Exploitation sexuelle dans le cadre de la MINUSTAH : quel rôle pour les Nations Unies face à l'impunité des casques bleus en opération de maintien de la paix ? - Partie II

Par:
Chloé Costini
Louise Maillet
Language French
Le:
16 July 2020

Partie 2 : La prévention de l'exploitation sexuelle dans le cadre des OMP par les Nations Unies : un axe fondamental de la politique de tolérance zéro

Pour mettre en œuvre leur politique de tolérance zéro, les Nations Unies doivent agir sur le plan de la répression, mais également sur le plan de la prévention. Depuis 1998, elles ont mis en place un certain nombre de mesures préventives qui ne sont pas négligeables mais qui méritent d'être développées, auprès des casques bleus et de la population locale, au regard du contexte de l'OMP.

2.1 Une prévention portée sur la formation des casques bleus à développer

Les Nations Unies ont cherché progressivement à prévenir la survenance d'actes d'exploitation sexuelle à travers un ensemble de rapports instituant la conduite à adopter au cours des opérations de maintien de la paix par les membres des contingents. D'autant que beaucoup de casques bleus n'envisagent pas les relations sexuelles qu'ils entretiennent avec les femmes locales comme des actes criminels (ici). L'uniforme et la situation de crise, entre autres, amènent le personnel onusien à croire à une supériorité masculine et des relations contraintes légitimes.

En mars 2005, le rapport Zeid intervient notamment après les évènements désastreux qui ont eu lieu au cours de la MONUSCO. Il met l'accent sur les exploitations et les abus sexuels, et l'inefficacité de la politique préventive des Nations Unies. Il relève notamment le manque de sensibilisation des casques bleus aux normes de conduite à adopter lors de leur mission. Il devient urgent de prendre des mesures préventives plus concrètes pour instaurer une véritable prise de conscience des membres des contingents. C'est pourquoi les Nations Unies ont développé une prévention renforcée au sein des Casques bleus.

Des tests théoriques qui accompagnent les formations des casques bleus en matière d'exploitation sexuelle sont élaborés. En juillet 2007, le projet révisé de MOU sur l'exploitation et les abus sexuels impose une formation pratique plus poussée des individus qui vont être déployés. L'article 7 bis rappelle que les États fournisseurs doivent s'assurer que les membres du contingent soient suffisamment informés des normes de conduites instaurées par les Nations Unies. Pour ce faire, les États doivent dispenser une formation de pré-déploiement pour que ces normes soient intégrées et appliquées par les militaires une fois sur place. En parallèle, les Nations Unies fourniront toutes les règlementations spécifiques à la mission et pertinentes à la localité. De plus, elles devront prévoir des stages complémentaires à la formation de pré-déploiement. Il résulte de ce rapport une double formation des Nations Unies et des États pour que les règles édictées dans les divers rapports de l'organisation ne restent pas lettre morte.

En 2008, les Nations Unies publient la doctrine Capstone, considérée comme le document de base sur lequel repose la politique de maintien de la paix onusienne. Elle constitue le document de référence pour les activités de formation et les programmes de pré-déploiement des pays contributeurs de troupes. Le personnel doit tout particulièrement suivre une formation en matière d'abus et d'exploitation sexuelle et la mission doit appliquer une politique de « tolérance zéro ».

Toutefois, au regard des 480 allégations d'exploitation sexuelle relevées dans le cadre de la MINUSTAH, le travail des Nations Unies apparait comme insuffisant. Pour favoriser la sensibilisation des casques bleus, il faut mettre en place des formations pratiques et surtout des formations de qualité.

La résolution 2272 continue d'encourager la formation des casques bleus mais elle appuie surtout une vérification plus étendue de leurs antécédents pour s'assurer qu'aucun comportement sexuel répréhensible ne leur ait été reproché au cours de leur service au sein des Nations Unies. Ainsi depuis mai 2016, une présélection des personnes envoyées en mission est mise en œuvre. Les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police sont tenus de certifier qu'aucun individu qui va être déployé n'a commis ou n'est présumé avoir commis des violations du droit international, des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ni n'a été rapatrié pour des raisons disciplinaires et fait l'objet d'une interdiction de participer à des opérations futures des Nations Unies. De plus, cette certification pourrait s'accompagner d'un engagement écrit de la part des futurs casques bleus, affirmant qu'ils ont compris les règles à suivre lors de leur mission et qu'ils s'engagent à adopter le comportement approprié. Il certifie que le soldat a suivi la formation suffisante pour partir en mission et s'engage à respecter les normes de conduite onusienne.

En décembre 2017, le Bureau de la gestion des ressources humaines a présenté un nouveau cours en ligne obligatoire intitulé «Prévention du harcèlement sexuel et des abus par le personnel des Nations Unies - travailler en harmonie». Le BSCI recommandait d'utiliser des exemples concrets de situations passées qui permettraient de mettre en contexte les normes que les casques bleus doivent appliquer (ici). En février 2018, il met en place pour la première fois une formation théorique et pratique de huit jours destinés aux enquêteurs nationaux des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police.

Multiplier des formations pour expliquer en quoi telle relation est abusive au regard de la politique des Nations Unies empêcherait les casques bleus d'invoquer leur ignorance de la criminalité de leurs actes. De plus, la prohibition des relations sexuelles avec la population ne pourrait pas être perçue comme une intrusion à la vie privée mais comme un moyen d'assurer le bon déroulement de la mission. Le but est de protéger et de servir ces individus. Aller à l'encontre des règles de conduite des Nations Unies revient à mettre en question la légitimité de la mission[1]. Le personnel qui dispense ces formations sera tenu d'évaluer si le casque bleu y répond positivement et dans le cas contraire, lui imposera des stages supplémentaires avant d'autoriser son déploiement (ici). Un registre pourrait alors être tenu pour recenser les membres des contingents qui ont assisté à ces formations et sont prêts à être déployés.

Le développement de plus en plus important de formations obligatoires des casques bleus permet de mieux contrôler les risques de la mission. Mais une sensibilisation plus poussée des populations locales est essentielle pour prévenir les actes d'exploitation sexuelle efficacement.

2.2 L'information des populations locales, vecteur primordial d'une meilleure prévention

Le contexte précaire des opérations de maintien de la paix favorise l'exploitation sexuelle et notamment la prostitution de survie. La prévention est indispensable auprès des populations locales sur la criminalité de ces actions et les différents moyens de porter plainte.

Traditionnellement en Haïti, une femme choisit son partenaire en fonction de sa situation économique (ici). L'éducation des jeunes filles haïtiennes leur apprend que l'homme doit pouvoir subvenir à ses besoins et lui apporter une stabilité économique. Une relation sexuelle en échange d'un soutien économique n'est donc pas toujours perçue comme anormale et criminelle. Par conséquent, il est important de sensibiliser la communauté.

Au minimum, les populations doivent connaitre la définition de l'exploitation sexuelle selon la Circulaire du Secrétaire général relative à l'exploitation et aux abus sexuels. Surtout, la population doit savoir comment accéder aux services disponibles afin de signaler les incidents d'exploitation sexuelle. A cet effet, les deux missions de maintien de la paix Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA) et MONUSCO, dans le cadre de leurs efforts de sensibilisation des communautés, ont lancé en 2017 et en 2018 une campagne de sensibilisation auprès des écoles pour informer les élèves ainsi que les membres de la société civile, des efforts menés par les Nations Unies pour prévenir et endiguer le problème de l'exploitation sexuelle. Elles ont mené également des activités de sensibilisation de la population locale dans les zones à haut risque au moyen de pièces de théâtre jouées par des troupes locales, de messages et de programmes radiophoniques et d'activités de sensibilisation auprès des médias locaux (ici).

La MINUSTAH a repris le même procédé auprès de lycéens haïtiens en mai 2017 (ici). Les jeunes élèves ont

reçu également un bracelet avec un numéro et une adresse mail de contact s'ils se trouvaient victime ou connaissaient une victime d'exploitation sexuelle. La Mission des Nations Unies pour l'appui à la Justice en Haïti, qui a été créée à la suite de la MINUSTAH, et les agences des Nations Unies en Haïti, ont poursuivi cet effort de sensibilisation et ont organisé, avec le support de l'association culturelle Tamise du 22 mars au 6 avril 2019, une tournée théâtrale à Port-au-Prince et dans certaines villes de province sous forme de théâtre forum. Ce projet a eu également pour objectif de promouvoir la politique de tolérance zéro des Nations Unies encore méconnue des communautés. Il vient sensibiliser la population locale en les informant sur les moyens de prévenir les cas d'exploitation et d'abus sexuels et leur faire connaître les différents mécanismes de plainte qui existent dans le système onusien.

Bien que l'ONU ait développé diverses activités de prévention, elles interviennent la plupart du temps tardivement. En effet, le projet de théâtre forum permettant la prévention et la sensibilisation des populations, n'a été mis en place en Haïti que quelques mois avant la fin du mandat de la MINUSTAH (ici), alors que la majorité des allégations d'exploitation sexuelle ont eu lieu entre 2007 et 2014 (annexe 2 ci-dessous). En effet, en 2015, deux-cent trente et un individus ont admis avoir entrepris des relations sexuelles avec des casques bleus de la MINUSTAH en échange notamment de fonds pour continuer leur éducation ou encore pour nourrir leur famille. Pourtant tous n'ont pas porté plainte et beaucoup de cas d'exploitation sexuelle n'ont jamais été poursuivis, laissant les auteurs continuer leur mission en toute impunité. D'une part, sur ces deux cent trente et une personnes interviewées admettant avoir eu des relations sexuelles en échanges de services, seulement sept femmes avaient connaissance de la politique des Nations Unies interdisant l'exploitation sexuelle. Elles ne savaient pas non plus qu'il existait un service d'assistance téléphonique pour rapporter ce type d'abus. D'autre part, les Haïtiens étaient réticents à porter plainte au regard de leur expérience passée : la communication était difficile du fait de la barrière de la langue ainsi que de l'absence d'un lieu sur place pour porter plainte (ici). Ils redoutaient également la partialité des instances chargées de recevoir leurs plaintes pour les membres de leurs contingents. Ainsi, il est essentiel de sensibiliser les communautés sur la conduite qu'elles sont en droit d'attendre de la part des casques bleus et de développer des moyens sûrs pour les victimes afin de porter plainte.

C'est pourquoi les activités de sensibilisation développées par l'ONU doivent être mises en œuvre dès le début de la mission. De plus, elles vont permettre de promouvoir l'OMP et de réconcilier la communauté et les casques bleus. En effet, tout particulièrement dans le cadre de la MINUSTAH, les Haïtiens n'étaient pas satisfaits de la mission : ils la considéraient comme intrusive et en violation de la souveraineté de l'État. En parallèle, les intervenants prenaient cette hostilité comme de l'ingratitude. Entretenir des bonnes relations entre ces deux parties favorise la bonne conduite des casques bleus et la confiance de la population locale en la légitimité de l'intervention onusienne.

Une meilleure gestion de la mission considérant les particularités du pays de destination et les risques d'exploitation sexuelle peut également faire office de prévention.

2.3 Une organisation des missions onusiennes plus adaptée au contexte local à titre préventif

Le contexte de la mission est un facteur de risque en soi (ici). Une formation de pré-déploiement ne peut prévoir l'ensemble des réalités rencontrées sur le terrain. C'est pourquoi il revient au système onusien d'adapter l'OMP aux circonstances locales.

De fait, chaque mission devrait également présenter des règles et une politique spécifique que les casques bleus auront à respecter. Les normes seraient adaptées suivant la localité ou la situation de crise. Dans le cas de la MINUSTAH, l'absence de menace à la sécurité imminente rendait la mission plus propice aux activités de loisir (ici). La présence de plages et de boîtes de nuit permettait aux membres des contingents de fréquenter la population locale et d'engager des relations sexuelles avec des femmes haïtiennes. Dans de telles circonstances, il pourrait donc être utile de cantonner les casques bleus à certaines zones afin d'empêcher ce genre d'interactions. De même, empêcher la construction de logements à proximité des campements onusiens permettrait, par exemple, de minimiser les contacts entre les populations locales et le personnel de l'ONU (ici). De plus, les conditions de vie précaires sur le campement les encouragent à sortir. Financer des loisirs au sein du campement pourrait être utile pour satisfaire le moral et empêcher les cas de mauvaise conduite (ici).

La présence de femmes dans un contingent est également un facteur important du bon déroulement d'une

mission. Une solution envisagée pour améliorer la situation serait d'intégrer plus de femmes au sein des contingents en uniforme. Pendant longtemps les femmes n'étaient pas intégrées aux missions de maintien de la paix. Leur nombre a augmenté jusqu'à 30% parmi le personnel civil dans les années 2000 mais leur nombre reste minime dans le personnel militaire et policier (ici). Cependant, une seule allégation d'exploitation a été portée contre un civil, la majorité des allégations concernant des policiers et des militaires. Or c'est parmi ce contingent qu'il y a la plus faible part de femme. En 2015, la résolution 2242 appelle à la mise en place d'une stratégie par le Secrétaire général pour doubler le nombre de femme au sein des opérations de maintien de la paix au cours des cinq prochaines années afin de passer de 3% à 6,5%. Cet objectif est loin d'être atteint en 2017. La proportion de femmes dans les contingents militaires tend à doubler, passant de 1,63 % en 2005 à 3,51 % en 2017 et la proportion de femme policière augmente de 7,29% en 2009 à 9,55% en 2017 mais le résultat reste très minime et ne concerne qu'une petite part des contingents déployés (ici). Dans le cas de la MINUSTAH, 113 femmes sur 2 343 soldats ont été déployées soit 4,8 % du contingent militaire (voir annexe 5). La route est encore longue avant d'avoir des troupes composées d'autant de femmes que d'hommes. Or cela pourrait être la solution majeure pour prévenir les cas d'exploitation sexuelle.

En effet, plusieurs avantages peuvent être dégagés d'une telle composition. Les femmes casques bleus sont plus à même d'entendre les victimes d'exploitation et d'abus sexuels. Elles sont plus accessibles pour les femmes et enfants victimes d'abus pour demander de l'aide et porter plainte. Il faut relever également qu'elles peuvent avoir une influence positive sur leurs collègues masculins. La hausse du nombre de femmes dans un contingent permet l'intégration de notions sur l'égalité des genres et le traitement des femmes dans un environnement où des rapports d'autorité se jouent. Enfin, aucune femme n'a été accusée ou condamnée pour exploitation sexuelle pour le moment (ici). Elles sont considérées comme étant moins susceptibles de commettre un tel crime. C'est pourquoi le taux de cas d'exploitation sexuelle par les forces armées d'une OMP baisserait considérablement. Il pourrait même être envisagé d'envoyer des contingents exclusivement féminins dans des zones à risques, surtout lorsqu'elles ont déjà été sujettes à un grand nombre de cas d'exploitation sexuelle comme ce fut le cas en Namibie, où un contingent de police composé uniquement de femme a été déployé (ici).

Conclusion :

En conclusion, les Nations Unies ont encore du chemin à faire afin de pousser les États réticents à exercer leur compétence pénale à l'encontre du personnel présumé coupable de crimes, ~~sur leur personnel ou bien~~ sur la base~~grâce~~ de~~à~~ la compétence ~~universelle~~nationale ou bien de la compétence universelle. La signature d'une convention internationale onusienne pourrait favoriser la mise en œuvre de poursuites pénales, en permettant un alignement des droits internes et la création d'une obligation *aut dedere aut judicare*. Un contrôle renforcé des institutions de l'organisation sur l'adaptation du droit interne et les politiques de poursuite pénale des États contributeurs à l'égard des actes d'EAS est également à soutenir. Cependant, la dépendance de l'ONU à l'égard des États membres concernant le personnel militaire et policier constitue un obstacle à l'établissement de sanctions réellement efficaces. Il est néanmoins nécessaire de favoriser la coopération et la circulation d'informations entre les États et les Nations Unies.

Surtout, avant même de sanctionner les États qui faillissent à punir pénalement les auteurs d'EAS, les institutions onusiennes doivent elles-mêmes adopter un comportement professionnel et favorable à l'établissement de poursuites pénales. D'une part, un mécanisme de plainte accessible aux victimes doit être mis en place. D'autre part, les enquêtes préliminaires effectuées par les services de l'ONU doivent être menées avec efficacité, avec des moyens médico-légaux appropriés, puisqu'elles constituent un préalable indispensable afin de réunir des éléments de preuve suffisants.

En outre, la création d'un organe judiciaire *in situ* compétent et spécialisé pour les actes d'EAS perpétrés dans les OMP semble être pertinent afin d'unifier le droit et la compétence juridictionnelle applicables. Une cour martiale unique à chaque OMP, proposition mainte fois rappelée par les différentes instances compétentes sur le sujet, paraît pertinente (ici, ici, ici et ici).

Alors que des poursuites pénales peuvent toujours être engagées, la prévention n'a plus son rôle à jouer pour la MINUSTAH. Il faut noter qu'au fil du temps, les Nations Unies ont amélioré leur programme de prévention à travers des formations de pré-déploiement de plus en plus poussées. Mais au regard du nombre affligeant de cas d'exploitation sexuelle encore rapportés, il est certain que la prévention onusienne est loin d'être optimale.

Au vu des améliorations qui ont eu lieu, même tardives, une meilleure prévention peut être espérée pour le futur. Celle-ci est indispensable afin d'éviter que de tels drames se reproduisent, et sapent à nouveau la légitimité des missions de maintien de la paix des Nations Unies.

C'est d'autant plus observable à l'échelle de la mise en œuvre de la mission et des populations locales. L'une des solutions majoritairement envisagées est l'augmentation de personnel féminin au sein des contingents. Pourtant, les pourcentages de femmes participant aux missions restent faibles. En outre, malgré le développement de programmes de prévention au sein des communautés sur l'exploitation sexuelle et les moyens d'y faire face, les populations auprès desquelles interviennent les casques bleus sont encore désemparées face à ces crimes.

---

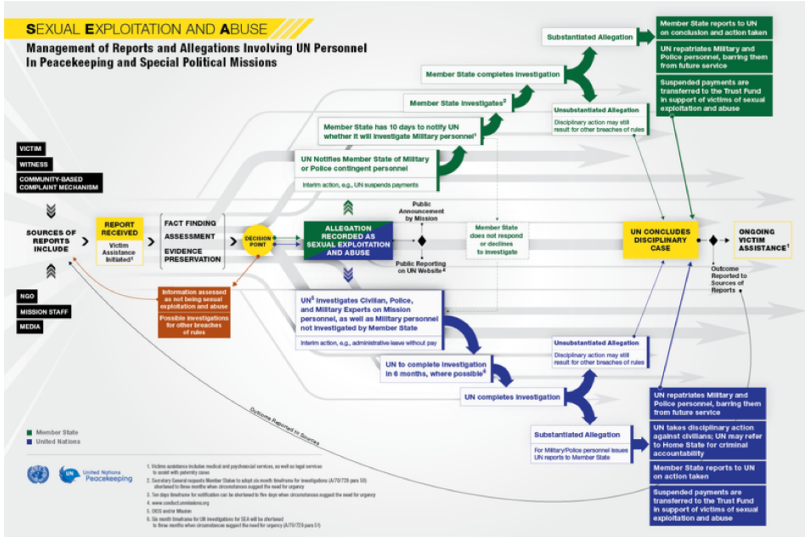
[1] Secrétaire général, Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la

paix, Doc. off. AG NU, 45e sess., Doc. NU A/45/594 (1990).

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

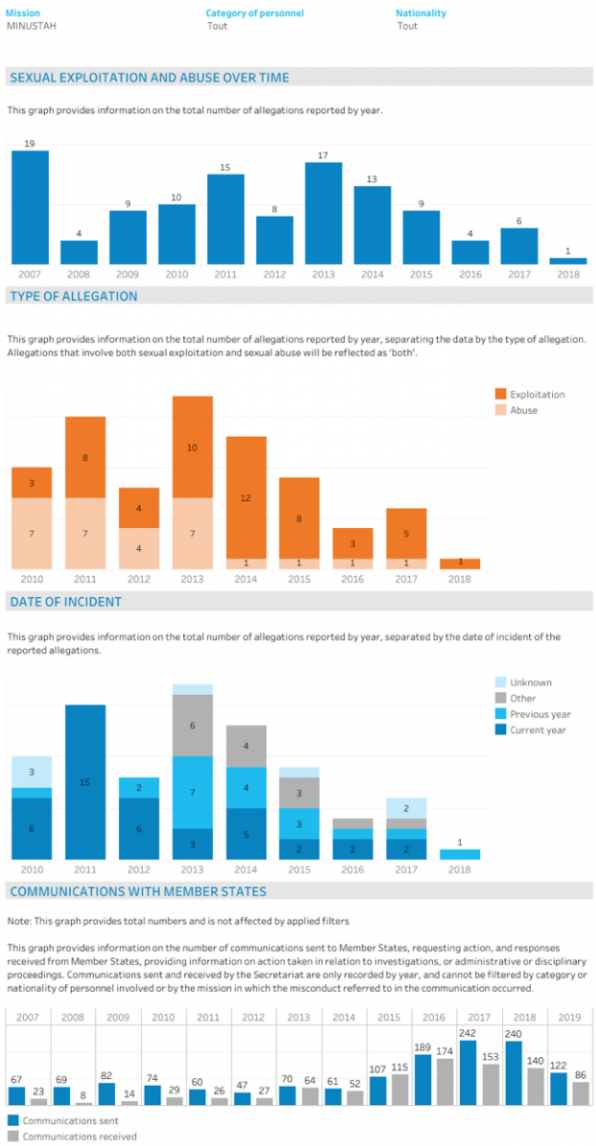
ANNEXES

Annexe 1 : Nations Unies, « Combating sexual exploitation and abuse », en ligne : Affaires politiques et consolidation de la paix <https://dppa.un.org/fr/combating-sexual-exploitation-and-abuse>.

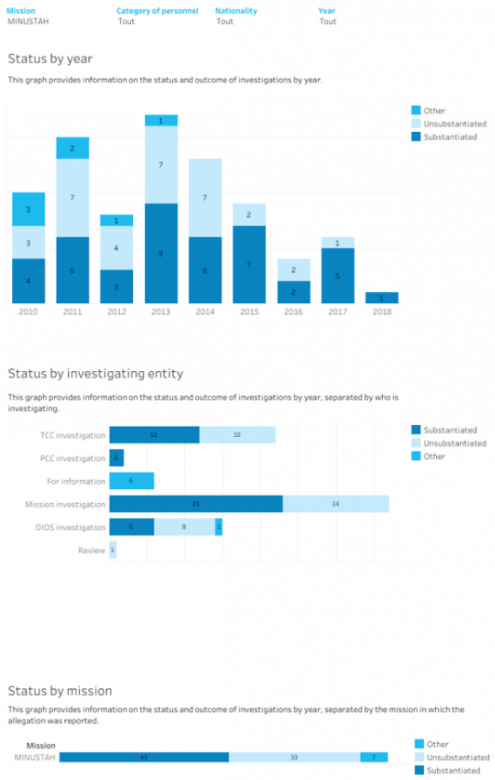


Annexe 2 :

Nations Unies, « Sexual exploitation and abuse », en ligne : Conduct in UN field missions <https://conduct.unmissions.org/table-of-allegations>.

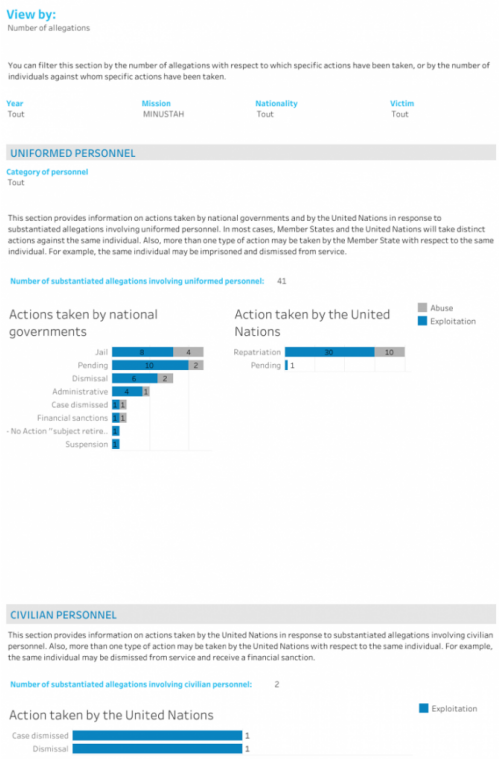


Annexe 3 : Nations Unies, « Sexual exploitation and abuse », en ligne : Conduct in UN field missions <https://conduct.unmissions.org/table-of-allegations>.

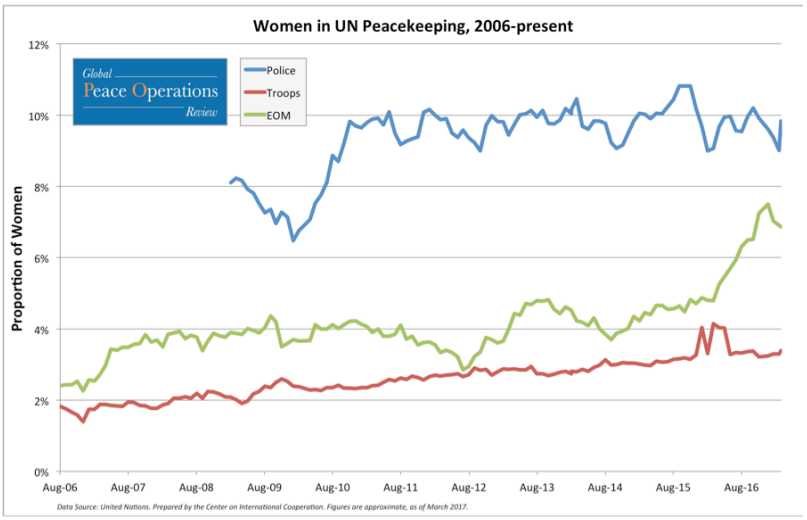


Annexe 4 :

Nations Unies, « Sexual exploitation and abuse », en ligne : Conduct in UN field missions <https://conduct.unmissions.org/table-of-allegations>.



Annexe 5 : Global Peace Operation Review, « Featured Data », en ligne : <https://peaceoperationsreview.org/featured-data/#gender>.



Sujet:
Organisation des Nations Unies