



Assemblée générale

Distr. générale
26 août 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Extrême pauvreté et droits de l'homme

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Philip Alston, soumis en application de la résolution 26/3 du Conseil des droits de l'homme.

* A/71/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme

Résumé

L'épidémie de choléra a débuté en octobre 2010 en Haïti, peu après l'arrivée d'un nouveau contingent de Casques bleus venus d'une région où sévissait cette maladie. Les données scientifiques permettent d'établir aujourd'hui sans conteste que la responsabilité du déclenchement de l'épidémie est imputable à la mission de maintien de la paix. À ce jour, 9 145 personnes sont mortes et près de 780 000 autres ont été infectées.

En août 2016, après la divulgation dans les médias d'une version préliminaire du présent rapport, il a été annoncé que le Secrétaire général allait adopter une nouvelle approche permettant de répondre à la plupart des préoccupations soulevées dans le rapport. Le Vice-Secrétaire général a indiqué que le Secrétaire général avait aussi réaffirmé que l'Organisation des Nations Unies avait « une responsabilité morale » envers les victimes et assuré qu'elle leur fournirait « une assistance et un appui matériels » supplémentaires. Le Rapporteur spécial se félicite vivement de cette initiative.

Dans le cadre de cette nouvelle approche, il sera toutefois indispensable que l'Organisation présente ses excuses et reconnaisse sa responsabilité et admette que les griefs des victimes relèvent du droit privé et qu'elle doit par conséquent leur proposer une voie de recours appropriée. La reconnaissance de ces deux éléments ne remettra absolument pas en question l'immunité de juridiction de l'Organisation et ne provoquera pas non plus un afflux de nouvelles réclamations.

La position juridique adoptée jusqu'à présent par l'Organisation a consisté à refuser d'admettre la moindre responsabilité dans la survenue de l'épidémie, à rejeter toutes les demandes d'indemnisation, à refuser de mettre en place une procédure permettant de régler cette matière privée et à soutenir de façon totalement injustifiée que l'immunité de juridiction absolue dont elle bénéficiait serait compromise si une approche différente était adoptée. Cette position est moralement inadmissible, juridiquement indéfendable et politiquement contre-productive. Elle est en outre parfaitement inopportune. Dans les faits, elle compromet l'immunité de l'Organisation en donnant des arguments à ceux qui demandent que les juridictions nationales puissent la lever; elle témoigne d'une pratique de deux poids, deux mesures, l'ONU exhortant les États Membres à respecter les droits de l'homme tout en s'exonérant elle-même de toute responsabilité dans ce domaine; elle expose l'Organisation à d'éventuelles demandes d'indemnisation et de réparation dans cette affaire et celles qui suivront, qui ne seront probablement pas réglées en des termes gérables pour l'Organisation; elle fournit de solides arguments à ceux qui affirment que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies bafouent les droits de ceux qu'elles sont censées protéger; enfin, elle nuit à la crédibilité globale de l'Organisation et à l'intégrité du Cabinet du Secrétaire général.

La position jusqu'ici défendue par l'Organisation tirait fondement de l'incertitude scientifique. Cette position n'est plus tenable au vu de ce que nous savons aujourd'hui. Sa responsabilité étant incontestablement engagée, l'Organisation doit agir en conséquence.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
A. Rôle du Rapporteur spécial	5
B. Finalité du rapport.	5
II. Origine de l'épidémie et suite donnée par l'Organisation	6
A. Données scientifiques	7
B. Suite donnée par l'Organisation.	8
C. Position juridique de l'Organisation	11
D. Réactions à la position adoptée par l'Organisation	14
E. Rôle des États	15
III. Résolution des principales difficultés	16
A. Principes fondamentaux	16
B. Arguments contre la reconnaissance de responsabilité	17
IV. Pourquoi la position de l'Organisation doit évoluer	20
V. La nouvelle approche d'août 2016	22
VI. La voie à suivre	24

I. Introduction¹

1. Le présent rapport sur la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies dans l'épidémie de choléra en Haïti est soumis en application de la résolution 26/3 du Conseil des droits de l'homme.

2. L'épidémie de choléra a débuté en octobre 2010 en Haïti, peu après l'arrivée d'un nouveau contingent de Casques bleus au sein de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Ces soldats venaient d'un pays où sévissait une souche identique de la maladie. À ce jour, plus de 9 000 personnes sont décédées en Haïti à la suite de l'épidémie de choléra. Les données scientifiques permettent d'établir sans conteste qu'il existe un lien direct entre l'arrivée des Casques bleus népalais et le déclenchement de l'épidémie. Après avoir pris connaissance d'une version préliminaire du présent rapport, le Secrétaire général a reconnu la « responsabilité morale » de l'Organisation et annoncé qu'une nouvelle approche serait adoptée, prévoyant notamment la fourniture d'« une assistance et d'un appui matériels » supplémentaires aux victimes. Toutefois, sur l'insistance de ses conseillers juridiques, l'Organisation refuse toujours de reconnaître toute responsabilité juridique, de mettre en place une procédure permettant de régler les litiges portant sur des actes qui lui sont imputables et de faire échec à toutes les autres tentatives de règlement, alors même que son immunité de juridiction absolue a récemment été confirmée par des tribunaux américains. L'Organisation justifie sa position sur le seul fondement d'un avis juridique interne confidentiel dont n'ont été publiées que les principales conclusions, à l'exclusion du corps du texte². De l'avis du Rapporteur spécial et de la plupart des observateurs, la position juridique adoptée par l'Organisation présente de nombreuses faiblesses. Élaborée à une époque où l'Organisation rejetait toute forme de responsabilité, ce qui ne semble plus être le cas aujourd'hui, sa révision s'impose.

3. De l'avis du Rapporteur spécial, la position juridique de l'Organisation consistant à refuser d'endosser la moindre responsabilité est moralement inadmissible, juridiquement indéfendable et politiquement contre-productive. Cette position intenable n'a en outre pas lieu d'être. Le Secrétaire général aurait d'excellentes raisons d'adopter au plus tôt une nouvelle approche, qui tout à la fois respecte les droits de l'homme des victimes, préserve l'immunité de l'Organisation, confirme l'engagement de celle-ci envers les principes du droit et protège l'intégrité des opérations de maintien de la paix.

¹ Le Rapporteur spécial est reconnaissant à Christiaan van Veen du concours précieux qu'il a apporté à l'établissement du présent rapport, ainsi qu'à Silvia De Rosa et Tom Ening pour leur excellent travail de recherche.

² La position juridique de l'Organisation a été évoquée dans des lettres datées du 21 février 2013, du 5 juillet 2013 et du 25 novembre 2014, dont le contenu est mentionné plus bas. Selon les bonnes pratiques, un avis juridique détaillé à usage interne doit être préparé et servir de base à la rédaction de telles lettres. C'est cette pratique qui est généralement adoptée pour éviter de laisser penser que les conseillers juridiques définissent une position au fur et à mesure.

A. Rôle du Rapporteur spécial

4. L'auteur du présent rapport est le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Le choléra est aujourd'hui l'un des principaux fléaux frappant les pays les plus pauvres d'Amérique latine et des Caraïbes. Au classement de l'indice de développement humain de 2015, Haïti occupe la 163^e place sur 188. Le Programme des Nations Unies pour le développement estime que plus de 42 % des habitants du pays vivent dans la pauvreté ou à la limite de la pauvreté, une situation affectant de nombreux aspects de l'existence. Selon les chiffres de la Banque mondiale, encore plus alarmants, plus de 6 millions (59 %) des 10,4 millions d'Haïtiens vivent sous le seuil national de pauvreté fixé à 2,42 dollars par jour, et plus de 2,5 millions d'entre eux (24 %) vivent sous le seul national d'extrême pauvreté, soit 1,23 dollars par jour³.

5. À ce jour, le choléra a infecté au moins 7 % de la population haïtienne. Les pauvres sont les plus sévèrement touchés, n'ayant pas les moyens de faire face aux conséquences de la maladie ni de prendre les précautions nécessaires pour réduire les risques d'infection. Ce pays déjà très appauvri a dû également consacrer à l'épidémie une partie de ses rares ressources.

6. Ce sont les travaux menés antérieurement en collaboration étroite avec quatre autres titulaires de mandat (chargés respectivement de la situation des droits de l'homme en Haïti, de la santé, du logement et de l'eau potable et de l'assainissement) qui ont convaincu le Rapporteur spécial d'établir le présent rapport. Si celui-ci n'est pas cosigné, il n'en traduit pas moins les préoccupations communes de ce groupe d'experts et vise à consolider les positions qu'ils ont exprimées conjointement dans de précédents documents. Les titulaires de mandat se sont sentis fortement encouragés dans leur entreprise par la lettre du 25 février 2016 que leur a adressée le Vice-Secrétaire général, dans laquelle il se félicitait de leur « proposition d'approfondir cette question et d'examiner les nouvelles mesures que l'Organisation pourrait prendre, dans le respect de ses mandats, en vue d'aider les victimes du choléra et leurs communautés ». Pour faire progresser cet échange de vues, le Rapporteur spécial a décidé, après consultation de chaque titulaire de mandat, d'établir à l'attention de l'Assemblée générale un rapport consacré entièrement au sujet.

B. Finalité du rapport

7. Les principes des droits de l'homme sont au fondement du présent rapport, dans lequel est attachée une grande importance à l'obligation de faire respecter ces droits, d'offrir des voies de recours et d'appliquer le principe de responsabilité. Le Rapporteur spécial est conscient toutefois que les arguments tirés des droits de l'homme ou du droit international peinent fréquemment à convaincre les États Membres, voire l'Organisation, de prendre les mesures qui s'imposent. Dans les rapports sur les droits de l'homme, les auteurs présument trop souvent qu'il suffit d'invoquer les normes internationales et de rappeler les obligations en la matière pour que les gouvernements ou les organisations internationales modifient en profondeur leurs politiques. La réalité est autrement plus complexe. Il faut également convaincre ceux en position de pouvoir que les politiques qu'ils

³ Voir www.worldbank.org/en/country/Haiti/overview.

poursuivent sont vouées à l'échec et coûtent cher et qu'il leur est possible d'en changer.

8. Le présent rapport se fonde aussi sur des arguments aussi pragmatiques qu'intéressés. La position défendue dans le rapport n'a pas été adoptée uniquement pour des raisons stratégiques, ni parce que de nombreuses analyses juridiques des questions en jeu ont déjà été publiées : elle vise à convaincre les principaux protagonistes qu'un changement de politique est nécessaire, que celui-ci est tout à fait réalisable et qu'il peut être engagé sans délai.

9. Les arguments les plus souvent avancés, et qui semble-t-il rencontrent le plus d'écho, reposent sur la crainte qu'une reconnaissance de responsabilité remette en question l'immunité de l'Organisation, menace sa viabilité financière, compromette les futures opérations de maintien de paix, crée un précédent regrettable et plonge l'Organisation dans des litiges sans fin.

10. À l'opposé, le présent rapport part de la prémisse que la position de déni actuelle ne peut être justifiée en invoquant des principes fondamentaux et en soutenant que l'Organisation serait affaiblie si elle admettait sa responsabilité. Comme il est expliqué ci-après, la reconnaissance de responsabilité, loin de compromettre cette immunité, peut au contraire la renforcer. La reconnaissance officielle par l'Organisation des principes de droits de l'homme ne pose pas de difficultés particulières : la notion de responsabilité civile ne lui est pas inconnue et des réparations pourraient être accordées sans pour cela ouvrir la boîte de Pandore.

11. Ce rapport vise à dissiper les craintes et à trouver les moyens de faire respecter les droits de l'homme du peuple haïtien tout en permettant à l'Organisation de renoncer à une politique singulièrement autodestructrice qui sape sa légitimité et sa crédibilité.

12. Avant tout cependant, étant donné que les dirigeants de l'Organisation ont toujours contesté ce point, il est nécessaire d'examiner les éléments scientifiques qui prouvent que la MINUSTAH est à l'origine de l'introduction du choléra en Haïti et de démontrer que les arguments juridiques invoqués par l'Organisation pour rejeter sa responsabilité ne sont absolument pas convaincants.

II. Origine de l'épidémie et suite donnée par l'Organisation

13. L'épidémie de choléra en Haïti s'est déclenchée à mi-octobre 2010. De nombreux scientifiques ont relayé les conclusions du Groupe indépendant d'experts sur l'épidémie de choléra en Haïti selon lesquelles cette maladie n'était plus apparue dans le pays depuis un siècle, mais en fait aucun cas de choléra n'avait jamais été signalé auparavant en Haïti⁴. À la date du 28 mai 2016, l'ONU recensait 9 145 décès consécutifs au choléra et 779 212 personnes infectées. Néanmoins, des études scientifiques avancent que le taux de mortalité réel est presque certainement supérieur à celui annoncé⁵. Entre janvier et avril 2016, 150 nouveaux décès ont été

⁴ Deborah Jenson et autres, "Cholera in Haïti and other Caribbean regions, 19th century", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 17, n° 11 (novembre 2011) p. 2133.

⁵ Francisco J. Luqero et autres, "Mortality rates during cholera epidemic, Haïti 2010-2011", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 22, n° 3 (mars 2016), p. 410.

enregistrés, soit une augmentation de 18 % par rapport à la même période de l'année 2015.

A. Données scientifiques

14. Le 8 octobre 2010, un contingent de Casques bleus népalais est arrivé en Haïti, au camp Annapurna de la MINUSTAH à Mirebalais. Ils venaient d'achever leur formation à Katmandou, une région où sévissait le choléra à cette époque⁶. Quelques jours plus tard, plusieurs habitants du village de Meille qui puisaient l'eau dans une rivière proche des toilettes du camp ont été infectés. Les dernières enquêtes ont révélé que, le 16 ou le 17 octobre, une société d'assainissement sous contrat avec la MINUSTAH avait vidangé les réservoirs d'eaux usées du camp. Mais comme la fosse septique dans laquelle elles ont été déversées était pleine, « le moteur a rejeté le contenu et un grand volume de matières fécales s'est déversé dans la rivière voisine, qui se jette dans le fleuve Artibonite. Le lendemain, de nombreuses communautés en aval étaient infectées. »⁷.

15. Lorsque l'ampleur de l'épidémie a été révélée, les responsables de grandes organisations internationales ont soigneusement évité de reconnaître qu'elle était la conséquence du déversement d'eaux usées du camp de la MINUSTAH⁸. L'hypothèse selon laquelle la source du choléra était tout autre a aussi été soutenue par une théorie environnementale avancée par certains observateurs scientifiques. D'après cette théorie, le bacille du choléra est naturellement présent dans les eaux stagnantes et il peut être libéré par des chocs environnementaux – comme le séisme qui avait frappé Haïti en janvier 2010 – ou par des pluies exceptionnelles. Cependant, la plupart des scientifiques et des médias ont rejeté cette théorie et directement pointé la responsabilité des Casques bleus⁹.

16. Pour mettre fin à la controverse, le Secrétaire général a mis en place le Groupe indépendant d'experts en janvier 2011, une décision qu'il faut saluer. Dans son rapport publié en mai 2011¹⁰, le Groupe d'expert a expressément rejeté la théorie environnementale. Au contraire, il indiquait que « les éléments de preuve permettent sans doute aucun de conclure que l'origine de l'épidémie de choléra en Haïti résidait dans la contamination de la rivière Meille, un affluent du fleuve Artibonite, par une souche pathogène de type *Vibrio cholerae* existant en Asie du Sud, contamination due à l'activité humaine ». Si les experts en étaient restés là, la conclusion aurait été que les Casques bleus de la MINUSTAH étaient responsables de l'épidémie. Mais ils ont aussi ajouté que le déversement de matières fécales à lui seul « n'aurait pas pu être la source d'une telle épidémie sans les déficiences simultanées du système d'adduction d'eau, d'assainissement et de soins de santé

⁶ "Nepal : cholera outbreak in Kathmandu", 23 septembre 2010. Disponible à l'adresse <http://crofsblogs.typepad.com/h5n1/2010/09/nepal-cholera-outbreak-in-kathmandu.html>.

⁷ Ralph R. Frerichs, *Deadly River : Cholera and Cover-Up in Post-Earthquake Haïti* (Cornell University Press, 2016), p. 243.

⁸ L'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) a par exemple suggéré que l'épidémie était « intimement liée à une gestion environnementale inadaptée ». OPS, "PAHO responds to cholera outbreak in Haïti", communiqué de presse, 21 octobre 2010.

⁹ Renaud Piarroux, « Rapport de mission sur l'épidémie de choléra en Haïti » (2010); Renaud Piarroux et Stanislas Rebaudet, "Cholera in Haïti : epidemic and fight history : prospect and recommendations", Assistance publique-Hôpitaux de Marseille, juillet 2016.

¹⁰ Disponible à l'adresse www.un.org/News/dh/infocus/Haïti/UN-cholera-report-final.pdf.

[...] combinées à des conditions environnementales et épidémiologiques favorables ». Avec cette observation, les experts ont suggéré que la nature, ainsi que le sous-développement du pays, étaient aussi en cause. Cela leur a permis d'aboutir à leur conclusion finale selon laquelle « l'épidémie de choléra a été causée par la confluence de circonstances [...] et n'était pas la faute, ou due à l'action délibérée, d'un groupe ou d'un individu ».

17. À la suite de la controverse soulevée par cette évaluation ambiguë et contradictoire, le Groupe d'expert a publié un autre article en 2013, rédigé différemment : « la prépondérance des preuves et le poids des évidences circonstancielles portent à conclure que le personnel du camp de la MINUSTAH à Mirebalais était la plus probable source d'introduction du choléra en Haïti ». Ils indiquaient par ailleurs que les termes scientifiques de leur rapport avaient été correctement traduits dans un article de presse expliquant que leur conclusion était que l'épidémie « avait presque certainement été causée par l'insuffisance du système d'assainissement d'un camp en zone rurale où étaient cantonnés plusieurs centaines de soldats de l'ONU originaires du Népal ». Pour expliquer leur conclusion selon laquelle personne n'était en faute, ils ajoutaient : « Nous ne pensons pas que l'introduction du choléra en Haïti ait été délibérée ». Elle résultait plutôt d'une « confluence d'événements accidentelle et malheureuse »¹¹.

18. Près de quatre ans après le premier déversement, un rapport de la Division de l'audit interne du Bureau des services de contrôle interne, dont la publication a été longtemps retardée, constatait que le cadre réglementaire censé améliorer la gestion efficace des déchets par la MINUSTAH était encore insatisfaisant, avec une note indiquant que « d'importantes défaillances critiques et/ou généralisées » persistaient¹².

B. Suite donnée par l'Organisation

19. Dans l'ensemble, la question de savoir qui était responsable de l'introduction du choléra en Haïti a été systématiquement éludée dans les analyses de l'Organisation. La première méthode a consisté à se réfugier derrière la voix passive : le lecteur apprenait ainsi que le choléra « était apparu » ou « s'était déclaré », ou encore qu'une « grave épidémie de choléra était confirmée ». En d'autres termes, c'est un fait et il n'est pas utile d'apporter des explications scientifiques ou techniques. Une autre méthode a consisté à invoquer la nécessité de regarder vers l'avenir plutôt que vers le passé. Le passé n'est ni un élément essentiel pour élaborer des politiques efficaces pour l'avenir, ni un aspect qu'il convient de bien comprendre afin d'éviter la répétition de certaines situations. La troisième méthode a consisté à remplacer le terme « responsabilité » par « faute », puis à expliquer que se livrer au petit jeu des accusations n'apportait rien, entravait l'action, n'aboutissait à aucune réponse et était source de discordance, donc qu'il fallait s'en abstenir. Par exemple, alors que le Groupe d'experts était spécifiquement chargé « d'enquêter et de chercher à déterminer l'origine » de l'épidémie, il a conclu son analyse en disant que la détermination de l'origine « n'avait plus

¹¹ Daniele Lantagne et autres, "The cholera outbreak in Haïti : where and how did it begin?", *Current Topics in Microbiology and Immunology*, vol. 379 (mai 2013) p. 145.

¹² Rapport 2015/068, 30 juin 2015.

d'intérêt dans une optique du contrôle de l'épidémie ». Il était donc temps de regarder vers l'avenir et de se concentrer sur les mesures préventives.

20. Même si le rapport du Groupe d'expert a plus que largement inspiré les arguments développés par les responsables de l'Organisation en réponse à ceux qui demandaient à l'ONU de reconnaître sa responsabilité, la stratégie adoptée s'est révélée peu cohérente et quelque peu imprévisible. Dans certains cas, les conclusions du Groupe d'experts ont été contestées et leurs recommandations mises de côté tandis que dans d'autres cas, leurs constatations ont été approuvées et largement relayées.

21. Immédiatement après la publication du rapport du Groupe d'experts en mai 2011, un porte-parole de l'ONU a fait fi de ses conclusions en déclarant qu'il « n'apportait aucune preuve scientifique permettant d'établir un lien entre l'épidémie et les Casques bleus de la MINUSTAH ou avec le camp de Mirebalais »¹³. De hauts responsables ont ensuite soutenu cet argument. Cependant, dans sa lettre du 25 novembre 2014 adressée aux titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, le Sous-Secrétaire général Pedro Medrano Rojas, Coordonnateur principal pour la lutte contre le choléra en Haïti, a apporté la réponse officielle la plus précise mais en adoptant un point de vue différent. Bien que la lettre fut longue et détaillée, curieusement elle ne faisait pas mention de la principale conclusion du Groupe d'experts qui était, comme indiqué plus haut, que « l'origine de l'épidémie de choléra en Haïti résidait dans la contamination de la rivière Meille, un affluent du fleuve Artibonite, par une souche pathogène de type *Vibrio cholerae* existant en Asie du Sud, contamination due à l'activité humaine ». En d'autres termes, la MINUSTAH était effectivement la source de l'épidémie. Au lieu de cela, après avoir cité les constatations du Groupe d'experts sur la piètre qualité des systèmes d'eau et d'assainissement ainsi que des installations médicales, M. Medrano sous-entendait que le principal enseignement de l'enquête était la conclusion selon laquelle l'épidémie « n'était pas la faute, ou due à l'action délibérée, d'un groupe ou d'un individu ». D'ailleurs, plusieurs documents régulièrement actualisés sur la réponse de l'Organisation face à l'épidémie ne mentionnent toujours pas la principale conclusion du Groupe d'expert quant à la MINUSTAH. Elle a tout simplement disparu du paysage.

22. Il est aussi intéressant de remarquer que, après avoir souscrit avec enthousiasme à la conclusion de l'absence de faute, l'Organisation a parallèlement rejeté certaines autres recommandations du rapport relatives au dépistage et à la prophylaxie, une attitude vigoureusement dénoncée dans le rapport récent de plusieurs experts¹⁴.

23. Sachant que la position des responsables de l'ONU repose essentiellement sur la persistance présumée de doutes quant à l'origine de l'épidémie de choléra et qu'elle s'appuie sur le rapport du Groupe d'experts, il est à la fois nécessaire d'apprécier la validité de l'évaluation constamment citée du Groupe d'expert et d'examiner d'autres études scientifiques plus récentes. Mais avant cela, il convient de relever une incohérence fondamentale dans les conclusions du Groupe d'experts. En effet, après avoir énoncé clairement que « l'origine de l'épidémie de choléra en Haïti résidait dans la contamination », le rapport explique ensuite que

¹³ Voir www.reuters.com/article/us-Haiti-cholera-panel-idUSTRE74457Q20110505.

¹⁴ Joseph Lewnard et autres, "Strategies to prevent cholera introduction during international personnel deployments : a computational modeling analysis based on the 2010 Haïti outbreak", *PLoS Medicine*, vol. 13, n° 1 (janvier 2016).

« l'introduction de cette souche du choléra résultant de la contamination environnementale par des matières fécales n'aurait pas pu être la source d'une telle épidémie sans les déficiences simultanées du système d'adduction d'eau, d'assainissement et de soins de santé ». Vraisemblablement, le Groupe d'experts a cherché à dire que la contamination n'aurait pas pu être une cause unique s'il n'avait pas existé de défaillances de l'environnement dans lequel les matières fécales avaient été déversées. Toutefois, ce n'est pas exactement ce que dit le rapport.

24. D'un point de vue juridique, le raisonnement du Groupe d'experts qui aboutit à l'absence de faute présente des failles évidentes. D'abord, sachant que les experts ont abouti à la conclusion que le camp de la MINUSTAH était à l'origine de l'épidémie, il est très difficile ensuite de conclure à l'absence de faute individuelle ou collective. Ensuite, les experts ne produisent aucune analyse à l'appui de leur allégation d'absence de faute. Enfin, et c'est le plus important, le Groupe d'expert a rédigé son rapport dans une optique scientifique et non juridique. Cela ne l'a toutefois pas empêché de proposer une conclusion juridique constatant l'absence de faute, mais sans pour autant s'appuyer sur des règles légales ou réaliser une appréciation juridique des preuves. L'explication donnée par la suite – à savoir que les experts ne « pensaient » pas que l'introduction du choléra ait été « délibérée » – omet totalement d'évoquer, et a fortiori de traiter, la question cruciale de la négligence qui est en l'espèce au cœur de la notion juridique de faute. Ces failles invalident évidemment la conclusion sur l'absence de faute, derrière laquelle l'Organisation s'est constamment réfugiée pour rejeter toute responsabilité.

25. Enfin, comme rappelé plus haut, le Groupe d'expert a cherché à minimiser la responsabilité de l'ONU en indiquant que l'épidémie n'était pas due à un seul facteur, mais à une « confluence de circonstances », notamment les défaillances des systèmes d'eau, d'assainissement et de santé. Là encore, outre son incohérence avec la principale conclusion selon laquelle la MINUSTAH était effectivement responsable, cette observation fait l'amalgame entre la responsabilité de l'introduction du choléra en Haïti et la vulnérabilité du pays. Pourtant, le fait est que le choléra ne se serait pas déclaré sans l'action de l'ONU dans le pays.

26. Plus de cinq ans se sont écoulés depuis la publication du rapport du Groupe indépendant d'experts. Depuis, de nombreuses études scientifiques ont analysé les preuves et apporté de nouveaux éléments par rapport aux connaissances dont on disposait à l'époque des faits¹⁵. Le présent rapport n'a pas pour but de détailler les analyses et résultats de ces nombreuses études, mais c'est précisément l'objet d'un livre publié en juin 2016. Son auteur, Ralph R. Frerichs, est professeur émérite d'épidémiologie à l'Université de Californie de Los Angeles et son ouvrage fournit une analyse minutieuse et impartiale des débats scientifiques qui se sont succédé¹⁶. En l'occurrence, il suffit de signaler que cet ouvrage conclut que les Casques bleus ont été les responsables de l'introduction du choléra. Ce faisant, il corrobore systématiquement les conclusions avancées par l'un des premiers experts internationaux qui a étudié l'épidémie de choléra en Haïti, le Dr Renaud Piarroux¹⁷.

¹⁵ Voir Lewnard et autres; voir aussi Fabini D. Orata, Paul S. Keim et Yan Boucher, "The 2010 cholera outbreak in Haïti : how science solved a controversy", *PLoS Pathogens*, vol. 10, n° 4 (avril 2014).

¹⁶ Frerichs, *Deadly River*.

¹⁷ Renaud Piarroux et autres, "Understanding the cholera epidemic, Haïti", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 17, n° 7 (juillet 2011), p. 1161.

L'auteur déplore ce qu'il décrit comme une « campagne de désinformation destinée à protéger l'Organisation des Nations Unies et le programme de maintien de la paix ».

27. Pour conclure, la position de l'ONU fondée sur la prétendue ambiguïté ou imprécision des preuves scientifiques pour réfuter sa responsabilité juridique n'est plus tenable. Elle était peut-être défendable en 2010 ou même 2011, mais les recherches menées depuis ont fourni toutes les preuves scientifiques possibles qui démontrent sa responsabilité. Si l'Organisation choisit de continuer à contester ces conclusions, elle devrait alors diligenter sans délai une enquête indépendante.

C. Position juridique de l'Organisation

28. Le 3 novembre 2011, une requête a été déposée auprès de la MINUSTAH au nom de quelque 5 000 victimes du choléra, pour réclamer : a) un procès équitable et impartial; b) des indemnisations; c) des mesures préventives de la part de l'ONU; d) la reconnaissance publique de la responsabilité de l'Organisation et des excuses publiques. Seize mois plus tard, la Secrétaire générale adjointe aux affaires juridiques a répondu en notant que « l'ONU est extrêmement attristée par la catastrophique épidémie de choléra et le Secrétaire général a exprimé sa profonde sympathie aux victimes pour les terribles souffrances causées par cette épidémie ». La Secrétaire générale adjointe poursuivait en semblant se référer indirectement à la théorie selon laquelle le tremblement de terre qui avait eu lieu neuf mois auparavant était le véritable coupable : « L'épidémie de choléra n'est pas seulement une terrible catastrophe nationale, mais également un rappel douloureux de la vulnérabilité d'Haïti face à une situation d'urgence nationale ». Après avoir rappelé les termes du rapport du Groupe d'experts sur la « confluence de circonstances » et l'absence de faute, la Secrétaire générale adjointe déclarait que les réclamations étaient « non recevables en vertu de l'article 29 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies ». Cette disposition exige que l'Organisation des Nations Unies prévoie des modes de règlement appropriés pour les différends de droit privé dans lesquels elle serait partie, mais la Secrétaire générale adjointe considérait que les réclamations ne pouvaient « relever du droit privé » parce que leur prise en compte « devrait nécessairement supposer un réexamen de la politique et des questions de politique générale »¹⁸.

29. Les requérants ont contesté la non-recevabilité de leur plainte et demandé soit une médiation, soit la tenue d'une réunion pour discuter de la question. En juillet 2013, la Secrétaire générale adjointe a opposé une fin de non-recevoir très nette à cette requête : « En ce qui concerne votre demande de désignation d'un médiateur, il n'existe aucune base prévoyant une telle intervention en cas de réclamation non recevable. Étant donné que ces réclamations ne sont pas recevables, je ne juge pas nécessaire de nous rencontrer ni de poursuivre l'examen de cette question »¹⁹. Sans autre possibilité d'appel auprès de l'ONU, les requérants ont formé un recours collectif en octobre 2013 devant le Tribunal fédéral de première instance des États-Unis pour le district Sud de New York. En janvier 2015, le tribunal a conclu à l'immunité des défendeurs, un jugement confirmé le 19 août 2016 par l'arrêt de la

¹⁸ Lettre datée du 21 février 2013 adressée par la Secrétaire générale adjointe aux affaires juridiques, Patricia O'Brien, à Brian Concannon, Directeur de l'Institut pour la justice et la démocratie en Haïti.

¹⁹ Lettre datée du 5 juillet 2013 adressée par la Secrétaire générale adjointe aux affaires juridiques, Patricia O'Brien, à Brian Concannon, Directeur de l'Institut pour la justice et la démocratie en Haïti.

Cour d'appel du deuxième circuit des États-Unis dans l'affaire *Georges et autres c. Nations Unies et autres*.

30. La brièveté du présent rapport exclut une analyse juridique détaillée, mais les principes de base sont clairs. L'Organisation des Nations Unies a depuis longtemps admis qu'étant donné qu'elle jouit de la personnalité juridique internationale, elle peut contracter des obligations et assumer des responsabilités de droit privé²⁰. Elle reconnaît aussi sa responsabilité internationale pour des dommages causés par les activités des forces de l'ONU. Par sa résolution 52/247 (1998) sur les demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile, l'Assemblée générale a instauré un mécanisme particulier de règlement des demandes d'indemnisation présentées par des tiers dans le contexte d'opérations de maintien de la paix, tout en fixant des limitations temporaires, financières et autres à cette responsabilité.

31. Les demandes d'indemnisation « relevant du droit privé » sont aussi évoquées dans l'accord sur le statut des forces de la MINUSTAH qui les définit comme « les demandes d'indemnisation présentées au titre de la responsabilité civile en cas de pertes ou dommages matériels ou de préjudice corporel, maladie ou décès liés à la MINUSTAH ou directement imputables à celle-ci ». Dans ses précisions sur la catégorisation des demandes, le Secrétaire général a indiqué que les réclamations reçues par le passé comprenaient « les demandes d'indemnisation présentées par des tiers pour préjudice corporel, décès, perte d'un bien ou dommage matériel à la suite d'actes commis par des membres de l'opération de maintien de la paix dans la zone de leur mission » (A/C.5/49/65, par. 15). Il est fait distinction entre ces demandes et celles « fondées sur des griefs politiques ou à dominante politique à l'encontre de l'Organisation des Nations Unies et se rapportant en général à des actes ou à des décisions prises par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale », et qui « consistent bien souvent en déclarations incohérentes dénonçant la politique de l'Organisation » et alléguant des pertes financières (ibid., par. 23).

32. Les demandes d'indemnisation présentées dans le cadre d'opération de maintien de la paix sont souvent réglées à l'amiable, mais l'ONU veille à la confidentialité de tels accords. Un ancien fonctionnaire responsable du traitement de ces réclamations pendant plus de 10 ans n'a relevé qu'un seul cas de non-recevabilité pour ces motifs, qui concernait le Kosovo²¹. Cette même affaire a été évoquée dans la lettre de 2014 adressée aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Il s'agissait d'une demande d'indemnisation à la suite de la contamination au plomb dans les camps établis par la Mission d'Administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). L'ONU a rejeté cette demande au motif qu'elle reviendrait à remettre en question l'exécution du mandat de la Mission. Deux autres cas de rejet de demandes d'indemnisation étaient aussi mentionnés dans la lettre de 2014. L'un concernait la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda, pour ne pas avoir protégé les victimes du génocide de 1994, l'autre visait la Force de Protection des Nations Unies, pour ne pas avoir protégé les habitants de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine, en 1995.

²⁰ Annuaire juridique des Nations Unies de 2001, deuxième partie, chap. I. VI, sect. A, p. 381 et suiv.

²¹ Bruce C. Rashkow, "Immunity of the United Nations : practice and challenges", in *Immunity of International Organizations*, Niels Blokker and Nico Schrijver, eds. (Brill, 2015), p. 86.

33. Plusieurs sources ont indiqué au Rapporteur spécial que l'avis juridique initialement présenté au Secrétaire général énonçait sur ces questions sensibles un point de vue assez différent de celui qui a finalement été adopté, mais cela n'a pas pu être confirmé puisque aucune des analyses du Bureau des affaires juridiques n'a été rendue publique. Si cela était vrai, toutefois, cela pourrait expliquer pourquoi les arguments avancés dans le but de réfuter toute responsabilité sont aussi péremptoires qu'insuffisamment justifiés.

34. De l'avis du Rapporteur spécial et de la plupart des chercheurs²², les arguments à l'appui de la non-recevabilité des demandes ne sont absolument pas convaincants en termes juridiques. Premièrement, les demandes semblent avoir toutes les caractéristiques relevant du droit de la responsabilité civile. Les victimes accusent l'ONU de négligence pour n'avoir pas correctement organisé le dépistage du choléra au sein de ses forces de maintien de la paix, pour ne pas avoir fourni d'installations d'assainissement et de traitement des déchets adaptées au camp de Mirebalais, pour ne pas avoir réalisé d'analyses appropriées de la qualité de l'eau et pour ne pas avoir pris de mesures correctives immédiates après l'apparition du choléra. Il s'agit là de demandes d'indemnisation classiques présentées par des tiers pour préjudice corporel, maladie et décès directement liés à l'action ou l'inaction de la MINUSTAH ou qui lui sont imputables. Cela pourrait aussi viser une négligence dans la supervision des activités de prestataires privés. Or, l'Organisation a souvent donné suite à des demandes d'indemnisation faisant suite à des allégations de négligence, en particulier par exemple en ce qui concerne les accidents de la circulation.

35. Deuxièmement, les obligations de l'Organisation des Nations Unies sont exactement les mêmes que celles d'une entreprise ou d'un propriétaire de biens privés en matière de gestion adéquate des déchets et de précautions à prendre pour prévenir la propagation des maladies.

36. Troisièmement, l'assertion selon laquelle la prise en compte des réclamations « devrait nécessairement supposer un réexamen de la politique et des questions de politique générale » est injustifiée et ne sert que les intérêts de l'Organisation. Les réclamations sont loin d'être « politiques », telles que définies par le Secrétaire général en 1995 pour celles visant des actions ou des décisions d'organes politiques, et ce ne sont pas non plus des déclarations incohérentes (voir A/C.5/49/65). En ce qui concerne les politiques, il est vrai que celle concernant la gestion des déchets et d'autres politiques internes devraient peut-être être réexaminées, mais si cette perspective est suffisante pour opposer une non-recevabilité, il deviendrait tout à fait impossible de réclamer des indemnisations à l'Organisation des Nations Unies.

37. Quatrièmement, le cas d'Haïti est nettement différent de ceux du Rwanda et de Srebrenica : ces deux réclamations alléguaient une défaillance par les soldats de la paix à s'acquitter de l'essence même de leur mandat et soulevaient des questions d'appréciation opérationnelle, par opposition à une incapacité d'éviter la propagation de maladies hautement infectieuses et létales. Le cas du Kosovo est plus proche de celui d'Haïti, mais pourrait sans doute s'en distinguer au motif que la MINUK était chargée de l'administration intérimaire du Kosovo et que l'ONU ne devait pas être tenue responsable d'une contamination qui préexistait à son arrivée.

²² Frédéric Mégret, « La responsabilité des Nations Unies aux temps du choléra », *Revue belge de droit international*, vol. 46, n° 1 (2013) p. 161.

Il convient aussi de noter que la classification de non-recevabilité des réclamations n'a pas empêché le Groupe consultatif sur les droits de l'homme, mis en place par les Nations Unies pour examiner les cas de violations présumées des droits de l'homme au Kosovo, de conclure en 2016 que « la MINUK était responsable d'avoir compromis de façon irréversible la vie, la santé et le développement potentiel » des enfants requérants²³.

D. Réactions à la position adoptée par l'Organisation

38. Bien que l'ancienne Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Navanethem Pillay, ait publiquement plaidé pour l'indemnisation des victimes haïtiennes en 2013, c'est la position de dénégation de responsabilité qui a prévalu dans les rangs des fonctionnaires de l'ONU, sous l'œil vigilant du Bureau des affaires juridiques.

39. *A contrario*, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont toujours critiqué le refus d'assumer une quelconque responsabilité. Ainsi, les Experts indépendants successifs sur la situation des droits de l'homme en Haïti ont depuis 2012 attiré l'attention sur le coût du silence et de la position de dénégation. En 2016, l'Expert indépendant a souligné l'urgence de la création d'une commission de réparation pour les victimes du choléra, afin de permettre « le recensement des dommages, l'indemnisation correspondante, l'identification des responsables, l'arrêt de l'épidémie et d'autres mesures » (A/HRC/31/77, par. 102).

40. Les médias internationaux ont systématiquement critiqué l'Organisation. Par exemple, *The Economist* a accusé l'ONU de se soustraire à sa responsabilité, le *New York Times* a fait valoir qu'elle « n'avait pas été capable d'assumer son rôle dans la tragédie persistante en [Haïti] », le *Business Insider* a qualifié l'épidémie de choléra de « Watergate de l'ONU » et le *Washington Post* a observé qu'« en refusant de reconnaître sa responsabilité, l'Organisation des Nations Unies compromet sa réputation et son autorité morale ».

41. Des voix se sont même élevées parmi certains soutiens traditionnels de l'ONU, qui ont déploré que son « image de défenseur de la paix a été entachée de manière indélébile par trois fautes majeures », à savoir l'inconduite sexuelle, la négligence qui a introduit le choléra en Haïti et « l'échec lamentable de l'Organisation qui n'a pas su reconnaître ces manquements et y répondre de façon efficace et fondée sur des principes »²⁴.

²³ Groupe consultatif sur les droits de l'homme, *N.M. et autres c. UNMIK*, affaire n° 26/08, avis du 26 février 2016, par. 347.

²⁴ Allan Rock, « We must fix the UN's culture of coverups around peacekeeping », *Ottawa Citizen*, 13 juin 2016.

42. Des intellectuels ont critiqué « la mesquinerie des manœuvres formalistes de l'Organisation pour se soustraire aux principes fondamentaux de l'état de droit qu'elle impose au reste du monde »²⁵, son « absurde » manquement à offrir des recours²⁶, son attitude constante du « maintien de la paix sans responsabilisation »²⁷, le cumul d'un désastre en matière de santé publique et d'un désastre en matière de relations publiques²⁸, son dangereux « légalisme » qui « a pour effet de dégager l'Organisation de ses responsabilités »²⁹ et ses « manquements répétés... à fournir des garanties de procédure régulière aux personnes affectées par ses décisions, [ce] qui a eu des conséquences préjudiciables pour l'Organisation et ses activités »³⁰.

43. Parmi les organisations non gouvernementales, Amnesty International a réclamé « un mécanisme équitable, transparent et indépendant pour instruire les demandes des victimes du choléra et garantir une réparation, y compris des indemnités »³¹. Human Rights Watch a critiqué l'absence de tout « arbitrage indépendant sur les faits »³². Enfin, 34 organisations non gouvernementales ont souligné « l'évidence accablante de la responsabilité des Casques bleus » et demandé aux candidats au poste de Secrétaire général de « [s]'engage[r] à assurer que les victimes du choléra en Haïti aient accès à des remèdes justes »³³.

E. Rôle des États

44. L'avis du Bureau des affaires juridiques a fourni aux États une justification commode pour éviter d'avoir à questionner la responsabilité de l'ONU dans l'épidémie de choléra en Haïti. Bien que le Conseil de sécurité ait autorisé le déploiement de Casques bleus en Haïti et qu'il examine régulièrement l'avancement de leur mission, il n'a absolument pas abordé la question de la responsabilité de l'Organisation dans l'introduction du choléra. En juin 2016, un groupe bipartite de 158 membres du Congrès des États-Unis a déclaré que « chaque jour qui passe sans réponse appropriée des Nations Unies est une tragédie pour les Haïtiens victimes du choléra et entache la réputation de l'ONU », et a demandé à la Secrétaire d'État des États-Unis de faire pression sur l'Organisation pour qu'elle indemnise les victimes. De grands journaux, dont le *New York Times*, le *Washington Post* et le *Boston Globe*, ont relayé cet appel à dénoncer les manquements de l'ONU. Toutefois, il n'est pas aberrant de penser que, sans le consentement voire le soutien actif des États-Unis et d'autres membres du Conseil de sécurité, la position de dénégation de responsabilité n'aurait pas été adoptée par l'Organisation.

²⁵ Jeremy Waldron, "The UN Charter and the rule of law", communication présentée à la New York University Law School, 1^{er} novembre 2015, p. 15.

²⁶ Farhana Choudhury, "The United Nations immunity regime : seeking a balance between unfettered protection and accountability", *Georgetown Law Journal*, vol. 104, n° 3 (2016) p. 741.

²⁷ *Peacekeeping without Accountability : The United Nations' Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic* (New Haven, Yale University, 2013).

²⁸ José Alvarez, "The United Nations in the time of cholera", *AJIL Unbound*, 4 avril 2014.

²⁹ Mara Pillinger, Ian Hurd et Michael N. Barnett, "How to get away with cholera : the UN, Haïti and international law", *Perspectives on Politics*, vol. 14, n° 1 (mars 2016), p. 70.

³⁰ Devika Hovell, "Due process in the United Nations", *American Journal of International Law*, vol. 110, n° 1 (janvier 2016), p. 1.

³¹ Lettre datée du 29 mai 2015 et adressée au Secrétaire général.

³² Voir www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/Haïti.

³³ Voir www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/7/27.

45. Si l'ONU souligne volontiers tout ce qu'elle a accompli en Haïti, à ce jour, ses États Membres ne se sont en réalité engagés à verser que 18 % des 2,2 milliards nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'élimination du choléra en Haïti (2013-2022).

III. Résolution des principales difficultés

A. Principes fondamentaux

46. Avant de s'attaquer aux principales difficultés qui ont été invoquées pour justifier la position de dénégation de responsabilité, il est important de souligner qu'un large consensus existe quant aux grands principes qui sont en jeu, même si leur application est encore controversée.

47. Premièrement, il est généralement admis que l'immunité de l'Organisation des Nations Unies est un principe d'importance capitale et que toute reconnaissance de la responsabilité dans l'épidémie de choléra doit défendre ce principe.

48. Deuxièmement, il est convenu que les actions de l'ONU doivent se conformer aux normes relatives aux droits de l'homme. L'Organisation affirme expressément « veiller à ce que ses opérations de maintien de la paix et les personnels qui les exécutent respectent le cadre normatif du droit international des droits de l'homme, et qu'ils soient tenus de rendre des comptes en cas de violations présumées »³⁴.

49. Troisièmement, comme indiqué plus haut, l'Organisation accepte le principe selon lequel elle est responsable vis-à-vis de tiers en cas de dommages causés pendant ses opérations de maintien de la paix (voir A/C.5/49/65).

50. Quatrièmement, il est reconnu dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, dans l'accord sur le statut des forces et dans la pratique de l'Organisation que des recours appropriés devraient être fournis en cas de différends concernant sa responsabilité pour les actes à caractère privé.

51. Dans la mesure où il existe un accord sur ce cadre juridique, la question qui se pose est de savoir pourquoi la position de l'ONU est si éloignée de ce qui semble découler de ces principes. En fait, il y a deux raisons à cela. La première est le choix qui a été fait de s'en tenir à l'avis juridique non publié, qui affirme que la réclamation n'est pas d'ordre privé. Pour les motifs expliqués plus avant, cet avis devrait être réexaminé et modifié. La deuxième raison tient à l'incapacité à reconnaître ouvertement et à traiter en toute clarté toute une série de considérations générales qui ont alimenté des craintes, lesquelles ont apparemment dissuadé les différents acteurs de chercher à résoudre le problème dans le respect de certains principes. Le présent rapport se propose à présent d'examiner ces différents aspects.

³⁴ Lettre datée du 25 novembre 2014 adressée par le Sous-Secrétaire général Pedro Medrano Rojas, Coordonnateur principal pour la lutte contre le choléra en Haïti, aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, par. 57.

B. Arguments contre la reconnaissance de responsabilité

52. Les questions relatives aux principes fondamentaux n'ont pas été, comme l'analyse qui précède l'a démontré, au cœur des préoccupations de ceux qui soutiennent la position actuelle de dénégation de responsabilité de l'Organisation des Nations Unies. Au contraire, toute une série de difficultés pratiques ou utilitaristes a été mise en avant. Ces difficultés sont importantes, en particulier parce qu'elles semblent expliquer l'ampleur de l'opposition à une politique qui serait conforme aux idéaux et aux principes fondamentaux de l'Organisation, et qui permettrait d'admettre la responsabilité et de faciliter une action appropriée.

1. Protéger l'immunité absolue

53. L'immunité juridictionnelle de l'ONU face aux tribunaux nationaux est considérée par la plupart des observateurs comme un moyen indispensable de protéger l'Organisation de toute attaque politique et d'éviter qu'elle soit à la merci de tribunaux nationaux imprévisibles, voire mal intentionnés ou hostiles. Mais bénéficier de l'immunité absolue sans offrir de recours est tout aussi indéfendable, c'est pourquoi la Convention de 1946 prévoit à la fois l'immunité et des voies de recours. En 2005, une étude sur les opérations de maintien de la paix recommandait au Secrétaire général de lever l'immunité en cas d'infraction, « s'il estime que le maintien de l'immunité empêcherait que justice soit faite et que sa levée ne portera pas préjudice aux intérêts de l'Organisation » (A/59/710, par. 86). Un principe similaire devrait s'appliquer en l'espèce.

54. Le paradoxe de la position de l'Organisation sur le choléra en Haïti réside dans le fait que, loin de renforcer ses arguments en faveur de l'immunité, elle a engendré de vives réactions chez les chercheurs et les commentateurs qui ont appelé à la levée de l'immunité³⁵, à la seule reconnaissance de l'immunité fonctionnelle³⁶ ou à l'évolution de la conception de l'immunité par les tribunaux nationaux afin de respecter le principe des droits de l'homme relatif à l'accès aux voies de recours³⁷. Les soutiens à ces propositions ne feront que s'amplifier si une réparation appropriée n'est pas offerte dans l'affaire du choléra en Haïti³⁸. De nombreux éléments étayent l'argument avancé par de nombreux chercheurs et invoqué dans le litige en question, à savoir que l'immunité conférée par l'article II de la Convention de 1946 est subordonnée au respect de l'exigence de l'article VIII, section 29, qui stipule que l'Organisation devra prévoir des « modes de règlement appropriés ». Le rejet de cet argument par des tribunaux américains ne garantit pas que des tribunaux d'autres pays fassent de même.

³⁵ Ian Hurd, "End the UN's legal immunity", The Hill, 22 juillet 2016.

³⁶ Kristen E. Boon, "The United Nations as Good Samaritan : immunity and responsibility", *Chicago Journal of International Law*, vol. 16, n° 2 (2016) p. 383.

³⁷ Rosa Freedman, "UN immunity or impunity? A human rights based challenge", *European Journal of International Law*, vol. 25, n° 1 (2014), p. 254. Voir aussi Jan Wouters et Pierre Schmitt, "Challenging acts of other United Nations' organs, subsidiary organs, and officials," in *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, August Reinisch, ed. (Oxford University Press, 2010) p. 110.

³⁸ Voir Reinisch, "Conclusion", in *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, p. 273.

2. Céder face à la menace d'une action en justice

55. Certains fonctionnaires et diplomates ont admis que, même s'ils étaient favorables à une réparation appropriée en l'espèce, rien ne pouvait être fait tant que la menace d'une action en justice ne serait pas levée. Accorder de telles réparations auparavant ne ferait qu'encourager d'autres actions visant à obtenir le même résultat : ouvrir les légendaires « vannes ». En fait, compte tenu du rejet du recours prononcé le 19 août 2016, l'argument de l'ouverture des vannes semble plutôt avoir pour rôle d'étayer la position persistante de dénégation de responsabilité.

56. Si l'argument d'ouverture des vannes était invoqué en toute bonne foi, cela ne serait vraiment pas de bon augure pour l'ONU. Il impliquerait en effet l'existence de nombreux cas dans lesquels l'Organisation aurait injustement refusé d'offrir une réparation et qu'elle ne céderait pas avant qu'une action en justice soit intentée. Pourtant, le rejet du recours par la Cour d'appel des États-Unis risque fort d'inciter encore davantage les victimes et leurs avocats à essayer de convaincre les autorités et tribunaux d'autres pays que l'immunité de l'Organisation dans de telles situations aboutit à un résultat inadmissible qu'il faut corriger.

3. Créer un précédent regrettable

57. Un autre argument étroitement lié au précédent affirme que si l'ONU « indemnise des particuliers ou s'engage dans des procédures de règlement de litiges qui concluraient à l'obligation de réparer, cela risquerait de paralyser l'Organisation »³⁹. Cet argument souffre des mêmes faiblesses que celui de l'ouverture des vannes. Si les pratiques de l'ONU en matière de responsabilité civile sont cohérentes et équitables, et si les conditions de règlement des plaintes sont admissibles pour l'Organisation, il n'y a aucune raison de penser qu'il y aurait une avalanche soudaine de réclamations non encore déclarées. La peur de créer un précédent regrettable est un argument classique pour justifier l'inaction face à l'injustice.

4. Nuire à la réputation des pays fournisseurs de contingents

58. Différents observateurs ont suggéré que la reconnaissance de responsabilité dans un cas tel que celui du choléra en Haïti risquerait de dissuader les pays fournisseurs de contingents à participer à de futures opérations. Cependant, cette analyse est discutable sur plusieurs points. D'abord, l'atteinte à la réputation des pays fournisseurs de contingents en raison du rejet par l'Organisation de réclamations légitimes est évidemment plus grave que si elle résultait d'un règlement équitable. Mieux vaut panser une plaie que la laisser suppurer. Ensuite, les États habituellement disposés à fournir des troupes risquent d'être moins coopératifs si leurs contingents sont soupçonnés d'avoir provoqué des litiges non résolus. Enfin, en application de la résolution adoptée par l'Assemblée générale en 1995 sur la responsabilité civile, c'est l'ONU qui doit supporter le coût des indemnités accordées en cas de réclamations légitimes, et non chaque État concerné. Par conséquent, la solution la plus efficace pour lever les craintes des pays fournisseurs de contingents consiste à garantir la mise en place d'un système d'assurance, que ce soit par l'Organisation elle-même ou par l'intermédiaire d'une compagnie d'assurance extérieure.

³⁹ Ibid., p. 346.

5. Compromettre la viabilité financière des opérations de maintien de la paix

59. Pour certains, l'aboutissement de la procédure actuelle risquerait d'entraîner la « faillite » de l'Organisation elle-même, ou tout au moins de ses opérations de maintien de la paix. Ces craintes découlent d'un calcul basé sur les montants réclamés par les requérants aux tribunaux américains : 100 000 dollars par victime décédée et 50 000 dollars pour chaque personne malade ou blessée. Les chiffres officiels faisant état de 9 145 décès et de 779 212 personnes infectées, l'indemnisation potentielle pourrait s'élever – sans tenir compte de réclamations ultérieures pour les victimes à venir – à 39 875 100 000 dollars, soit près de 40 milliards de dollars. Ce montant équivalant à cinq fois le budget annuel des opérations de maintien de la paix dans le monde, on peut comprendre qu'il soit jugé prohibitif et irréaliste. En ces temps d'austérité budgétaire généralisée, de contraction du financement de l'aide multilatérale au développement et de l'assistance humanitaire, couplées à la priorité accordée à la crise des réfugiés, il n'est pas vraiment surprenant que l'Organisation et les États Membres aient effectivement « enterré » le difficile problème haïtien et décidé de ne rien faire.

60. Mais c'est là encore une stratégie à courte vue et vouée à l'échec. Le chiffre de 40 milliards de dollars devrait être considéré comme un avertissement sur ce qui pourrait arriver si des tribunaux nationaux décidaient que la dénégaration de responsabilité est non seulement inadmissible, mais aussi juridiquement infondée. Pour l'Organisation des Nations Unies, le meilleur moyen d'éviter cela consiste à offrir une réparation appropriée. Le présent rapport n'a pas vocation à produire une estimation détaillée de la nature ou du coût d'une telle réparation, mais il existe des principes directeurs et des précédents auxquels il serait utile de se référer dans la situation actuelle.

61. Premièrement, des chercheurs se sont penchés sur la question de savoir s'il était préférable pour l'Organisation d'adopter une position fondée sur les principes des droits de l'homme ou bien sur la responsabilité civile. À des fins académiques, un débat très riche peut avoir lieu, et il a déjà eu lieu, sur certaines de ces questions. Du point de vue de l'ONU, aucune de ces deux positions n'est entièrement adaptée à la situation, mais il est possible d'en dégager des éléments pour définir la meilleure réponse⁴⁰.

62. Deuxièmement, la résolution 52/247 de l'Assemblée générale sur la responsabilité civile est primordiale⁴¹. Elle fixe des limitations temporelles pour la présentation des demandes d'indemnisation, ces délais pouvant néanmoins être étendus par le Secrétaire général en cas de circonstances exceptionnelles. Le montant de l'indemnité due en cas de préjudices corporels, de maladie ou de décès doit être déterminé conformément aux normes locales, sans toutefois pouvoir excéder 50 000 dollars. Aucune indemnité n'est due pour les préjudices non pécuniaires ni pour préjudice moral.

⁴⁰ Boon, "The United Nations as Good Samaritan"; Hovell, "Due process in the United Nations"; C. Ferstman, *Responding to the Introduction of Cholera to Haiti : Policy Options* (London, Redress, 2016).

⁴¹ À noter cependant le paragraphe 7 dans lequel l'Assemblée générale souscrit aux vues du Secrétaire général, qui estime que l'Organisation ne peut limiter sa responsabilité lorsqu'un acte illicite a été commis délibérément, dans une intention délictueuse ou par négligence grave (A/51/903, par. 14).

63. Troisièmement, il existe plusieurs précédents, l'Organisation ayant déjà versé des sommes forfaitaires pour indemniser des dommages consécutifs aux opérations de maintien de la paix. Ainsi, un accord conclu en 1965 avec la Belgique prévoyait la reconnaissance de la « responsabilité financière quand les dommages résultent d'actes commis par des agents de l'Organisation des Nations Unies en violation du droit de la guerre et des règles du droit international », mais il était précisé que l'accord s'appliquait « sans préjudice des privilèges et immunités dont jouit l'Organisation des Nations Unies ». Des accords similaires ont également été conclus avec le Luxembourg en 1966 et avec l'Italie en 1967⁴².

64. Quatrièmement, il est possible d'envisager des dispositions différentes en cas de décès et en cas de préjudice corporel. Compte tenu de la nature du problème et de la complexité de l'indemnisation de toutes les personnes infectées, une démarche programmatique pourrait s'avérer utile pour la deuxième catégorie de victimes.

65. Cinquièmement, des orientations peuvent être dégagées de précédents importants relatifs à des indemnisations forfaitaires accordées au niveau national. Il existe plusieurs exemples, notamment les dispositions prises aux États-Unis pour indemniser les victimes des attentats du 11 septembre 2001⁴³, l'accord franco-américain signé en 2014 sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah⁴⁴ et l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, conclu au Canada pour réparer les dramatiques discriminations subies par les enfants autochtones scolarisés dans ces pensionnats⁴⁵.

66. Il est évident que l'Organisation pourrait utilement s'inspirer de ces divers précédents pour définir une méthode d'indemnisation dans un cadre plus large, à la fois supportable et qui rendra justice aux victimes.

IV. Pourquoi la position de l'Organisation doit évoluer

67. Le Rapporteur spécial a expliqué ci-dessus que les principales difficultés qui semblent à l'origine de la dénégation de responsabilité peuvent être résolues de façon satisfaisante sans mettre en péril les intérêts fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies ou de ses États Membres. Mais les arguments qui militent en faveur d'une action sont en réalité bien plus importants que cette première constatation. Aussi, avant d'esquisser à quoi pourrait ressembler une démarche responsable, il est essentiel de mettre en avant les raisons positives qui plaident fortement pour un changement urgent de politique.

⁴² Freedman, "UN immunity or impunity?", p. 248.

⁴³ Mike Steenson et Joseph Michael Saylor, "The legacy of the 9/11 Fund and the Minnesota I-35W bridge-collapse fund : creating a template for compensating victims of future mass-tort catastrophes", *William Mitchell Law Review*, vol. 35, n° 2 (2009), p. 524.

⁴⁴ "United States and France sign agreement to compensate Holocaust victims", *American Journal of International Law*, vol. 110, n° 1 (2016), p. 117.

⁴⁵ « Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires », (Ottawa, Fondation autochtone de guérison, 2010).

68. *Maintien de la paix.* Il s'agit d'un aspect de plus en plus crucial du rôle de l'ONU dans de nombreuses régions du monde. Les chances de réussite de ces opérations dépendent de plusieurs facteurs, mais avant tout de la légitimité, de la crédibilité et de la capacité de réaction. En Haïti, la réputation de la MINUSTAH a été gravement entachée par l'épidémie de choléra. Parallèlement, les États envisageant d'accueillir ou de fournir des contingents dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ont bien compris que l'Organisation n'était pas prête à assumer la responsabilité d'une conduite négligente ayant eu des conséquences désastreuses, alors même qu'elle a formellement été reconnue coupable par le monde scientifique et par l'opinion publique. Bien qu'il existe une grande différence entre les sévices sexuels et la négligence, dans le contexte d'Haïti, l'ONU pourrait tirer des enseignements importants de l'étude indépendante sur les violences sexuelles en République centrafricaine. Le rapport du groupe d'expert sur ce sujet avertissait que « quand la communauté internationale ne prête pas assistance aux victimes ou ne prend pas de mesures pour faire en sorte que les auteurs répondent de leurs actes », cela revient à trahir la confiance des victimes⁴⁶.

69. *L'état de droit.* Le Secrétaire général et le Vice-Secrétaire général ont fortement soutenu l'adoption par l'Assemblée générale de résolutions soulignant l'importance capitale du respect de l'état de droit. Toutefois, la position de l'Organisation en l'espèce met en péril l'état de droit et mine sa crédibilité en tant que défenseur de ce respect. En s'abstenant de toute avancée même minime tendant à reconnaître sa responsabilité et à indemniser les victimes, ou même pour expliquer les raisons de son refus, l'ONU reproduit les comportements qu'elle cherche à faire évoluer partout ailleurs. L'état de droit exige de l'Organisation qu'elle se conforme à ses obligations découlant d'un traité, y compris à celles prévues par l'accord sur le statut des forces, mais aussi aux droits fondamentaux par la fourniture d'un recours efficace à ceux qui ont été lésés par l'Organisation. L'état de droit exige également que l'Organisation agisse et réponde de façon cohérente à toutes les réclamations légitimes relevant du droit privé dont elle est saisie. L'ONU devrait adopter une conduite exemplaire en la matière.

70. *Droits de l'homme.* L'un des plus grands accomplissements de l'ONU en matière de droits de l'homme au cours des dernières années a fait suite à une crise similaire traversée par l'Organisation en raison de son rôle pendant les derniers mois de la guerre civile au Sri Lanka, en 2010. Pour répondre au concert de critiques visant l'ONU, le Secrétaire-général a d'abord institué le Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies à Sri Lanka, chargé d'évaluer si l'Organisation s'était acquittée de ses responsabilités en vue de prévenir et réprimer les violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Il a ensuite annoncé le lancement de l'initiative Les droits avant tout, « destinée à aider l'Organisation des Nations Unies à renforcer la cohérence de son action, fondée sur les trois piliers de sa mission que sont la paix et la sécurité, le développement humain et les droits de l'homme ». Comme l'avait remarqué le Vice-Secrétaire général, « l'initiative Les droits avant tout a pour but d'améliorer le fonctionnement du système de l'Organisation des Nations Unies et la manière dont son personnel travaille ». Pourtant, le refus de remédier aux violations des droits de l'homme qui

⁴⁶ Marie Deschamps, Hassan B. Jallow et Yasmin Sooka, *Lutter contre l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les soldats de la paix : 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* (2015).

se sont produites en Haïti du fait de l'épidémie de choléra contraste nettement avec les excellentes intentions de cette initiative⁴⁷. Si rien n'est fait, le message adressé par l'ONU est qu'elle applique une double logique, à savoir qu'elle peut presser les États Membres de respecter les droits de l'homme tout en réfutant toute responsabilité pour elle-même dans ce domaine, y compris dans une situation aussi flagrante que celle d'Haïti.

71. *Voie de recours.* Offrir des voies de recours face à des actes répréhensibles est une dimension essentielle de la loi relative à l'immunité, du droit international des droits de l'homme, de l'état de droit et du principe de responsabilité. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme admoneste régulièrement et à juste titre les États qui refusent de fournir un recours aux personnes dont les droits ont été violés, mais dans le cas d'Haïti, l'Organisation a refusé d'envisager quelque forme de recours qu'il serait raisonnablement possible de fournir. De même, dans le cadre de la justice transitionnelle, l'ONU demande systématiquement aux États de reconnaître les actes répréhensibles, de garantir des procédures efficaces pour que les victimes puissent faire valoir leurs droits et d'accorder les réparations nécessaires. Néanmoins, dans le cas d'Haïti, on assure aux victimes que les réparations utiles viendront de la mise en œuvre de toute une série de grands projets de développement. Parallèlement, et y compris dans le contexte de conflits armés, différents organismes de l'ONU ont exhorté les États à accorder des indemnisations pour les personnes tuées ou blessées, à titre gracieux ou autre, bien que l'obligation juridique de fournir une telle réparation ne soit pas contestée.

72. *Bureau du Secrétaire général.* Il est capital que l'intégrité du Bureau du Secrétaire général soit préservée. Le Secrétaire général actuel a rendu visite à des victimes du choléra en Haïti auxquelles il a exprimé sa peine, il a évoqué le devoir moral de l'Organisation et s'est déclaré extrêmement préoccupé par la situation. En revanche, il n'a en aucun cas envisagé les mesures qui devraient être prises si l'ONU devait abandonner sa position de dénégation de responsabilité. Vu de l'extérieur, mais aussi de l'avis de bien des membres de l'Organisation, la raison de ce refus semble fondée sur l'avis juridique du Bureau des affaires juridiques, qui a permis d'écarter toutes les autres considérations militant si fortement en faveur de la recherche d'une solution constructive et juste. Le pouvoir du droit, tel qu'interprété par le Bureau, l'a emporté sur l'état de droit.

73. Pour résumer, c'est la crédibilité générale de l'Organisation qui est en jeu, dans nombre de domaines. Sa position actuelle sur le choléra en Haïti est à l'opposé de celles qu'elle promeut si fermement dans d'autres domaines clefs. L'Organisation a énormément à gagner à revoir sa position, et beaucoup à perdre si elle s'obstine à ne pas la faire évoluer.

V. La nouvelle approche d'août 2016

74. Préalablement à sa mise au point définitive, une version préliminaire du présent projet a été transmis au Secrétaire général et à d'autres fonctionnaires concernés à des fins d'observations. À la grande surprise du Rapporteur spécial,

⁴⁷ Rosa Freedman et Nicolas Lemay-Hebert, "Jistis ak reparasyon pou tout victim kolera MINUSTAH' : the United Nations and the right to health in Haïti", *Leiden Journal of International Law*, vol. 28, n° 3 (2015), p. 507.

cette version préliminaire a été divulguée à la presse et publiée en intégralité dans le *New York Times*. Par la suite, le 19 août 2016, le Vice-Secrétaire général a fait parvenir une réponse au Rapporteur spécial, dans laquelle figuraient plusieurs éléments nouveaux très positifs. L'Organisation s'engageait notamment à adopter une « nouvelle approche » susceptible de « répondre à la plupart des préoccupations soulevées dans le [présent] rapport ». Son « objectif principal » serait d'apporter « une assistance et un appui matériels » aux victimes et à leurs familles, en sus des programmes existants. Ces mesures d'aide et leurs modalités d'exécution seraient élaborées dans le cadre « une démarche transparente » prévoyant des consultations avec les autorités haïtiennes, les États Membres et les victimes. L'Organisation s'engageait aussi à renforcer ses mesures de lutte contre l'épidémie. Ces propositions, dont chacune à son importance, indiquent que la nouvelle approche ira bien au-delà de la politique suivie actuellement, qu'elle sera transparente et permettra de mobiliser des ressources supplémentaires et d'indemniser les victimes.

75. Cette nouvelle approche demeure toutefois très incomplète. L'Organisation ne s'engage toujours pas à présenter d'excuses ou à reconnaître sa responsabilité. Elle redit encore ses « profonds regrets » et sa « responsabilité morale », ce qui n'apporte rien de nouveau. La « position juridique de l'Organisation », qui consiste à refuser d'admettre toute forme de responsabilité juridique, est réaffirmée intégralement. L'obligation de fournir un recours approprié n'est pas reconnue, les solutions devant être recherchées uniquement « par des voies politiques, diplomatiques ou autres ». En d'autres termes, l'Organisation recourt toujours aux mêmes arguties juridiques regrettables pour défendre ses seuls intérêts et se soustraire à toute forme de responsabilité juridique. Tant que la nouvelle approche ne s'accompagnera pas d'un réexamen de cette position, l'Organisation aura bien du mal à préserver sa crédibilité et son autorité morales et, cela va sans dire, juridiques.

76. En conclusion, cette nouvelle approche représente incontestablement un pas en avant, mais des questions difficiles restent sans réponse, notamment les suivantes :

a) Pourquoi l'Organisation ne peut-elle pas reconnaître, en sus de sa « responsabilité morale », sa « responsabilité juridique », laquelle est manifestement engagée au regard des faits tels qu'ils sont désormais connus ?

b) En l'absence d'éléments nouveaux, et dans l'hypothèse où l'Organisation ne présenterait pas d'excuses ou ne reconnaîtrait pas sa responsabilité juridique, pour quelles raisons les États Membres, qui ne se sont engagés à ce jour qu'à financer 18 % des fonds demandés, décideraient-ils d'apporter une contribution plus généreuse ?

77. Si l'Organisation ne procède pas, dans le cadre de cette nouvelle approche, à une révision de sa position juridique, s'imposera l'idée qu'elle ne reconnaîtra jamais à l'avenir sa responsabilité juridique, quels que soient les faits en cause. Ce sera là le dernier acte d'une parodie de justice.

VI. La voie à suivre

78. Un formalisme juridique stérile, associé à une incapacité d'envisager des solutions constructives, a conduit l'Organisation à nier toute responsabilité et à adopter une position contraire à la fois aux intérêts de la justice et aux siens.

79. Il existe aujourd'hui de solides arguments pour que l'Organisation présente des excuses et admette sa responsabilité. Premièrement, les doutes que l'on pouvait encore nourrir quant au rôle de l'Organisation dans l'introduction du choléra ont été levés définitivement. Plusieurs études scientifiques et des déclarations faites à la suite de la publication du rapport du Groupe indépendant d'experts, ainsi que les éclaircissements ultérieurs apportés par ces mêmes experts, ne permettent plus d'entretenir le moindre doute raisonnable à ce sujet, et l'Organisation doit prendre en compte cette réalité. Les données scientifiques ne permettent plus d'étayer une position qui, il y a quelques années encore, pouvait peut-être se justifier.

80. Deuxièmement, la position juridique actuelle a été définie il y a environ six ans et ne tient pas compte des enseignements majeurs qui ont été tirés de l'initiative Les droits avant tout et du rapport établi par le Groupe d'enquête indépendant sur les atteintes sexuelles commises en République centrafricaine.

81. Troisièmement, il existe aujourd'hui une volonté beaucoup plus forte d'accorder aux principes du droit toute l'importance qu'ils méritent, dans le cadre des politiques adoptées au sein même de l'Organisation, et cette volonté doit se traduire dans la réponse juridique à donner à l'épidémie de choléra en Haïti.

82. Si l'on ne saurait dans le cadre du présent rapport énoncer dans le détail les mesures qu'il reste à prendre pour remédier aux torts qui ont été causés, il est possible toutefois d'en esquisser les grandes lignes.

83. Avant toute chose, le Secrétaire général doit présenter des excuses au nom de l'Organisation et reconnaître la responsabilité de celle-ci.

84. L'Organisation doit admettre que les griefs relèvent du droit privé et, en conséquence, proposer une voie de recours appropriée, comme l'exige le droit. La nouvelle approche évoquée par le Vice-Secrétaire général pourrait jeter les bases de cette voie de recours.

85. Depuis août 2016, le Secrétaire général semble s'être rallié à l'idée que les projets de développement actuels ne sauraient tenir lieu d'indemnisation personnelle pour les victimes et leurs familles. Sa nouvelle proposition doit prévoir une indemnisation juste, prenant en compte les éléments évoqués ci-dessus.

86. Ainsi que l'a indiqué le Vice-Secrétaire général, la démarche qui sera adoptée devra traduire l'engagement pris récemment de consulter toutes les parties intéressées dans la plus grande transparence possible.

87. Cette démarche devra aussi permettre de poser les principes de la position qui sera adoptée à l'avenir par l'Organisation dans des cas semblables.

88. Les autorités haïtiennes, notamment le Gouvernement provisoire, doivent ne pas hésiter, contrairement aux gouvernements précédents, à exhorter la communauté internationale à veiller au respect des droits de l'homme des citoyens haïtiens.

89. Enfin, les États Membres ont un rôle absolument déterminant à jouer. Alors que le choléra a emporté plus de vies en Haïti que toute l'épidémie d'Ebola en Afrique, trop d'États ont jusqu'ici, à tort, estimé que le cas d'Haïti était trop complexe à résoudre. Les États qui fournissent une aide budgétaire importante aux opérations de maintien de la paix, en particulier les États-Unis d'Amérique, leur premier contributeur, doivent s'employer à promouvoir une solution à la crise qui respecte les droits des victimes et préserve au mieux les intérêts et la réputation de l'Organisation. Un échec causerait un préjudice irréparable à l'Organisation tout entière et ruinerait la confiance que le monde place en elle.
