62/54)**

Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-deuxième session
Supplément n° 54 (A/62/54)

**Rapport du Comité spécial sur
la question de la responsabilité
pénale des fonctionnaires
de l'Organisation des Nations
Unies et des experts en mission**

**Première session
(9-13 avril 2007)**



Nations Unies • New York, 2007

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

[19 avril 2007]

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–7	1
II. Travaux du Comité spécial	8–12	2
III. Observations générales présentées en séance plénière	13–18	2
IV. Recommandation	19	4
 Annexe		
Résumé officieux, établi par le Président du Comité spécial, des débats du Comité sur le rapport du Groupe d'experts juridiques		5

I. Introduction

1. La première session du Comité spécial sur la question de la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission a été convoquée conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 2 de la résolution 61/29 de l'Assemblée générale, en date du 4 décembre 2006. Le Comité s'est réuni au Siège du 9 au 13 avril 2007.

2. Conformément au paragraphe 1 de la résolution 61/29, le Comité spécial était ouvert à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

3. Le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique de l'Organisation, Nicolas Michel, a ouvert la session au nom du Secrétaire général.

4. À la 1^{re} séance, le 9 avril 2007, le Comité spécial a élu son bureau, composé comme suit :

Présidente :

Maria Telalian (Grèce)

Vice-Présidents :

El Hadj Lamine (Algérie)

Ruddy Flores Monterrey (Bolivie)

Ganeson Sivagurunathan (Malaisie)

Rapporteur :

Martin Roger (Estonie)

5. La Directrice de la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques, Mahnoush H. Arsanjani, a assumé les fonctions de secrétaire du Comité spécial, dont la Division de la codification a assuré les services fonctionnels.

6. À la même séance, le Comité spécial a adopté l'ordre du jour ci-après (A/AC.273/L.1) :

1. Ouverture de la session.
2. Élection du Bureau.
3. Adoption de l'ordre du jour.
4. Organisation des travaux.
5. Examen du rapport du Groupe d'experts juridiques créé par le Secrétaire général en application de la résolution 59/300, en particulier ses aspects juridiques, tel que l'a prescrit l'Assemblée générale au paragraphe 1 de sa résolution 61/29 du 4 décembre 2006.
6. Adoption du rapport.

7. Le Comité spécial était saisi du rapport du Groupe d'experts juridiques sur la question de la responsabilité des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission

ayant commis des infractions pénales dans le cadre d'opérations de maintien de la paix¹. D'autres documents étaient également disponibles, à titre de référence.

II. Travaux du Comité spécial

8. Le Comité spécial a tenu deux séances plénières, les 9 et 13 avril 2007.

9. À sa 1^{re} séance, le Comité spécial a adopté son programme de travail et décidé de poursuivre ses travaux dans le cadre d'un groupe de travail plénier. Il a également décidé d'inviter Lionel Yee, l'un des experts juridiques ayant contribué au rapport du Groupe d'experts juridiques, à participer aux travaux de la session. À la même séance, les membres du Comité spécial ont tenu un débat général au cours duquel des délégations ont prononcé des déclarations. Un résumé des débats est présenté à la section III ci-dessous.

10. Le Comité spécial a tenu cinq séances du 9 au 11 avril 2007. Il a organisé ses travaux autour des diverses questions examinées dans le rapport du Groupe d'experts juridiques, à savoir a) l'application *rationae personae*; b) les infractions; c) les fondements de la compétence; d) les enquêtes; e) la coopération entre les États et entre les États et l'Organisation des Nations Unies; f) la forme de l'instrument. Le débat sur ces questions a été précédé d'un exposé, suivi d'une séance de questions-réponses avec l'expert juridique et des représentants du Secrétariat venus du Département des opérations de maintien de la paix, du Bureau des services de contrôle interne et du Bureau des affaires juridiques.

11. Un résumé officieux de l'exposé et des travaux ultérieurs du groupe de travail figure en annexe au présent rapport. Le résumé a été établi par le Président à des fins de référence uniquement et ne constitue pas un compte rendu des travaux.

12. À sa 2^e séance, le Comité spécial a adopté le rapport sur les travaux de sa première session.

III. Observations générales présentées en séance plénière

13. Pendant le débat général, les délégations ont affirmé l'importance qu'elles attachaient aux travaux du Comité spécial et se sont félicitées du rapport du Groupe d'experts juridiques, qui porte sur un sujet de grande importance pour l'ONU. Tous les membres du Comité spécial ont reconnu la contribution et les sacrifices substantiels consentis par le personnel de maintien de la paix de l'ONU au fil des ans. Il importait que l'ensemble du personnel de maintien de la paix exerce ses fonctions conformément à la Charte des Nations Unies et à la nécessité de préserver l'image, la crédibilité, l'impartialité et l'intégrité de l'Organisation. Il a en outre été mentionné que, dans l'examen du sujet visé par le rapport du Groupe d'experts juridiques, il fallait tenir compte des intérêts des victimes et de la perception négative dans les communautés concernées.

14. Les délégations ont réaffirmé qu'elles appuyaient et estimaient nécessaire le maintien d'une politique de tolérance zéro à l'encontre de tous les actes d'exploitation et d'abus sexuels perpétrés par des membres du personnel du

¹ A/60/980.

maintien de la paix, de manière à lutter contre l'impunité. Elles ont fait observer que, puisqu'il existait un vide juridique quant à la responsabilité pénale des personnes employées par l'ONU, il fallait en tenir compte et faire obstacle à toute impunité éventuelle. La question principale était de déterminer la manière de procéder la plus efficace, en respectant les principes d'une procédure régulière, les droits de l'homme et la primauté du droit, et conformément à la Charte des Nations Unies.

15. Certaines délégations ont demandé des précisions quant aux lacunes existantes, d'autres estimant qu'il existait effectivement une lacune en matière de compétence lorsque l'État hôte n'était pas en mesure d'intervenir dans le cas d'une infraction présumée ou ne pouvait traduire en justice un accusé dès lors que celui-ci avait quitté la zone de la mission. Dans plusieurs cas, l'État de la nationalité de l'accusé n'aurait pas compétence et ne pourrait s'appuyer sur aucun fondement juridique pour engager des poursuites ou autoriser l'entraide judiciaire ou l'extradition de l'intéressé. On a dans le même temps fait observer que toutes les difficultés ne survenaient pas toujours dans le contexte d'un vide juridique, et qu'il fallait tenir dûment compte des lois en vigueur (tant nationales qu'internationales) et des procédures applicables. Par voie de conséquence, il était prudent, face à ce type de situation, d'éviter de recourir inutilement à des mécanismes qui feraient double emploi avec d'autres existants déjà, ou de procéder à la hâte sans avoir saisi toute la nature du problème.

16. Les délégations ont recensé et fait valoir plusieurs points exigeant des clarifications, notamment le champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae*, les questions liées à la compétence, à la terminologie, aux immunités et à leur levée, le mécanisme permettant de poursuivre les auteurs présumés d'infractions et la nécessité de la coopération internationale, notamment en matière d'extradition. Il est rendu compte de l'examen de ces questions dans le résumé des travaux figurant en annexe au présent rapport.

17. Concernant la nécessité de négocier une convention internationale sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission de l'Organisation des Nations Unies, certaines délégations étaient d'avis qu'un nouveau traité pourrait permettre de combler le vide juridique en matière de compétence, et que le texte proposé à l'annexe III du rapport du Groupe d'experts juridiques pourrait constituer une base valable pour l'élaboration d'un tel traité, en dépit du fait que le contenu d'un nouveau traité exigerait des négociations considérablement plus longues. Il a par contre été souligné que le débat était prématuré. Il a été proposé que le Comité spécial privilégie les questions de fond et remette à plus tard les questions de forme. Il importait en outre de commencer par examiner les obstacles actuels à l'obligation de rendre des comptes afin de mieux déterminer si une convention internationale était le meilleur moyen de traiter des problèmes connexes, d'autant plus que la proposition avancée impliquait que l'on consacre des ressources considérables au règlement d'un problème qui constituait une partie mineure d'un autre beaucoup plus large, lié à l'exploitation et aux abus sexuels. Au vu du nombre d'affaires, on a demandé s'il serait judicieux d'engager des ressources nécessaires à l'élaboration d'une convention. D'autres approches pourraient également être envisagées, comme l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale enjoignant aux États de prendre des mesures nationales plus sévères, l'adoption d'une législation type, ou encore des efforts accrus de la part du Secrétariat pour identifier les États qui ne prenaient pas

les mesures voulues. Il importait aussi de sensibiliser le personnel, à l'occasion par exemple d'une formation avant le déploiement.

18. Sur le plan de la procédure, certaines délégations, soulignant que certaines des questions abordées dans le rapport du Groupe d'experts juridiques relevaient aussi du mandat d'autres organes des Nations Unies et soucieuses d'éviter que le même travail ne soit fait deux fois, ont appelé à une collaboration et une coopération étroites entre les Quatrième et Sixième Commissions, ainsi qu'avec le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, au sujet de la proposition de négocier une convention internationale et d'autres aspects liés à l'examen ultérieur de cette question.

IV. Recommandation

19. À sa 2^e séance, le 13 avril 2007, le Comité spécial a décidé de recommander qu'à la soixante-deuxième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission crée un groupe de travail chargé de poursuivre l'examen du rapport du Groupe d'experts juridiques créé par le Secrétaire général conformément à la résolution 59/300, en se concentrant sur ses aspects juridiques et en tenant compte des avis exprimés au sein du Comité spécial.

Annexe

Résumé officieux, établi par le Président du Comité spécial, des débats du Comité sur le rapport du Groupe d'experts juridiques

A. Exposés et séances de questions et réponses

1. Après les exposés faits par l'expert juridique et des représentants du Bureau des affaires juridiques, du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau des services de contrôle interne à la réunion du 9 avril 2007 du groupe de travail, les délégations ont eu l'occasion de poser des questions les 9, 10 et 11 avril 2007.

2. L'expert juridique a rappelé que le sujet à l'examen était passé au premier plan parce que des cas d'exploitation et d'abus sexuels s'étaient produits pendant des opérations de maintien de la paix et que la communauté internationale avait décidé d'y réagir. La lacune juridique qu'il y avait à combler, qui risquait de créer des situations d'impunité si l'État hôte n'était pas à même d'exercer sa compétence, tenait, d'une part, au fait que les États n'exercent pas leur compétence extraterritoriale pour des infractions de droit commun et, d'autre part, aux problèmes que soulève la levée de l'immunité d'un fonctionnaire accusé d'infraction, surtout dans les situations où le pays hôte risque de ne pouvoir donner des garanties suffisantes de régularité des procédures et de respect des normes admises en matière de droits de l'homme.

3. Le rapport du Groupe d'experts juridiques envisageait un régime qui donnerait chaque fois que possible à l'État hôte la priorité dans l'exercice de sa compétence selon le principe de territorialité, mais qui tiendrait compte aussi de la disponibilité des preuves et des témoins et de la nécessité de donner à la population locale l'impression que justice est faite. Le projet de convention ne visait pas à modifier les critères actuels de la capacité d'un État hôte d'exercer sa compétence. Mais, si l'État hôte n'avait pas cette capacité, il fallait faire intervenir la compétence d'autres États. Par conséquent, tout en réglant certaines autres questions – la coopération dans les enquêtes, l'extradition, l'entraide judiciaire –, le projet avait essentiellement pour but de poser les fondements de l'extension extraterritoriale de la compétence criminelle des États. Le texte n'exigeait pas qu'un État partie modifie la définition donnée par sa propre législation des infractions pénales. Le projet devait être considéré comme venant en complément des autres mesures recommandées par le Groupe d'experts juridiques et n'avait qu'une valeur préliminaire. Plusieurs de ses dispositions étaient tirées d'instruments déjà en application.

4. Pour ce qui était du champ d'application *ratione personae*, il pourrait s'étendre aux membres du personnel de maintien de la paix fonctionnaires ou experts en mission de l'Organisation des Nations Unies. Cela couvrirait les observateurs militaires et les membres de la police civile qui, selon le paragraphe 26 du modèle d'accord sur le statut des forces (A/45/594) et divers autres accords du même genre, étaient considérés comme des experts en mission au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946; l'immunité de ces personnes pourrait être levée par le Secrétaire général. Le régime actuel des immunités ne

serait pas modifié. La convention couvrirait aussi les fonctionnaires et les experts en mission de l'ONU qui, bien que ne faisant pas partie d'une opération de maintien de la paix, sont présents à titre officiel dans la zone de mission. Cependant, elle ne s'étendrait pas au personnel militaire des contingents nationaux, qui relève de la compétence exclusive de l'État d'envoi.

5. Pour ce qui du champ d'application *ratione materiae*, il était envisagé que la convention s'applique aux atteintes graves contre les personnes, abus sexuels graves compris. Les infractions concernant l'exploitation et les abus sexuels avaient été au centre des travaux du Groupe d'experts juridiques, mais il a été décidé d'ajouter le meurtre et d'autres infractions graves contre les personnes; d'autres encore pourraient y figurer aussi. La mention des « infractions graves » dans le projet était inspirée par le pragmatisme. Deux options avaient été proposées : a) étendre la compétence extraterritoriale à l'égard de certaines infractions reconnues comme telles par la législation nationale de l'État établissant sa compétence; b) établir la compétence extraterritoriale à l'égard de certaines infractions passibles d'une peine atteignant un certain seuil de gravité. Pour plus de clarté, le Secrétaire général serait informé des mesures prises par chaque État partie pour établir sa compétence sous le couvert de la convention. Celle-ci mettrait en place des fondements de compétence obligatoires et facultatifs.

6. Bien que le Groupe d'experts juridiques n'ait pas abordé la question des peines, le fait de remettre un accusé à un État dont la législation prévoyait la peine de mort risquait d'être problématique, mais ce problème pouvait être réglé de la même façon que dans les autres conventions qui avaient inspiré l'instrument envisagé. De la même façon, comme la convention devait être un instrument utile entre les États sans que l'ONU y soit partie, elle ne traitait pas non plus des questions d'indemnisation des victimes par l'Organisation. Enfin, le projet passait sous silence certains problèmes pratiques soulevés par les compétences concurrentes, notamment celui de savoir comment répondre à des demandes concurrentes de compétence; là encore, ces problèmes pourraient être réglés de la même façon que dans d'autres conventions qui admettaient que plusieurs États puissent avoir compétence.

7. À propos de la nature et de la portée du problème, le représentant du Département des opérations de maintien de la paix a rappelé qu'en 2004 et 2005, 445 plaintes avaient été reçues, dont 322 avaient fait l'objet d'une enquête (hormis les enquêtes actuellement en cours). Pour ces deux années-là, 90 allégations en moyenne avaient été jugées fondées et 53 infondées. En 2006, 357 plaintes avaient été reçues et 66 avaient fait l'objet d'une enquête. Parmi ces dernières, 10 avaient été jugées fondées et 56 infondées. En janvier, février et mars 2007, respectivement, 7, 14 et 22 plaintes avaient été reçues^a.

8. Les difficultés liées à la collecte de données et à l'exactitude de celles-ci ont été mentionnées. Par exemple, les données n'étaient devenues facilement accessibles qu'à partir du moment où une procédure de plainte avait été mise en place en 2005. Par exemple encore, il y avait des disparités entre le nombre de plaintes et le nombre d'enquêtes achevées parce qu'il fallait du temps pour mener les recherches à terme en raison du taux élevé de roulement du personnel – dont les

^a Pour le nombre d'enquêtes achevées entre le 1^{er} juillet 2005 et le 30 décembre 2006, voir le rapport du Bureau des services de contrôle interne, première partie (A/61/264 et Add.1 et 2).

contrats initiaux coïncidaient souvent avec la durée de la mission – et des équipes d'enquête du Bureau des services de contrôle interne. Ces équipes sont présentes auprès de certaines missions, mais pas de toutes. Dans certains cas, les équipes d'enquête et de sécurité du Département des opérations de maintien de la paix avaient prêté leur concours à la collecte des premières informations. Ces difficultés n'empêchaient pas de se rendre compte de la gravité du problème. La simple idée qu'il y avait des plaintes, même peu nombreuses, entachait le crédit de l'Organisation.

9. Les plaignants pouvaient s'adresser au Groupe de la déontologie et de la discipline et recevoir des soins médicaux. On a fait observer que l'Unité spéciale des opérations de maintien de la paix envisageait de définir une politique d'aide aux victimes et que des procédures opérationnelles normalisées étaient en cours d'élaboration.

10. Le représentant du Bureau des services de contrôle interne a rappelé que le mandat de son unité avait été défini par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B^b. Les procédures et les mesures disciplinaires prévues dans les cas où il était présumé qu'un fonctionnaire avait eu un comportement répréhensible avaient été précisées encore par l'instruction administrative ST/AI/371 du 2 août 1991. Le Bureau procédait à des enquêtes à des fins administratives, dans le cadre du processus disciplinaire, mais non à des enquêtes criminelles en tant que telles^c. Cependant, lorsqu'un comportement administratif délictueux donnait à penser qu'il pouvait y avoir eu infraction criminelle, le Bureau continuait à suivre l'enquête pour aider à ouvrir ou conduire les poursuites pénales et garantir l'intégrité des éléments de preuve. Le plus souvent, les plaintes émanaient des responsables de programme, du Groupe de la déontologie et de la discipline du Département des opérations de maintien de la paix et des communautés locales du pays hôte. Les allégations d'infraction faisaient l'objet d'une enquête dès que la plainte était déposée. Il fallait interpréter « allégation » au sens large, car il y avait toujours enquête, quelle que soit la nature du rapport ou de la plainte reçue. Lorsqu'il y avait des soupçons de conduite criminelle, le Ministère des affaires étrangères de l'État du suspect et le Siège de l'ONU en étaient informés. Dès que les autorités locales prenaient la responsabilité d'une enquête, le concours du Bureau des services de contrôle interne cessait. On a fait observer qu'une fois qu'un dossier était déféré à l'État national, rien n'était prévu, ni dans la procédure ni en termes d'obligation, pour que l'ONU soit informée de l'issue de l'affaire. C'est pourquoi il était difficile de supputer si et dans quelle mesure de laquelle des enquêtes criminelles et des poursuites judiciaires étaient effectivement engagées sur le plan national.

11. Le Bureau des services de contrôle interne aidait à protéger l'intégrité des preuves documentaires et des victimes, notamment l'anonymat des plaignants, mais plusieurs points méritaient d'être étudiés davantage et appelaient des améliorations. Par exemple, dans quelle mesure l'intégrité des éléments de preuve, notamment les dépositions des témoins, pouvait-elle être protégée pour satisfaire aux exigences de la juridiction locale en matière de recevabilité et de qualité des preuves? Il fallait

^b Voir également la circulaire ST/SGB/273, du 7 septembre 1994 relative à la création du Bureau des services de contrôle interne.

^c Voir dans le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur le renforcement de la fonction d'investigation de l'Organisation des Nations Unies (A/58/708, par. 26 et 27) les explications sur la distinction entre les diverses catégories de cas.

aussi envisager de renforcer la collaboration des États Membres, notamment pour les échanges d'informations et l'aide apportée aux enquêtes.

12. Le représentant du Bureau des affaires juridiques a fait observer que la levée des privilèges et immunités avait son fondement juridique dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Le Secrétaire général avait le pouvoir de lever l'immunité, pouvoir qu'il avait délégué au Conseiller juridique. Dans son propre cas, la levée de son immunité était la prérogative du Conseil de sécurité. Les rapports entre les États hôtes et l'Organisation des Nations Unies du point de vue du régime juridique des opérations de maintien de la paix, sous l'angle notamment des privilèges et immunités dont elles jouissaient dans l'État hôte, étaient précisés en détails dans les accords sur le statut des forces, dont le modèle de 1990 et des accords conclus plus récemment donnaient des exemples. Selon ces instruments, les membres d'une opération de maintien de la paix sont tenus de s'abstenir de tout acte ou activité incompatibles avec la nature impartiale et internationale de leurs fonctions ou en contrevenant à l'esprit de l'accord. Ils ont également l'obligation de respecter toutes les dispositions légales et réglementaires locales et le Représentant spécial du Secrétaire général ou le Commandant de la force doivent prendre les mesures nécessaires pour faire respecter ces obligations.

13. La distinction entre observateurs militaires et membres des contingents militaires nationaux était un principe bien établi du maintien de la paix. Le statut juridique des diverses catégories de personnel de maintien de la paix jouissant de privilèges et immunités, dont les observateurs militaires, était clairement défini dans les accords sur le statut des forces et la Convention de 1946.

14. Sans préjudice des immunités diplomatiques dont jouissaient les membres des missions de rang élevé, l'État hôte avait la faculté de placer en garde-à-vue le membre d'une opération appréhendé alors qu'il commettait une infraction pénale. Mais il était tenu de remettre immédiatement l'intéressé, et tous les éléments de preuve, au représentant compétent de l'opération le plus proche. S'il s'agissait d'un civil, le Représentant spécial procédait au complément d'enquête nécessaire et s'entendait ensuite avec les autorités publiques sur l'opportunité d'ouvrir une procédure pénale, dans le respect de l'équité des procédures et de l'obligation de coopérer fixée dans l'accord sur le statut des forces, notamment en matière d'enquête, de présentation de témoins et de réunion des preuves. L'État hôte et la mission de maintien de la paix devaient s'informer réciproquement de toute affaire dont l'issue intéressait l'autre partie ou laquelle il y avait eu transfèrement de la personne détenue. L'État hôte ayant reçu une telle notification pouvait présenter à l'Organisation une requête en levée d'immunité.

15. Les privilèges et immunités des membres d'une opération de maintien de la paix agissant à titre officiel continuaient de s'appliquer après la cessation de leurs fonctions. Les privilèges et immunités de la mission et ceux de ses membres se recoupaient souvent, notamment en ce qui concerne l'accès aux locaux de la mission et de la saisie de ses biens. Des problèmes pratiques s'étaient présentés dans certaines opérations, à propos, par exemple, de la liberté de circulation sur le territoire du pays, ou encore à propos de visas.

16. Si l'État hôte estimait que les membres de l'opération avaient commis une infraction, il devait informer le Représentant spécial du Secrétaire général. Si le Représentant spécial estimait qu'il fallait ouvrir une procédure pénale, il déférait le dossier au Siège, où il était examiné par le Département des opérations de maintien

de la paix, le Bureau des affaires juridiques et les autres services intéressés. En général, l'ONU choisissait de prêter volontairement son concours à toute affaire touchant une enquête criminelle. La question de la levée d'immunité se posait lorsqu'était invoqué l'exercice de la compétence pénale. Une fois la décision sur ce point prise, elle était communiquée par la voie diplomatique.

B. Examen du rapport du Groupe d'experts juridiques

17. Certaines délégations ont exprimé des doutes sur le point de savoir si la nécessité d'élaborer une convention avait réellement été établie puisque la nature exacte des obstacles n'était pas encore claire et si, dans la mesure où existaient ces obstacles, la négociation d'une convention internationale était le meilleur moyen de les éliminer. À cet égard, on a souligné qu'il importait de disposer davantage de chiffres pour mieux apprécier le problème. S'agissant de remédier à ce manque d'information, on a appelé l'attention sur le document de travail sur la responsabilité du personnel international participant à des opérations de soutien de la paix (E/CN.4/Sub.2/2005/42). On a d'autre part fait observer que l'utilité d'une analyse statistique s'agissant de déterminer l'ampleur du problème serait limitée parce qu'il était difficile d'obtenir des informations fiables. De plus, d'autres raisons, par exemple le renforcement de l'image de l'Organisation et la protection des victimes, militaient en faveur de la négociation d'un mécanisme juridique approprié. On a suggéré d'étudier également quelles autres initiatives et mesures concrètes pouvaient être prises pour remédier aux types de problèmes identifiés dans le rapport du Groupe d'experts.

1. Champ d'application *ratione personae*

18. En ce qui concerne le champ d'application *ratione personae*, des délégations ont fait observer que le personnel militaire, qu'il soit ou non employé par l'Organisation des Nations Unies en qualité d'experts en mission, devait, en principe, demeurer sous la juridiction nationale de l'État qui le fournissait, puisque ses activités étaient régies par des règles spécifiques énoncées par la législation nationale de cet État. Il a donc été proposé que les catégories de personnes correspondantes soient exclues du champ d'application du futur instrument. Une opinion similaire a été exprimée au sujet des unités de police civile.

19. Pour certaines délégations, il fallait examiner s'il était opportun de limiter le champ d'application au personnel et aux experts des Nations Unies participant à une opération de maintien de la paix des Nations Unies. On a rappelé que le Groupe d'experts juridiques avait lui-même évoqué la possibilité d'un champ d'application plus large, englobant les fonctionnaires et les experts en mission, dès lors qu'ils étaient présents à titre officiel dans la zone d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. À cet égard, on a dit qu'il fallait envisager la possibilité d'étendre ce champ d'application à d'autres opérations et à d'autres catégories de personnes, comme le personnel participant à d'autres opérations des Nations Unies sur le terrain et le personnel des institutions spécialisées. On a appelé l'attention sur le champ d'application de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de son Protocole facultatif de 2005, qui pouvaient servir de modèle.

20. Pour d'autres délégations encore, si l'élargissement du champ d'application de l'instrument ne soulevait aucune question de principe, il était néanmoins prématuré d'entrer dans le détail des divers aspects du projet de convention. Un tel élargissement ne devait être entrepris qu'à l'issue d'une analyse approfondie du régime juridique applicable aux catégories de personnes concernées, et sur la base d'une évaluation de la mesure dans laquelle les obstacles recensés par le Groupe d'experts dans le cadre des opérations de maintien de la paix existaient également pour ces catégories de personnes. De plus, il fallait se demander si une telle démarche relevait bien du mandat stricto sensu du Comité spécial. Il était en outre utile, du point de vue de la procédure et compte tenu des origines du sujet, de tenir compte du rôle du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. D'autre part, on a noté que si le Comité spécial décidait qu'il était opportun d'élargir le champ d'application de l'instrument, les recommandations voulues seraient faites par l'intermédiaire de la Sixième Commission.

Des doutes ont été également exprimés sur la légitimité d'en exclure les opérations autorisées par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, comme le faisait la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Inclure une telle disposition dans l'instrument envisagé paraissait problématique vu le contexte et il convenait de revoir cette question.

2. Infractions (champ d'application *ratione materiae*)

21. En ce qui concerne les infractions, des délégations ont estimé que le traité envisagé devait viser également, outre les infractions relevant de l'exploitation sexuelle, des infractions comme le vol, la fraude, le blanchiment d'argent et la torture. Il était certes loisible au Comité spécial de proposer un élargissement du champ d'application *ratione materiae* à davantage d'infractions, mais on pouvait en théorie distinguer entre les infractions commises contre la population en général et celles commises contre l'Organisation elle-même. C'étaient les premières qui avaient surtout attiré l'attention et auxquelles le Groupe d'experts juridiques s'était intéressé. On a aussi noté que tout élargissement du champ d'application *ratione materiae* affecterait aussi le champ d'application *ratione personae*, ainsi que les dispositions sur la double incrimination et l'extradition.

22. Pour certaines délégations, une disposition générale axée sur la peine minimum applicable était préférable à une disposition énumérant les infractions (une telle liste pouvant nécessiter des mises à jour et risquant d'être indûment restrictive). D'autres ont fait observer que l'approche générale risquait de n'être pas adaptée s'agissant de satisfaire à la condition de double incrimination nécessaire pour l'extradition, mais conviendrait mieux à un instrument relatif à la coopération internationale. Il fallait réfléchir davantage à l'utilisation de l'expression « infractions graves », qui risquait d'avoir des implications a contrario en ce qui concerne des infractions non visées dans la disposition et eu égard au principe de la légalité (*nullum crimen sine lege*).

23. On a évoqué les difficultés que risquait de créer la disparité entre les lois et procédures pénales des divers États, par exemple du point de vue de la définition des infractions et des peines applicables, voire en ce qui concerne l'incrimination de certaines pratiques, comme la prostitution. On a fait observer en réponse que c'est exactement parce que le Groupe d'experts était conscient de ces difficultés qu'il

avait proposé une approche pragmatique qui, au lieu de tenter d'harmoniser les lois nationales, visait à identifier un groupe d'infractions réprimées dans la plupart des États, même par approximation – le but ultime étant d'éviter l'impunité.

3. Fondements de la compétence

24. Certaines délégations ont rappelé la primauté de la compétence de l'État hôte et souligné la nécessité de fournir à cet État l'assistance nécessaire pour faire appliquer effectivement sa législation. On a dit qu'il fallait élaborer des critères objectifs, y compris des délais, pour évaluer la capacité de l'État hôte d'exercer sa compétence à l'encontre d'une personne accusée d'une infraction. Pour d'autres délégations, il était préférable que ce soit l'État de nationalité qui exerce sa compétence, et un régime d'extradition effectif était nécessaire pour les cas où l'individu en cause n'était pas présent dans l'État de sa nationalité. On a également estimé que la très grande diversité des situations dans lesquelles les missions de maintien de la paix étaient déployées militait contre une solution unique. D'autres délégations ont demandé davantage d'éclaircissements sur les fondements possibles de la compétence. On a fait observer qu'il fallait distinguer entre la compétence universelle et le régime « extraditer ou poursuivre », certaines délégations disant douter qu'une telle compétence quasi universelle fût même nécessaire dans le cadre d'une convention sur le sujet. On a estimé qu'encourager l'État de la nationalité à adopter une législation l'autorisant à exercer une compétence extraterritoriale était peut-être le meilleur moyen d'éviter l'impunité, notamment dans les situations où l'État hôte n'était pas en mesure d'exercer sa compétence.

25. On a aussi dit qu'il fallait établir des critères pour régler le problème des conflits de compétence. Certaines délégations ont souligné l'importance de la coopération à cet égard.

4. Enquêtes

26. Évoquant les recommandations figurant au paragraphe 84 du rapport du Groupe d'experts, des délégations ont fait observer que le rôle des divers acteurs dans le processus d'enquête devrait être soigneusement examiné. Par exemple, s'agissant du rôle du Bureau des services de contrôle interne, ce dernier n'avait pas pour mandat de mener des enquêtes pénales. Les enquêtes que le Bureau pouvait avoir menées jusqu'ici étaient essentiellement administratives (en raison de son mandat) et l'admissibilité aux fins de poursuites pénales ultérieures des éléments de preuve réunis par le Bureau risquait d'en être affectée. Ce dernier, par exemple, ne recueillait pas de dépositions sous serment, et les personnes visées par les allégations n'avaient aucun droit de prendre connaissance des déclarations les accusant. De plus, pour des raisons de confidentialité, ces déclarations ne mentionnaient généralement pas l'identité de leur auteur. Ces facteurs et d'autres affectaient la valeur de telles déclarations en tant que preuves. Plusieurs délégations ont d'ailleurs confirmé que dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux, les preuves recueillies dans le cadre d'une enquête administrative ne pouvaient être utilisées aux fins d'enquêtes pénales.

27. Certaines délégations ont souligné le rôle de la compétence interne dans la conduite des enquêtes pénales. Dans le même temps, on a fait observer qu'en dépit des carences existant dans la nature et les procédures des enquêtes menées par le Bureau des services de contrôle interne, dans les situations où la capacité nationale

d'enquêter sur les crimes était limitée ou inexistante, les résultats des enquêtes menées par l'Organisation constituaient les seuls éléments concrets permettant d'engager des poursuites pénales. On a donc souligné la nécessité de renforcer la capacité de l'Organisation de mener des enquêtes et de réunir des preuves d'une manière qui améliore l'admissibilité de celles-ci dans des instances pénales nationales et qui préserve leur intégrité. Si les procédures susmentionnées du Bureau étaient à l'examen et certaines des mesures concrètes à prendre examinées par d'autres organes, un instrument juridique international pourrait être utile s'agissant de remédier aux carences du système actuel en matière de collecte, de partage et de préservation des preuves, afin que celles-ci soient admissibles dans des instances pénales.

28. On a en outre évoqué la possibilité de recourir aux mécanismes internationaux existants de coopération juridique en matière pénale.

5. Coopération

29. On a dit que la coopération entre les États ainsi qu'entre les États et l'Organisation des Nations Unies jouerait un rôle s'agissant d'assurer l'efficacité du régime envisagé dans le projet de convention, en particulier en ce qui concerne la collecte des preuves, les questions d'extradition et l'exécution des peines. On a aussi souligné qu'il importait de préserver les mécanismes de coopération prévus par les régimes juridiques existants. En ce qui concerne la coopération avec l'Organisation des Nations Unies, on a dit qu'il fallait que l'Organisation renforce son assistance aux États, en particulier au moyen de la formation et de différentes formes d'assistance technique, en vue de renforcer l'état de droit dans les systèmes judiciaires nationaux. De plus, il importait d'assurer une coopération adéquate entre les différents départements et services de l'Organisation, en particulier aux fins des enquêtes.

6. Forme de l'instrument envisagé

30. Il est apparu qu'il était trop tôt pour débattre de la forme que pourrait revêtir l'instrument envisagé; ce débat a été remis à plus tard.

