



Assemblée générale

Distr. générale
24 mai 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 129 et 136 de l'ordre du jour

Gestion des ressources humaines

**Aspects administratifs et budgétaires
du financement des opérations de maintien
de la paix des Nations Unies**

Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 57/306 de l'Assemblée générale, en date du 15 avril 2003, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de tenir un dossier des enquêtes menées sur des actes d'exploitation sexuelle ou des infractions connexes. On y trouvera des informations sur les allégations d'exploitation ou d'abus sexuels formulées en 2005 contre du personnel d'organismes des Nations Unies, ainsi qu'une description des progrès accomplis dans la mise au point et l'application de mesures visant à prévenir de tels actes et des modalités de suivi des allégations.

* La soumission tardive du présent document est due aux délais de collecte et d'analyse de données portant sur une période allant jusqu'au 31 décembre 2005 et aux nombreuses consultations qu'il a ensuite fallu tenir.



I. Cas d'exploitation ou d'abus sexuels signalés en 2005

1. Dans sa résolution 57/306 du 15 avril 2003, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, entre autres, de tenir un dossier des enquêtes menées sur des actes d'exploitation sexuelle ou des infractions connexes commis par du personnel humanitaire ou de maintien de la paix, et de toutes les mesures prises à la suite de ces enquêtes. En application des dispositions de cette résolution, le Secrétaire général a publié le 9 octobre 2003 une circulaire sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13). La circulaire s'adresse à tous les membres du personnel de l'ONU, y compris celui des organes et programmes qui sont administrés séparément. Aux fins de la circulaire, l'expression « exploitation sexuelle » désigne le fait d'abuser ou de tenter d'abuser d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, y compris mais non exclusivement en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique. On entend par « abus sexuel » toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une telle atteinte constituant aussi l'abus sexuel.

2. En réponse à la demande formulée dans la résolution 57/306, et conformément à la circulaire du Secrétaire général, le présent rapport donne des informations sur le nombre et la nature des allégations d'exploitation ou d'abus sexuels formulées en 2005. Il fait le point des enquêtes en cours au 31 décembre 2005 et décrit les mesures prises pour assurer l'application des normes de conduite édictées par l'ONU en la matière.

3. Les 41 entités des Nations Unies auxquelles le Secrétariat a demandé des informations sur les allégations faites en 2005 ont toutes envoyé les renseignements requis. Les entités en question comprennent les départements et bureaux du Secrétariat de l'ONU, les institutions spécialisées et les fonds et programmes des Nations Unies.

4. Trente-quatre entités ont indiqué qu'on ne leur avait signalé aucun cas d'exploitation ou d'abus sexuel en 2005. Sept entités ont signalé que des enquêtes sur de nouveaux cas avaient été ouvertes pendant l'année. Le nombre total de cas signalés s'élève à 373. On trouvera à l'annexe I un tableau indiquant la nature des allégations pour chaque entité et chaque catégorie de personnel.

5. L'annexe II fait le point des enquêtes en cours au 31 décembre 2005 dans les entités autres que le Département des opérations de maintien de la paix.

- Le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) avait signalé 21 cas. L'un d'entre eux avait été rapporté après que l'affectation du volontaire eut pris fin et 20 cas avaient donné suite aux mesures disciplinaires prévues par les conditions d'emploi des VNU.
- Sur les sept cas signalés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), deux avaient été renvoyés à la Division de la gestion des ressources humaines pour qu'elle prenne des sanctions disciplinaires; deux cas avaient été classés faute de preuves suffisantes; un cas faisait l'objet d'une enquête de l'Inspecteur général; un cas était en cours d'instance au siège des VNU après que l'enquête préliminaire eut établi le bien-fondé des allégations et un cas avait été classé lorsque l'engagement de durée déterminée du fonctionnaire était venu à expiration, après la formulation des allégations.

- Le Programme alimentaire mondial (PAM) avait signalé deux cas qui avaient été renvoyés au Directeur de la Division des ressources humaines du PAM pour qu'il prenne des mesures administratives ou des sanctions disciplinaires.
- Le Département des affaires politiques (DAP) avait signalé une allégation, jugée infondée lors de l'enquête préliminaire.
- Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) avait signalé un cas; l'enquête préliminaire a établi que les allégations n'étaient pas fondées.
- L'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA) avait signalé un cas, qui a été classé après que le fonctionnaire concerné eut accepté de quitter l'Office.

6. L'annexe III fait le point au 31 décembre 2005 des enquêtes portant sur des allégations concernant le Département des opérations de maintien de la paix. Celui-ci a indiqué qu'il en avait reçu 340 en 2005 : 217 étaient dirigées contre du personnel en uniforme et 123 contre du personnel civil. La plupart (193) visaient des membres du personnel militaire, qui constitue les trois-quarts des effectifs des missions de maintien de la paix sur le terrain, et 24 des membres de la police civile. Quarante-et-une allégations mettaient en cause des fonctionnaires de l'ONU et 42 des membres du personnel civil autre (vacataires, consultants, administrateurs auxiliaires et Volontaires des Nations Unies).

7. Avant septembre 2005, les allégations visant des fonctionnaires de l'ONU ou d'autres membres du personnel civil étaient d'abord examinées par le chef de la mission, qui décidait s'il convenait de classer le dossier ou de mener une enquête préliminaire. Dans le second cas, l'enquête permettait de déterminer si l'allégation était infondée ou s'il fallait saisir le Siège. Dans le cas des allégations concernant des fonctionnaires du Département et d'autres membres du personnel civil en 2005, 4 avaient été classées sans suite et 68 avaient donné lieu à une enquête. Parmi ces dernières, 33 avaient été renvoyées au Siège pour qu'il prenne des sanctions disciplinaires, 1 faisait encore l'objet d'une enquête au 31 décembre 2005, 14 avaient été jugées fondées et 4 infondées. Seize allégations concernant des membres du personnel civil avaient été renvoyées à un comité d'enquête; de ce nombre, 1 était fondée, 14 infondées et une faisait encore l'objet d'une enquête. À partir de septembre 2005, les cas d'exploitation et d'abus sexuels ont été renvoyés au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) par les missions sur le terrain du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Des allégations ont aussi été signalées directement au Bureau des services de contrôle interne (BSCI).

8. Dans le cas du personnel des missions de maintien de la paix en uniforme, c'est-à-dire les membres des contingents, les observateurs militaires et les membres de la police civile (dénommés « experts en mission »), la procédure est identique : examen de l'allégation par le chef de la mission, suivi ou non d'une enquête préliminaire. La différence est qu'un comité d'enquête est saisi à l'issue de l'enquête préliminaire. Si l'intéressé est reconnu coupable d'exploitation ou d'abus sexuel, le chef de la mission peut recommander au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de demander son rapatriement. Si cette recommandation est acceptée, la Mission permanente dont relève l'intéressé en reçoit notification et les frais de rapatriement sont à la charge de l'État Membre concerné. Au 31 décembre 2005, 50 des 193 allégations visant du personnel en

uniforme avaient été classées sans suite par le chef de la mission, 3 faisaient l'objet d'une enquête préliminaire, 7 avaient été jugées infondées, 3 jugées fondées et 15 renvoyées au Siège pour qu'il prenne des sanctions disciplinaires. Le Bureau des services de contrôle interne faisait enquête sur 76 dossiers. Le Comité d'enquête avait également été saisi de 39 allégations contre des membres du personnel en uniforme : 2 allégations faisaient l'objet d'une enquête, 18 n'avaient pas été étayées et 19 avaient été confirmées. Dans ce dernier cas, les militaires concernés avaient été rapatriés pour motif disciplinaire. Le Département des opérations de maintien de la paix suit ces dossiers avec les États Membres compétents pour obtenir des informations sur les sanctions disciplinaires ou pénales infligées aux intéressés.

II. Observations

9. Le nombre total (373) d'allégations d'exploitation et d'abus sexuels enregistré en 2005 est considérablement supérieur à celui (121) enregistré en 2004. Il se peut que cette augmentation résulte en partie d'une sensibilisation accrue et d'un recours plus fréquent aux procédures de signalement. Il demeure important que l'Organisation continue à améliorer ces procédures et à analyser les données reçues afin de bien comprendre l'ampleur et la nature du problème représenté par l'exploitation et les abus sexuels.

10. Trente-trois allégations ont été signalées par toutes les entités des Nations Unies autres que le Département des opérations de maintien de la paix. Quatorze d'entre elles sont des allégations de distribution de matériel pornographique par courrier électronique et sept de relations sexuelles avec des mineurs. Aucune des allégations émanant de ces entités qui visent des fonctionnaires de l'ONU ou des Volontaires des Nations Unies ne concerne des agressions sexuelles ou des viols.

11. La majorité des allégations, soit 340 sur un total de 373, émane du Département des opérations de maintien de la paix.

- Sur les 123 allégations formulées contre des fonctionnaires de l'ONU ou d'autres membres du personnel civil, 53 sont classées dans la catégorie « autres » : 15 allégations de distribution de matériel pornographique par courrier électronique, 8 allégations de relations inconvenantes avec la population locale et 3 allégations de paternité. Six de ces cas concernent des allégations d'agression sexuelle ou de viol.
- Sur les 217 allégations visant des membres du personnel en uniforme, 82 sont classées dans la catégorie « autres » : 19 allégations de relations inconvenantes avec la population locale, 12 de paternité, 3 de distribution de matériel pornographique et 2 d'obtention de faveurs sexuelles en échange de nourriture. Soixante-huit allégations concernent des relations sexuelles avec des prostituées et 43 des relations sexuelles avec des mineurs. Vingt-quatre sont des allégations d'agression sexuelle et de viol.

III. Progrès réalisés dans l'application de mesures spéciales de protection contre l'exploitation et les abus sexuels

12. En 2005, de nouveaux progrès ont été réalisés dans l'application de mesures de base qui décourageront l'exploitation et les abus sexuels et, s'ils se produisent néanmoins, en faciliteront le signalement et la répression. Aux termes de la circulaire du Secrétaire général relative à l'exploitation et aux abus sexuels (ST/SGB/2003/13), toutes les entités doivent respecter certaines normes minimales, à savoir :

- a) Désigner un référent chargé de recevoir les plaintes concernant des faits d'exploitation et d'abus sexuels, et informer le personnel de son existence et de sa mission. Les entités qui ont des opérations et des missions sur le terrain sont également tenues d'informer la population locale de l'existence et de la mission du référent;
- b) Distribuer la circulaire ST/SGB/2003/13 du Secrétaire général;
- c) Prendre rapidement des mesures conformément aux règles et procédures établies pour sanctionner les comportements fautifs du personnel;
- d) Informer sans tarder le Département de la gestion au Siège des enquêtes diligentées sur des cas d'exploitation et d'abus sexuels ainsi que des mesures prises suite à ces enquêtes.

13. Depuis 2004, toutes les entités ont pris des dispositions pour respecter les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général. Le Bureau de la gestion des ressources humaines continue de surveiller la mise en œuvre de ladite circulaire.

14. Le 7 janvier 2005, face à la poursuite des allégations d'exploitation et d'abus sexuels visant des fonctionnaires de l'ONU et du personnel apparenté, les comités exécutifs pour la paix et la sécurité et pour les affaires humanitaires ont créé un Groupe de travail pour la protection contre l'exploitation et la violence sexuelles dans les situations de crise humanitaire, coprésidé par le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et chargé de prendre le relais du Comité permanent interorganisations dans la prévention et la répression de l'exploitation et des abus sexuels. Les comités exécutifs ont souligné la nécessité d'appliquer au sein de l'Organisation les normes d'imputabilité les plus rigoureuses et de prendre des mesures concertées dans l'ensemble du système pour répondre aux allégations d'actes d'exploitation et d'abus sexuels imputables à des fonctionnaires de l'ONU et à du personnel apparenté, dans lesquelles ils voient une menace grave à l'intégrité de l'Organisation.

15. Le Groupe de travail a reçu pour mandat, dans le but global de prévenir l'exploitation et les abus sexuels, d'élaborer des recommandations de politique générale pour faire en sorte que tous aient une même compréhension des responsabilités du personnel d'encadrement et que, tant au Siège que sur le terrain, la répression de l'exploitation et des abus sexuels trouve un appui accru. Quatre groupes de travail ont été chargés d'examiner : i) les responsabilités du personnel d'encadrement; ii) les aspects organisationnels du changement; iii) l'aide aux victimes; et iv) une stratégie de communication commune.

16. Le Groupe de travail a mis au point des mécanismes de responsabilité et des mécanismes visant à créer une culture de responsabilité, notamment en fournissant aux cadres des orientations claires et de l'appui pour gérer le problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les conditions particulières où agit l'ONU. Le Groupe de travail a en outre rédigé un projet d'éléments d'orientation sur l'application de la circulaire du Secrétaire général. À l'issue d'un large processus de consultations auprès des départements de l'ONU, de ses institutions spécialisées, de ses fonds et programmes, des États Membres, d'organisations non gouvernementales et d'autres acteurs intéressés, processus qui s'est étendu sur une année, le Groupe de travail a élaboré un projet d'énoncé de politique générale et de stratégie globale de soutien aux victimes d'actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des membres du personnel des Nations Unies ou de personnel apparenté, en vue de son examen par les États Membres, ainsi que l'a demandé l'Assemblée générale¹. Le Groupe a coordonné son action avec la cellule multidisciplinaire sur l'exploitation et les abus sexuels du Département des opérations de maintien de la paix, qui traite de questions similaires.

17. De nouvelles initiatives ont aussi été engagées pour former et sensibiliser le personnel. Un programme de formation de référents en matière d'exploitation et d'abus sexuels, mis à l'essai en Éthiopie et en Érythrée, sera mis au point en vue de sa diffusion en 2006. Une vidéo didactique est aussi en cours d'élaboration à l'intention de tous les départements de l'ONU, de ses institutions spécialisées, de ses fonds et programmes et de ses partenaires, et des contributions ont été apportées au vaste programme de formation sur les protocoles d'enquête lancé par le Conseil international des agences bénévoles.

18. En mars 2005, le rapport du Conseiller du Secrétaire général sur une stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (A/59/710) (« rapport Zeid ») a été présenté à l'Assemblée générale. Les mesures prises par le Département des opérations de maintien de la paix pour donner suite aux recommandations du rapport Zeid sont exposées dans le rapport établi par le Secrétaire général en application de la résolution 59/296 de l'Assemblée générale sur la prévention et la répression de l'exploitation et des abus sexuels dans toutes les activités de l'Organisation des Nations Unies (A/60/862).

19. Bien que beaucoup ait été fait en 2005, les dispositions visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels doivent être renforcées. Si les membres du personnel sont de plus en plus conscients de leurs responsabilités définies dans la circulaire du Secrétaire général, les normes de conduite que les membres du personnel de l'ONU et le personnel apparenté doivent respecter et la marche à suivre pour signaler des violations sont peu connues par les populations locales. Notamment, les réseaux locaux qui devaient soutenir les efforts de prévention coordonnés sur le terrain n'ont pas été mis sur pied à plusieurs endroits ou ne fonctionnent pas bien.

20. Très peu de services sont mis à la disposition des victimes, ce qui constitue un frein à la communication avec les populations locales et au rétablissement de la confiance dans la volonté de l'Organisation de lutter contre le problème de

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n° 19 (A/59/19/Rev.1, deuxième partie, par. 34; A/RES/59/300 du 30 juin 2005, par. 2, et A/RES/60/1 du 15 septembre 2005, par. 165.*

l'exploitation et des abus sexuels. Les réseaux doivent être créés sous les auspices du coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire dans chaque pays où l'ONU est présente. Les mécanismes mis en place sur le terrain gagneront en efficacité si les hauts responsables de l'ONU y participent davantage. L'échec de la prévention accroît le risque que des cas d'exploitation et d'abus sexuels se produisent et renforce les obstacles au signalement, les victimes perdant l'espoir que leurs plaintes seront entendues et traitées de façon confidentielle et que des enquêtes seront menées et les auteurs présumés sanctionnés.

IV. Conclusions

21. Le Secrétariat pense que l'information accrue du public sur les mesures mises en place pour prévenir l'exploitation et les abus sexuels pourra déboucher sur une augmentation du nombre d'allégations. En renforçant les mécanismes de communication avec les populations locales et les procédures de signalement, il espère aussi mieux comprendre l'ampleur du problème et améliorer sa vigilance et son action. Le Secrétariat demeure résolu à changer la culture organisationnelle qui permet de tels actes et prie les États Membres de lui accorder son plein appui tant en aidant l'Organisation dans ses efforts qu'en adoptant les politiques nécessaires pour que la tolérance zéro soit appliquée également à tous les contingents.

22. L'Assemblée générale est priée de prendre acte du présent rapport.

Annexe I

Nature des allégations reçues en 2005, par entité et par catégorie de personnel

1^{er} janvier-31 décembre 2005

<i>Nature de l'allégation</i>	<i>Fonction- naires des Nations Unies^a</i>	<i>Autres membres du personnel civil des Nations Unies^b</i>	<i>Membres de la police civile^c</i>	<i>Membres du personnel militaire^d</i>	Total
Département des opérations de maintien de la paix					
Relations sexuelles avec des mineurs	11	6	4	39	60
Obtention de faveurs sexuelles en échange d'un emploi	15	6	0	0	21
Relations sexuelles avec des prostituées	15	10	8	60	93
Agression sexuelle	1	0	0	8	9
Viol	5	1	1	15	22
Autres	34	19	11	71	135
Total	81	42	24	193	340
VNU					
Relations sexuelles avec des mineurs	0	4	–	–	4
Obtention de faveurs sexuelles en échange d'un emploi	0	0	–	–	0
Relations sexuelles avec des prostituées	0	3	–	–	3
Agression sexuelle	0	0	–	–	0
Viol	0	0	–	–	0
Autres (distribution de matériel pornographique par courrier électronique)	0	14	–	–	14
Total	0	21	0	0	21
HCR					
Relations sexuelles avec des mineurs	1	1	–	–	2
Obtention de faveurs sexuelles en échange d'un emploi	0	0	–	–	0
Relations sexuelles avec des prostituées	0	0	–	–	0
Agression sexuelle	0	0	–	–	0
Viol	0	0	–	–	0
Autres (exploitation sexuelle de bénéficiaires)	4	1	–	–	5
Total	5	2	0	0	7

	<i>Fonctionnaires des Nations Unies</i>			
	<i>DAP</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNRWA</i>	<i>PAM</i>
Relations sexuelles avec des mineurs	0	0	0	1
Obtention de faveurs sexuelles en échange d'un emploi	0	0	0	0
Relations sexuelles avec des prostituées	1	0	0	1
Agression sexuelle	0	0	0	0
Viol	0	0	0	0
Autres (relations inconvenantes avec du personnel local)	0	1	0	0
Autres (demande de faveurs sexuelles en échange de services)	0	0	1	0
Total	1	1	1	2

<i>Nature de l'allégation</i>	<i>Fonctionnaires des Nations Unies^a</i>	<i>Autres membres du personnel civil des Nations Unies^b</i>	<i>Membres de la police civile^c</i>	<i>Membres du personnel militaire^d</i>	Total
Relations sexuelles avec des mineurs	13	11	4	39	67
Obtention de faveurs sexuelles en échange d'un emploi	15	6	0	0	21
Relations sexuelles avec des prostituées	17	13	8	60	98
Agression sexuelle	1	0	0	8	9
Viol	5	1	1	15	22
Autres	40	34	11	71	156
Total	91	65	24	193	373

^a Tous les membres du personnel recruté sur le plan international ou sur le plan local qui relèvent des dispositions des séries 100, 200 ou 300 du Règlement du personnel.

^b Vacataires, consultants, administrateurs auxiliaires et Volontaires des Nations Unies.

^c Membres des unités de police constituées relevant du Département des opérations de maintien de la paix.

^d Membres des contingents et officiers d'état-major, observateurs militaires et officiers de liaison des Nations Unies.

Annexe II

État au 31 décembre 2005 des dossiers relatifs aux allégations reçues en 2005 (toutes entités confondues, à l'exception du Département des opérations de maintien de la paix)

<i>Étude des dossiers au 31 décembre 2005</i>				
<i>Entité</i>	<i>Nombre d'allégations reçues</i>	<i>Allégation non fondée ou affaire classée</i>	<i>Enquête en cours</i>	<i>Dossier renvoyé au Siège pour enquête approfondie et sanctions éventuelles</i>
VNU	21	1	0	20
HCR	7	3	1	3
PAM	2	0	0	2
DAP	1	1	0	0
UNOPS	1	1	0	0
UNRWA	1	1	0	0

Annexe III

**État au 31 décembre 2005 des dossiers relatifs aux allégations reçues en 2005
(Département des opérations de maintien de la paix)**

Catégorie de personnel	État des dossiers au 31 décembre 2005										
	Effectif total du personnel de maintien de la paix ^a	Nombre d'allégations reçues ^b (1)	Dossiers classés sans suite par le chef de la mission (2)	Enquête préliminaire				Comité d'enquête			Enquête du BSCI en cours ^d (10)
				Enquête en cours (3)	Affaire renvoyée au Département pour sanctions disciplinaires (4)	Allégation non fondée (5)	Allégation fondée (6)	Enquête en cours (7)	Allégation fondée (8)	Allégation non fondée (9)	
Personnel civil	17 133	123	4	1	33	4	14 ^c	1	1	14	51
Membres de la police civile	7 241	24	0	3	0	6	0	2	4	0	9
Militaires	62 597	193	50	3	15	7	3	2	19	18	76
Effectif total du personnel de maintien de la paix	86 971	340	54	7	48	17	27	5	24	32	136

^a Total au mois de décembre 2005.

^b Le total des colonnes 2 à 10 peut être supérieur à la colonne 1 parce que certains cas peuvent avoir donné lieu à plus d'une mesure.

^c Ces cas ont mené à des sanctions administratives, y compris des réprimandes écrites et des saisies-arrêts sur salaire.

^d Le BSCI a signalé avoir été saisi de 134 allégations en 2005. Leurs bases de données étant distinctes, les chiffres communiqués par le BSCI et le Département des opérations de maintien de la paix pour chaque catégorie ne concordent pas toujours.