



Assemblée générale

Distr. générale
25 août 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Point 120 de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Pratiques liées à l'échange d'information entre l'Organisation des Nations Unies et les autorités nationales chargées de veiller au respect de la loi, ainsi qu'au renvoi d'affaires présumées être de caractère pénal mettant en cause des membres du personnel, des fonctionnaires ou des experts en mission des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application du paragraphe 19 de la résolution 62/247 de l'Assemblée générale sur le renforcement du dispositif d'investigation, aux termes duquel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui faire rapport sur les pratiques liées à l'échange d'information entre l'Organisation et les autorités chargées de veiller au respect de la loi dans les États Membres, ainsi qu'aux renvois à ces autorités des affaires qui pourraient constituer des infractions pénales dans lesquelles sont impliqués des membres du personnel, des fonctionnaires ou des experts en mission de l'Organisation, compte tenu de sa résolution 62/63 et d'autres instruments juridiques pertinents. Le rapport du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies (A/63/260), établi en application de la résolution 62/63, traite de questions analogues.

* A/63/150 et Corr.1.



II. Fondement juridique de la coopération avec les autorités chargées de veiller au respect de la loi dans les États Membres

2. Aux termes de la section 21 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, approuvée par l'Assemblée générale le 13 février 1946, l'Organisation des Nations Unies collaborera, en tous temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérés dans l'article V de ladite Convention. Aussi l'Organisation a-t-elle à cœur de coopérer avec les autorités chargées de veiller au respect de la loi dans les États Membres.

3. En outre, les fonctionnaires et les experts en mission des Nations Unies doivent se conformer aux lois en vigueur dans le lieu d'affectation et honorer leurs obligations juridiques privées, conformément aux Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, pour les premiers, et au 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, pour les seconds. De même, le modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix prévoit que l'opération de maintien de la paix des Nations Unies et ses membres observeront intégralement les lois et règlements du pays et que le représentant spécial/commandant prendra toutes les dispositions voulues pour assurer le respect de ces obligations (voir A/45/594, annexe).

III. Sources des privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires et de ses experts en mission

4. Aux termes du paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Le paragraphe 2 prévoit que les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Pour donner effet à l'Article 105 de la Charte, l'Assemblée générale a adopté la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle sont actuellement parties 154 États Membres ainsi liés.

5. Les sections ci-après, énonçant les privilèges et immunités reconnus à l'Organisation elle-même et à ses biens, sont extraites de l'article II de la Convention :

« Section 2. L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution.

Section 3. Les locaux de l'Organisation sont inviolables. Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative.

Section 4. Les archives de l'Organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, où qu'ils se trouvent. »

6. L'alinéa a) de la section 18 de l'article V de la Convention stipule que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits). Outre les privilèges et immunités prévus à la section 18, la section 19 de la Convention stipule que le Secrétaire général et tous les sous-secrétaires généraux, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et enfants mineurs, jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités, accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques.

7. Aux fins de l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'expression « fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » a été définie par l'Assemblée générale dans sa résolution 76 (I) du 7 décembre 1946. Par cette résolution, l'Assemblée a approuvé « l'octroi de privilèges et immunités mentionnés à l'article V [...] à tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure ». Tous les agents des Nations Unies, quels que soient leur nationalité, leur lieu de résidence, leur lieu de recrutement ou leur rang, sont donc considérés comme ayant la qualité de fonctionnaire, à la seule exception de ceux qui sont à la fois recrutés localement et payés à l'heure. Les Volontaires des Nations Unies jouissent des privilèges et immunités accordés aux « fonctionnaires » lorsqu'une disposition expresse à cet effet figure dans un accord, tel qu'un accord sur le statut des forces ou un accord établi sur le modèle de l'accord de base type en matière d'assistance proposé par le Programme des Nations Unies pour le développement.

8. Aux termes des alinéas a), b) et c) de la section 22 de l'article VI de la Convention, les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article V) lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils jouissent en particulier des privilèges et immunités suivants :

a) Immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels;

b) Immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera à leur être accordée même après que ces personnes auront cessé de remplir des missions pour l'Organisation des Nations Unies;

c) Inviolabilité de tous papiers et documents.

9. Ont la qualité d'experts en mission les personnes engagées par l'Organisation comme consultants, ou chargées par des organes de l'ONU de s'acquitter au nom des Nations Unies de certaines missions ou fonctions; tel est le cas des rapporteurs du Conseil des droits de l'homme et des membres de la Commission du droit

international. Ont aussi la qualité d'experts en mission les membres de certaines catégories de personnel des opérations de maintien de la paix; tel est le cas des observateurs militaires, des officiers de liaison, des conseillers militaires, des contrôleurs des armements, des membres des unités de police constituées, des policiers en détachement auprès des Nations Unies et des spécialistes des questions pénitentiaires détachés. Les catégories de personnel dont les membres sont assimilés à des experts en mission sont généralement spécifiées dans l'accord sur le statut des forces ou le statut de la mission.

10. En outre, certains accords conclus entre l'ONU et des États Membres, notamment les accords de siège et les accords susmentionnés, confèrent aussi à l'ONU des privilèges et immunités conformément à la Charte. Certains États Membres sur le territoire desquels l'ONU a des bureaux ont adopté des lois et règlements stipulant les modalités selon lesquelles l'Organisation, ses fonctionnaires et les experts qui accomplissent des missions pour elle peuvent se prévaloir localement de leurs privilèges et immunités. Tous ces textes renferment les règles juridiques qui définissent l'étendue des privilèges et immunités accordés par le pays hôte.

IV. Pratiques en matière d'échange d'information et de renvoi aux autorités nationales chargées de l'application des lois

11. Les deux principales situations dans lesquelles un échange d'information a lieu entre l'Organisation et les autorités chargées de veiller au respect de la loi sont les suivantes : a) lorsque, par ses propres enquêtes, l'Organisation découvre des éléments susceptibles d'établir que des actes délictueux relevant de la compétence de l'un de ses États Membres ont peut-être été commis et décide de communiquer ces éléments de preuve *prima facie* à l'État Membre concerné pour qu'il prenne les mesures voulues; et b) lorsqu'un État Membre sollicite de l'Organisation l'accès à des informations ou éléments de documentation¹, ou à des témoins aux fins d'une enquête externe menée par les services de répression de cet État ou de poursuites pénales exercées par celui-ci.

A. Communication aux services répressifs des États Membres d'éléments crédibles donnant à penser que des infractions pénales ont été commises

12. L'Organisation a pour principe d'amener les fonctionnaires et les experts en mission à répondre des infractions pénales qu'ils peuvent commettre, en particulier lorsque celles-ci ont trait à l'exploitation et à la violence sexuelles, à la traite des êtres humains, à la fraude et à la corruption, non seulement pour que soient réparés le préjudice ou les dommages subis par les victimes, mais encore parce que de tels actes nuisent à l'œuvre de l'Organisation et ternissent sa réputation. Diverses

¹ L'expression « informations ou éléments de documentation », telle qu'elle est employée dans ce rapport désigne notamment les documents, les autres biens de l'Organisation des Nations Unies renfermant des informations, tels que disques durs d'ordinateurs et tous autres biens ou avoirs de l'Organisation.

mesures ont été prises pour donner effet à ce principe. Ainsi, en ce qui concerne l'exploitation et la violence sexuelles, la section 5 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2003/13 prévoit que s'il apparaît à l'issue d'une enquête en bonne et due forme que les accusations d'exploitation ou d'abus sexuels sont fondées, l'affaire peut, après avis du Bureau des affaires juridiques, être déférée aux autorités nationales à des fins de poursuites pénales.

13. Il s'ensuit que, si, à l'issue d'une enquête interne menée par ses propres moyens, l'Organisation dispose d'éléments crédibles indiquant qu'une infraction pénale peut avoir été commise par ses fonctionnaires ou par les experts qui accomplissent des missions pour elle, ces éléments sont normalement portés à l'attention de l'État Membre compétent pour connaître de l'infraction présumée. Eu égard aux questions juridiques soulevées par ce renvoi, notamment celles qui concernent l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Bureau des affaires juridiques est systématiquement consulté préalablement à toute décision de renvoi. Lorsqu'il examine les affaires qui lui sont ainsi soumises, le Bureau prend, s'il y a lieu, l'avis des responsables de programme concernés, afin d'avoir une vue plus complète des intérêts de l'Organisation.

14. Pour alerter les autorités chargées de veiller au respect de la loi, l'Organisation soumet un rapport écrit sur les allégations sérieuses d'infraction à la mission permanente de l'État Membre concerné, afin qu'il prenne les mesures voulues. Vu que, selon la section 4 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ses archives sont inviolables, elle soumet le rapport sans y être contrainte et sans préjudice des privilèges et immunités qui lui sont reconnus ainsi qu'à ses fonctionnaires et aux experts qui accomplissent des missions pour elle. Ainsi, le Secrétaire général assure le respect du principe qui veut que cette coopération ne procède ni ne dépende d'une procédure judiciaire contraignante, quelle qu'elle soit, et que sa propre décision sur la nature et l'étendue de la coopération à apporter reflète sa conviction que celle-ci ne nuit d'aucune manière aux intérêts de l'Organisation. Les autorités chargées de veiller au respect de la loi adressent à cette dernière toute demande d'informations ou d'éléments de documentation complémentaires, ou toute demande d'accès à des fonctionnaires ou experts en mission de l'Organisation, en principe par l'intermédiaire de la mission permanente compétente, et ces demandes sont traitées conformément aux procédures décrites ci-dessous.

B. Concours apporté aux enquêtes nationales menées par les services répressifs et aux poursuites pénales

15. Lorsque les services répressifs d'un État Membre mènent une enquête sur des allégations selon lesquelles un fonctionnaire ou un expert en mission des Nations Unies aurait commis une infraction pénale et qu'ils ont besoin d'avoir accès à des informations ou des éléments de documentation en possession de l'Organisation, ou à des fonctionnaires ou des experts en mission de celle-ci, ils en font la demande par écrit.

16. Lorsque l'Organisation reçoit une demande d'informations ou d'éléments de documentation, elle l'examine en tenant compte de considérations telles que la confidentialité, les privilèges reconnus et les obstacles pratiques à la divulgation des informations ou éléments de documentation, ainsi que de toutes questions de

principe qui, prises ensemble, l'aident à déterminer s'il est dans son intérêt de divulguer les informations ou éléments demandés. En cas de décision favorable, ces informations ou éléments de documentation sont généralement communiqués aux autorités chargées de veiller au respect de la loi par l'intermédiaire de la mission permanente. Vu que, selon la section 4 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les archives de l'Organisation sont inviolables, celle-ci soumet le rapport sans y être contrainte et sans préjudice des privilèges et immunités qui lui sont reconnus ainsi qu'à ses fonctionnaires et aux experts qui accomplissent des missions pour elle. Ainsi, le Secrétaire général assure le respect du principe qui veut que cette coopération ne procède ni ne dépende d'une procédure judiciaire contraignante, quelle qu'elle soit, et que sa propre décision sur la nature et l'étendue de la coopération à apporter dépende uniquement de son appréciation des intérêts de l'Organisation qui sont en jeu dans l'affaire.

17. La procédure est la même pour les demandes d'accès à des fonctionnaires ou des experts en mission de l'ONU à des fins d'enquêtes sur des affaires les mettant en cause ou dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Dès que l'Organisation reçoit une demande, généralement transmise par l'intermédiaire de la mission permanente du pays concerné, elle l'examine en tenant compte de considérations telles que la confidentialité, les privilèges reconnus et les obstacles pratiques à l'accès demandé, ainsi que de toutes questions de principe qui, prises ensemble, l'aident à déterminer s'il est dans son intérêt d'autoriser l'accès à ses fonctionnaires ou aux experts qui accomplissent des missions pour elle.

18. Aux termes de la Convention, et comme précisé plus haut, l'Organisation des Nations Unies, ses fonctionnaires et les experts qui accomplissent des missions pour elle jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits). Il découle de cette immunité fonctionnelle qu'une fois qu'il a été décidé qu'il serait de l'intérêt de l'Organisation de coopérer avec les services répressifs, les fonctionnaires ou les experts en mission de l'ONU sont mis à la disposition de ceux-ci, à la discrétion de l'Organisation, sans préjudice des privilèges et immunités qui lui sont reconnus ainsi qu'à ses fonctionnaires et experts en mission concernés. Ainsi, le Secrétaire général renforce le respect du principe qui veut que cette coopération ne procède ni ne dépende d'une procédure judiciaire contraignante, quelle qu'elle soit, et que sa propre décision sur la nature et l'étendue de la coopération à apporter repose sur sa conviction que celle-ci ne nuit pas aux intérêts de l'Organisation. L'État Membre est également avisé que, s'il s'avérait nécessaire de recueillir la déposition officielle d'un fonctionnaire ou d'un expert en mission, ou d'engager des poursuites officielles contre lui, toute nouvelle coopération exige que l'État Membre adresse, en principe par l'intermédiaire de sa mission permanente, une demande écrite à l'Organisation, afin que celle-ci lève les privilèges et immunités de l'intéressé.

V. Demande des services répressifs tendant à lever l'immunité d'un fonctionnaire ou d'un expert en mission des Nations Unies en vue de recueillir sa déposition officielle ou d'engager des poursuites officielles contre lui

19. Si les services répressifs d'un État Membre souhaitent obtenir la déposition officielle d'un fonctionnaire ou d'un expert en mission, ou engager des poursuites pénales à son encontre pour des faits liés à l'exercice de ses fonctions officielles, ils doivent adresser une demande écrite à l'Organisation, en principe par l'intermédiaire de leur mission permanente, pour que l'immunité de la personne en cause soit levée.

20. Comme prévu dans la Charte, les privilèges et immunités reconnus à l'Organisation des Nations Unies sont ceux qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. La finalité et la portée des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires et experts en mission sont définies dans la Convention de manière à tenir compte du rôle joué par ces personnes dans l'exécution des activités concourant aux buts de l'Organisation. Ainsi, outre les dispositions de la section 21 de l'article V, la section 20 stipule ce qui suit, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Organisation :

Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

21. De même, la section 23 de l'article VI, précise de la façon suivante la finalité des privilèges et immunités accordés aux experts en mission :

Les privilèges et immunités sont accordés aux experts dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un expert, dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

22. En vertu de la section 20 de l'article V et de la section 23 de l'article VI de la Convention, applicables aux fonctionnaires et aux experts en mission respectivement, le Secrétaire général peut et doit lever l'immunité dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourrait être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Ainsi, en application des dispositions susmentionnées de la Convention et dans le but de préserver le caractère international et l'indépendance des personnes attachées au service de l'Organisation, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'experts en mission, et de veiller à ce que la Convention soit appliquée d'une manière cohérente et conforme aux intérêts de l'Organisation, la décision de lever ou non l'immunité est laissée, dans tous les cas, à l'entière discrétion du Secrétaire général.

23. Ce principe a été réaffirmé par la Cour internationale de Justice dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 29 avril 1999 sur le différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme (affaire *Cumaraswamy*), où elle a confirmé que le Secrétaire général, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, avait la responsabilité principale de la protection des intérêts de celle-ci et, qu'à ce titre, il lui incombait d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en mission, en faisant valoir leur immunité (par. 60). Dans le même avis consultatif, la Cour a aussi réaffirmé que, comme en disposent les sections 20 et 23 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, il revenait au Secrétaire général d'établir si un fonctionnaire ou un expert en mission qui est mis en cause a ou non agi en sa qualité officielle.

24. Ainsi, si le Secrétaire général décide que le fonctionnaire ou l'expert en mission n'a pas agi en sa qualité officielle, l'intéressé n'est pas couvert par l'immunité, et la question de la levée d'immunité ne se pose donc pas, sauf dans le cas d'un haut fonctionnaire qui, en vertu de la section 19 de la Convention, jouit des privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques, ou d'une personne qui jouit d'immunités semblables en application d'un accord de siège, d'un accord sur le statut des forces ou d'un accord sur le statut d'une mission. En pareils cas, les autorités chargées de l'application des lois sont informées par écrit, en principe par l'intermédiaire de la mission permanente du pays concerné qu'il n'était pas nécessaire de demander la levée de l'immunité.

25. Si, en revanche, le Secrétaire général décide que le comportement en cause, ou le témoignage requis sont couverts par les immunités reconnues au fonctionnaire ou à l'expert en mission concerné, seul le Secrétaire général pourra lever l'immunité en application des sections 20 ou 23 de la Convention, dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourrait être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Une telle décision relève exclusivement du Secrétaire général. S'il décide que l'immunité de la personne en cause peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation, cette décision qui indique à quelles fins et dans quelles limites l'immunité a été levée est communiquée par écrit à l'État Membre.

VI. Conclusion

26. D'une manière générale, l'Organisation des Nations Unies n'a pas connu de difficultés dans sa coopération avec les autorités chargées de l'application des lois dans les États membres, pour ce qui est de l'échange d'informations ou d'éléments de documentation aux fins d'enquêtes pénales. On observe une forte augmentation du nombre de demandes d'informations ou d'éléments de documentation adressées à l'Organisation par ces autorités. Cette coopération concerne actuellement 65 tribunaux dans 28 États Membres. La nature et la portée d'un grand nombre de ces demandes sont telles que la charge de travail des bureaux et départements compétents de l'Organisation a sensiblement augmenté, en particulier celle du Bureau des affaires juridiques, qui doit préparer les réponses de l'Organisation aux demandes qui lui sont adressées aux fins de la réunion des éléments de preuve et traiter toutes les questions ayant trait à la coopération avec les États Membres dans le cadre de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et d'autres instruments.