



INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Établissement de liens entre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels commis dans le cadre d'opérations de paix de l'ONU

Phoebe Donnelly et Evyn Papworth

DÉCEMBRE 2024

Résumé

Depuis de nombreuses années, les militants et les chercheurs appellent l'attention sur les préjudices que les agents de maintien de la paix de l'ONU peuvent causer aux populations au sein desquelles ils sont déployés, notamment suite aux actes d'exploitation et d'abus sexuels qu'ils commettent à l'égard des civils faisant partie des communautés d'accueil. Plus récemment, des chercheurs ont fait observer que certains agents de maintien de la paix de l'ONU harcèlent également sexuellement leurs collègues chargés du maintien de la paix alors qu'ils sont en cours de déploiement. Ces deux formes de violence sont dues à des causes fondamentales similaires, notamment les inégalités observées au niveau de la dynamique en jeu dans l'exercice des pouvoirs, d'une part, et les différences favorisant les abus de pouvoir, d'autre part.

Néanmoins, l'EAS et le HS relèvent de différents mécanismes et politiques de l'ONU. Cette distinction est une source de confusion pour les responsables de l'élaboration des politiques, les agents de maintien de la paix de l'ONU et les victimes ou survivants, quels que soient leurs antécédents, groupes sociaux ou origines. Elle peut aussi compromettre le succès des efforts de prévention, étant donné qu'un grand nombre de facteurs identiques donnent lieu aux deux formes d'abus. En outre, les modalités parfois inégales appliquées pour l'attribution des ressources et mécanismes consacrés à la lutte contre l'EAS et le HS peuvent créer une concurrence entre les efforts déployés dans le cadre des stratégies d'intervention.

Il existe plusieurs domaines dans lesquels l'ONU peut établir des liens entre EAS et HS lors des opérations de maintien de la paix entreprises sous ses auspices dans le cadre d'une approche holistique appliquée à l'égard de l'exploitation, des abus et du harcèlement sexuels (EAHS). La prévention peut constituer le domaine d'action le plus prometteur pour l'établissement de liens entre EAS et HS, en particulier par le biais des programmes de formation. La formation est le secteur dans lequel l'EAS et le HS sont conceptualisés et où on dispose d'une occasion exceptionnelle d'échanger des idées sur les causes fondamentales des deux formes de violence. En revanche, il se peut que la responsabilisation soit le domaine d'action dans lequel l'établissement de liens entre EAS et HS s'avérera le plus difficile à réaliser compte tenu du traitement différent dont ces deux formes d'abus font l'objet dans les systèmes juridiques nationaux. Néanmoins, il y a encore davantage que l'ONU peut faire pour promouvoir les processus de responsabilisation applicables à l'EAS comme au HS. Il y a également des occasions d'établir des liens entre l'EAS et le HS au niveau des missions, notamment en agissant sur la façon dont elles sont dirigées et sur les règles et normes applicables aux contingents.

Phoebe Donnelly est attachée principale de recherche et directrice du Programme sur les femmes, la paix et la sécurité (WPS) à l'International Peace Institute (IPI). Evyn Papworth est analyste des politiques attachée au programme WPS à l'IPI.

L'IPI remercie l'Initiative Elsie pour la participation des femmes aux opérations de paix, lancée par le Gouvernement canadien, d'avoir financé les travaux de recherche entrepris dans ce contexte.

Les auteures aimeraient remercier Mahathi Ayyagari, Olivia Parsons et Chelsie Loveder de leur soutien dévoué pendant la durée de ce projet, ainsi qu'Albert Trithart, Félix Romier et Jenna Russo de leurs commentaires et lors de la rédaction du document. Elles sont également reconnaissantes aux experts qui ont fourni des contributions prises en compte lors de la préparation du rapport, au nombre desquels Elisa Rial, LJ Kennealy, Jasmine Westendorf, Beth Asher et Anivesh Bharadwaj.

Les auteures tiennent aussi à exprimer leur reconnaissance à des représentants d'États membres, en particulier à la communauté des conseillers militaires et de police qui ont fait part de leurs idées, ainsi qu'à Lauren McAlister et ses collègues de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP).

Les auteures aimeraient rendre hommage aux victimes de tout type d'abus sexuels et espèrent que le rapport constituera une ressource pour en savoir plus sur les systèmes mis en place à l'intention des agents de maintien de la paix.

Les vues exprimées dans le présent document représentent celles des auteures, et pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI est en faveur de la prise en compte de vastes gammes de points de vue dans la poursuite d'un débat bien informé dans le domaine des affaires internationales.

Bien qu'il existe d'importantes différences entre les actes d'EAS commis à l'encontre des collectivités d'accueil et les actes de HS perpétrés contre des agents de maintien de la paix, l'adoption du concept plus holistique d'EAHS permettrait à l'ONU d'améliorer l'efficacité des mesures visant à empêcher les deux formes d'abus en remédiant aux déséquilibres qui sont observés au niveau des relations de pouvoir entre les sexes et en sont les causes fondamentales. Cela permettrait, d'autre part, d'éviter de créer des hiérarchies artificielles entre les différents types de préjudices et d'assurer que toutes les victimes d'abus sexuels bénéficient du même niveau d'attention. À court terme, la distinction entre EAS et HS pourra subsister dans certains domaines, en particulier dans les cas où il s'agit de rendre des comptes au niveau national, mais l'ONU peut faire davantage pour soutenir les processus de responsabilisation applicables tant à l'EAS qu'au HS en permettant de mieux comprendre ce que représentent les actes d'EAHS.

Introduction

Les opérations de paix sont l'un des principaux moyens que le Conseil de sécurité de l'ONU utilise pour s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe en matière de maintien de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale. Toutefois, depuis une trentaine d'années, les militants et les chercheurs ont appelé l'attention sur les préjudices que les agents de maintien de la paix de l'ONU peuvent causer aux populations au sein desquelles

ils sont déployés, notamment suite aux actes d'exploitation et abus sexuels qu'ils commettent à l'égard des civils faisant partie des communautés d'accueil¹. Plus récemment, des chercheurs ont fait observer que certains agents de maintien de la paix de l'ONU harcèlent également sexuellement leurs collègues chargés du maintien de la paix alors qu'ils sont en cours de déploiement²—une tendance qui a été constatée dans les forces militaires et policières du monde entier³.

Bien que des abus sexuels ne soient commis que par un petit nombre d'individus, ils peuvent avoir de graves répercussions sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Par exemple, les actes d'exploitation sexuelle et les abus sexuels commis à l'égard de membres des collectivités d'accueil compromettent l'efficacité et la légitimité des missions de maintien de la paix et vont à l'encontre de leur mandat de protection des civils, tandis que les actes de harcèlement sexuel commis à l'égard d'agents de maintien de la paix compromettent les efforts entrepris en vue de faciliter la participation active des femmes en uniforme aux opérations de maintien de la paix, conformément à la Stratégie uniforme pour la parité hommes-femmes⁴.

Le présent rapport vise à permettre de comprendre les liens entre ces deux formes d'abus perpétrés par les agents de maintien de la paix de l'ONU en tenue : les actes d'exploitation et les abus sexuels commis à l'égard des collectivités d'accueil (en abrégé EAS) et les abus sexuels commis à l'égard d'autres agents en tenue affectés à des opérations de paix (désignés par l'expression « harcèlement sexuel », ou HS).

1 Les actes d'EAS ont été publiquement reconnus pour la première fois comme constituant un problème rencontré dans le cadre des opérations de maintien de la paix au Cambodge en 1993. Voir Jasmine-Kim Westendorf et Louise Searle, "Sexual Exploitation and Abuse in Peace Operations: Trends, Policy Responses and Future Directions" (L'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de paix : tendances, réactions stratégiques et orientations futures) *International Affairs* 93, n° 2 (mars 2017).

2 Voir Phoebe Donnelly, Dyan Mazurana et Eryn Papworth, "Blue on Blue: Investigating Sexual Abuse of Peacekeepers" (Enquête sur les abus sexuels commis sur les soldats et soldates de la paix), International Peace Institute, avril 2022; Phoebe Donnelly and Dyan Mazurana, "Sexual Violence against Peacekeepers and Aid Workers" (Violences sexuelles ciblant des agents de maintien de la paix et travailleurs humanitaires), dans *Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping and Aid: Critiquing the Past, Plotting the Future* (Exploitation et abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix et les projets d'aide humanitaire : critiquer le passé, préparer l'avenir), sous la direction de Jasmine Kim-Westendorf et Elliot Dolan-Evans, (Bristol University Press, 2024). S'il est vrai que l'ONU avait déjà adopté des politiques visant à remédier à ce problème, il faut admettre qu'elles n'avaient pas été mises en oeuvre. Voir, par exemple : Nations Unies, *Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnes au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission*, document des Nations Unies ST/SGB/2002/9, 18 juin 2002; Conseil des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, « Modèle de politique du système des Nations Unies sur le harcèlement sexuel », novembre 2018.

3 Voir, par exemple : Melinda Wenner Moyer, "A Poison in the System": The Epidemic of Military Sexual Assault," (Un poison dans le système : une épidémie d'agressions sexuelles dans les forces armées) *New York Times Magazine*, 3 août 2021; "Police Face Hundreds of Sexual Assault Complaints," (La police reçoit des centaines de plaintes de victimes d'agressions sexuelles), BBC, 11 octobre 2021, "More Charges of Sexual Harassment in the Norwegian Military," (Augmentation du nombre de plaintes pour harcèlement sexuel dans les Forces armées norvégiennes), *NewsInEnglish.no*, 20 février 2023; Grace Burmas et Daryna Zadvirna, "Former Soldier Levels Allegations of Sexual Abuse by Department of Defence Staff" (Un ancien soldat signale des cas présumés d'abus sexuels commis par des membres du Département de la défense), Australian Broadcasting Corporation, 16 mai 2023; Anna Ahronheim, "Out of 1,542 IDF Sexual Assault Complaints, just 31 Indictments Filed" (Sur 1 542 cas d'agressions sexuelles commises par des membres des Forces de défense israéliennes, 31 seulement ont donné lieu à des mises en accusation), *Jerusalem Post*, 5 janvier 2022.

4 Département des opérations de paix de l'ONU, "Uniformed Gender Parity Strategy 2018–2028" (Stratégie uniforme pour la parité hommes-femmes 2018–2028), janvier 2019.

Bien que ces deux formes d'abus soient perpétrés par des agents de maintien de la paix de l'ONU pendant leur période d'affectation, ils relèvent de différents mécanismes et politiques de l'ONU. Certaines entités et parties prenantes de l'ONU commencent à ne plus tenir compte de cette distinction lors des échanges de vues portant sur les modes d'abus en les désignant collectivement par l'expression « exploitation, abus et harcèlement sexuels » (EAHS). Les opinions divergent toutefois au sein du système des Nations Unies et entre les gouvernements nationaux quant à l'opportunité d'établir un lien entre ces formes d'abus et, dans l'affirmative, quant aux méthodes à utiliser à cette fin.

Le présent rapport examine la question de savoir pourquoi la distinction entre EAS et HS est apparue, et dans quelle mesure elle est encore utilisée dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Il décrit les mécanismes visant à empêcher et réprimer les actes d'EAHS et indique où ils sont censés entrer en action, et identifie les lacunes dans leur application à divers groupes de victimes, qu'il s'agisse des collectivités d'accueil ou d'agents du maintien de la paix en tenue eux-mêmes⁵. Il examine également le rôle que jouent la culture et le leadership des missions dans la détermination des réactions aux actes d'EAHS au niveau du terrain. Le rapport porte essentiellement sur les politiques employées en cas d'EAHS et n'aborde pas d'autres aspects cruciaux tels que le soutien psychologique à fournir aux victimes.

En reconnaissant les cloisonnements existant entre les réactions en cas d'EAHS, d'une part, et leur prévention en fonction du groupe auquel appartiennent les victimes, d'autre part, le présent rapport thématique met en lumière les avantages découlant de l'établissement de liens plus étroits

La distinction établie entre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels, d'une part, et le harcèlement sexuel, d'autre part, est une source de confusion pour les responsables de l'élaboration des politiques, les agents de maintien de la paix de l'ONU et les victimes ou survivants, quels que soient leurs antécédents, leur groupe social ou leur origine.

entre les cas d'EAS recensés dans les collectivités d'accueil et les plaintes pour HS visant des agents de maintien de la paix, en particulier dans le domaine de la prévention. Ce n'est pas la première fois que l'on appelle l'attention sur les avantages résultant de la création de liens entre EAS et HS au sein du système des Nations Unies. Les auteures d'une publication d'ONU-Femmes, diffusée en 2020 et intitulée « Bridging the Gap : Sexual Exploitation, Abuse and Harassment » (Comblent l'écart : exploitation, abus et harcèlement sexuels) ont fait observer que les organisations humanitaires et celles vouées à la promotion du développement, y compris l'ONU et les missions de maintien de la paix, ont eu tendance à établir

une distinction entre EAS et HS au niveau des procédures appliquées. Ce rapport indique que cette distinction ne tient pas compte du fait qu'il s'agit dans les deux cas de « violations des droits humains fondées sur la discrimination entre les sexes et les rapports d'interdépendance avec toutes les formes d'inégalité sociale, de sorte qu'elles font partie d'un

continuum d'actes de violence perpétrés principalement à l'égard des femmes et des filles, et presque toujours commis par des hommes⁶.

Nous considérons que la distinction établie entre EAS et HS est une source de confusion pour les responsables de l'élaboration des politiques, les agents de maintien de la paix de l'ONU et les victimes ou survivants, quels que soient leurs antécédents, leur groupe social ou leur origine. Elle peut aussi compromettre les efforts de prévention, étant donné qu'un grand nombre de facteurs identiques donnent lieu aux deux formes d'abus. La distinction faite entre les ressources et mécanismes consacrés à la lutte contre l'EAS et le HS, ainsi que le fait qu'un nombre croissant d'entre eux soient utilisés pour combattre l'EAS, peut créer une concurrence entre les efforts déployés dans le cadre des stratégies

⁵ Il se peut qu'une différence existe dans le traitement des actes d'exploitation et d'abus sexuels ainsi que dans des cas de harcèlement sexuel entre les agents de maintien de la paix civils et ceux en tenue. Dans certains cas, l'ONU a réussi à obtenir que des agents civils de maintien de la paix répondent de leurs actes après avoir été accusés d'abus envers des collègues. Par exemple, Mihai-Tudor Stefan a été jugé par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies en 2022.

⁶ Purna Sen, Rosario Grimà Algora, et Federica Lacava, "Bridging the Gap: Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (SEAH)" (« Comblent l'écart : exploitation, abus et harcèlement sexuels »), ONU-Femmes, septembre 2020, p. 2.

d'intervention.⁷ Une compréhension plus holistique de l'EAHS, qui reconnaît que l'EAS et le HS sont différents mais apparentés, peut renforcer l'efficacité des mesures de prévention et de lutte prises à l'égard de ces deux types d'exactions. Les difficultés inhérentes à différents niveaux et types de mécanismes de responsabilisation adoptés pour combattre l'EAS et le HS créent des obstacles qui, s'il faut se rendre à l'évidence, s'opposent à une application plus étendue de ces liens d'interdépendance au sein du système sous sa forme actuelle.

Le système de mappage utilisé dans ce rapport peut aider les décideurs à repérer les lacunes présentes par les politiques adoptées au sujet de différentes formes d'abus. Il peut également constituer une ressource pour les agents de maintien de la paix eux-mêmes et ceux qui souhaitent les soutenir sur le terrain en les aidant à déterminer les mécanismes qui sont disponibles pour lutter contre différentes catégories d'abus dont ils sont témoins ou victimes. Outre les idées dont elles ont pu s'inspirer en les puisant dans des ouvrages publiés par des universitaires, les auteurs du présent projet ont exploité des données qualitatives issues de la Conférence annuelle de l'Association internationale des centres de formation au maintien de la paix (IAPTC) tenue à Nairobi (Kenya) en novembre 2023, d'une séance d'information destinée à la Communauté des conseillers militaires et de police (MPAC), qui a eu lieu à New York en janvier 2024, et des travaux sur le terrain menés en collaboration avec la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) en mars 2024.

Politiques et définitions en usage à l'ONU

La politique appliquée par l'ONU en matière d'EAS s'inspire de la Circulaire sur les dispositions

spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, diffusée par le Secrétaire général en 2003. Ce document contient la définition suivante de l'exploitation et des abus sexuels :

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.⁸

Cette circulaire décrit différentes formes d'EAS, en accordant une attention particulière aux actes d'EAS commis à l'égard de personnes ou populations exposées à un risque, y compris les bénéficiaires d'une aide, sans que la portée de cette disposition se limite à cette catégorie de bénéficiaires.⁹ Bien que cette définition de l'EAS ne s'applique pas à une catégorie de victimes en particulier, d'autres documents de l'ONU publiés vers la même date ont porté prioritairement sur l'EAS et sur le raisonnement suivi pour déterminer que les victimes de ces actes sont des bénéficiaires ou des membres de populations locales visées. Par exemple, en 2002, le Bureau du contrôle interne a publié une « Enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents en Afrique de l'Ouest ».¹⁰ En outre, en 2005, la « Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », également connue sous le nom de rapport Zeid, a exploré les moyens de prévenir les abus commis par des agents de maintien de la paix contre les populations locales¹¹.

7 Par exemple, le Bureau du Coordonnateur spécial chargé d'améliorer l'action des Nations Unies face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles (OSCSEA) et le Bureau du Défenseur des droits des victimes (OVRA) concentrent tous deux leurs efforts sur l'EAS. Le Secrétaire général publie également un rapport annuel intitulé « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels ». Par contre, il y a eu un coordonnateur exécutif et porte-parole chargé de lutter contre le harcèlement sexuel et d'autres formes de discrimination dans le système des Nations Unies, dont le bureau a été fermé après deux ans. Voir Donnelly, Mazurana et Papworth, "Blue on Blue: Investigating Sexual Abuse of Peacekeepers," International Peace Institute, avril 2022, p.5.

8 Secrétariat de l'ONU, *Circulaire du Secrétaire général : Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels*, Document des Nations Unies, ST/SGB/2003/13, 9 octobre 2003, p.1.

9 Il n'existe pas de définition unique du terme « bénéficiaire », et les différents pays ont chacun une définition différente des autres. Toutefois, ce terme désigne typiquement les personnes qui participent directement ou indirectement à des activités qui leur permettent de bénéficier de programmes ou projets de l'ONU.

10 Document des Nations Unies. ST/SGB/2003/13, p.1.

11 Assemblée Générale de l'ONU, *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, document des Nations Unies, 24 mars 2005.

Conformément à ces politiques, de nombreux mécanismes du Secrétariat de l'ONU destinés à lutter contre l'EAS ont également été conçus pour combattre surtout les actes d'EAS commis à l'encontre des collectivités d'accueil. Il s'agit notamment du Bureau du Coordonnateur spécial chargé d'améliorer l'action de l'ONU contre l'EAS (OSCSEA), créé en 2016, et du Bureau du Défenseur des droits des victimes (OVRA), mis en place en 2018. Il se peut que ces mécanismes subissent des adaptations afin de pouvoir lutter également contre le HS, mais ils avaient initialement pour fonction principale de réprimer les actes d'EAS commis à l'encontre des collectivités locales¹².

On continue, aujourd'hui encore, d'accorder la plus grande attention aux bénéficiaires et aux populations locales en tant que victimes de l'EAS. Un fonctionnaire de l'ONU chargé de traiter de questions liées à l'EAS s'est exprimé en ces termes : « Pour nous, l'EAS désigne les actes commis à l'encontre des collectivités que nous servons. Cela ne veut pas dire que la perpétration d'une agression sexuelle contre un membre de notre personnel n'est pas répréhensible, mais nous ne considérons généralement pas qu'il s'agit là d'un acte d'EAS, parce que cette expression a été élaborée dans le contexte de la rédaction de cette circulaire sur les bénéficiaires d'une aide »¹³. Il s'agit là d'un point de vue largement répandu au sein de l'ONU.

En outre, des documents publiés par la suite ont indiqué clairement que des membres du personnel de l'ONU peuvent être victimes d'EAS¹⁴. Par exemple, la Stratégie globale d'aide et de soutien aux victimes d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelle commis par des membres du personnel des Nations Unies ou du personnel apparenté, adopte une formulation se prêtant à une large compréhension des conditions à remplir pour

qu'une personne soit considérée comme une victime d'actes d'EAS¹⁵. Dans les conseils qu'il donne sur cette stratégie, l'OVRA signale que, bien que « les victimes soient généralement des membres d'une population locale et/ou déplacée dans des situations de vulnérabilité », elles « ne sont pas seulement des bénéficiaires d'aide et peuvent comprendre des membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que des personnes qui se trouvent à proximité immédiate de membres du personnel des Nations Unies ou de personnes qui n'en font pas partie, ou qui interagissent avec eux. »¹⁶

De nombreuses entités de l'ONU, autres que le Secrétariat, ont commencé à utiliser le concept plus vaste d'exploitation, abus et harcèlement sexuels (EAHS).

Comme à l'ONU, au niveau national, de nombreux États membres établissent une distinction entre les actes d'exploitation et/ou d'atteinte sexuelle commis à l'encontre des collectivités d'accueil,

d'une part, et les abus sexuels perpétrés contre leur personnel, d'autre part. Par exemple, un représentant d'un État membre a expliqué que son ministère a établi différentes catégories en fonction de la question de savoir si la victime est un membre de la population locale ou si le comportement répréhensible a lieu entre des membres du personnel militaire¹⁷. Un autre représentant d'un État membre a expliqué que ses forces armées et sa police disposent de différents mécanismes pour donner suite aux allégations d'abus, selon que la victime est un civil, un autre militaire ou un fonctionnaire public¹⁸.

Le Système des Nations Unies a également adopté des politiques sur le HS, bien que celui-ci se soit imposé en tant que question cruciale plus récemment que l'exploitation et les abus sexuels. Alors que la circulaire du Secrétaire général sur l'EAS a été publiée en 2003, ce n'est qu'en 2019 que celui-ci a publié une circulaire intitulée « Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le

12 Conversation avec des fonctionnaires de l'ONU, juin 2024. Voir OVRA, « OVRA : Combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles », consultable à l'adresse <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/fr/content/défenseur-des-droits-des-victimes>; Coordonnateur spécial chargé d'améliorer les moyens d'action de l'ONU face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, « Coordonnateur spécial de l'ONU : Combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles », accessible à l'adresse <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/fr/content/un-special-coordinator-0>.

13 Conversation avec un fonctionnaire de l'ONU, juin 2024.

14 Correspondance avec un fonctionnaire de l'ONU, novembre 2024.

15 Résolution 62/214 de l'Assemblée Générale de l'ONU (7 mars 2008), document des Nations Unies, A/RES/62/214.

16 OVRA, « United Nations Voluntary Compact on Preventing and Addressing Sexual Exploitation and Abuse: Frequently Asked Questions » (Pacte volontaire des Nations Unies sur la prévention de l'exploitation des abus sexuels et sur les moyens de les combattre : Questions fréquemment posées), 2022.

17 Correspondance avec un conseiller militaire, février 2024.

18 Conversation avec un fonctionnaire d'un État membre, 19 août 2024.

Encadré 1. Circulaire du Secrétaire général intitulée « Interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir » (Sections 1.5-1.7)

1.5. Le harcèlement sexuel s'entend de tout comportement inacceptable à caractère sexuel, pouvant raisonnablement être susceptible d'avoir pour conséquence attendue ou perçue de choquer ou humilier, lorsqu'il entrave la bonne marche du service, est présenté comme une condition d'emploi ou créée, au lieu de travail, un climat d'intimidation, d'hostilité ou de vexation. Le harcèlement sexuel peut se produire sur le lieu de travail ou être en rapport avec le travail.

1.6. Tout en étant typiquement caractérisé par un mode de comportement précis, le harcèlement sexuel peut prendre la forme d'un incident isolé. Lors de l'évaluation du caractère raisonnable des attentes ou perceptions, le point de vue de la personne qui est la cible de ce comportement doit être pris en compte.

1.7. Le harcèlement sexuel est la manifestation d'une culture de la discrimination et de la recherche de privilèges fondés sur l'inégalité des relations entre les sexes et d'autres dynamiques liées à l'exercice de pouvoirs. Le harcèlement sexuel peut être associé à toute conduite de nature verbale, non verbale ou physique, y compris les communications écrites et électroniques. Un harcèlement sexuel peut avoir lieu entre des personnes du même sexe ou de sexe différent, et des personnes de n'importe quel sexe peuvent être celles qui sont affectées ou être les coupables présumés. Un harcèlement sexuel peut être observé à l'extérieur du lieu de travail et avant ou après les heures de travail, y compris dans le cadre de voyages officiels ou de mondanités liées à un travail. Le harcèlement sexuel peut être perpétré par n'importe quel collègue, y compris un chef de service, un homologue ou un subordonné.

naires du Secrétariat. Plus récemment, en 2024, le Secrétariat de l'ONU a créé un Groupe exécutif chargé de prévenir et de combattre le harcèlement sexuel¹⁹. Néanmoins, la lutte contre l'EAS est restée un domaine d'action jugé plus prioritaire que les autres par le Secrétaire général actuel, compte tenu du nombre d'initiatives portant sur cette question et de l'effectif en personnel qui s'y consacre²⁰. Par rapport au Secrétariat, plusieurs autres entités de l'ONU se sont montrées plus actives lorsqu'il s'agissait d'appeler l'attention sur le HS²¹.

Une idée fausse qui s'est propagée au sujet du HS est qu'il n'englobe pas les formes les plus graves de

violence telles que les agressions sexuelles²². S'alignant sur une interprétation plus large du HS, ONU-Femmes met l'accent sur la vaste gamme de comportements qui peuvent être assimilés à du HS, selon sa définition de cette expression :

Une violation des droits humains par une discrimination reposant sur le genre, quel que soit le sexe, dans un contexte de relations de pouvoir inégales, comme au travail et/ou dans des rapports de genre. Elle prend la forme de divers actes tels que le viol, d'attouchements agressifs, du visionnage forcé de pornographie, de la

19 Conseil des chefs de service pour la coordination, « Addressing Sexual Harassment » (Combattre le harcèlement sexuel), consultable à l'adresse <https://unsceb.org/topics/addressing-sexual-harassment>.

20 Nations Unies, « Fiche de données sur les initiatives prises par le Secrétaire général pour empêcher et combattre l'exploitation et les abus sexuels », 19 avril 2023, consultable à l'adresse https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/fact_sheet_un_system-wide_sea_initiatives.pdf; Nations Unies, « Combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles », consultable à l'adresse <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/fr>.

21 Par exemple, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) a nommé un haut fonctionnaire chargé des soins aux victimes et a confié la responsabilité de renforcer l'approche axée sur les victimes en se concentrant sur le harcèlement sexuel dans le cadre d'un service affecté à la prévention de l'EAHS en 2022. En 2022, l'Organisation des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a créé un Groupe informel de forum de référence pour les victimes – chargé de procéder à des consultations auprès des victimes d'actes de HS. En 2023, il a lancé un programme intitulé « NotOnlyMe », une plateforme en ligne créée pour permettre aux membres du personnel du HCR qui sont victimes de HS de documenter ce qui leur est arrivé avec leurs propres mots, d'accéder à des informations et des ressources, et d'envoyer des messages anonymes à des responsables du HCR chargés des soins aux victimes. Profitant des enseignements tirés du Plan de gestion de la réponse en 2023, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a lancé une stratégie triennale allant de 2023 à 2025 en vue de prévenir l'exploitation et les abus sexuels et d'y remédier, dans laquelle est esquissée une approche centrée sur les victimes et les survivants, à adopter pour lutter contre l'EAHS, notamment en utilisant une fonction de soutien aux victimes et aux survivants, et a créé le Fonds d'aide aux survivants. ONU-Femmes a nommé un coordonnateur exécutif et porte-parole chargé de la lutte contre le harcèlement sexuel et d'autres formes de discrimination en 2018, mais ce poste n'a pas été prorogé en 2020. Hannah Summers, " Tackling Sexual Harassment at UN 'On the Back Burner,' Says Former Executive" (La lutte contre le harcèlement sexuel à l'ONU est une question qui peut attendre, selon un ancien cadre de niveau élevé), *The Guardian*, 22 décembre, 2020.

22 Voir Donnelly et Mazurana, « Sexual Violence against Peacekeepers and Aid Workers » (actes de violence sexuelle commis à l'encontre d'agents de maintien de la paix et de travailleurs humanitaires) p. 62.

prise et de la diffusion de photographies à caractère sexuel, et d'une conduite sexuelle verbale²³.

Les types d'actes considérés comme constituant un HS ne sont pas mentionnés dans la circulaire du Secrétaire général (voir Encadré 1). Cette circulaire souligne toutefois que le HS « peut prendre la forme de toutes sortes de conduites, de nature verbale, non verbale ou physique ». On peut en outre y lire que le HS « peut également constituer un acte d'exploitation sexuelle ou une atteinte sexuelle »²⁴. La façon dont cette circulaire est rédigée ne permet pas de se faire une idée bien nette de la distinction pouvant exister entre HS et EAS, mais les auteurs du présent rapport pensent pouvoir considérer que cela signifie que les expressions « harcèlement sexuel » et « exploitation et abus sexuels » peuvent s'appliquer aux mêmes actes violents, la distinction à faire entre les deux dépendant du contexte dans lequel un acte a lieu (par exemple, lorsqu'il est lié à l'environnement de travail d'une personne dans le cas du HS). Néanmoins, compte tenu du manque de clarté quant à la limite à établir entre EAS et HS, les auteurs du présent rapport préconisent l'usage de l'expression générale « exploitation, abus et harcèlement sexuels » (EAHS).

De nombreuses autres entités de l'ONU ont commencé à utiliser le concept d'EAHS, de portée plus large (voir tableau T1). Il vaut toutefois la peine de noter quelques-unes des différences existant entre le Secrétariat et d'autres entités de l'ONU. Une différence importante tient au fait que les politiques des autres entités de l'ONU s'appliquent à leurs propres employés, alors que le Secrétariat se distingue par le fait que la majorité de ses agents sur le terrain sont des membres de contingents militaires en tenue qui continuent d'être employés par leur gouvernement national. Le fait que les agents de maintien de la paix de l'ONU soient des militaires en tenue qui portent des armes visibles influe également sur la façon dont ils peuvent être perçus par la collectivité d'accueil, ce qui crée un

important déséquilibre sur le plan des pouvoirs. Cette distinction pourrait expliquer la séparation persistante établie entre les politiques applicables en matière d'EAS et de HS, d'une part, et celles que l'ONU a adoptées pour lutter contre ces problèmes au sein du Secrétariat, d'autre part, mais elle n'empêche pas ce dernier de progresser sur la voie de l'adoption d'une politique intégrée en matière d'EAHS. Le présent rapport utilise l'acronyme EAHS pour désigner les actes d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels commis à l'encontre de tous les types de victimes. L'utilisation de cette terminologie peut constituer un premier pas accompli sur la voie d'un renforcement des efforts de prévention.

Lien entre l'EAS et le harcèlement sexuel dans la pratique

Bien qu'il existe certaines données indiquant l'existence d'une corrélation entre la prévalence de l'EAS et le HS, on ne dispose à l'heure actuelle d'aucune donnée faisant apparaître un lien avéré entre ces types d'abus. Toutefois, une approche consistant à considérer que l'EAS et le HS font partie d'un « continuum de la violence » peut nous aider à comprendre comment ces différentes formes de violence sexuelle axée sur le genre sont liées²⁵. Le continuum de la violence est un concept par lequel on reconnaît le fait que les actes de violence sexuelle axée sur le genre qui ont lieu dans la sphère « personnelle » en temps de paix (par exemple, la violence domestique) sont étroitement liés aux actes de violence sexuelle axée sur le genre qui sont commis pendant un conflit (par exemple, le viol considéré comme arme de guerre)²⁶. Les actes commis dans le premier cas permettent ceux perpétrés dans le second cas, et sont exacerbés par eux. Quand on situe ces violations dans un continuum, cela ne signifie pas que l'une soit plus grave que l'autre. Au lieu de cela, cette approche

23 Purna Sen et al., « Towards an End to Sexual Harassment: The Urgency and Nature of Change in the Era of #MeToo » (Vers la fin du harcèlement sexuel. L'urgence et la nature du changement à l'ère de #MeToo), ONU Femmes, novembre 2018, p. 8.

24 Secrétariat de l'ONU, *Circulaire du Secrétaire général : Lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité*, document des Nations Unies, ST/SGB/2019/8, 10 septembre 2019.

25 Cynthia Cockburn, « The Continuum of Violence: A Gender Perspective on War and Peace » (Le continuum de la violence : une perspective axée sur le genre en situation de guerre ou de paix) dans *Sites of Violence: Gender and Conflict Zones*, sous la direction de Wenona Giles (University of California Press, 2004), consultable à l'adresse <https://doi.org/10.1525/california/9780520230729.003.0002>.

26 Cynthia Cockburn, « Don't Talk to Me About War. My Life's a Battlefield. » (Ne me parlez pas de la guerre. Ma vie est un champ de bataille), *openDemocracy*, 25 novembre 2012.

Tableau 1 : Politiques applicables à l'EAHS dans l'ensemble du système des Nations

Institution	Politiques combinées sur l'EAHS et le HS ?	Extrait de chaque politique
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	Oui	« Toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuels et de harcèlement sexuel (EAHS) sont interdites au PNUD. » ²⁷
Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)	Oui	« Le PNUE a une politique de tolérance zéro à l'égard de l'inconduite sexuelle. L'expression "inconduite sexuelle" désigne le harcèlement sexuel (HS) et l'exploitation et les abus sexuels (EAS). » ²⁸
Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)	Oui	« Protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuel (PEAHS). » ²⁹
Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR)	Oui	« Le HCR a adopté une nouvelle approche pour lutter contre l'inconduite sexuelle en combinant holistiquement la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels (EAS) au combat contre le harcèlement sexuel (HS). » ³⁰
UNICEF	Oui	« L'exploitation et les abus sexuels (EAS) et le harcèlement sexuel (HS) sont des violations inacceptables des droits humains fondamentaux et une trahison flagrante des valeurs fondamentales de l'UNICEF. » ³¹
ONU-Femmes	Oui	« L'exploitation et les abus sexuels (EAS) et le harcèlement sexuel (HS) sont des violations des droits humains fondamentaux. Ils constituent une trahison choquante de notre mandat et de nos valeurs. L'EAS et le HS sont un comportement inadmissible au sein d'ONU-Femmes. » ³²
Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA)	Oui	« L'EAS et le harcèlement sexuel constituent tous deux une conduite inacceptable et n'ont pas leur place au sein de l'OCHA. » ³³
Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)	Oui	« ONU-Habitat a pris des mesures efficaces pour renforcer la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et contre le harcèlement sexuel (PEAS/HS) au travail. » ³⁴

27 PNUD, « Prevention and Response to Sexual Misconduct » (Prévention et répression de l'inconduite sexuelle), consultable à l'adresse <https://www.undp.org/accountability/prevention-and-response-sexual-misconduct>.

28 Le PNUE a des politiques sur l'EAS et le HS. Il a publié un document intitulé « Statement on Protection from Sexual Exploitation and Abuse (PSEA) and Response to Sexual Harassment (SH) for UNEP Personnel » (Déclaration sur la protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PEAS), et répression du harcèlement sexuel (HS), à l'intention de son personnel). Voir : Programme des Nations Unies pour l'Environnement, « Prevention and Response to Sexual Misconduct » (Prévention et répression de l'inconduite sexuelle), consultable à l'adresse <https://www.unep.org/about-un-environment-programme/policies-and-strategies/prevention-and-response-sexual-misconduct#:~:text=UNEP%20has%20a%20zero%2Dtolerance,to%20account%20for%20their%20actions>.

29 FNUAP, « Protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels », consultable à l'adresse <https://www.unfpa.org/protection-sexual-exploitation-sexual-abuse-and-sexual-harassment>.

30 HCR, « Tackling Sexual Exploitation, Abuse and Harassment » (Lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels), consultable à l'adresse <https://www.unhcr.org/us/what-we-do/how-we-work/tackling-sexual-exploitation-abuse-and-harassment>.

31 UNICEF, « Stratégie de l'UNICEF visant à prévenir et combattre l'exploitation et les atteintes sexuelles et le harcèlement sexuel », janvier 2019.

32 ONU-Femmes, « Protection Against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment—Update on the Implementation of Recommendations in the Independent Victim-Centred Review of UN-Women Policies and Processes on Tackling Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment » (Protection contre l'exploitation et les abus sexuels et le harcèlement sexuel – Mise à jour sur l'application des recommandations formulées dans l'étude indépendante centrée sur les victimes, consacrée aux politiques et processus d'ONU-Femmes visant à lutter contre l'exploitation et les abus sexuels et le harcèlement sexuel), 2022.

33 OCHA, « OCHA Standard Operating Procedures on Sexual Misconduct: Protection from Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment » (Procédure opérationnelle permanente de l'OCHA, applicable aux inconduites sexuelles : protection contre l'exploitation et les abus sexuels et le harcèlement sexuel), 2021.

34 ONU-Habitat, « Mesures prises par ONU-Habitat pour renforcer la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et contre le harcèlement sexuel (PEAS/HS) au travail », 2019.

Institution	Politiques combinées sur l'EAHS et le HS ?	Extrait de chaque politique
Organisation mondiale de la santé (OMS)	Oui	« Les actes d'inconduite sexuelle – exploitation, abus sexuels – harcèlement sexuel (EAHS), violences sexuelles – commis par notre personnel violent les droits et affectent le bien-être des personnes que nous servons et de celles avec lesquelles nous fournissons nos services... Les victimes/survivants d'actes de harcèlement sexuel peuvent notamment être des membres de notre personnel, des collaborateurs de l'OMS ou des membres du public aux endroits où le personnel de l'OMS et/ou nos collaborateurs exercent leurs activités. » ³⁵
Programme alimentaire mondial (PAM)	Non	« Notre approche à l'égard de la protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PEAS) met les victimes au centre de nos préoccupations et s'inspire de la Circulaire du Secrétaire générale de l'Organisation des Nations Unies sur la PEAS. » ³⁶

peut nous aider à analyser la façon dont des structures de pouvoirs patriarcales facilitent la perpétration de multiples types d'actes de violence sexuelle axée sur le genre.

Des recherches ont révélé que l'EAS et le HS ont des origines similaires. Ces deux formes de violence sont rendues possibles par les causes fondamentales de l'inégalité entre les sexes, y compris une dynamique inégale dans l'exercice des pouvoirs et compte tenu des différences favorisant les abus de pouvoir. Bien que les déséquilibres au niveau des pouvoirs soient différents entre collègues chargés du maintien de la paix par rapport à ceux observés entre agents de maintien de la paix et membres de la communauté d'accueil, il existe également, typiquement, des déséquilibres au niveau des pouvoirs dans le HS eu égard au fait que la majorité des incidents sont

Étant donné que l'EAS et le HS ont des causes fondamentales communes, les mesures ciblant exclusivement une forme d'abus de manière isolée risquent d'exacerber l'autre forme.

perpétrés par des personnes occupant un rang plus élevé que leurs victimes³⁷. Ces origines communes se manifestent dans une vaste gamme d'actes de HS au sein des établissements aux structures de type militaire, notamment les forces armées et de police, qui peuvent se transposer facilement dans des contextes de maintien de la paix, lorsque des effectifs sont affectés à des missions de l'ONU³⁸.

Cette tendance aux abus est encore renforcée par la culture particulière propre aux environnements des opérations de maintien de la paix, qui englobe une culture de l'impunité, incite à penser qu'une affectation n'a rien à voir avec « la vie de tous les jours », et le fait d'évoluer dans un milieu multinational³⁹. On a constaté qu'une culture de l'impunité, en particulier, joue un rôle en favorisant la perpétration d'actes d'EAS et de HS⁴⁰.

35 OMS, « Preventing and Responding to Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment » (Prévention et répression de l'exploitation et des abus sexuels et du harcèlement sexuel), consultable à l'adresse <https://www.who.int/initiatives/preventing-and-responding-to-sexual-exploitation-abuse-and-harassment>. Cette politique est énoncée dans les mêmes termes que ceux utilisés pour définir les caractéristiques des victimes dans son paragraphe sur l'exploitation sexuelle, les abus sexuels, et toute autre forme de violence sexuelle ou de comportement sexuel interdit.

36 PAM, « Protection from Sexual Exploitation and Abuse (PSEA) » (Protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PEAS)), consultable à l'adresse <https://www.wfp.org/protection-from-sexual-exploitation-and-abuse#:~:text=WFP%20has%20a%20zero-tolerance%20policy%20against%20sexual%20exploitation%20and%20abuse>.

37 Sen, Grimà Algora, et Lacava, « Bridging the Gap » (Comblant l'écart).

38 Donnelly, Papworth et Mazurana, « Analyzing Cultures of Militarized Sexual Abuse Within Peacekeeping » (Analyse des cultures banalisant les abus sexuels commis par des militaires dans le cadre d'opérations de paix).

39 Donnelly, Mazurana, et Papworth, « Blue on blue ».

40 Pour en savoir plus sur l'environnement qui favorise ces abus, voir Donnelly et Mazurana, « Sexual Violence against Peacekeepers and Aid Workers » (Violences sexuelles commises contre des agents de maintien de la paix et des travailleurs humanitaires).

Étant donné que l'EAS et le HS ont des causes fondamentales communes, les mesures ciblant exclusivement une forme d'abus de manière isolée risquent d'exacerber l'autre forme. Si les mécanismes de responsabilisation et les stratégies de dissuasion portent exclusivement sur des actes d'EAS commis à l'encontre des collectivités d'accueil, les auteurs potentiels d'actes d'exploitation et d'abus sexuels pourraient, au lieu de cela, commettre un plus grand nombre d'actes de HS à l'encontre de leurs collègues, et vice versa. Par exemple, des recherches récentes ont révélé que les règles strictes imposées par l'ONU pour interdire les relations sexuelles avec des membres des populations locales (la « politique de tolérance zéro » applicable à l'EAS) peuvent donner l'impression aux membres masculins des forces armées en tenue qu'ils peuvent s'attendre à être autorisés à avoir des relations sexuelles avec leurs collègues de sexe féminin. Les auteurs d'un rapport ont noté « qu'en raison du manque d'occasions d'avoir des relations sexuelles avec des membres des communautés locales, les policières de l'ONU subissent des pressions visant à leur faire accepter d'avoir des relations sexuelles contre rémunération »⁴¹. Cela ne veut pas dire que la politique de tolérance zéro visant à lutter contre l'EAS soit une cause de HS, étant donné que le HS est dû à de nombreux facteurs et est un problème largement rencontré dans les établissements aux structures militarisées. Cela donne toutefois à penser que l'EAS et le HS sont liés. Il vaut la peine de noter qu'il existe également une politique de tolérance zéro applicable au HS mais qu'elle est plus récente et moins institutionnalisée que la politique de tolérance zéro applicable en cas d'EAS⁴².

Des données provenant de certaines opérations de maintien de la paix de l'ONU laissent également penser qu'il existe peut-être une corrélation entre EAS et HS, mais elles sont peu concluantes. Des trois principales missions multidimensionnelles en cours d'exécution, celles entreprises en République centrafricaine (MINUSCA) et en République démocratique du Congo (MONUSCO) ont donné lieu à un nombre relativement élevé d'allégations d'EAS signalées entre 2015 et juillet 2024 (294 et 255, respectivement)⁴³. La mission menée au Soudan du Sud (MINUSS), en revanche, a donné lieu à un nombre relativement plus faible d'allégations d'EAS au cours de la même période (47)⁴⁴. Cela peut être dû à divers facteurs, au nombre desquels l'application de techniques efficaces de gestion et d'atténuation telles que la fourniture d'une formation des coordonnateurs communautaires chargés de la lutte contre l'EAS⁴⁵. Toutefois, en raison des difficultés à surmonter à tous les niveaux lorsqu'il s'agit de signaler les abus sexuels, un manque de signalements d'allégations pourrait simplement refléter un manque de mécanismes de signalisation utilisables en toute sécurité⁴⁶. Par conséquent, un moindre nombre de signalements d'allégations d'abus sexuels ne signifie pas nécessairement que le nombre de cas d'EAS soit substantiellement plus faible dans le cadre de la MINUSS que dans d'autres missions.

Cela dit, bien que ce nombre d'allégations d'actes d'EAS soit comparativement faible, la MINUSS a enregistré une prévalence comparativement élevée de cas de discrimination, de harcèlement et d'agression sexuels au niveau interne, selon les résultats d'un sondage récent de l'IPI⁴⁷. Parmi les agents de

41 Sabrina Karim et al., « Moving Beyond Zero Tolerance: Preventing Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in UN Peace Operations » (Aller au-delà de la tolérance zéro : interdiction de l'exploitation sexuelle, des abus et du harcèlement sexuels dans les opérations de paix de l'ONU), Gender Security Studies Lab, juin 2024. Voir également Radwa Saad, Laura Huber et Sabrina Karim, « Banning Sex: Who Pays the Price? The Effects of Zero-Tolerance Policies on Female Peacekeepers » (Interdiction des relations sexuelles : qui paie le prix ? Les effets des politiques de tolérance zéro sur les agents de maintien de la paix), *International Feminist Journal of Politics* 25, no. 5 (2023), p. 867.

42 Cette politique de tolérance zéro applicable au HS a été adoptée en 2018 et se distingue de la politique de tolérance zéro applicable à l'EAS adoptée en 2005. Voir : Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, « Addressing Sexual Harassment » (Lutte contre le harcèlement sexuel), consultable à l'adresse <https://unsceb.org/topics/addressing-sexual-harassment>.

43 Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « Peacekeeping Operations Fact Sheet » (Fiche de données factuelles sur les opérations de maintien de la paix), 31 mai 2023, Groupe déontologie et discipline de l'ONU, « Exploitation et atteintes sexuelles », consultable à l'adresse <https://conduct.unmissions.org/fr/exploitation-et-atteintes-sexuelles>.

44 Groupe conduite et discipline de l'ONU, « Exploitation et atteintes sexuelles ».

45 Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « UNMISS Conduct and Discipline Team Trains Community Focal Points in Torit on Preventing Sexual Exploitation » (L'équipe conduite et discipline de la MINUSS fournit une formation sur les moyens d'empêcher l'exploitation sexuelle aux coordonnateurs communautaires locaux de Torit), 29 juillet 2021.

46 Dans le cadre de la MINUSS, certains experts pensent que les cas d'EAS pourraient être fortement sous-signalés en raison de facteurs culturels, notamment les taux élevés d'actes de représailles commis au sein des communautés. Correspondance avec un chercheur spécialiste de l'EAS, 6 novembre 2024.

47 Ce sondage anonyme n'est pas représentative et a été effectué avec la participation de 457 militaires et policiers qui ont été affectés à des missions de maintien de la paix de l'ONU et de l'Union africaine (UA). Donnelly, Mazurana et Papworth, « Blue on blue ».

maintien de la paix qui ont participé à ce sondage et ont indiqué le nom de la mission dans le cadre de laquelle ils avaient été victimes de harcèlement, discrimination ou abus sexuels, 30 pour cent ont signalé que la MINUSS était l'une de ces missions en dépit du fait que 11 pour cent seulement des participants au sondage avaient été affectés à cette mission⁴⁸. Inversement, alors que 59 pour cent des participants au sondage avaient été affectés à la MINUSCA, 6 pour cent seulement des incidents de harcèlement, discrimination ou abus sexuels signalés avaient eu lieu dans le cadre de cette mission, en dépit du fait que le nombre d'allégations d'EAS la concernant était plus élevé⁴⁹. Les données de l'ONU sur l'EAS et celles issues du sondage mené par l'IPI sur le harcèlement sexuel ne peuvent pas être comparées directement étant donné que la participation au sondage de l'IPI était volontaire et que ses résultats ne constituent pas un échantillon représentatif, outre le fait que nous n'avons pas été en mesure de prendre d'autres variables en compte. Ces écarts montrent toutefois que des recherches plus poussées sont nécessaires pour permettre de comprendre la relation existant entre EAS et HS.

Des recherches portant sur le respect des droits humains ont également révélé ce qui se passe quand les efforts déployés pour empêcher une forme de violence de manière isolée peuvent entraîner une augmentation du nombre d'incidents liés à d'autres formes de violence. Par exemple, une étude a révélé que quand des organismes de l'ONU utilisent des tactiques consistant à « dénoncer et stigmatiser » les gouvernements qui commettent des abus contre les droits humains, il est possible que le nombre de cas de violations des droits humains ainsi dénoncées et stigmatisées diminue, ce qui n'empêchera pas les gouvernements en cause de commettre un plus grand nombre de violations des droits humains dans d'autres domaines⁵⁰.

Tel que noté plus haut, certains travaux de recherche ont mis en lumière le risque que des mesures punitives prises pour réprimer une forme

d'abus n'en exacerbent une autre. Les auteures du présent rapport estiment toutefois que la lutte contre l'EAS et le HS exige davantage que la prise de mesures punitives ; elle nécessite également des interventions consistant à agir au niveau des causes fondamentales et des environnements propices à la fois à l'EAS et au HS.

Établissement de liens entre l'EAS et le HS au niveau des stratégies et en pratique

Il existe plusieurs domaines dans lesquels le Secrétariat de l'ONU pourrait favoriser la création de liens entre les politiques, les mécanismes et les initiatives visant à lutter contre l'EAS et le HS. La prévention de l'EAHS, en particulier par la fourniture d'une formation, est peut-être le domaine d'action le plus prometteur. Par contraste, il est à craindre que la prise de mesures de responsabilisation ne constitue l'intervention la plus difficile à mettre en oeuvre pour recréer un lien entre EAS et HS en raison du traitement différent dont ces deux formes d'abus font l'objet dans les systèmes juridiques nationaux. Toutefois, en dépit des défis à relever au niveau national, il existe d'autres mesures que l'ONU peut prendre pour soutenir les processus de responsabilisation visant à lutter contre l'EAHS. La présente section s'achève sur une analyse de la façon dont des liens s'établissent entre EAS et HS au niveau des missions, ce qui montre clairement que ce domaine d'action offre l'occasion de renforcer encore les mesures holistiques à prendre pour lutter contre l'EAHS.

La prévention : un domaine clé pour l'établissement d'un lien entre EAS et HS

La prévention est le domaine dans lequel l'établissement d'un lien entre EAS et HS serait le plus avantageux⁵¹. La présente section porte principale-

48 Ibid., p.12.

49 Les répondants ayant été affectés à la MONUSCO n'ont représenté que 6 pour cent des participants aux sondages, et 8 pour cent des incidents signalés dans le cadre de notre enquête avaient été affectés à cette mission.

50 Jacqueline H.R. DeMeritte et Courtenay R. Conrad, « Repression Substitution: Shifting Human Rights Violations in Response to UN Naming and Shaming » (Substitution des mesures de répression : évolution des violations des droits humains suite aux mesures de dénonciation et stigmatisation prises par l'ONU), *Civil Wars* 21, no. 1 (2019).

51 Un autre domaine d'action privilégiant la prévention qui n'est pas abordé dans le rapport est représenté par les efforts déployés par le Groupe déontologie et discipline (GDD) du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité (DMSPC) pour évaluer les antécédents de tous les agents de maintien de la paix afin de déterminer s'ils ont déjà été coupables d'inconduite lorsqu'ils étaient affectés à des missions de l'ONU sur le terrain. On ne sait pas très bien comment

ment sur la formation considérée comme l'un des principaux moyens de prévention, mais elle porte également sur les politiques de prévention qui ont commencé à établir un lien entre EAS et HS. La formation est particulièrement importante parce qu'elle constitue le secteur d'activité dans lequel l'EAS et le HS sont conceptualisés et où on dispose d'une occasion idéale d'analyser les causes fondamentales de ces deux formes de violence.

Idéalement, les membres des forces armées et de police reçoivent une formation sur l'EAS et le HS au niveau national pendant toute leur carrière. Les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police (PFC/P) doivent également dispenser une formation à tous les agents affectés à des opérations de maintien de la paix de l'ONU en utilisant les modules de formation de base préalable au déploiement de l'ONU (MFBPD). Ces modules subissent actuellement une révision, et des fonctionnaires de l'ONU ont fait remarquer que la nouvelle version couvre le HS de manière plus détaillée dans le cadre du module consacré à la conduite et à la discipline⁵². La nouvelle version de ce MFBPD n'avait pas encore été rendue publique à la date de publication du présent rapport, mais si ce module comprenait une analyse plus détaillée portant sur le HS, il pourrait constituer une étape positive accomplie sur la voie menant à l'identification des points communs existant entre EAS et HS.

Outre la formation fournie à l'aide des MFBPD, une formation initiale est également dispensée une fois que les agents en tenue arrivent sur le lieu de la mission. Cette formation est fournie par les équipes chargées de la conduite et de la discipline dans les missions sur le terrain et porte, entre autres thèmes, sur les « définitions et types d'inconduite ainsi que leurs conséquences, l'accent étant tout particulièrement mis sur l'exploitation et les abus sexuels.

La prévention est le domaine dans lequel l'établissement d'un lien entre EAS et HS serait le plus avantageux.

Bien que la formation fournie par les PFC/P soit censée porter essentiellement sur les normes de l'ONU applicables à tous les types d'une conduite, elle a eu tendance à accorder la priorité à l'EAS plutôt qu'au HS. Cela est dû en partie au fait que les actes d'EAS commis à l'encontre des collectivités d'accueil sont souvent considérés comme des questions « externes » relevant des règles sur l'égalité des sexes, tandis que les actes de HS commis à l'encontre d'agents de maintien de la paix sont perçus comme des questions « internes » relevant de ces mêmes règles. Aiko Holvikivi explique qu'« en raison de la nature transnationale du modèle à utiliser pour la rédaction des curriculum vitae, les questions considérées comme relevant des règles internes appliquées par chaque pays fournisseur de contingent militaire ou de police sont généralement perçues comme marginales dans le cadre de cette formation, étant donné qu'elles sont réputées relever de la responsabilité de chaque nation, et non de la mission multinationale »⁵³. Holvikivi

fait toutefois valoir qu'il est impossible d'établir une distinction claire et nette entre les questions liées au genre qui doivent être réglées au niveau interne et celles qui revêtent un caractère purement externe⁵⁴.

Les modifications apportées récemment à certaines politiques de l'ONU pourraient permettre de renforcer les efforts déployés pour établir un lien entre les mesures visant à empêcher l'EAS et celles destinées à lutter contre le HS. Par exemple, dans un rapport publié en 2023, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix « encourage le Secrétariat à mettre à profit les enseignements tirés du traitement des affaires d'exploitation et d'atteintes sexuelles, et notamment les enseignements tirés des travaux du Bureau de la Défenseuse des droits des victimes portant sur la formation et

les agents de maintien de la paix en tenue seraient signalés comme étant les auteurs d'actes de HS dans le cadre de ce processus, mais il est possible que cela offrirait une autre occasion d'établir un lien entre EAS et HS. Voir Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « Déontologie en missions de terrain de l'ONU : vérification des antécédents », consultable à l'adresse <https://conduct.unmissions.org/prevention-vetting>. D'autres entités de l'ONU vérifient les antécédents de membres du personnel de l'ONU afin de déterminer s'ils ont été impliqués dans des cas d'EAHS. Elles ont, pour ce faire, recours aux services de ClearCheck. Voir Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination du système de l'ONU, « Base de données de vérification des antécédents 'ClearCheck' », consultable à l'adresse <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>.

52 Conversation avec un fonctionnaire de l'ONU, 7 novembre 2024. Le HS est mentionné dans le module MFBPD (version de 2017) sur l'EAS, encore que brièvement.

53 Aiko Holvikivi, *Fixing Gender : The Paradoxical Politics of Training Peacekeepers* (Régler les problèmes, d'égalité des genres : les paradoxes du jeu politique auquel se livrent les responsables de la formation des agents maintien de la paix), (Oxford University Press, 2024), p.5.

54 Ibid, p.51.

les mécanismes de signalement »⁵⁵. Dans le même ordre d'idées, le manuel relatif au matériel appartenant aux contingents comprend désormais des passages provenant du Code de déontologie à observer par les PFC/P, interdisant les actes susceptibles de nuire non seulement à la population locale, mais aussi aux autres membres du personnel de l'ONU.

Responsabilisation : établissement d'une distinction entre EAS et HS.

Bien qu'il y ait des avantages à établir un lien entre EAS et HS dans le cadre des efforts visant à empêcher ces deux formes d'abus et à susciter des attentes normatives en matière de comportement, il faut être prêt à surmonter des défis logistiques et juridiques avant de réussir à les combiner dans des mécanismes de responsabilisation. C'est dans le domaine de la responsabilisation que les fonctionnaires de l'ONU et les représentants des États membres ont manifesté la plus grande hésitation au sujet de la question de savoir si l'EAS et le HS pouvaient ou devaient être liés. Bien que les fonctionnaires de l'ONU se soient largement mis d'accord pour dire que les deux formes d'abus sexuels ont des causes communes, certains se sont demandé à quoi ressemblerait, en pratique, une approche combinée vis-à-vis de la responsabilisation, et quels effets son adoption aurait sur les victimes et les survivants.

L'une des difficultés à surmonter lors de l'analyse des mécanismes de responsabilisation à utiliser dans le cas de l'EAS tient au fait que ceux-ci se situent, en fin de compte, au niveau national. Les PFC/P ont conclu avec l'ONU des mémorandums d'accord stipulant qu'il leur incombe de mener des enquêtes sur les actes d'inconduite commis par leurs contingents en tenue, de prendre des disposi-

tions pour y remédier et d'appliquer toute mesure disciplinaire jugée appropriée à l'égard des membres de leur personnel⁵⁶. Un rapport publié récemment par l'ONU a fait ressortir qu'alors que de nombreux pays ont pris des mesures pour promouvoir les mécanismes de responsabilisation prévus en ce qui concerne le HS, ces mécanismes ne jouissent suffisamment pas d'une « indépendance suffisante » par rapport à la hiérarchie militaire⁵⁷. Certains estiment que cette responsabilité à exercer au niveau national est une raison pour laquelle l'ONU ne peut pas s'investir davantage dans l'application du principe de responsabilisation à l'égard du HS. Toutefois, ces mêmes restrictions s'appliquent à l'EAS, qui constitue un domaine d'action dans lequel l'ONU s'investit davantage en promouvant la responsabilisation. Comme l'a déclaré un fonctionnaire de l'ONU, « les États membres sont compétents en matière de harcèlement sexuel, mais cela ne veut pas dire que l'ONU ne peut pas les soutenir comme elle le fait dans d'autres domaines où les États membres sont compétents »⁵⁸. Par exemple, l'ONU a soutenu des processus judiciaires qui, entrepris au niveau national, concernaient des crimes commis contre des agents de maintien de la paix par des personnes se trouvant dans l'État d'accueil⁵⁹.

Selon l'orientation fournie par l'ONU, il conviendrait de traiter l'EAS et le HS comme s'ils constituaient différents types d'inconduite. Le module MFBPD, publié en 2017 sur l'EAS, indique que le harcèlement sexuel est une inconduite de Catégorie II, et non une inconduite grave de Catégorie I⁶⁰. La Catégorie I comprend les inconduites considérées comme présentant un risque élevé pour l'ONU, y compris tous les cas d'EAS et d'activités criminelles graves. La catégorie II comprend les actes d'inconduite dont on considère qu'ils présentent un risque plus faible pour l'ONU, et englobe les menus larcins, les infractions au code

55 Assemblée Générale de l'ONU, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Session de fond de 2023, document des Nations Unies, A/77/19, 2023, par.42.

56 Assemblée Générale des Nations Unies, Lettre adressée au Président de l'Assemblée Générale par le Secrétaire général, datée du 31 août 2020, document des Nations Unies A/75/121, 31 août 2020, Annexe 1 (Modèle générique pour les contingents militaires), par.7.1.

57 Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité, « Towards Equal Opportunity for Women in Defence Sector » (Vers l'égalité des chances pour les femmes dans le domaine de la défense), octobre 2024, consultable à l'adresse <https://www.un.org/en/delegate/report-towards-equal-opportunity-women-defence-sector>. Pour plus d'informations sur les politiques nationales, voir RESDAL, « A Comparative Atlas of Defense in Latin America and the Caribbean » (Atlas comparatif de la défense en Amérique latine et dans les Caraïbes), 2024.

58 Conversation avec un fonctionnaire de l'ONU, 7 novembre 2024.

59 Agathe Sarfati, « Accountability for Crimes against Peacekeepers Accountability for Crimes against Peacekeepers » (Responsabilité en cas de crime commis à l'encontre d'agents de maintien de la paix), International Peace Institute, 2023.

60 Département des opérations du maintien de la paix, « Core Pre-Deployment Training Materials : Module 3, Lesson 3.3 : Conduct and Discipline » (Matériels de formation de base préalable au déploiement : Module 3, Leçon 3.3 : Conduite et discipline), 2017.

la route, le harcèlement sexuel et d'autres cas de harcèlement liés à un travail. Ce module note que le HS et l'EAS doivent tous deux être signalés. Il indique également qu'un acte de HS peut atteindre le niveau de l'EAS, notamment s'il implique une « différence au niveau des pouvoirs ou des rapports de confiance », ou une « intrusion physique réelle de nature sexuelle ou la menace d'une telle intrusion ».

La distinction établie entre HS et EAS, qui sont des infractions classées dans des catégories distinctes, alors même qu'il y a un chevauchement entre elles, amène par conséquent à se demander si certaines formes de HS, par exemple dans le cas d'une agente de maintien de la paix qui est violée par un collègue, seraient classées dans la catégorie des EAS et considérées comme des infractions de Catégorie I. Ce manque de clarté peut être une cause de confusion sur le terrain. On pourrait bénéficier d'une meilleure clarté si les catégories d'actes d'inconduite étaient fondées sur la gravité de l'acte commis plutôt que sur la catégorie de la victime. Selon un fonctionnaire de l'ONU chargé de réviser les modules MFBPD, le nouveau libellé ne contient pas les références aux actes d'inconduite de Catégories I et II⁶¹. Cette révision constitue un pas dans la bonne direction, mais les distinctions établies dans les catégories d'actes d'inconduite persistent dans d'autres documents et peuvent aboutir à l'adoption d'un système de hiérarchisation ou à des problèmes de dissociation entre différentes formes d'inconduite sexuelle⁶².

Un classement des actes de HS et d'EAS en différentes catégories peut donner lieu à différentes réactions à chaque type d'abus. Par exemple, quand l'ONU reçoit des allégations d'inconduite grave, elle les renvoie généralement à un enquêteur

national, désigné par le PFC/P concerné⁶³. Ces enquêteurs reçoivent une formation spécialisée destinée à leur permettre d'entreprendre des enquêtes impartiales sur les allégations d'inconduite grave⁶⁴. Par contraste, les allégations d'inconduite qui ne remplissent pas toutes les conditions nécessaires pour être assimilées à des actes d'inconduite grave comme le HS, selon les critères applicables à la façon dont il est traité, sont généralement adressées aux commandants de contingent. Si on classait les actes d'EAHS dans des catégories d'actes d'inconduite fondées sur l'acte plutôt que sur la victime, on permettrait aux enquêteurs nationaux d'enquêter sur les infractions graves commises contre des agents de maintien de la paix selon les mêmes modalités que celles appliquées dans le cas d'infractions graves commises contre des membres de la population locale.

Un autre obstacle à surmonter pour établir un lien de responsabilisation entre EAS et HS consiste à s'assurer que les allégations sont signalées en empruntant des voies distinctes. Bien que le système utilisé par l'ONU pour le signalement des EAS soit relativement robuste, de nombreux défis doivent être surmontés pour signaler les cas de HS⁶⁵. De nombreux agents de maintien de la paix reçoivent pour consigne de signaler les actes de discrimination sexuelle, de harcèlement sexuel ou d'agression sexuelle en passant par leur chaîne de commandement nationale. Les agents interrogés ont indiqué qu'ils n'avaient pas confiance dans la capacité de leurs mécanismes de signalement nationaux à préserver la confidentialité de leurs données et qu'ils craignaient les conséquences qu'ils risquaient de subir en signalant des infractions par l'entremise de leur chaîne de commandement⁶⁶. En outre, étant donné que le signalement d'actes de HS ne se traduit que rarement par l'imposition de sanctions

Bien qu'il y ait des avantages à établir un lien entre EAS et HS dans le cadre des efforts visant à empêcher ces deux formes d'abus et à susciter des attentes normatives en matière de comportement, il faut être prêt à surmonter des défis logistiques et juridiques avant de réussir à les combiner dans des mécanismes de responsabilisation.

61 Correspondance avec un fonctionnaire de l'ONU, 17 octobre 2024.

62 Voir, par exemple : Bureau des services de contrôle interne, « Manuel d'enquête », janvier 2015.

63 Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « Déontologie en missions de terrain : enquêtes », consultable à l'adresse <https://conduct.unmissions.org/fr/enquêtes>.

64 Opérations de maintien de la paix de l'ONU, Matériels de formation spécialisée – Enquêteur national de l'ONU (EN) ; pour en savoir plus sur les EN, voir Équipe déontologie et discipline des Nations Unies, Mesures de répression et d'enquête portant sur l'exploitation et les abus sexuels, consultable à l'adresse <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations>.

65 Donnelly, Mazurana et Papworth, « Blue on Blue ».

66 Ibid.

à leurs auteurs, il existe une culture de l'impunité qui décourage les signalements⁶⁷. Il est probable que la mise en place d'un système de signalement externe axé sur les victimes et situé à l'extérieur de la chaîne nationale de commandement rendrait le processus prévu plus sûr pour les auteurs de signalements et produirait de meilleurs résultats pour les victimes de HS. Outre ces obstacles institutionnels, le signalement des actes de HS peut également être difficile en raison du stigmate, de la honte et des facteurs culturels qui sont autant de problèmes auxquels les systèmes de signalement considérés isolément sont incapables de remédier.

Pour promouvoir la responsabilisation et améliorer la transparence au sujet des moyens utilisés par les PFC/P pour discipliner leur personnel déployé auprès de missions de l'ONU, le Département des opérations de paix de l'ONU (DPO) a demandé aux PFC/P de faire connaître les cadres juridiques applicables à leurs normes de conduite. En 2024, le DPO avait reçu une description des cadres juridiques applicables aux contingents militaires de la part d'un peu plus de la moitié des PFC, et une description des cadres juridiques applicables aux agents de police de moins d'un PFP sur dix⁶⁸. Parmi les cadres juridiques dont une description a été reçue, 5 pour cent seulement mentionnent explicitement le HS (voir Figure 1). Cela reflète un manque de transparence concernant la façon dont les forces armées et de police réagissent aux cas de HS au niveau interne.

Ce manque de clarté au niveau juridique a été reflété dans la vaste gamme de réponses données par les conseillers militaires quand on leur a demandé d'indiquer les politiques que leur PFC/P avait mises en place pour faire enquête sur leurs collègues et les tenir responsables des actes de HS qu'ils avaient pu commettre⁶⁹. Un répondant a dit qu'il n'existait, à sa connaissance, aucune politique particulière en la matière. D'autres ont répondu que toute allégation ferait l'objet d'une enquête menée par leur enquêteur national, ou que l'auteur présumé d'un acte de ce type serait immédiatement rapatrié et ferait l'objet d'une enquête relevant de la

justice pénale conformément à la législation nationale en vigueur. Cette gamme de réponses reflète les variations existant au niveau des lois des PFC/P applicables au HS, en particulier par comparaison à l'EAS. Au contraire de ce qui se passe avec l'EAS, différents pays ont une compréhension différente de ce qui constitue un HS, de même que des critères à appliquer pour l'ériger en délit. Cette variation entre les PFC/P complique la tâche à accomplir pour aboutir à l'adoption d'une approche uniforme applicable à la responsabilisation des auteurs d'actes d'EAS et de HS dans le cadre des opérations de maintien de la paix par rapport à ce qui se fait dans d'autres institutions de l'ONU qui se sont dotées de politiques plus holistiques pour leurs employés.

La mission de l'ONU à Chypre (UNFICYP) offre un exemple de la façon dont les difficultés de ce type rencontrées lors de l'application de lois et de politiques nationales différentes peuvent se manifester en pratique au niveau des missions. Les chefs de secteur affectés à une base composée en majeure partie de militaires originaires d'un seul et même PFC ont expliqué qu'ils doivent observer des règles nationales clairement énoncées en cas de HS et qu'ils peuvent consulter un avocat attaché à chaque contingent pour les expliquer en cas de besoin. Si cet avocat ignore quelle procédure il doit suivre, il consulte les autorités nationales. Toutefois, la présence d'un plus faible nombre d'agents originaires d'autres pays a rendu plus difficile la répression du HS en raison des différences existant au niveau des cultures et les législations nationales. Cet exemple montre bien que même quand un contingent a pris connaissance des lois et politiques clairement énoncées sur l'EAS, il est difficile de déterminer comment les appliquer dans le contexte multinational d'une opération de maintien de la paix de l'ONU.

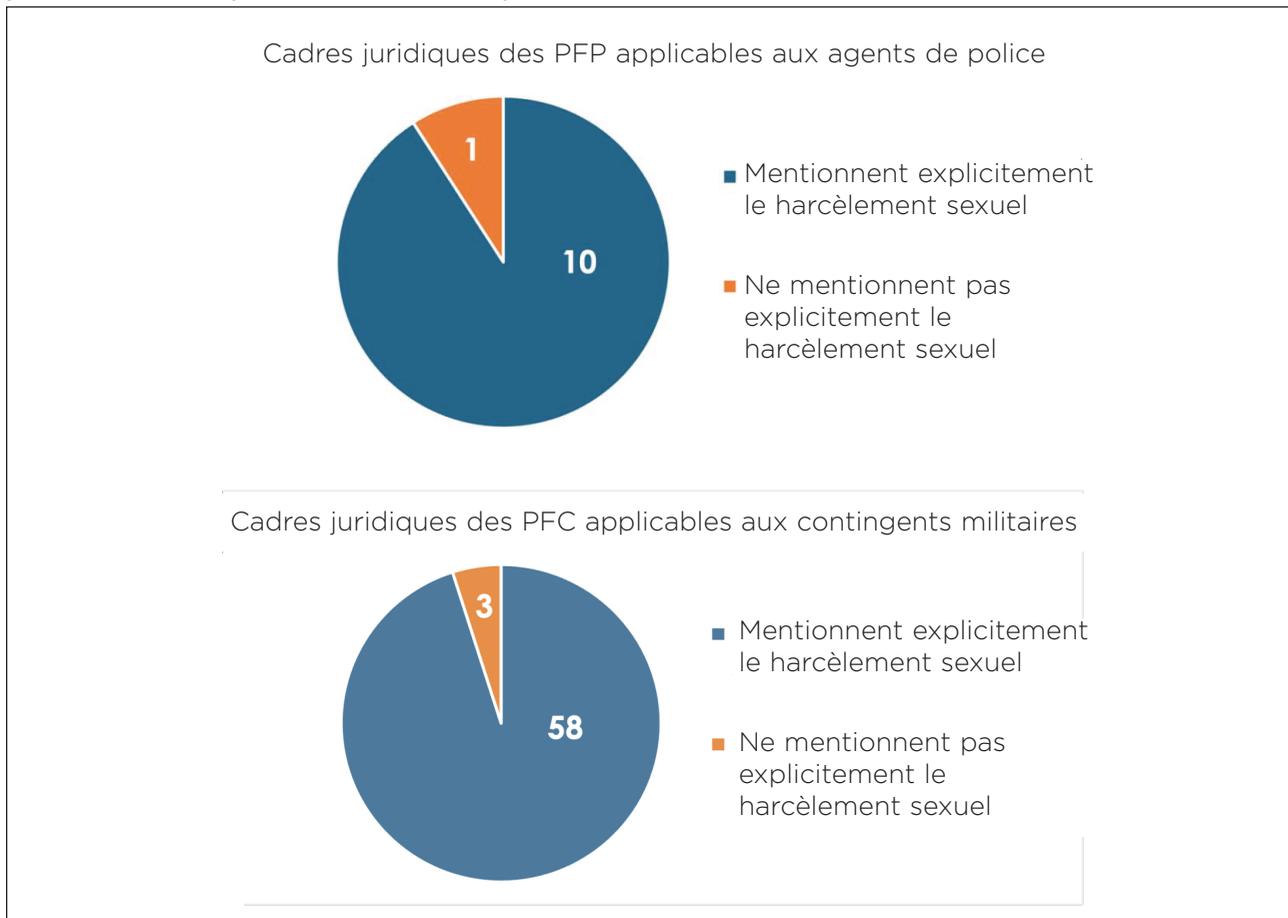
La législation ne constitue toutefois que l'un des moyens de responsabiliser les auteurs d'actes de HS. Il est probable que le principal obstacle à surmonter soit la mise en oeuvre des mesures envisagées. Dans une étude publiée en 2016,

67 Lotte Vermeij, « Femme avant tout, militaire ensuite : tabous et préjugés auxquels doivent faire face les femmes militaires participant aux opérations de paix des Nations Unies », International Peace Institute, octobre 2020.

68 Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « Normes de conduite », consultable à l'adresse <https://peacekeeping.un.org/en/standards-of-conduct>.

69 Nous avons organisé une séance d'information à l'intention de la communauté des conseillers militaires et de police (MPAC) à New York à l'occasion de leur réunion mensuelle, à laquelle ont assisté 81 conseillers militaires et de police des six continents, en janvier 2024.

Figure 1. Cadres juridiques soumis par les PFC/P au Département des opérations de paix de l'ONU qui mentionnent explicitement le harcèlement sexuel



Bonnie Kovatch a examiné les lois applicables en cas de violence sexuelle, de viol, de violence domestique et d'abus dans certains PFC, le nombre d'allégations d'EAS prises en compte ayant été enregistré dans le cas de la MONUSCO. Bien que certains de ces États soient dotés d'une législation nationale présentant des faiblesses, dans la plupart d'entre eux, le principal problème rencontré ne se situait pas au niveau des lois nationales, mais plutôt de leur application. Ce manque de moyens d'appliquer les lois a souvent pour effet de permettre aux auteurs d'actes d'EAHS de jouir de l'impunité⁷⁰.

Bien qu'il incombe aux États membres de prendre des mesures de discipline à l'égard de leurs propres agents en tenue, l'ONU dispose de certains

pouvoirs pour remédier aux problèmes liés à l'EAS observés à l'échelle de contingents tout entiers. La résolution 2272 (2016) du Conseil de sécurité de l'ONU a soutenu la demande du Secrétaire général de rapatrier des unités militaires ou des unités de police constituées lorsqu'il existe des « preuves crédibles de cas répandus ou systématiques d'exploitation et d'atteintes sexuelles commises par cette unité » ou lorsqu'un pays fournisseur de contingent en cause n'a pas pris les mesures voulues pour enquêter sur les allégations d'actes d'EAS éventuellement commis par son personnel⁷¹. Le Secrétaire général de l'ONU a fait usage de ces pouvoirs à plusieurs occasions⁷². Il n'existe toutefois aucun mécanisme similaire permettant de prendre des mesures en cas d'actes de HS commis à

70 Bonnie Kovatch, « Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Missions: A Case Study of MONUC and MONUSCO » (Exploitation et abus sexuels dans les missions de maintien de la paix de l'ONU : étude de cas sur la MONUC et la MONUSCO), *The Journal of Middle East and Africa* 7, no. 2 (2017), p. 169.

71 Résolution 2272 du Conseil de sécurité de l'ONU (2016), document des Nations Unies S/RES/2272.

72 Valorie K. Vojdik, « Beyond Repatriation: Combating Peacekeeper Sexual Abuse and Exploitation » (Au-delà du rapatriement : Lutte contre les abus et l'exploitation sexuels commis par des agents de maintien de la paix), *Georgetown Journal of International Affairs* (mai 2022).

l'encontre d'agents de maintien de la paix.

En fin de compte, les experts de l'ONU ont mis l'accent sur la nécessité de disposer de différents systèmes de responsabilisation fondés sur la situation des victimes. Le processus suivi pour obliger les coupables à rendre compte de leurs actes est différent si une personne veut qu'on lui rende justice dans le cadre de la mission ou à l'extérieur de celle-ci. Par exemple, une victime faisant partie de la collectivité d'accueil reste dans son pays même après que l'auteur de l'acte qu'elle a subi est retourné dans son pays d'origine, tandis qu'une victime qui est agent de maintien de la paix dispose de différentes options pour faire valoir ses droits dans son pays d'origine⁷³. Par conséquent, les types de soutien et d'aide auxquels différentes catégories de victimes peuvent accéder varient en fonction de leur situation. Les efforts déployés pour responsabiliser l'auteur d'un acte d'EAHS de quelque type que ce soit et quelle qu'en soit la victime doivent toujours être centrés sur la victime et prendre en compte le cas particulier qui est le sien, sa situation et ses besoins, ainsi que les lois applicables.

Direction et culture de la mission

Outre les processus officiels prévus pour empêcher les actes d'EAHS et obliger leurs auteurs à en rendre compte, il existe également des occasions d'établir des liens entre EAS et HS au niveau du terrain. Les chefs de mission ont un rôle essentiel à jouer en luttant contre l'EAHS de manière holistique, en particulier à la suite des efforts récemment accomplis au sein de l'ONU pour promouvoir un style de direction tenant compte des questions de genre. Dans le Plan pour l'accélération de la réalisation de l'égalité des genres à l'échelle du système des Nations Unies, inauguré en avril 2024, le

Secrétaire général note que « l'ONU sera une organisation « dynamisée par des dirigeants conscients de leurs reponsabilités et de la nécessité de tenir constamment compte des questions de genre » d'ici à 2030⁷⁴. L'exercice du rôle de dirigeant soucieux de tenir compte des questions de genre consiste notamment à assumer la responsabilité d'empêcher et de réprimer à la fois les actes de HS commis à l'encontre des membres du personnel et les actes d'EAS perpétrés contre les collectivités d'accueil⁷⁵.

Une mesure importante que les chefs de mission peuvent prendre consiste à démontrer qu'ils prennent les actes d'AES tout comme le HS au sérieux. Ils jouent un rôle majeur en créant une culture cohérente propre à leur mission et en renforçant les normes sociales contre l'EAHS. Cette

Les chefs de mission jouent un rôle majeur en créant une culture cohérente propre à leur mission et en renforçant les normes sociales contre l'EAHS.

« 'culture' de mission distincte » peut être transmise d'un groupe d'agents de maintien de la paix à un autre à mesure qu'ils commencent leur période d'affectation à une mission jusqu'à leur rapatriement⁷⁶. Des fonction-

naires de l'ONU chargés d'empêcher l'EAS ont cité l'exemple donné par un chef de contingent militaire envoyé par un pays africain qui avait dénoncé des agents de sa propre unité coupables d'avoir commis des actes d'EAS. Cela est inhabituel étant donné que le message souvent reçu par les commandants est que s'ils ont un cas d'AES dans leur contingent, leur « carrière est finie »⁷⁷. Compte tenu du caractère hiérarchisé des organisations militaires, les soldats peuvent être plus enclins à prendre le signalement des AES au sérieux s'ils voient que les actes de ce genre sont signalés par leurs supérieurs. Ce mode de leadership par l'exemple serait encore plus efficace s'il s'étendait aussi à la lutte contre le HS.

L'application des règles et normes au niveau des contingents peut également favoriser une culture et

73 Conversation avec un fonctionnaire de l'ONU, juin 2024.

74 Équipe spéciale chargée de faire avancer la mise en oeuvre de l'Examen sur les genres exécuté par l'ONU, « Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes », Nations Unies, avril 2024, p.2.

75 Une section complète est consacrée à cette responsabilité dans le manuel de l'Académie Folke Bernadotte sur les fonctions de chef exercées en tenant compte des particularités de chaque genre. Voir : Leslie Groves-Williams, « The Gender-Responsive Leader's Handbook », (Manuel du dirigeant sur les méthodes à utiliser pour tenir compte des particularités de chaque genre), Académie Folke Bernadotte, 2024, p. 75–76.

76 Kovatch, « Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Missions » (Exploitation et abus sexuels dans les missions de maintien de la paix de l'ONU), p.169.

77 Conversation avec un fonctionnaire affecté à la lutte contre l'EAS, 20 juin 2024.

un environnement qui réduisent la probabilité que des actes d'EAS et de HS ne soient commis. Par exemple, la consommation d'alcool est associée à une inconduite sexuelle, et le Bureau du Coordonnateur spécial chargé d'améliorer les moyens d'action de l'ONU face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles considère qu'une réglementation applicable à la consommation d'alcool constitue un moyen d'empêcher l'EAS⁷⁸. Les règles et normes applicables à la consommation d'alcool varient d'un contingent à un autre. À l'UNFICYP, par exemple, il est interdit aux membres d'un contingent de consommer de l'alcool en cours de déploiement, ce qui est dû, selon de nombreux observateurs, aux actes d'inconduite commis dans le passé par des membres de la mission qui ont fait l'objet de signalements. D'autres contingents étaient assujettis à des règles portant sur l'endroit et le moment auxquels le personnel était autorisé à consommer de l'alcool, ainsi que sur le nombre d'agents autorisés à le faire. De telles règles et normes peuvent contribuer à créer, pour une mission, un environnement qui soit moins propice à la perpétration d'actes tant d'EAS que de HS.

Conclusion

Bien qu'il existe d'importantes différences entre les actes d'AES commis à l'encontre des collectivités d'accueil et les actes de HS perpétrés contre des agents de maintien de la paix, l'adoption du concept plus holistique d'EAHS pourrait présenter des avantages. Cela permettrait à l'ONU d'améliorer l'efficacité des mesures visant à empêcher les deux formes d'abus en remédiant aux déséquilibres qui sont observés au niveau des relations de pouvoir entre les sexes et en sont les causes fondamentales. Cela permettrait, d'autre part, d'éviter de créer des hiérarchies artificielles entre les différents types de préjudices et d'assurer que toutes les victimes d'abus sexuels bénéficient du même niveau d'attention. Dans le même temps, il est probable que l'établissement d'une certaine distinction entre AES et HS

persistera dans les mécanismes de responsabilisation compte tenu de la structure des systèmes juridiques militaires nationaux. Cela ne signifie toutefois pas qu'il n'est pas possible d'établir un lien entre HS et AES en utilisant d'autres moyens, en particulier à l'ONU. L'ONU peut également faire davantage pour promouvoir la responsabilisation en cas d'acte d'HS commis dans le cadre d'opérations de maintien de la paix en prenant pour modèle certains des efforts qu'elle déploie actuellement pour promouvoir la responsabilisation dans le cas d'actes d'EAS.

Le présent rapport soulève plusieurs questions qui pourraient être abordées dans le cadre de recherches futures. Une lacune importante est le manque de données sur le HS. Bien que certaines études aient commencé à révéler l'ampleur du problème du HS au sein des opérations de maintien de la paix de l'ONU, il n'existe aucune base de données de grande envergure qui soit comparable à la somme de données recueillies par l'ONU sur l'EAS⁷⁹. Il est essentiel de combler cette lacune au niveau des données pour comprendre à la fois l'ampleur du problème que représente l'EAHS et la relation existant entre EAS et HS. Par ailleurs, des recherches plus poussées pourraient être consacrées à l'influence exercée par les chefs de contingent sur la culture des missions, notamment lorsqu'il s'agit de fixer des normes et d'imposer des règles susceptibles de prévenir indirectement les violences sexuelles, telles que les règles applicables à la consommation d'alcool.

Bien que des lacunes au niveau des recherches subsistent encore en ce qui concerne la relation entre HS et EAS et que des questions posées à ce sujet attendent encore une réponse, l'établissement d'un lien avec l'EAHS dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU améliorerait l'efficacité des efforts déployés pour empêcher et réprimer les abus sexuels commis à l'encontre des agents de maintien de la paix de l'ONU et des populations locales.

78 Voir RAND Corporation, « Prevalence of Sexual Assault in the Military: Risk and Protective Factors, Data Sources, and Data Uses » (Prévalence des agressions sexuelles dans les forces armées : facteurs de risque et de protection, sources de données et utilisation des données) consultable à l'adresse [https://www.rand.org/pubs/tools/TLA746-2/handbook/resources/data-on-sexual-assault-in-the-military.html#:~:text=In%20addition%2C%20among%20victims%20of,Farris%20and%20Hepner%2C%202014;Coreen%20Farris%20and%20Kimberly%20A.%20Hepner,«%20Targeting%20Alcohol%20Misuse:%20A%20Promising%20Strategy%20for%20Reducing%20Military%20Sexual%20Assaults?%20\(Cibler%20l'abus%20d'alcool:%20une%20stratégie%20prometteuse%20pour%20réduire%20les%20agressions%20sexuelles%20dans%20l'armée%20?\),RAND%20Corporation,%20octobre%202014.](https://www.rand.org/pubs/tools/TLA746-2/handbook/resources/data-on-sexual-assault-in-the-military.html#:~:text=In%20addition%2C%20among%20victims%20of,Farris%20and%20Hepner%2C%202014;Coreen%20Farris%20and%20Kimberly%20A.%20Hepner,«%20Targeting%20Alcohol%20Misuse:%20A%20Promising%20Strategy%20for%20Reducing%20Military%20Sexual%20Assaults?%20(Cibler%20l'abus%20d'alcool:%20une%20stratégie%20prometteuse%20pour%20réduire%20les%20agressions%20sexuelles%20dans%20l'armée%20?),RAND%20Corporation,%20octobre%202014.)

79 Donnelly, Mazurana et Papworth, « Blue on Blue ».

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

www.ipinst.org