

40th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law

“The Additional Protocols 40 Years Later: New Conflicts, New Actors, New Perspectives”

Sanremo, 7-9 September 2017

Col. Nathalie Durhin, Head of Office, Inspector-General of the Army, French Air Force

Les violences sexuelles dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP)

La question des violences sexuelles commises par les casques bleus lors d'opérations de maintien de la paix (OMP) est ancienne, mais toujours d'actualité. Il ne s'agit pas là spécifiquement d'une question de droit international humanitaire (DIH), puisque les Nations Unies (NU) n'interviennent pas toujours en situation de conflit armé. Mais certaines problématiques juridiques se posent, qui expliquent notamment pour partie la persistance de ce phénomène. Pourquoi ces violences sont-elles si importantes et médiatisées dans le cadre des Nations Unies ? Quelles en sont les causes et les conséquences ? Les Nations Unies sont-elles en mesure d'enfin mettre un terme à ce fléau ? Ce sont à ces quelques questions que mon intervention va tenter de répondre.

Un fléau ancien et récurrent

Les violences sexuelles ont malheureusement un caractère universel et intemporel, surtout dans les zones en proie à des troubles et tensions internes ou des conflits armés. Elles peuvent être commises par les combattants ou les civils, ou utilisées par les parties comme une « arme de guerre ». Dans le cas des Nations Unies (NU), ce sont les soldats du maintien de la paix qui commettent parfois ces exactions à l'encontre des populations civiles. Les NU sont confrontées à cette problématique depuis des décennies, et notamment depuis le développement des OMP dans les années 1990. On peut citer pour mémoire les viols commis par les casques bleus au Cambodge, au Kosovo, en République démocratique du Congo (RDC), au Mozambique, en Érythrée ou en Somalie. Au début des années 2000, des cas sont également relevés en Guinée, au Libéria, en Sierra Leone, *etc.* Mais ce sont les affaires en RDC en 2003 qui entraînent pour les NU une prise de conscience de la gravité du problème, et qui conduisent à mettre en place une politique de « tolérance zéro ».

Les grands principes de cette politique sont édictés dans le bulletin du Secrétaire Général (*SG Bulletin*) du 22 mars 2003¹, et la stratégie de lutte est déclinée dans « rapport Zeid » de 2005², qui recommande d'associer les pays fournissant des contingents et des forces de police, les autres États Membres et le système des NU dans son ensemble à une profonde réforme des normes devant régir la conduite et la discipline des forces de maintien de la paix. C'est à ce moment aussi

¹ Circulaire du Secrétaire général, *Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*, ST/SGB/2003/13, 22 mars 2003. http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=ST/SGB/2003/13

² Rapport du prince Zeid, « *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies* », transmise par lettre A/59/710 du 24 mars 2005. http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/59/710

qu'est créée au sein des NU la qualification spécifique d'« exploitation³ et abus sexuels⁴ » (*sexual exploitation and abuse, SEA*), actes qui constituent des « fautes graves passibles de sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis ». Les actions des NU se poursuivent avec la création en 2007 de la *Conduct and Discipline Unit* (CDU) au sein du Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) à New York, et la déclinaison sur le terrain en *Conduct and Discipline Teams* (CDT), chargées de réprimer les comportements fautifs.

De façon globale, depuis 2003, les NU ont réaffirmé dans un grand nombre de résolutions du Conseil de sécurité leur volonté de lutter sans relâche contre les violences sexuelles⁵, et les politiques et normes internes se sont accumulées. Malgré cela, les allégations de SEA ont perduré, au Burundi (2004), au Soudan (2005), en Haïti et au Liberia (2006), en Côte d'Ivoire (2007). Le tournant se produit en 2013-2015 avec les affaires concernant les troupes françaises de l'opération Sangaris, en République Centrafricaine (RCA). Ces allégations de viols visaient des soldats d'une force n'étant pas sous le commandement des NU, mais qui agissaient sous mandat des Nations Unies. Elles ont dès lors eu un retentissement particulièrement important. D'une part, il s'agissait d'un pays membre du P5, particulièrement influant au sein des NU et très impliqué dans les opérations de maintien de la paix. D'autre part, le fait de mettre en cause un Etat ne participant pas à une OMP onusienne était une première pour l'ONU. Enfin, cette affaire a été révélée de façon très particulière et sa gestion a été chaotique, ce qui a mis en exergue les dysfonctionnements internes de l'Organisation dans la lutte contre le SEA.

L'« affaire Sangaris » a constitué un choc, et même si toutes les allégations ne sont pas avérées, elle a conduit l'ONU à se remettre en question et à revoir totalement son modèle, comme on le verra par la suite. Mais il faut noter qu'après cette date, les allégations ont continué, avec d'autres nations contributrices. Le rapport du Secrétaire général de 2016 sur le sujet mentionne en effet 69 cas d'allégations de SEA en 2015, concernant 10 OMP. Celui de 2017⁶ rapporte 103 cas pour l'année 2016, concernant 9 OMP et 4 missions politiques spéciales. Le chiffre se monte même à 165 si l'on ajoute les cas relatifs aux Agences, Fonds et Programmes des NU (42) et aux forces non onusiennes⁷ (20). Près de 15 ans après la mise en place de la politique de « tolérance zéro », on pourrait être tenté d'être pessimiste, en considérant que l'Organisation n'est pas à même de lutte contre ce fléau. Les *media* critiquent régulièrement l'incapacité des Nations Unies à éradiquer les

³ Selon le *SG Bulletin*, « 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 ».

⁴ Selon le *SG Bulletin*, « 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 ».

⁵ Résolutions spécifiquement consacrées aux violences sexuelles : SCR 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) et 2272 (2016) ; résolutions consacrées aux femmes, à la paix et la sécurité : SCR 1325 (2000), 1889 (2009), 2122 (2013) ; résolutions relatives à la protection des civils : SCR 1674 (2005) et 1894 (2009), ou à celle des enfants : SCR 1261 (1999), 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011) et 2143 (2014).

⁶ Rapport du Secrétaire général, « *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach* », A/71/818, 28 février 2017. https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/a_71_818_1.pdf

⁷ Les « *non UN forces under UN mandate* » ont été prises en compte pour la première fois dans le rapport du Secrétaire général A/71/818 de 2017.

violences sexuelles commises par les casques bleus, et mettent souvent en avant l'impunité dont ces derniers jouissent⁸.

Les causes multiples des violences sexuelles commises par les casques bleus

De façon générale, les violences sexuelles sont malheureusement des actes récurrents, dont la commission est favorisée par le contexte dégradé des conflits armés. Certains psychiatres parlent de « l'effet Lucifer », pour expliquer les mécanismes inconscients de la violence, le décrochage du sens moral qui peut conduire à commettre les pires atrocités, et la difficulté à discerner le mal au moment où on l'accomplit⁹. Le cadre spécifique des situations de crise humanitaire ou de conflits armés renforce ce risque de décrochage. En effet, la confrontation quotidienne des soldats avec les horreurs commises (crimes internationaux notamment) peut leur faire perdre leurs repères voire la raison. Le sentiment de supériorité conféré par le port d'une arme, renforcé par les phénomènes de groupe, voire par le racisme, vient s'ajouter à ces tensions psychologiques, et peuvent conduire à transformer ces soldats en tortionnaires.

Les violences sexuelles, si elles sont difficilement évitables, sont d'autant plus insupportables qu'elles sont commises par des casques bleus. En effet, la protection des droits de l'homme est une des raisons d'être des Nations Unies, et dans la grande majorité, le mandat des opérations de maintien de la paix est la protection des civils. De ce fait, les agressions commises par des soldats qui sont censés protéger les populations vulnérables et les victimes des crises ou conflits, sont encore plus inacceptables.

Une des raisons qui favorise la commission de tels actes est le manque de moyens des Etats contributeurs. Il faut garder à l'esprit que les principaux Etats qui fournissent des troupes sur le terrain sont des pays qui n'ont pas toujours des moyens financiers conséquents¹⁰. De ce fait, leurs soldats sont parfois mal payés, et la durée des missions est très longue, car il est extrêmement coûteux d'organiser des relèves fréquentes, nécessitant d'importants moyens aériens. En outre, les investissements sont parfois insuffisants dans le domaine de la condition du personnel (loisirs, moyens modernes de communication pour rester en contact avec les familles, etc.), et quand des fonds sont débloqués, on peut parfois assister à des détournements et/ou à de la corruption. Les soldats passent donc des mois dans des zones souvent hostiles, dans des conditions sommaires, ce qui peut expliquer pour une part certaines dérives et la commission d'actes criminels. A noter également qu'il existe une certaine disparité dans la sensibilisation et la formation à la prévention du SEA, même si des progrès importants ont été faits depuis quelques années. En outre, dans certains pays, la prostitution n'est pas pénalisée, et l'âge légal de consentement est assez bas, ce qui rend complexe l'application de la politique onusienne de « tolérance zéro », qui s'applique aux abus sexuels mais aussi à l'exploitation sexuelle, dont la prostitution.

⁸ Cf. article du 10 août 2017 sur le site d'Al Jazeera, « *Why do some peacekeepers rape? The full report* ». <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/peacekeepers-rape-full-report-170804134221292.html>

⁹ Voir par exemple « L'effet Lucifer. Des bourreaux ordinaires », Patrick Clervoy, CNRS éditions, Paris 2013.

¹⁰ Les 10 premiers Etats contributeurs sont l'Ethiopie, l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, le Rwanda, le Népal, l'Egypte, le Burkina Faso, le Sénégal et le Ghana. Pour mémoire, Chine : 12 ; Italie : 23 ; France : 33 ; Grande-Bretagne : 37 ; Russie : 68 ; Canada : 71 ; Etats-Unis : 74.

Une autre raison de la persistance de tels abus est la relative impunité des casques bleus. En effet, l'ONU se heurte à la juridiction exclusive des Etats. L'Organisation n'a pas de pouvoir de poursuite ou de sanction autre qu'administratif ou disciplinaire sur les militaires des Etats contributeurs. Elle peut enquêter, réunir et conserver des preuves, mais ne peut pas poursuivre et juger les suspects, alors que les actes incriminés peuvent constituer des infractions en droit interne ou en droit international¹¹. En théorie, l'Etat du territoire où les crimes ont eu lieu pourrait poursuivre, du fait de la compétence territoriale et personnelle passive, mais dans les zones où les OMP sont déployées, l'appareil judiciaire n'est souvent plus opérationnel. En outre, les personnels des Nations Unies sont protégés par des accords bilatéraux, les *status of forces agreements* (SOFAs), qui prévoient quasiment toujours une immunité de juridiction. La responsabilité première revient donc aux Etats d'envoi des troupes, les Etats contributeurs. Mais ils sont souvent réticents à agir. Les raisons peuvent être politiques, car il est difficile d'admettre que vos propres soldats commettent des exactions alors que votre pays s'est engagé dans une opération de protection des civils. Il peut également exister des raisons matérielles, car les situations de crise ou de conflit rendent difficile la tenue d'enquêtes (difficultés d'accès, insécurité, manque de moyens sur place, etc.), qui sont en outre très particulières dans le cas des infractions sexuelles (sévices pas toujours décelables, recueil des preuves et témoignages, etc.). Enfin, des raisons purement juridiques peuvent être un frein à l'action des Etats d'envoi, comme l'absence de compétence extraterritoriale pour diligenter une enquête sur place.

De façon générale, la souveraineté des Etats est un frein pour mettre en œuvre des politiques efficaces dans le système onusien. Afin de pallier le manque de moyens des Etats contributeurs, l'ONU pourrait allouer des budgets supplémentaires. Mais les moyens financiers sont finalement autorisés par les Etats et l'Organisation a peu de marge de manœuvre en la matière. De la même façon, les Nations Unies travaillent depuis 2009 à l'adoption d'une « *convention internationale sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation ayant commis des infractions pénales dans le cadre d'opérations de maintien de la paix* », mais ce projet n'a pas encore su réunir l'accord des Etats. Certes, une telle convention ne serait pas applicable aux contingents militaires, mais pourrait constituer un signal favorable et donner à l'Organisation des moyens supplémentaires pour lutter contre l'impunité. Il faudrait pour cela que le soutien d'Etats membres influents soit acquis, ce qui n'est pas le cas.

Des affaires récentes révélatrices de graves dysfonctionnements internes

L'affaire « Sangaris » a été, je l'ai mentionné, un véritable choc pour les NU, non seulement parce que les allégations, même si elles n'étaient pas avérées, concernaient le contingent français d'une opération sous mandat ONU, mais aussi parce qu'elles ont mis en cause l'Organisation elle-même. Afin de faire la lumière sur les faits et comprendre la gestion de l'affaire, un panel d'experts indépendants a été mis en place, et le rapport qu'ils ont rendu en décembre 2015 (« rapport

¹¹ Les violences sexuelles commises par les Casques bleus pourraient être traitées par la Cour pénale internationale. Mais il faudrait que les crimes atteignent un certain niveau de gravité (article 17 du Statut de Rome) pour que les cas soient recevables. Et surtout que les Etats ne puissent ou ne veulent pas se saisir (principe de complémentarité).

Deschamps »)¹² met en lumière de « graves dysfonctionnement institutionnels » (« *gross institutional failure* »).

L'action des NU sur le terrain est loin d'être facile. Les missions sont implantées dans des zones de crise ou de conflits, et elles doivent en outre coordonner leur travail avec celui des Etats contributeurs, qui fournissent les contingents, et des organisations non gouvernementales (ONG), qui viennent en aide aux populations civiles. Les missions et les antennes des Agences, Fonds et Programmes¹³ sont confrontées aux mêmes problématiques en matière de SEA, et ont la responsabilité de rendre compte des abus commis. Mais la politique de « tolérance zéro » peut conduire à des actions de dénonciation systématique, sans que les informations soient vraiment consolidées. Chaque entité renforce sa légitimité en faisant part d'allégations, ou en relayant celles transmises par des ONG, qui peuvent chercher à se donner de la visibilité en agissant de la sorte. La transmission d'allégations non étayées n'est pas forcément le résultat de mauvaises intentions, mais la « surenchère » à la dénonciation peut conduire à des mises en causes abusives, et à de mauvaises analyses sur le terrain qui fragilisent ensuite la fiabilité des informations, qui seront transmises au niveau supérieur, aux Nations contributrices voire à la presse.

Les affaires en RCA ont mis en exergue le traitement complexe de l'information au sein des Nations Unies : gestion malaisée du phénomène relativement nouveau des lanceurs d'alerte, partage de l'information difficile en interne et vers les Etats membres, équilibre fragile à atteindre entre protection des victimes, politique de confidentialité et efficacité des enquêtes menées (par l'Organisation et par les Etats membres), exercice difficile de communication institutionnelle etc.

Le rapport Deschamps a également pointé une coordination insuffisante dans la gestion des cas de SEA entre les différentes entités des Nations Unies (Secrétariat et Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Agences, Fonds et Programmes etc.). Non seulement la circulation de l'information était insuffisante, mais les responsabilités étaient également diluées, chaque niveau n'ayant pas conscience des actions qui dépendaient de lui et des mesures à prendre.

Tous ces dysfonctionnements ont concouru à une prise en charge insuffisante des victimes, de façon indirecte (pas de vérification sérieuse des allégations, ou à l'inverse des interrogations multiples et inefficaces, ne faisant que décupler le traumatisme et fausser le processus d'enquête), voire de façon directe (pas de coordination dans l'assistance à fournir, pas de suivi de victimes tout au long du processus etc.).

Une nouvelle approche mise en œuvre depuis 2016 par les Nations Unies

Suite au rapport Deschamps, les Nations Unies ont amorcé un tournant en nommant auprès du Secrétaire général une coordinatrice spéciale chargée d'améliorer la réponse au SEA, Jane H. Lute. Avec son équipe¹⁴, mise en place au printemps 2016, a été initiée une nouvelle façon d'aborder le problème de la lutte contre le SEA. Tout en reconnaissant l'importance des dysfonctionnements

¹² « *Rapport d'un examen indépendant de l'exploitation et des atteintes sexuelles commises par les forces internationales de maintien de la paix en République centrafricaine* », 17 décembre 2015. <http://www.un.org/News/dh/infocus/centrafrepub/Independent-Review-Report-Fr.pdf>

¹³ Par exemple Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme ou aux Réfugiés, UNICEF, UN Women etc.

¹⁴ L'auteur de cette intervention a participé aux travaux de la coordinatrice spéciale de juin à décembre 2016, en tant qu'expert militaire.

révélés par le rapport Deschamps, il a été décidé de dépasser son seul cadre (la République Centrafricaine) et de ne pas retenir intégralement l'ensemble des préconisations, toutes n'étant pas pratiquement viables, et de ne pas traiter tous les cas de SEA via le prisme des violations des droits de l'homme, ce qui est une vision un peu réductrice et peu pragmatique.

Une action énergique a été menée en peu de temps pour imposer une action « *system wide* » dans la lutte contre le SEA, incluant toutes les entités des NU et responsabilisant chaque niveau. Un des objectifs est l'harmonisation des politiques internes et des procédures, afin de lutter de la même façon et plus efficacement contre le SEA, les méthodes étant les mêmes (donc connues de tous) et les outils utilisés garantissant une prise en charge optimale des victimes. Cette « révolution copernicienne » a certes eu pour conséquence de mettre en lumière les dysfonctionnements, mais aussi de mieux cerner ce qui ressortait de la responsabilité onusienne, et ce qui restait de la responsabilité des Etats.

En préalable aux travaux d'harmonisation de la politique onusienne, un véritable travail d'état des lieux a été mené en matière de lutte contre le SEA : « *mapping* » de toutes les politiques existantes afin d'identifier les manquements et « *best practices* »¹⁵, « *infographic* » visualisant la procédure de *reporting* et de gestion des allégations, création d'une base de données des cadres juridiques des Etats membres, publication d'un glossaire sur le SEA, sondage mené à l'été 2016 auprès de près de 7 000 personnels des NU afin d'évaluer leur connaissance en matière de lutte contre le SEA et de leurs responsabilités au sein de l'Organisation etc. Toutes ces actions ont également conduit les différentes entités à travailler ensemble, à partager leurs informations et réfléchir à une harmonisation des pratiques, garante d'une meilleure gestion des allégations et d'une prise en compte optimale des victimes.

Les résultats de ce travail préliminaire ont conduit à définir les axes d'une nouvelle politique, endossée par le Secrétaire général A. Guterres et déclinée dans son rapport de février 2017¹⁶. On peut retenir 4 axes majeurs : la fin de l'impunité, une action centrée sur les victimes, le partenariat avec la société civile et les acteurs extérieurs, et la communication stratégique.

Plus concrètement, les actions actuelles visent à développer une culture de la prévention, passant essentiellement par la formation de tous, à tous les niveaux : mise en place d'outils de formation (e-learning notamment), certification professionnelle obligatoire des contingents, distributions d'outils pédagogiques (« *no excuse card* » par exemple). La prévention passe également par le « *vetting* » et le « *screening* » des personnels onusiens, visant à vérifier les antécédents et valider les candidatures, pour éviter le recrutement ou l'emploi d'individus « à risques ». Enfin, une complète responsabilisation des leaders est recherchée, par la mise à disposition d'un manuel, le recueil de leur engagement personnel dans une « *management letter* », et l'imposition d'un processus d'analyse de risques au sein de leur secteur de responsabilité.

Les NU cherchent également à mettre en place une nouvelle façon d'investiguer les cas de SEA. D'une part, le processus de « *reporting* » interne est consolidé, et la communication est très

¹⁵ Ces « *best practices* » sont notamment listées dans le rapport du Secrétaire général A/71/818 du 28 février 2017.

¹⁶ Rapport du Secrétaire général, « *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach* », A/71/818, 28 février 2017. https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/a_71_818_1.pdf

importante sur la méthode (de quoi rendre compte, à qui, comment etc.), et cela sur tous les théâtres de déploiement. Le *reporting* en temps réel devient la norme, mais il s'appuie sur un processus très normalisé. L'objectif est d'utiliser à terme un formulaire standardisé permettant de recueillir un maximum d'information, de caractériser l'allégation et d'en assurer la crédibilité, tout en recherchant le consentement des victimes pour la transmission de certaines informations. D'autre part, l'objectif des NU est la professionnalisation de ses équipes d'enquête, sur le modèle de celles mises en place pour les tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie¹⁷ ou le Rwanda. La mise en place d'équipes pluridisciplinaires (juristes, enquêteurs, analystes, interprètes, médecins etc.), mixtes sur le plan du genre (« *gender approach* ») et ayant reçu une formation spécifique sur l'investigation des violences sexuelles, a déjà montré toute son efficacité. Enfin, les NU cherchent à favoriser la coopération avec les nations contributrices en matière d'enquête : mise en place d'« *initial response teams* » (IRT) onusiennes, chargées notamment de préserver les preuves avant l'implication d'enquêteurs nationaux, promotion du déploiement sur le terrain de « *national investigation officers* » (NIO), capables de réagir rapidement *in situ*, et playdoyer pour la réalisation d'enquêtes « mixtes » entre les NU et les Etats membres.

Le volet répressif des Nations Unies tente aussi de se renforcer. La commission d'actes de SEA peut conduire au rapatriement des personnels impliqués, mais également à la démission des autorités s'il s'avère qu'elles n'ont pas pris les mesures nécessaires. La démission de B. Gaye, qui était à la tête de la MINUSCA lors des affaires de RCA, a été une première et un signe fort. L'axe d'effort porte également sur le volet financier, en essayant de pénaliser les Etats contributeurs dont sont originaires les auteurs d'actes de SEA. Mais cette voie est difficile, car elle implique souvent de modifier les accords bilatéraux entre les NU et les Etats, et elle peut risquer de décourager les contributeurs aux OMP.

La communication dans le domaine de la lutte contre le SEA se renforce et se transforme. On peut à cet égard noter la stratégie de « *naming and shaming* » des Etats concernés, mise en place depuis 2015. Cette publicité sur les cas de SEA a un intérêt, en ce qu'elle responsabilise les Etats dans la prévention et la lutte, afin de ne pas être stigmatisés et accusés sur la place publique. Mais pour être efficace, elle nécessite une fiabilisation des informations et des procédures robustes visant à vérifier la véracité des allégations avant de communiquer à leur sujet. Plus globalement, les NU communiquent beaucoup sur leur nouvelle politique (voir par exemple le nouveau site internet dédié¹⁸ ou certaines vidéos réalisées¹⁹). Cette stratégie offensive vise à accréditer l'idée que l'Organisation a pris la mesure du problème, et qu'elle le combat efficacement, plus fermement que toute autre organisation d'ailleurs. Cette stratégie a pour corollaire de remettre les Etats face à leurs responsabilités, et s'est traduite dans la presse par une diminution des critiques directes contre l'inaction des NU dans le domaine et un report de ces critiques vers les Etats.

¹⁷ Voir à ce sujet « *Prosecuting conflict-related sexual violence at the ICTY* », edited by Serge Brammertz and Michelle Jarvis, Oxford, 2016.

¹⁸ <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/>

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=c-BSN6U2-dg#action=share>

Enfin, le cœur de la nouvelle politique onusienne est la place accordée aux victimes. La mesure emblématique est la mise en place d'un « *victims' rights advocate* »²⁰, placé auprès du Secrétaire général, et ayant pour unique tâche le soutien et l'aide aux victimes. Les NU ont également développé un protocole d'assistance, visant à harmoniser les pratiques et à optimiser l'assistance fournie par les missions et agences sur le terrain. Enfin, un fonds d'aide aux victimes a été créé, visant non pas à l'indemnisation (ce qui aurait pu avoir des effets pervers) mais au financement de toutes les mesures d'aide et de soutien.

Une politique qui devrait porter ses fruits malgré les difficultés

Cette nouvelle approche, dynamique et innovante, notamment en ce qu'elle englobe l'ensemble des entités des NU dans la lutte et qu'elle responsabilise chacun, devrait à terme porter ses fruits et conduire à une baisse des cas de SEA. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'il existait sans doute un « *under-reporting* » dans le domaine, et que les nouvelles procédures mises en œuvre risquent dans un premier temps de faire augmenter le nombre d'allégations (ce phénomène peut déjà être remarqué pour l'année 2016, où les allégations des agences, fonds et programmes ont enfin été recensées²¹). Par ailleurs, il ne faut pas surestimer l'adhésion de l'ensemble des entités à l'approche initiée par la coordinatrice spéciale. Des dissensions internes perdurent, notamment en ce qui concerne l'approche par le prisme des droits de l'homme du SEA, l'harmonisation des procédures ou la politique de confidentialité et le partage des informations avec les Etats membres.

Plus généralement, on peut s'interroger sur la pertinence de la notion de SEA elle-même, qualification spécifique adoptée en 2003 et qui peut parfois être trop englobante. En effet, les NU luttent contre le SEA de façon globale, c'est-à-dire qu'elles combattent de la même façon les crimes et violences sexuelles, et les actes liés à la prostitution. D'une part, il s'agit souvent de fait qui n'ont pas le même degré de gravité, les viols étant bien sûr des crimes dans tous les corpus juridiques, mais la prostitution n'étant pas partout pénalement sanctionnée. Cette vision maximaliste est parfois difficilement compréhensible pour certains Etats, ou difficile à faire appliquer sur le terrain. Mais surtout, elle peut conduire à des amalgames douteux, et dilue à mon sens la gravité des actes les plus condamnables.

Par ailleurs, certaines politiques préconisées sur le terrain peuvent parfois être contre-productives. J'en donnerai pour exemple la « politique de non fraternisation » (avec les populations locales), censée prévenir tout risque de dérapage et d'exactions commises par les casques bleus. Cependant, outre le fait qu'il semble difficile d'agir pour le maintien de la paix en restant loin des populations civiles, ce type de politique entraîne un risque de deshumanisation des individus que les militaires sont censés protéger. Cette distance et le décalage par rapport à la réalité du terrain sont à mon sens aussi des facteurs de risques.

Il faut également raison garder et se méfier des solutions qui paraissent idéales, comme la mise en place d'une politique de genre, censée réduire de façon significative les violences sexuelles. Il

²⁰ Il faut noter que le modèle anglo-saxon est particulièrement inspirant pour les NU dans ce domaine.

²¹ On peut donc actuellement voir que des cas de SEA sont également commis par des personnels et fonctionnaires des Nations Unies, et non pas uniquement par des militaires ou policiers des Etats contributeurs.

convient déjà de garder à l'esprit que les violences sexuelles ne sont pas commises uniquement à l'encontre des femmes et que la présence de femmes dans les contingents ne réduira pas forcément la propension des hommes à passer à l'acte. En outre, partir du présupposé que les femmes sont par nature plus magnanimes et bienveillantes que les hommes n'est fondé sur aucune étude sérieuse²². La recherche de l'inclusion de plus de femmes dans les contingents des OMP est une nécessité²³, ne serait-ce que pour des raisons d'équité. La recherche d'une vision moins biaisée des violences sexuelles est également primordiale, et passe par l'inclusion de femmes à tous les échelons de responsabilité. C'est donc un travail sur les mentalités qu'il est important de mener, mais l'éradication du SEA ne passe pas par une féminisation systématique des contingents.

Enfin, les NU devront veiller à éviter l'écueil du « tout SEA », qui conduit à inclure la lutte contre ces comportements dans tous les pans du travail de l'Organisation. En effet, il peut être contreproductif de lier les questions budgétaires ou logistiques à une implication des Etats à lutter contre le SEA. Par ailleurs, on risque de voir le combat contre le SEA devenir une posture, un « mantra » pour les Etats, et en définitive nuire à toute implication réelle et pragmatique des nations contributrices.

Malgré ces difficultés, on ne peut pas nier que le SEA, qui était auparavant le « secret le mieux gardé » de l'Organisation, est devenu un sujet prioritaire, et que tous les moyens ont été mis pour lutter efficacement contre ces actes inacceptables. La nouvelle approche, innovante et pragmatique, devrait donc porter ses fruits et conduire à terme à une baisse des cas de SEA. Elle se démarque en tous cas des tentatives menées au cours des 15 dernières années, en ce qu'elle a commencé par une complète remise en cause interne, et qu'elle se traduit par une action globale et responsabilisante à tous les niveaux.

²² Nous pouvons garder à l'esprit les actes de torture commis par les soldats américains, hommes et femmes, dans la prison d'Abu Grahیب (Irak) en 2003.

²³ Sur 105 000 casques bleus, 3 700 militaires et 1 200 policiers sont des femmes.