



Assemblée générale

Distr. générale
31 juillet 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 76 de l'ordre du jour provisoire*

Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies

Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application des paragraphes 16 et 17 de la résolution 68/105 de l'Assemblée générale. On trouvera dans la section II les informations communiquées par les gouvernements sur la mesure dans laquelle leur droit interne établit leur compétence, notamment à l'égard des infractions graves commises par leurs nationaux ayant la qualité de fonctionnaires ou d'experts en mission des Nations Unies. La section III présente un aperçu de la coopération pratiquée par les États entre eux et avec l'Organisation des Nations Unies pour échanger des informations et faciliter les enquêtes sur ces nationaux et les poursuites à leur encontre. Les sections IV et V traitent des activités menées au Secrétariat.

* A/69/150.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 68/105, l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de lui rendre compte de l'application de la résolution, et en particulier de ses paragraphes 3, 5 et 9, ainsi que des problèmes concrets que cette application pourrait poser, en se fondant sur les éléments d'information reçus des gouvernements et du Secrétariat.
2. Par note verbale datée du 14 janvier 2014, le Secrétaire général a appelé l'attention de tous les États sur la résolution en question et les a invités à lui communiquer les informations pertinentes.
3. Le présent rapport présente des informations sur la suite donnée à la résolution 68/105 de l'Assemblée générale. On trouvera aux sections II et III un exposé des activités menées et des éléments d'information reçus en ce qui concerne la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies, ainsi qu'il est demandé aux paragraphes 3 à 5, 9 et 15 de la résolution 68/105. Les sections IV et V sont consacrées aux activités menées au sein du Secrétariat aux fins de l'application des paragraphes 6, 7 et 9 à 14 de la résolution, notamment pour porter toutes allégations sérieuses d'infractions commises par des fonctionnaires ou experts en mission des Nations Unies à l'attention des États dont les intéressés ont la nationalité, et des questions connexes.
4. Il convient de lire le présent rapport en parallèle avec les précédents rapports du Secrétaire général sur la question (A/63/260 et Add.1, A/64/183 et Add.1, A/65/185, A/66/174 et Add.1, A/67/213 et A/68/173). Il y a lieu de signaler également le rapport du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles (A/68/756) (voir en particulier les paragraphes 18 et 44 à 49).

II. Établissement de la compétence à l'égard des infractions graves

Colombie

5. La Colombie déclare que ce sont les actes tombant sous le coup du Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui devraient être retenus pour caractériser les infractions constitutives de crimes graves au regard du droit international. Bien que sa législation nationale ne connaisse pas de catégorie particulière qui y corresponde, son code pénal criminalise toutes les formes de conduite ainsi qualifiées en droit international, notamment le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.
6. Aux termes des articles 4 et 95 de la Constitution, toutes les personnes se trouvant sur le territoire colombien sont tenues de respecter les lois de la République et toutes les personnes se trouvant à l'intérieur des frontières territoriales visées à l'article 101 de la Constitution sont soumises aux lois adoptées par le pouvoir législatif colombien. Certes, la territorialité demeure le titre premier de compétence dans le système pénal colombien, comme le confirme l'article 14 du

Code¹, mais l'article 29 du Code de procédure pénale prévoit l'application extraterritoriale du droit pénal interne aux nationaux colombiens ayant la qualité de fonctionnaires ou d'experts en mission des Nations Unies qui commettent des infractions (et en particulier les crimes graves énumérés dans le Statut de Rome) dans l'exercice de leurs fonctions à l'étranger, en donnant expressément compétence aux juridictions pénales pour poursuivre et juger les auteurs de crimes commis à l'intérieur du territoire national et, dans les conditions prescrites par la législation nationale et les traités internationaux signés et ratifiés par la Colombie, à l'extérieur dudit territoire. Ces applications extraterritoriales de la compétence, visées à l'article 16 du Code pénal, sont prévues pour la défense de l'État colombien et à l'encontre des nationaux, autres que les fonctionnaires, qui se trouvent en Colombie après avoir commis à l'étranger une infraction passible, en droit pénal interne, d'une peine d'au moins deux ans de prison, et qui n'ont pas été jugés à l'étranger. Aux termes des paragraphes 2 et 3 du même article en particulier, le droit interne peut s'appliquer également aux fonctionnaires colombiens en activité qui, alors qu'ils jouissaient de l'immunité reconnue par le droit international, ont commis une infraction à l'étranger, ainsi qu'à ceux qui, ne jouissant pas de l'immunité reconnue par le droit international, ont commis à l'étranger une infraction pour laquelle ils n'ont pas été jugés ailleurs qu'en Colombie. Le Code de justice militaire s'applique aussi aux infractions commises par des membres des forces armées en service actif en dehors de Colombie, ou commis par eux en conséquence directe des obligations militaires ou de police qui leur incombent au titre de la Constitution, de la législation ou de la réglementation, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire colombien.

El Salvador

7. El Salvador rappelle les éléments d'information déjà indiqués dans les rapports du Secrétaire général [voir A/65/185, par. 17, et A/67/213, par. 4)] et confirme en particulier que les principes de territorialité, de nationalité et d'universalité étant consacrés par son droit pénal, l'auteur d'un crime commis à l'intérieur ou, dans certains cas, à l'extérieur de son territoire peut être poursuivi. Au surplus, les forces armées salvadoriennes prennent des dispositions pour qu'un mémorandum d'accord soit signé avec le pays hôte avant le début d'une mission, afin que tout fonctionnaire ou expert salvadorien commettant ensuite un acte constitutif de crime puisse être extradé en El Salvador pour y être poursuivi. Au moment de l'établissement du présent rapport, aucun cas de cette nature n'avait été signalé.

Finlande

8. Durant la période considérée, aucune allégation, enquête ou poursuite concernant des nationaux finlandais n'a été portée à l'attention de la Finlande, et aucune infraction grave n'a été commise par des nationaux de ce pays ayant la qualité de fonctionnaires ou d'experts en mission des Nations Unies. Si, toutefois, de telles allégations venaient à être portées à sa connaissance, la Finlande prendrait

¹ Aux termes de l'article 14 du Code pénal, le droit pénal colombien s'applique à toute personne commettant une infraction à ce droit sur le territoire national, sous réserve des exceptions prévues dans les conventions et traités internationaux ratifiés par la Colombie.

toutes les mesures voulues pour enquêter sur ces faits et en poursuivre les auteurs dans les conditions prescrites par la législation nationale applicable.

III. Coopération des États entre eux et avec l'Organisation des Nations Unies : échanges d'informations et mesures visant à faciliter les enquêtes et les poursuites

Colombie

9. La Colombie indique que la coopération internationale en matière pénale est principalement régie par les conventions et accords internationaux dont elle est signataire. En conséquence, le droit interne ne s'applique qu'en l'absence d'instrument international, conformément à l'article 499 de la loi n° 600 de 2000 (l'ancien Code de procédure pénale). Par ailleurs, l'article 485 de la loi n° 906 de 2004 (le Code de procédure pénale actuellement en vigueur) institue la possibilité de solliciter l'aide d'autorités étrangères ou d'organisations internationales pour ouvrir des enquêtes sur des infractions commises à l'étranger, l'article 486 prévoit le transfert de témoins et d'experts et la possibilité de recueillir des éléments de preuve à l'étranger en cas de besoin et l'article 487 favorise la recherche de moyens adéquats de donner suite aux demandes d'appui et d'aide formulées par les États hôtes.

10. La Colombie souligne que son système juridique comporte les lois et règlements nécessaires pour faciliter et assurer la collecte et la communication des preuves et garantir que tous les éléments d'information et de preuve recueillis par l'Organisation des Nations Unies seront retenus dans tout procès qui se tiendrait en Colombie. Le Procureur général peut en outre conclure des accords avec ses homologues d'autres pays aux fins du renforcement de la coopération judiciaire et de la mise en commun de moyens techniques, de données d'expérience et de formations ou autres activités ayant des finalités semblables.

11. En ce qui concerne la protection des victimes, la Colombie indique que le Bureau du Procureur général est tenu, aux termes de l'article 133 du Code de procédure pénale (loi n° 906 de 2004), de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour répondre aux besoins des victimes, garantir leur sécurité personnelle et celle des membres de leur famille et les protéger contre toute publicité qui pourrait attenter à leur vie privée ou à leur dignité. Les mesures d'aide et de protection prises au bénéfice des victimes ne sont appliquées ni au préjudice ni à l'exclusion des droits des accusés, dont le droit à un procès équitable et impartial.

IV. Notification des allégations sérieuses d'infractions pénales formulées contre des fonctionnaires ou des experts en mission des Nations Unies aux États dont ces fonctionnaires ont la nationalité et questions connexes

12. Aux paragraphes 9 à 14, 16 et 17 de sa résolution 68/105, l'Assemblée générale demande instamment aux États Membres de communiquer des renseignements au Secrétaire général, prie celui-ci de lui présenter certaines informations et prie l'Organisation de prendre certaines mesures en ce qui concerne la question de la responsabilité pénale des fonctionnaires et experts en mission des Nations Unies.

Renvoi d'affaires mettant en cause des fonctionnaires ou des experts en mission

13. La demande formulée au paragraphe 9 de la résolution 68/105 est semblable à celles que l'Assemblée avait déjà formulées au paragraphe 9 de ses résolutions 67/88 (voir A/68/173), 66/93 (voir A/67/213), 65/20 (voir A/66/174), 64/110 (voir A/65/185), 63/119 (voir A/64/183) et 62/63 (voir A/63/260).

14. Les informations communiquées dans le présent rapport au titre du paragraphe 17 de la résolution 68/105 de l'Assemblée générale ont trait à la période du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014. Durant cette période, par l'intermédiaire de leurs Missions permanentes respectives, le Bureau des affaires juridiques a renvoyé aux États dont les intéressés avaient la nationalité des affaires mettant en cause 15 fonctionnaires des Nations Unies, à des fins d'enquête et, le cas échéant, de poursuites. Cinq de ces affaires concernaient des allégations de détournement de ressources ou de données informatiques et télématiques ou des unes et des autres, le reste portait respectivement sur des allégations d'enrichissement : personnel frauduleux, activité extérieure, abus d'autorité et conflit d'intérêts; de fraude dans la passation de marchés; de faux et fraude dans la passation de marchés; abus d'autorité et conflit d'intérêts; de fraude aux prestations.

Demandes d'information sur l'état d'avancement des affaires et offre d'assistance de la part du Secrétariat

15. Dans la période considérée, le Bureau des affaires juridiques a demandé aux États auxquels des affaires avaient été renvoyées de tenir l'Organisation informée des mesures que les autorités nationales auraient prises à leur propos. Au moment de l'élaboration du présent rapport, aucun de ces États ne s'était mis en rapport avec le Bureau pour l'informer qu'il en avait saisi ses autorités compétentes. Ce dernier reste prêt à leur apporter son concours pour toutes les affaires ainsi renvoyées.

16. On trouvera dans les précédents rapports du Secrétaire général sur la question des renseignements détaillés sur les demandes d'information que le Secrétariat a adressées aux États intéressés au sujet de la suite donnée aux affaires qui leur avaient été renvoyées (voir A/64/183, par. 63; A/65/185, par. 85 et 86; A/66/174, par. 62 et 63; A/67/213, par. 36 et 37; et A/68/173, par. 19 et 20).

Utilisation éventuelle par les États exerçant leur compétence d'informations provenant des enquêtes menées par l'Organisation des Nations Unies

17. Au paragraphe 11 de sa résolution 68/105, l'Assemblée générale prie l'Organisation des Nations Unies, lorsque ses recherches sur des allégations donnent à penser qu'une infraction grave a pu être commise par un fonctionnaire ou un expert en mission des Nations Unies, d'envisager toute mesure propre à faciliter l'utilisation éventuelle d'éléments d'information et d'autres pièces aux fins des poursuites pénales engagées par l'État intéressé, sans perdre de vue le droit à une procédure régulière. Dans le même esprit, au paragraphe 13, l'Assemblée prie instamment l'Organisation de continuer à coopérer avec les États qui exercent leur compétence en vue de leur fournir, dans le respect des règles du droit international applicables en la matière et des accords régissant ses propres activités, les éléments d'information et pièces pouvant leur être utiles dans l'exercice de l'action pénale.

18. Il importe de rappeler à ce propos que le cadre juridique applicable aux renvois d'affaires par l'Organisation et au rôle du Secrétaire général à cet égard a déjà été exposé (voir A/63/260, sect. IV).

19. L'Organisation des Nations Unies coopère avec les services de détection et de répression et les autorités judiciaires des États Membres intéressés, conformément aux droits et aux obligations qu'elle tient de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ainsi que des autres accords internationaux pertinents et principes juridiques applicables. Elle communique ainsi les informations ou documents pertinents et lève l'immunité, au cas par cas, lorsque le Secrétaire général considère que celle-ci entraverait le cours de la justice et peut être levée sans que cela porte atteinte aux intérêts de l'Organisation. En conséquence, sous réserve du respect de la confidentialité et des privilèges et immunités, l'Organisation peut communiquer aux autorités compétentes les informations qu'elle a recueillies et les documents pertinents, lesquels peuvent être expurgés en cas de besoin. Il convient de noter qu'étant donné que l'Organisation des Nations Unies n'a pas compétence pour mener des enquêtes ou engager des poursuites pénales, l'utilisation qui peut être faite des informations ou documents communiqués par elle, de même que leur recevabilité aux fins d'une procédure en justice, sont des questions qui doivent être tranchées par les autorités judiciaires compétentes auxquelles ils ont été fournis.

Protection des fonctionnaires et experts en mission des Nations Unies contre des mesures de rétorsion

20. Au paragraphe 12 de sa résolution 68/105, l'Assemblée générale engage l'Organisation des Nations Unies, lorsqu'une enquête administrative établit que des allégations visant un fonctionnaire ou un expert en mission des Nations Unies étaient sans fondement, à prendre dans son propre intérêt les mesures voulues pour restaurer le crédit et la réputation de l'intéressé. Au paragraphe 14 de la même résolution, l'Assemblée générale souligne que, selon les dispositions applicables de sa propre réglementation, l'Organisation ne doit prendre aucune mesure de rétorsion ou d'intimidation contre un fonctionnaire ou un expert en mission des Nations Unies qui fait état d'allégations d'infractions graves commises par des fonctionnaires ou experts en mission des Nations Unies.

21. À cet égard, les fonctionnaires des Nations Unies qui signalent des irrégularités commises par d'autres fonctionnaires ou des experts en mission des

Nations Unies sont protégés contre les mesures de rétorsion par le Statut et le Règlement du personnel et par les instructions administratives pertinentes, en particulier la circulaire intitulée « Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés » (ST/SGB/2005/21), que le Secrétaire général a adoptée en vue de protéger les personnes qui signalent des irrégularités ou coopèrent à des audits ou des enquêtes dûment autorisés. Il convient de noter enfin que les fonctionnaires peuvent contester toute mesure de rétorsion en formant un recours dans le cadre du système de justice interne.

V. Autres mesures concrètes visant à renforcer les programmes actuels d'initiation aux normes de conduite en vigueur aux Nations Unies, y compris les programmes d'instruction et d'entraînement dispensés avant le déploiement et sur le théâtre des opérations

22. Avec l'aide du personnel chargé des questions de déontologie et de discipline dans les missions appuyées par le Département de l'appui aux missions, celui-ci et le Département des opérations de maintien de la paix ont continué à mener des activités de sensibilisation à l'intention du personnel des missions, y compris en mettant l'accent sur l'obligation pour tous les fonctionnaires des Nations Unies de respecter les lois de l'État hôte et sur les conséquences éventuelles de leurs manquements et la mise en jeu de leur responsabilité.

23. Par ailleurs, un cadre de responsabilisation a été mis au point et il sera appliqué dans les missions à compter du troisième trimestre de 2014 en vue de mesurer leurs résultats au regard d'un certain nombre d'indicateurs relatifs à la déontologie et à la discipline, y compris le renvoi d'affaires aux services de détection et de répression de l'État hôte aux fins d'enquête et la formulation de recommandations de renvoi aux fins de poursuites pénales, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Lorsqu'ils transmettent, aux fins de sanctions disciplinaires, des allégations de manquements fondées, les chefs de mission sont censés déterminer s'il serait indiqué de déférer l'affaire aussi aux autorités nationales, afin que celles-ci engagent des poursuites et d'analyser la question. Les missions seront en outre invitées, au titre du cadre de responsabilisation, à rendre compte tous les trois mois de leurs résultats, et notamment des progrès qu'elles auront accomplis dans le sens des réalisations escomptées pour les deux indicateurs mentionnés plus haut.