

COLLOQUE INTERNATIONAL ET INTERDISCIPLINAIRE SUR LA SANTE MONDIALE ET LA SCIENCE

Le choléra en Haïti et le défi de rendre responsables *de jure* les Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Ricardo SEITENFUS¹

Avant-propos

Il ne peut exister de contraste plus frappant entre l'Organisation des Nations Unies détentrice du monopole de la force et du droit lorsque son Conseil de sécurité le décide et Haïti et son peuple.

D'un côté, l'organisation faïtière à l'échelle universelle chargée de promouvoir, construire et veiller au respect des droits de l'Homme et, de l'autre, des victimes civiles innocentes qui meurent par milliers en raison de l'action, de la négligence et de l'omission de cette même organisation.

Ensuite nous avons, d'un côté, des hauts fonctionnaires internationaux chargés des missions les plus nobles, c'est-à-dire maintenir la paix et la sécurité internationales, dotés de pouvoir, de prérogatives et d'immunités et, de l'autre, les personnes les plus misérables parmi les pauvres du pays le plus démuné des Amériques.

Enfin un Conseil de sécurité des Nations Unies, composé des plus grandes forces politiques, économiques et militaires de l'histoire de l'Humanité, doté de

¹ Représentant spécial de l'Organisation des États Américains (OEA) en Haïti (2009-2011), auteur entre autres livres, de *Les Nations Unies et le choléra en Haïti : coupables mais non responsables ?* et de *L'échec de l'aide internationale à Haïti : dilemmes et égarements*, tous les deux publiés par C3 Éditions. Ces livres sont disponibles également en anglais, espagnol et portugais.

l'imperium, c'est-à-dire la capacité matérielle et formelle d'imposer sa volonté à tout un chacun et un État faible – certains le considèrent comme un État failli – dépourvu des conditions minimales de souveraineté et incapable de répondre aux besoins les plus élémentaires de sa population.

Lorsque ces deux mondes se rencontrent dans le village de Meye dans le Département du Centre, en Haïti, débute une histoire remplie de douleurs, de morts, d'injustices et de mensonges.

Présentation

En provenance du Népal, 1075 militaires et 203 policiers arrivent en Haïti en septembre et octobre 2010, sous le drapeau de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre de l'Opération de maintien de la paix surnommée *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation de Haïti* (MINUSTAH). Malgré le fait qu'ils viennent d'une région où sévit une épidémie de choléra, aucun examen médical ne leur est proposé avant leur départ.

Jamais touché par le choléra dans son Histoire, Haïti et ses criardes conditions sanitaires est pourtant un terrain propice. Donc, ce que devrait arriver, arriva. Afin de se dédouaner, les NU adoptent la stratégie de l'autruche faite de déni, mensonges et manoeuvres de diversion. L'épidémie prend alors des dimensions d'une hécatombe, un véritable tsunami cholérique, qui tua 50.000 personnes et infecte autres 800.000.²

Les Nations Unies ne reconnaissent leur culpabilité, par le bout des lèvres, que le premier décembre 2016 lorsque son Secrétaire Général déclare:

² PIARROUX. Renaud et autres, «*Understanding the cholera epidemic, Haiti*». Emerg Infect Dis. 2011 Jul;17(7):1161-8 et PIARROUX, Renaud, *Choléra Haïti, 2010-2018: Histoire d'un désastre*, Paris, CNRS Éditions, 2019, 295 p.

« Au nom des Nations Unies, je tiens à dire très clairement : nous nous excusons auprès du peuple haïtien. Nous n'avons tout simplement pas fait assez en ce qui concerne l'épidémie de choléra et sa propagation en Haïti. Nous sommes profondément désolés pour notre rôle ».

La tardive reconnaissance se fait accompagner d'une précision importante : combien même les Nations Unies sont *coupables* par action ou omission, cette circonstance n'entraîne nullement leur responsabilité *juridique*. Uniquement une responsabilité *morale* car les agents, fonctionnaires et même les militaires déployés dans le cadre du Chapitre VII de sa Charte, sont tous protégés par *l'immunité*. Par conséquent, les militaires et policiers au service des Nations Unies sont les seuls combattants qui ne sont pas tenus au respect des Lois de la Guerre (Conventions de Genève).

Il est possible extraire au moins deux leçons du désastre sanitaire et politique né de l'irruption du choléra en Haïti en octobre 2010. La première est que l'épidémie déclarée vaincue en 2019, salué avec pompe et de déclarations de auto-congratulations, réapparaît trois années plus tard, en octobre 2022. Donc, une fois devenue client du choléra, une société ne se libère qu'en cas de changement profonds. Promis, ceux-ci ne sont pas arrivés.

La deuxième est au centre de cet article. L'ONU est à l'origine du choléra en Haïti et aux yeux de l'Histoire, « coupable ». Donc, il fallait s'attendre qu'elle prenne ses responsabilités. Or, il n'en fût rien !

Comment est-il possible que lorsqu'on est responsable par action, omission ou négligence, de la mort de dizaines de milliers de personnes et de l'infection des centaines de milliers sans pour autant subir aucune conséquence juridique, sans être obligé a rendre des comptes et finalement passer entre les gouttes ? Est-elle l'Organisation des Nations Unies au-dessus de la loi internationale ?

Les Nations Unies sont-elles au-dessus du Droit ?

Malgré la construction d'un impressionnant ensemble de règles coutumières et conventionnelles afin de doter la guerre d'un minimum d'instruments de contrôle aucun de ces dispositifs ne sont imposables aux Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La raison avancée est simpliste : comme les NU n'ont jamais adhéré à ces instruments les militaires à son service ne sont pas tenus de les respecter. Ce sont les seuls combattants dont la totale et absolue immunité est garantie. Cette aberration est la conséquence de la toute-puissance de l'organe responsable de maintenir la paix entre les nations à savoir : le Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'article 24 de la Charte de San Francisco dispose sur les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité. Son premier paragraphe est libellé de la façon suivante :

*« Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité **agit en leur nom** ».*³

Pour la première fois dans l'histoire de l'Humanité, les groupements humains organisés politiquement renoncent collectivement à faire usage de la force dans leurs relations mutuelles, sauf en circonstances précises et de façon limitée lesquelles sont prévues par la Charte des NU comme, par exemple, la légitime défense.

³ Souligné par nous. Il faut noter que l'article suivant (25) indique que « les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

Avec la naissance des Nations Unies, la renonciation générale à la guerre est accompagnée par le transfert de responsabilité et de pouvoirs en ce qui touche au maintien de la paix et de la sécurité internationales, de l'ensemble des États membres des NU vers le Conseil de sécurité. Par conséquent, le CSNU dispose de la *capacité matérielle* d'imposer sa volonté, c'est-à-dire le *dominium*, mais également la *capacité légale* ce qui équivaut, de manière inédite dans l'histoire mondiale, à l'*imperium*.

Étant donné que la fonction du maintien de la paix est une prérogative de puissance publique, la délégation de pouvoirs des États membres au CSNU est, en définitive, une délégation de souveraineté. Pourtant, par le biais de la Charte de San Francisco, le CSNU arrache à tous les États de la planète leur droit fondateur le plus important à savoir, celui de faire la guerre et de signer la paix.

Le maintien de la paix étant la fonction principale du CSNU, tous les autres organismes des NU, comme l'AGNU, doivent se soumettre. La primauté fonctionnelle du CSNU est soulignée par l'article 12 (par. 1) de la Charte lorsqu'elle fait obligation à l'AGNU de s'abstenir de faire de recommandations sur une affaire dont est saisie le Conseil. Ce monopole s'étend vers toutes les organisations spécialisées du système des Nations Unies.⁴

Il va de même de toutes les autres organisations ou tous les arrangements régionaux. Le chapitre VIII de la Charte fournit la base constitutionnelle pour la participation des organisations régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le CSNU porte la principale responsabilité. Néanmoins, ils doivent le faire sous la conduite et contrôle du CSNU et soumettre ses décisions

⁴Ainsi, par exemple, selon l'article VIII de l'Accords signé en 1946 avec l'UNESCO, est prévu que celle-ci doit fournir « assistance que le Conseil de sécurité pourrait demander, y compris l'assistance destinée à permettre l'application des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ».

à celui-ci qui a le dernier mot.⁵

Étant donné ses élastiques pouvoirs, il faut s'interroger sur les conditions de contrôle de la légalité des actes et actions du CSNU. Combien même les plus célèbres juristes soulignent que le « Conseil a l'obligation absolue de respecter le *jus cogens* et la Charte des Nations Unies », ils reconnaissent que « ce sont les limites, et les seules limites, à son action. Pour le reste, il bénéficie d'un pouvoir d'appréciation qui ne peut faire l'objet d'aucun contrôle ».⁶

Même si le CSNU « *n'est pas placé au-dessus du Droit et ne bénéficie nullement d'un pouvoir absolu, l'exercice de ses compétences est "discretionnaire" un peu au sens que ses compétences sont bornées par le Droit, mais par un droit suffisamment lâche et flexible pour ne pas entraver son action pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont il a la responsabilité principale, et qui constitue encore, cinquante ans après l'adoption de la Charte, un objectif toujours trop lointain et constamment remis en cause* ».⁷

Par ailleurs, dans une célèbre décision, la Cour internationale de justice (CIJ) a estimé qu'« il est évident que la Cour n'a pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies dont il s'agit ».⁸ Or, rien n'aurait dû empêcher le principal organe judiciaire des NU de contrôler la conformité au Droit des résolutions de ses

⁵L'Article 52 prévoit la participation d'accords ou d'organismes régionaux dans le règlement pacifique des différends ; l'Article 53 permet à ces accords de prendre des mesures coercitives, mais seulement avec l'autorisation explicite du CSNU. L'Article 53 crée un mécanisme qui permet au Conseil d'utiliser les arrangements régionaux pour l'application de ses mesures coercitives. L'Article 54 prévoit que les accords ou organismes régionaux doivent tenir informé le Conseil, en tout temps, de leurs activités relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

⁶ Alain Pellet, in <http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/02/PELLET-1995-peut-on-et-doit-on-controler-les-actions-du-CS.pdf>

⁷ Ibidem.

⁸ Avis consultatif. 21 juin 1971. *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*.

pairs, CSNU compris.

Néanmoins il reste qu'un tel contrôle ne peut être qu'aléatoire et limité. Il est aléatoire « car, sauf à imaginer un droit d'auto-saisine de la Cour qui bouleverserait complètement l'équilibre institutionnel des NU et ferait d'elle son organe suprême, un tel contrôle ne peut s'exercer que si elle est saisie ; et ceci dépend, en matière consultative, du bon vouloir soit du Conseil lui-même, soit de l'AGNU, soit, dans les cas plus exceptionnels mais pas complètement impossibles à imaginer, d'autres organes ou institutions. Et, au contentieux, de la volonté conjointe d'États Parties à un différend pour le règlement duquel l'appréciation de la validité d'une ou plusieurs résolutions du Conseil de sécurité serait nécessaire. Au surplus, la portée d'un tel contrôle est, en tout état de cause, limitée, soit par la valeur consultative des avis, soit par le principe de l'autorité relative de la chose jugée rappelé à l'article 59 du Statut, même si dans les deux cas, l'influence d'un prononcé judiciaire serait évidemment très grande ».⁹

Il n'empêche que la CIJ a défini dans son Avis consultatif du 11 avril 1949 (*Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, affaire Comte Folke Bernadotte)¹⁰ que :

« L'Organisation [des Nations Unies] est une personne internationale. Ceci n'équivaut pas à dire que l'Organisation soit un État, ce qu'elle n'est

⁹Alain Pellet, op. Cit.

¹⁰ International Court of Justice [ICJ]. 1949. *Mémoires, Plaidoiries et Documents: Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*. Disponible au: <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/4> et <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/11705.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22bernadotte%22>.

Le 17 septembre 1948, le comte suédois Folke Bernadotte, médiateur de l'ONU pour la Palestine traverse Jérusalem, accompagné dans sa voiture par le colonel français André Sérot, chef des observateurs de l'ONU pour la ville. Sérot tient à remercier Bernadotte d'avoir sauvé en 1945 son épouse du camp de concentration de Ravensbrück. Quatre assaillants en uniforme de l'armée israélienne interceptent le véhicule, dans le secteur de Jérusalem contrôlé par Israël, et mitraillent Bernadotte et Sérot, tués sur le coup. Voir <http://filiu.blog.lemonde.fr/2018/10/14/lassassinat-par-israel-du-mediateur-de-lonu-en-palestine/>

certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un État. Encore moins cela équivaut-il à dire que l'Organisation soit un "super-État", quel que soit le sens de cette expression. Cela n'implique même pas que tous les droits et devoirs de l'Organisation doivent se trouver sur le plan international, pas plus que tous les droits et devoirs d'un État ne doivent s'y trouver placés. Cela signifie que l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et des devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale ».

Partant de là, l'ONU peut exercer sa légitimité active comme elle l'a fait dans l'Affaire Bernadotte. De cette reconnaissance, les Nations Unies peuvent demander le respect de ses droits, mais elle pourra être demandée au cas où elle ne remplit pas ses obligations ou violerait des droits d'autrui. Donc, elle peut demander, mais elle peut aussi être l'objet de la dénonciation (légitimité passive) dans le cas de ses actions et omissions.

Il est donc évident que, pour être un sujet de droit international, doté de personnalité juridique internationale, l'ONU peut être titulaire de droits et de devoirs au niveau international et, par conséquent, elle peut demander à cause du dommage subi en raison d'un fait international illicite et qu'elle pourrait également être poursuivie pour la responsabilité découlant d'un fait internationalement illicite à elle imputable.

L'ONU jouit de prérogatives d'immunité de juridiction reconnues par la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* (Convention de Londres, approuvée par l'Assemblée générale le 13 février 1946).

L'article 2 de la Convention de Londres prévoit :

« L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il

est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution ».

Dans l'article 5, § 20 sur les privilèges et immunités des fonctionnaires des Nations Unies, il est indiqué que :

« [...]ces privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leurs avantages personnels. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. À l'égard du Secrétaire général, le Conseil de Sécurité a qualité pour prononcer la levée des immunités ».

Outre la question du respect des normes internationales en matière de droits de l'Homme par les forces de paix onusiennes, il faut également attirer l'attention sur l'objectif des immunités des organisations internationales et de leur personnel. De manière générale, des théories diverses ont été invoquées à l'appui des privilèges et immunités des organisations internationales et de leur personnel : représentativité, extraterritorialité, "courtoisie"... Il semble à présent que, tout comme pour les représentants officiels nationaux, les origines des immunités des organisations internationales et de leur personnel sont fonctionnelles : ils leur sont uniquement octroyés en vue de l'accomplissement de leurs objectifs et fonctions et seront limités aux nécessités de ces fonctions.

Par conséquent, les agents des NU disposent uniquement d'une immunité « fonctionnelle » qui peut être suspendue, si l'Organisation ainsi le décide. Cette mesure aurait pu permettre de poursuivre en justice les responsables, par action ou par omission, de l'introduction et de la dissémination du choléra en Haïti.

Par ailleurs il faut souligner que la Convention de Londres fût adoptée en 1946, donc, avant la première Opération de paix des Nations Unies (1948) et elle n'avait comme objectif que la protection à ses fonctionnaires civils et à ses

activités diplomatiques et de représentation. Elle ne devrait pas toucher aux éventuelles actions militaires des Nations unies car celles-ci n'existaient à l'époque.

Avec la signature de l' *Accord concernant le statut de l'opération des Nations Unies en Haïti* – ainsi que tous les autres accords similaires signés dans le cadre de ses OP – les Nations Unies transposent allègrement les dispositifs d'une protection diplomatique indispensable offerte à des fonctionnaires civils vers des hommes en armes (le concept opérationnel de *peacekeeping*) au service du CSNU. Donc, une large protection diplomatique est accordée à des combattants utilisant des armes offensives.

La Charte de San Francisco n'a pas prévu la possibilité d'opérations de maintien de la paix. Tout au plus, deux hypothèses s'affrontaient pendant les travaux préliminaires pour la rédaction des termes qui devraient maintenir la paix et la sécurité dans le monde. D'un côté, la possibilité que l'ONU dispose de façon permanente des forces armées. De l'autre — celle qui a été retenue par l'article 43 — « tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationale, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

Signes avant-coureurs de la *Guerre froide*, il ne fut pas possible d'arrêter les modalités juridiques pour la conclusion des accords spéciaux prévus par l'article 43. Leur absence met en cause un des fondements de la nouvelle organisation, à savoir le principe de la sécurité collective. D'autant que les deux Grands créent deux alliances (Traité de l'Atlantique Nord et Pacte de Varsovie)

lesquelles s'affrontent dans le CSNU, transformé en arène supplémentaire de leurs combats.¹¹

Sans pouvoir utiliser l'article 43, les Nations Unies mettent sur pied les opérations de maintien de la paix en combinant les articles 29¹² et 41¹³ de la Charte afin de créer des organes subsidiaires. Par conséquent, « la création d'opérations de maintien de la paix constitue une interprétation unique et extrêmement dynamique de la théorie des compétences implicites ».¹⁴

Selon la lettre de la Charte de San Francisco, le CSNU jouit des pouvoirs spécifiques. Néanmoins, les interprétations de l'esprit de la Charte et de la victoire de la thèse des *pouvoirs implicites* nécessaires à remplir sa lourde

¹¹ Profitant de l'absence de l'Union Soviétique du Conseil de sécurité, les États-Unis ont réussi faire approuver la Résolution S/RES/84, du 7 juillet 1950, laquelle, sur la base de l'article 43, recommande aux États membres de placer des forces destinées à défendre contre l'agression la Corée du Sud "à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des Nations Unies". Il faut noter qu'il s'agit d'une simple recommandation. D'autre part, la résolution dite "Union pour le maintien de la paix" votée par l'Assemblée générale en raison de la paralysie du Conseil par le veto amène à une dénaturation de l'article 43. Ces situations ne se renouvelleront pas et l'article 43 tombera en désuétude.

¹² "Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions".

¹³ "Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et d'autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques".

¹⁴ ZASOVA, Svetlana, *Le cadre juridique des Casques bleus*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2014, p. 29. La multiplication des opérations de maintien de la paix des Nations Unies depuis le début des années 1990 s'est accompagnée d'une diversification de leurs activités. Aux opérations de maintien de la paix *stricto sensu* s'ajoutent à présent des opérations de rétablissement de la paix, dans le cadre desquels le recours à la force a acquis une place fondamentale. Comparé à la diversité des missions confiées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le statut de leurs agents est quant à lui globalement resté homogène, présentant dès lors des ambiguïtés. En puisant dans la pratique des Nations Unies et dans les jurisprudences nationales et internationales, l'auteur se propose d'analyser le cadre juridique de l'action des agents du maintien de la paix des Nations Unies sous un angle prospectif. Cette étude propose ainsi l'adoption de réformes au sein du système onusien, et étudie les jurisprudences nationales et internationales en ayant à l'esprit la nécessaire conciliation entre les impératifs du maintien de la paix et le respect des droits de l'Homme.

responsabilité font en sorte que, dès janvier 1947, le Secrétaire général des NU reconnaît au CSNU «des pouvoirs généraux», c'est-à-dire des pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux mentionnés dans le paragraphe 2 de l'article 24.

Cette interprétation est confirmée par l'Avis consultatif de la CIJ du 21 juin 1971, où la Cour estime que « la mention des pouvoirs spécifiques n'exclut pas l'existence des pouvoirs généraux destinés à lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités ».

En plus d'étendues, les pouvoirs du CSNU sont également exorbitants, car ils sont à la fois discrétionnaires et autoritaires. Deux traits « qui sont en principe loin de caractériser le pouvoir conféré aux organisations internationales. La nature discrétionnaire du pouvoir du CSNU ne fait aucun doute. C'est à lui seul que revient d'une manière générale l'interprétation de la Charte ».¹⁵ En particulier, le CSNU dispose de totale liberté pour apprécier ou qualifier les situations selon le chapitre VII et, le cas échéant, déclencher des sanctions économiques et (ou) militaires ou les deux.

Dès lors sont battus en brèche des principes tels la coopération internationale, le non-recours à la force, la souveraineté, l'égalité entre les États et la non-ingérence. Tous ces principes sont subordonnés à la tâche de maintien de la paix dévolue de façon exclusive au CSNU. Même l'absence de guerre ou de conflit peut être interprétée par le Conseil comme une situation de menace à la paix et, par conséquent, déclencher son action. Donc, il pourra agir également de façon préventive.

L'organisation des relations internationales, dans laquelle les NU jouent un rôle essentiel, présente une profonde anémie. Pour sortir de l'impasse, une fois finie la période de la *Guerre froide*, le CSNU a décidé de créer de nouveaux

¹⁵ René Degni-Segui, *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Economica, Paris 1991, 2^e édition, p. 460.

mécanismes d'intervention. C'est l'épanouissement des Opérations de maintien de la paix (OP).

Au-delà de la fin de la *Guerre froide*, les Opérations de maintien de la paix des Nations Unies connaissent un essor fulgurant en raison d'une nouvelle approche du CSNU sur ses attributions. En effet, à côté de ses tâches traditionnelles — la paix physique — contenues dans la Charte, et qui font partie d'une *première génération* des OP, le Conseil de sécurité en a créé une liste supplémentaire de menaces à la paix.¹⁶ Naissent ainsi les OP de deuxième et troisième générations. Le 31 janvier 1992, le CSNU déclare que « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces, de nature non militaire, à la paix et à la sécurité internationales trouvent leurs sources dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique ».

Le Secrétaire général des NU, l'égyptien Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) approfondira cette idée construisant le fameux triptyque « *paix + démocratie + développement durable* », en mettant en exergue les relations de cause à effet entre eux :

« *Aucune paix ne peut être durablement maintenue sans démocratie puisque son absence est source de tensions. Or, une démocratie ne peut être pérenne qu'avec un développement durable. Et, ce dernier ne peut se réaliser que dans un cadre pacifique... Et ainsi de suite. Désormais, l'action en vue de maintenir la paix doit avancer sur ces trois fronts* ».¹⁷

¹⁶ Ceci grâce à l'article 39 de la Charte ainsi rédigé : « le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

¹⁷ Mehdi Hamdi. *Les opérations de consolidation de la paix*. Droit. Université d'Angers, 2009.

Apparaissent, donc, les OP *multifonctionnelles* dont le cas d'Haïti est exemplaire. Désormais le concept de *paix élargie* prévaudra faisant en sorte que les OP soient plus complexes, plus étendues, plus longues et plus ambitieuses. Pour mener à bien ses nouvelles tâches, le CSNU fait appel aux institutions spécialisées telles que la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), entre autres, afin de poursuivre des objectifs de développement durable et de démocratisation.

De l'étriqué et sinueux sentier originaire des OP, on bifurque vers une large et souple avenue où toutes les possibilités d'intervention du CSNU lui sont offertes. D'autant que la simple thèse du droit d'ingérence humanitaire, repoussé par le Groupe des 77 en 1990, ressurgit comme norme de Droit international en 2005.

Le parcours des OP : de l'hésitation à la mainmise sur l'ensemble du système des Nations Unies

Par la Résolution 50 (29 mai 1948) du Conseil de sécurité fut créée une première mission chargée de surveiller l'application de l'Armistice signé entre Israël et ses voisins (Égypte, Liban, Jordanie et Syrie). Naît ainsi, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST).

En 1951 voit le jour l'UNMOGIP (Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan). Encore actives de nos jours, ces deux missions chargées d'observation et de surveillance sont composées de quelques centaines de personnes dotées uniquement d'armes de poing pour leur défense personnelle.

La première opération de maintien de la paix à proprement parler apparaît en 1956 lors de la crise de Suez. Cette Force d'Urgence des Nations Unies

(FONU I) devrait assurer et superviser la cessation des hostilités, y compris le retrait des forces armées britanniques, françaises et israéliennes du territoire égyptien. Après leur retrait, elle s'interpose entre les forces égyptiennes et israéliennes. Comme prélude à la Guerre des Six Jours, en mai 1967, l'Égypte a obligé la FUNU I à se retirer.

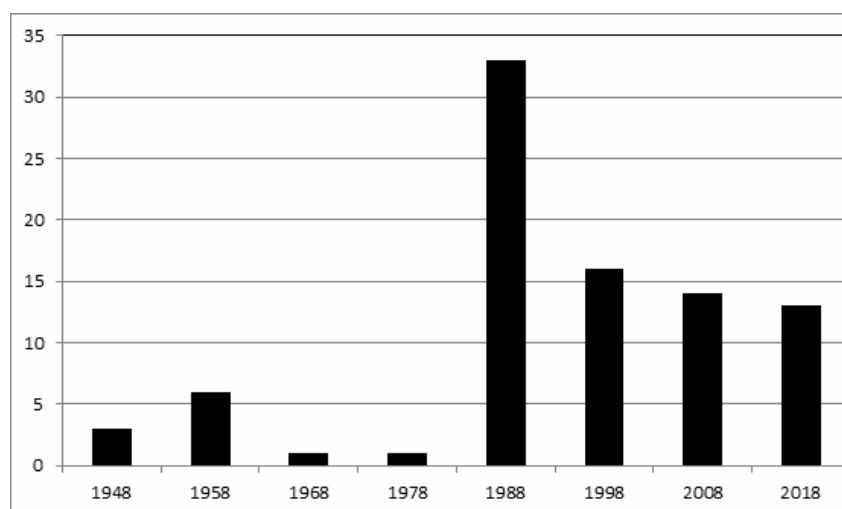
Le 14 juillet 1960 fut créée l'ONUC (Organisations des Nations Unies au Congo) afin d'intervenir dans la guerre civile du Congo où elle subit de lourdes pertes, dont celle du SGNU, le suédois Dag Hammarskjöld.

D'autres opérations de maintien de la paix suivront en Nouvelle-Guinée (UNSF, 1962), au Yémen (UNYOM, 1963) et en République dominicaine (DOMREP, 1965). À côté de ces opérations de courte durée et d'envergure relativement limitée, d'autres, plus longues, voient le jour comme celles à Chypre (UNFICIP, 1964) et au Moyen-Orient (FONU II 1967, FNUOD 1974 et FINUL 1978).

En 1988, les Casques bleus reçoivent le prix Nobel de la paix. Le Comité fait valoir que « par leurs efforts, les forces de maintien de la paix ont beaucoup contribué à la réalisation de l'un des buts fondamentaux de l'ONU ». Ensuite le Comité du Nobel devinant l'extraordinaire développement des opérations de paix à partir de la fin de la *Guerre froide*, souligne que les Nations Unies est « amenée à jouer un rôle central dans les affaires mondiales ».

En effet, les opérations de maintien de la paix vont se multiplier à partir de 1989 comme bien le démontre le tableau ci-dessous. Ces activités, jusqu'alors marginales, deviennent le cœur du système de prévention et de solution des conflits.

Évolution du nombre d'opérations de maintien de la paix des NU (1948 - 2022)



Source: Tableau préparé par l'auteur d'après des données officielles du DPKO¹⁸

Haïti devient client assidu du DPKO à partir de septembre 1993. Pas moins de six opérations de maintien de la paix sont menées au pays. Les voici :

<u>United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH)</u>	Oct 2017 - Oct 2019
<u>United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)</u>	Jun 2004 - Oct 2017
<u>United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH)</u>	Nov 1997 - Mar 2000
<u>United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH)</u>	Jul 1997 - Nov 1997
<u>United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)</u>	Jun 1996 - Jul 1997
<u>United Nations Mission in Haiti (UNMIH)</u>	Sep 1993 – Jun 1996

La reconnaissance juridique de l'existence des Opérations de Paix des Nations Unies est établie en 1962 par le biais d'un Avis consultatif de la CIJ.

La question de *certaines dépenses des Nations Unies* avait été posée à la CIJ par une résolution adoptée par l'AGNU le 20 décembre 1961. Par 9 voix contre 5, la Cour a déclaré que les dépenses autorisées par certaines résolutions de l'Assemblée générale énumérées dans la demande d'avis relative aux opérations de maintien de la Paix des Nations Unies au Congo et au Moyen-Orient, entreprises en exécution de résolutions du Conseil de sécurité et de

l'Assemblée générale, étaient des « dépenses de l'organisation » au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies.

*« Ayant ainsi souligné, d'une part, que le texte du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte pouvait amener à conclure que les dépenses de l'Organisation sont les sommes payées pour couvrir les frais relatifs à la réalisation des buts de l'organisation ; et, d'autre part, que de l'examen des résolutions autorisant les dépenses mentionnées dans la requête d'avis consultatif se dégage la constatation que ces dépenses avaient été faites à cette fin ; ayant enfin analysé et trouvé mal fondés les arguments avancés contre la conclusion que les dépenses en question devaient être considérées comme des dépenses de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies, la Cour arrive à la conclusion qu'elle doit répondre par l'affirmative à la question posée par l'Assemblée générale ».*¹⁹

Par conséquent, l'interprétation de la CIJ sur la légalité des dépenses provoquées par les Opérations de maintien de la Paix des Nations Unies débouche, en toute logique, sur la reconnaissance de leur existence juridique et non uniquement factuelle.

On pourrait s'attendre, dès lors, à voir naître dans le sillage de cette reconnaissance juridique et de la multiplication des OP — surtout à partir des OP de deuxième et troisième générations — l'apparition d'un croissant arsenal légal et doctrinaire afin d'encadrer ces nouvelles activités des Nations Unies.

Or, il n'en fut rien. En effet, le plus frappant dans le parcours historique des Opérations de maintien de la Paix des Nations Unies consiste dans le saisissant décalage entre sa richesse opérationnelle et sa misère juridique.

Voyons trois exemples illustratifs du dénuement légal des OP.

¹⁸ Department of Peacekeeping Operations (DPKO)

¹⁹ Consultez <https://www.icj-cij.org/files/case-related/49/5260.pdf>

D'abord, il faut souligner la confusion sciemment entretenue sur les normes juridiques autour des OP. Selon la principale spécialiste juridique des Opérations de maintien de la Paix des NU, il existe un « manque de coordination certain [des OP, auquel] s'ajoute un défaut de respect des normes de droit international et des droits de l'Homme ». Elle se demande si « l'aspect chaotique des normes guidant l'action des forces de paix est-il dès lors une fatalité ? Le caractère flou des compétences dominantes et l'aspect circonstancié des privilèges et immunités semblent le laisser penser. Une reprise en main ferme de la question par le Secrétariat des Nations Unies semble être l'unique issue possible ».²⁰

Malheureusement, ce sont des vœux pieux. Pour les responsables des Opérations de Paix, à commencer par tous les Secrétariats qui se sont succédé à la tête des NU, sans exception, le Droit est considéré comme étant un carcan encombrant, nuisible et néfaste, rendant impossible leur mission.

Ensuite, les OP n'ont à leur disposition qu'un simple *Guideline* de méthodes et de principes qui est provisoire depuis mai 2002.²¹ Par ailleurs, le deuxième et dernier document n'est qu'une simple feuille de papier servant de guide aux militaires en opération sur les *Règles d'engagement* armé.

Enfin, troisième exemple, les principes sur la responsabilité des Opérations de maintien de la Paix des Nations Unies auraient pu être définis en deux moments cruciaux. Or, leurs dirigeants ont préféré soit l'empêcher (1) soit chérir le non-dit (2).

Ainsi, le premier moment est celui de la création de la Cour pénale internationale (CPI) à travers l'adoption du Statut de Rome en juillet 1998 –

²⁰ ZASOVA, Svetlana, Cohérence des normes guidant l'action des forces de paix internationales. In <http://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/Zasova.pdf>

²¹ DPKO UN, *Guidelines for the Development of Rules of Engagement for UN Peacekeeping Operations*. UN DOC MD/FHS/0220.0001.

entré en vigueur en juillet 2002 après la ratification de 60 États – quand le CSNU exige et obtient des pouvoirs exorbitants. D’une part, il peut saisir la CPI et, d’autre part, en suspendre, voire en bloquer son activité. Ce pouvoir extraordinaire permet l’introduction d’un acteur politique dans une procédure juridictionnelle. Il est le produit d’un compromis qui a permis aux pays qui souhaitaient une cour subordonnée au CSNU (notamment les États-Unis, la Russie et la Chine) d’obtenir satisfaction.

Inassouvi, outre le pouvoir de saisine de la CPI, le CSNU a obtenu celui d’empêcher ou de suspendre toute enquête ou poursuite à l’égard d’une situation particulière. Ce pouvoir immodéré doit aussi être exercé en ce qui concerne les Opérations de maintien de la Paix au moyen de la Résolution 1422 adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des NU. Cette résolution a été adoptée sous la menace que les États-Unis se désistent des missions de maintien de la paix en cours ou exercent leur pouvoir de veto pour de nouvelles missions. Voici sa rédaction :

« Prenant acte de l’entrée en vigueur, le 1er juillet 2002, du Statut de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998 (le Statut de Rome), soulignant l’importance que revêtent les opérations des Nations Unies pour la paix et la sécurité internationales,

notant que tous les États ne sont pas parties au Statut de Rome,

notant que les États Parties au Statut de Rome ont choisi d’accepter la compétence de la Cour conformément au Statut et en particulier au principe de complémentarité,

notant que les États qui ne sont pas Parties au Statut de Rome continueront de s’acquitter de leurs responsabilités devant leurs juridictions nationales en ce qui concerne les crimes internationaux,

considérant que les opérations établies ou autorisées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ont pour mission de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales,

considérant en outre qu'il est dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales de faire en sorte que les États membres soient en mesure de concourir aux opérations décidées ou autorisées par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. demande, conformément à l'article 16 du Statut de Rome, que, s'il survenait une affaire concernant des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels d'un État contributeur qui n'est pas Partie au Statut de Rome à raison d'actes ou d'omissions liés à des opérations établies ou autorisées par l'Organisation des Nations Unies, la Cour pénale internationale, pendant une période de 12 mois commençant le 1er juillet 2002, n'engage ni ne mène aucune enquête ou aucune poursuite, sauf si le Conseil de sécurité en décide autrement ;

2. Exprime l'intention de renouveler, dans les mêmes conditions, aussi longtemps que cela sera nécessaire la demande visée au paragraphe 1, le 1er juillet de chaque année, pour une nouvelle période de 12 mois ;

3. Décide que les États membres ne prendront aucune mesure qui ne soit pas conforme à la demande visée au paragraphe 1 et à leurs obligations internationales ;

4. Décide de rester saisi de la question.²²

Même s'il est limité en principe à une période de douze mois, ce délai étant renouvelable de façon automatique, on peut conclure que le Conseil bloque définitivement toute possibilité de poursuites devant la CPI des éventuels crimes

²² Résolution 1422 (2002) Adoptée par le CSNU à sa 4572e séance, le 12 juillet 2002 [https://undocs.org/fr/S/RES/1422\(2002\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1422(2002))

commis lors des Opérations de Maintien de la Paix. Ainsi, le CSNU utilise son pouvoir discrétionnaire de manière arbitraire, car « il a exempté de poursuites devant la CPI une catégorie de personnes (les ressortissants des États non Parties au Statut de Rome) dans certaines situations générales (les missions de maintien de la paix) *pour tous les actes ou (d') omissions liés à des opérations établies ou autorisées par les Nations Unies* ».²³

La légalité et la légitimité de cette résolution ont été largement critiquées, « aussi bien par des États que par la doctrine, non seulement parce que le Conseil a dépassé ses pouvoirs, mais aussi parce qu'il a violé le prescrit des conventions de Genève de 1949 qui obligent à réprimer les auteurs des infractions graves qu'elles établissent ».²⁴

Le deuxième moment arrive lorsque le CSNU fait la sourde oreille et préfère le non-dit quand le Brésil propose, lors de la 66^e AGNU en septembre 2011, un débat sur la protection des civils lors des conflits armés. Dilma Rouseff souligne que :

*« Le monde souffre aujourd'hui les douloureuses conséquences des interventions qui ont aggravé les conflits, rendant possible le terrorisme là où il n'existait pas, ouvrant des nouveaux cycles de violence, faisant multiplier le nombre des victimes civiles. On parle beaucoup de la responsabilité de protéger ; **on parle très peu de la responsabilité lorsque l'on protège (RwP)**. Ce sont des concepts qu'il faut que l'on fasse murir ensemble ».*²⁵

²³https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/RQDI_25-2_2_Cesoni-Scalia.pdf.

²⁴https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/RQDI_25-2_2_Cesoni-Scalia.pdf. “Si le Statut de Rome permet au Conseil d’empêcher la CPI d’intervenir dans une situation particulière par une enquête ou des poursuites, cela ne peut pas inclure le pouvoir d’assurer l’impunité devant la Cour à une partie seulement des individus pouvant être impliqués dans une telle situation... Une telle immunité partielle introduit, en effet, une inégalité de traitement flagrante entre nationaux de différents pays”.

²⁵<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>

Le ministre brésilien des Affaires étrangères à l'époque, Antonio Patriota, est allé encore plus loin dans les détails sur la responsabilité des OP des Nations Unies :

*« Comme les NU peuvent autoriser l'emploi de la force, elle a également l'obligation de prendre conscience des risques de son action et créer des mécanismes qui puissent fournir une évaluation objective et détaillée des ces risques, ainsi comment éviter des dommages aux civils. Notre point de départ doit reposer sur le principe “primum non nocere” que les médecins connaissent bien. D'abord ne pas provoquer des dommages — ceci doit être la devise de ceux qui sont chargés de la protection des civils. **Aussi, il serait malheureux et inacceptable, au cas où une mission sous la conduite des Nations Unies avec l'objectif de protéger les civils provoquerait plus des dommages que ceux qui ont justifié sa mise sur pied** ».*²⁶ C'est, sans l'ombre d'un doute, le cas de la MINUSTAH.

Comme il fallait s'attendre, à part une séance informelle d'échanges de points de vue, le CSNU n'a donné aucune suite à la proposition brésilienne.

Après les balbutiements dus à la *Guerre froide*, les opérations de paix connaissent un essor considérable pendant les trois dernières décennies. Néanmoins cet activisme se fait en absence d'un cadre formel contraignant.

Nous constatons que sur le plan international, les recours contre l'ONU ne sont prévus que dans le cas où les victimes du préjudice seraient des États ou des OI, c'est-à-dire des sujets du droit international. Ainsi, il n'existe apparemment aucun recours pour un individu ou une personne morale en cas de dommages

²⁶ Souligné par nous. Voir <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>

causés par une OI, sauf si le système institutionnel de l'organisation en prévoit la possibilité.²⁷

Les membres militaires des opérations de maintien de la paix, quant à eux, «sont soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants pour toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre dans le [pays/territoire hôte]».²⁸ Ce sera donc aux pays contributeurs de troupes d'engager des poursuites pénales contre leur ressortissant.²⁹

Le contingent militaire engagé dans une OP est soumis au droit de l'État d'envoi en fonction de la « loi du drapeau », cet État « conservant également un privilège de juridiction »,³⁰ donc, les NU défendent la thèse saugrenue selon laquelle les militaires envoyés en mission de paix sont des « agents doubles », car rattachés au droit de leur État d'origine tout en étant au service des Nations Unies. Or, la logique et la doctrine écartent cette double appartenance, car ils sont, en fait et en droit, au service des NU.³¹

La responsabilité légale des Nations Unies

La responsabilité est au cœur du droit international. Elle peut être considérée, comme le fait Paul Reuter, comme étant « la Constitution de la Communauté internationale ». Elle a une fonction centrale dans tout système juridique. Selon la CIJ, la responsabilité est le « corollaire nécessaire du Droit ». Donc, en son absence, il n'y a pas de système juridique puisque chaque ordre

²⁷ www.memoireonline.com/11/13/8015/m_La-responsabilite-des-organisations-internationales-pour-dommages-causes-aux-populations-civiles49.html

²⁸ Modèle d'accord sur le statut des forces des NU.

²⁹ <https://archipel.uqam.ca/11290/1/M15442.pdf>

³⁰ ZASOVA, Svetlana, *Le cadre juridique des Casques bleus*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2014, p. 37.

³¹ Voir CONDORELLI, Luigi, *Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, RDI, vol. 78, n° 4, 1995, pp. 885-886.

juridique prévoit des conséquences légales à tout manquement à la règle de Droit.

L'ensemble des faits, corroborés dans le cadre des preuves et par la récente reconnaissance du SGNU, démontrent le lien direct entre l'irruption du choléra qui frappe Haïti et l'activité des soldats agissant sous la responsabilité et sous le commandement de la MINUSTAH. Il y a, par conséquent, un fait et un unique et exclusif responsable. Donc, il n'y a point de doute sur l'imputabilité du crime.

L'hécatombe provoquée par la MINUSTAH en Haïti est inédite dans l'histoire des opérations de maintien de la paix des NU. Il s'agit d'un crime (a) *collectif* de par le nombre de victimes et la pléthore d'auteurs ; (b) *étendu* par sa dimension géographique, car il est présent dans l'ensemble du territoire haïtien et même au-delà ; (c) *continu* puisqu'il continue de provoquer des victimes et, enfin ; (d) *institutionnel*, car couvert de façon délibérée par les Nations Unies.

Essayons à présent d'esquisser les larges et profondes responsabilités légales des Nations Unies comme coupables indiscutables et incontestables de cette tragédie.

a. Le vice formel de l'accord de siège Nations Unies — République d'Haïti

Le 9 juillet 2004, l'ONU signe avec le Gouvernement haïtien un *Accord concernant le statut de l'opération des Nations Unies en Haïti*.³² Document fondamental, indispensable aux opérations de paix des Nations Unies. Il définit les responsabilités et les obligations de l'État hôte ainsi que celles des Nations Unies, donnant une base juridique et légale à la présence de la MINUSTAH en

³² United Nations — Haïti [UN-HAITI]. 2004. *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement haïtien concernant le statut de l'opération des Nations Unies en Haïti*. Disponible au: http://untreaty.un.org/unts/144078_158780/6/9/13920.pdf.

Haïti. Long et détaillé, l'*Accord* est entré en vigueur immédiatement et garantissait les privilèges, les droits et les immunités de la MINUSTAH.

Quand un texte conventionnel international est produit, le défi principal est d'identifier qui peut conclure des traités. À savoir, le *jus tractatum*, qui accorde le *treaty making power*. Autrement dit, la capacité personnelle et institutionnelle de conclure des traités au nom de l'État.

L'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) définit que « le consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu ».³³

La Convention de Vienne ne définit pas les formes internes qui débouchent dans l'expression du consentement. Néanmoins, il observe que le consentement d'un État à se plier à un traité se manifeste par la *ratification*. C'est l'acte par lequel la plus haute autorité de l'État, qui détient la compétence constitutionnelle pour conclure des traités et des accords internationaux, confirme les termes négociés, accepte qu'ils soient définitifs et obligatoires et s'engage à les exécuter au nom de l'État.

Donc, l'ordre constitutionnel de chaque État définit la répartition des compétences entre les autorités nationales dans le processus de conclusion de traités. Seul son respect strict reflète le consentement de l'État à respecter le traité ; une condition *sine qua non* pour l'efficacité juridique du traité.

Selon l'article 46 (*Disposition du droit interne d'un État et règles d'une Organisation internationale concernant la compétence pour conclure des traités*) de ladite Convention « le fait que le consentement d'un État à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne

³³Le droit international coutumier aussi bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités laissent les États entièrement libres d'adopter la procédure de leur choix pour l'entrée

concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet État comme viciant son consentement, *à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne aucune règle de son droit interne d'importance fondamentale* ». ³⁴

Par conséquent, la violation de la Constitution — considérée comme la Loi fondamentale de tout État de droit — est une violation manifeste d'une règle d'importance substantielle et centrale.

Comme tout acte juridique, la validité est une condition incontournable. L'existence d'un vice de consentement (que ce soit l'incapacité des représentants de l'État à conclure un traité ou une ratification imparfaite) conduit à la nullité de l'acte.

Or, la Constitution haïtienne de 1987 (l'article 139, Section 3) prévoit expressément que la signature et la ratification sont une attribution exclusive du Président de la République : le Président « *négoce et signe tous les* traités, conventions et accords internationaux et les soumet à la ratification de l'Assemblée nationale ».

De sérieux doutes entourent la participation du Président Boniface Alexandre aux négociations de l'Accord avec les Nations Unies. On peut en douter.

Néanmoins, il n'y a aucun doute qu'il ne l'a pas signé. Comme l'atteste le document dont la copie est transcrite ci-après. Le consentement de l'État haïtien fut exprimé par le Premier ministre du Gouvernement de transition, Gérard Latortue.

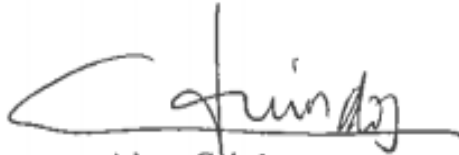
en vigueur du traité (CIJ, 10 octobre 2002, arrêt *Frontière Cameroun - Nigeria*, Rec. 2002, § 264).

³⁴ *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*, 21 mars 1986, Section 2, Nullité des Traités — Article 46

Fait à Port au Prince, le 09 Juillet 2004

Pour l'Organisation
des Nations Unies

Pour le Gouvernement
d'Haïti



Adama Gbondo
Responsable de la MINUSTAH



Gerard Latortue
Premier Ministre

Par conséquent, *l'Accord concernant le statut de l'opération des Nations Unies en Haïti* est un document nul, non avenué et sans effets juridiques. Donc, si les Nations Unies ne disposent pas d'assise formelle et juridique pour son action en Haïti, inexistante également est sa prétendue immunité.

b. La violation du droit d'accès à un tribunal

Un autre point pose problème dans l'acceptation de l'immunité des Nations Unies : l'absence de toute autre juridiction compétente. Le seul recours ouvert aux requérants en droit privé aurait été devant une commission spéciale dont la création était prévue par *l'Accord concernant le statut de l'opération des Nations Unies en Haïti*.

En effet, selon la Section 29 de cet *Accord*, « *l'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie* ».

Ainsi, l'article 55 de *l'Accord* prévoit expressément que les Nations Unies établissent une telle commission en Haïti pour recevoir des réclamations de personnes qui sont victimes de préjudices imputables à la MINUSTAH.³⁵

Donc, les Nations Unies s'engagent à fournir des mécanismes des réclamations en droit privé par le biais d'un mécanisme spécifique. Ceci ne vit jamais le jour.

Par ailleurs, d'une façon plus générale, dans le cadre des opérations de maintien de la paix, les Nations Unies s'engagent à établir des « commissions permanentes de réclamations » afin de régler les demandes de droit privé soumises par des tiers.³⁶

c. La capacité processuelle des Nations Unies

L'ONU est un sujet de droit international et dispose d'une capacité d'agir active et passive. Malgré le fait que cette capacité ne peut être confondue avec sa personnalité juridique, elle fait partie de cette personnalité. Par conséquent, l'ONU est titulaire de droits et de devoirs. Elle peut donc dénoncer des dommages découlant d'actes illicites, mais elle peut aussi être dénoncée si elle est responsable de dommages découlant de ses actes ou omissions illicites.

Les relations établies avec l'État haïtien ont souligné la capacité processuelle des Nations Unies. En 2004, la Résolution 1 542 du CSNU a créé et défini le mandat de la MINUSTAH.³⁷ Le document conférait des pouvoirs à l'ONU pour aider le Gouvernement haïtien à mettre en place un environnement

³⁵ Selon l'article 55 de *l'Accord* "une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé... auquel la MINUSTAH ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux d'Haïti n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent Accord".

³⁶ Secrétaire général, *Rapport du Secrétaire général en aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 7, UN Doc A/51/389 (20 sept. 1996) ("Conformément à la section 29 de la [CPINU], elle s'est engagée... à régler, par l'intermédiaire d'une commission permanente, les demandes d'indemnisation se rapportant à des dommages causés par des membres d'une force des Nations Unies...")

sûr et stable, à garantir le processus politique et la promotion des droits de l'Homme.

Dans la pratique, cette « aide » au Gouvernement de transition s'est traduite soit par une substitution de l'État haïtien par la MINUSTAH dans des secteurs intrinsèquement liés à la souveraineté étatique, soit par leur responsabilité partagée. Par exemple, la MINUSTAH sera chargée de la « surveillance, restructuration et réforme de la Police nationale haïtienne, de la restauration et de la manutention du rôle de la loi, de la sécurité et de l'ordre public et de la promotion des droits de l'Homme », entre autres.³⁸

D'autant que selon l'Avis consultatif de la CIJ³⁹ lorsque « *un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État membre de l'Organisation, celle-ci a la qualité pour présenter contre le Gouvernement de jure ou de facto responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés aux Nations Unies* ».

Donc, a *contrario sensu*, un Gouvernement de jure ou de facto peut également présenter contre les Nations Unies une réclamation internationale en vue d'obtenir des réparations aux dommages pour des actes illicites causés par les Nations Unies.

d. La responsabilité des Nations Unies selon la Commission du droit international

³⁷ United Nations [UN]. 2004. *Security Council Resolution 1542 (2004)*. Disponible au: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>

³⁸ Paragraphes et alinéas de l'article 7 de la Résolution 1542/2004 du Conseil de sécurité.

³⁹ International Court of Justice [ICJ]. 1949. *Mémoires, Plaidoiries et Documents: Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*. Voir: <http://www.icjci.org/docket/files/4/11705.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22bernadotte%22>.

En 2011, la Commission du droit international (CDI) adopte un *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*⁴⁰ et le dépose auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies. Quand bien même ce texte n'est pas encore un traité et donc non imposable, son contenu est maintes fois cité par des juridictions internationales dans leurs travaux, tels que la Cour européenne de droits de l'Homme (CEDH).⁴¹

L'idée centrale de la CDI est que « différentes raisons peuvent entraîner une immunité. Toutefois, empêcher tout contrôle juridique implique nécessairement un risque d'impunité laissant les victimes et familles de victimes dans des situations insoutenables ».⁴²

Il faut souligner que, dès 2003, le Conseiller juridique des Nations Unies, Hans Corell, avait observé que c'était « au sujet d'opérations de maintien de la paix que les principes de responsabilité internationale ont pour la plupart été développés durant cinquante ans de pratique de l'Organisation ».⁴³

L'article 6 dudit *Projet* détermine la manière d'attribution de la responsabilité. Ainsi, « *le comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou agent dans l'organisation* ».

Or, au contraire des missions simplement autorisées par les Nations Unies, mais effectuées par des contingents nationaux ou multinationaux, les opérations du maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies — cas de la MINUSTAH — ont un statut d'organes subsidiaires tel qu'il a été défini par le

⁴⁰ http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/draft_articles/9_11_2011.pdf

⁴¹ https://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article_DroitTravailOI_fr.pdf. Pour un survol de la jurisprudence de la CEDH consultez Paolo Palchetti, « *La réparation de la responsabilité pour faits internationalement illicites commis au cours d'opérations multinationales* », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol.95, Sélection française, 2013/3 et 4.

⁴² Marie Laur in <http://perspectivesinternationales.com/?p=925>.

Conseil de sécurité. Ce statut est confirmé par les Nations Unies lorsqu'elle informe que « *l'ONU considère de longue date que les forces mises à sa disposition sont transformées en organe subsidiaire des Nations Unies et, par suite, sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Organisation, comme tout autre organe subsidiaire – que le contrôle exercé sur tous les aspects de l'opération soit, en fait, effectif ou non* ». ⁴⁴

Par conséquent, les actes et omissions des militaires de nationalité népalaise au service de la MINUSTAH engagent la responsabilité internationale des Nations Unies.

e. L'engagement des NU au respect des textes conventionnels de protection des droits de l'Homme (*jus cogens*)

Tous les éléments montraient le lien direct entre l'apparition du choléra et l'activité de soldats agissant sous la responsabilité et le commandement de la MINUSTAH. Les rapports des observateurs et des scientifiques étaient sans appel : le vibron cholérique a été transmis par les soldats népalais installés dans la base de l'ONU de Mirebalais.

Il serait absurde d'admettre que les Nations Unies ne sont pas obligés à respecter les normes présentes dans leur Charte constitutive ou dans des documents relatifs aux droits fondamentaux de l'Homme (biens juridiques de la plus haute importance), des droits qu'elle a elle-même aidé à structurer et qu'elle protège. Bien au contraire : l'Organisation doit d'autant plus répondre de la violation de droits au contenu éthique élevé qu'elle est l'instance majeure chargée de les protéger.

Le déni des Nations Unies est un affront aux principes juridiques les plus élémentaires des relations internationales. Gardienne des principaux instruments

⁴³Lettre adressée au Directeur de la Division de Codification, Vaclav Mikulka, du 3 février 2004, citée par Giorgio Gaja dans le Deuxième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, UN Doc. A/CN.4/541, 2 avril 2004, p. 15, n. 52.

qui protègent les droits de l'Homme, comment, dès lors, comprendre et accepter que dans ces conditions les Nations Unies s'exemptent elles-mêmes des effets de ses actes et de ses omissions ?

L'Organisation des Nations Unies ne peut fuir à sa responsabilité, ignorer les torts que son comportement préjudiciable a pu produire sur d'autres sujets de droit international. Admettre le contraire, c'est affirmer que la violation de l'ordre juridique international par les Nations Unies ne porte pas conséquence ; c'est accepter qu'il existe un sujet de droit international titulaire uniquement de droits. Accepter cette prétendue immunité équivaut à reconnaître qu'il peut exister des sujets sans obligations, mais uniquement avec des droits. Accepter cette prétendue immunité c'est dénaturer l'idée même d'ordre public international.

Absente la responsabilité il n'existe pas de système juridique. Donc, on ne peut être coupable sans entraîner sa responsabilité. Or, c'est justement l'interprétation radicale du cadre juridique des NU, spécialement le Chapitre VII de la Charte de San Francisco (*Action en cas de menace contre la paix, rupture de la paix et acte d'agression*).⁴⁵

Conclusion

À la question « *à qui l'ONU rend-elle des comptes ?* », la réponse d'une spécialiste reconnue est simple : « *à personne* ». Néanmoins, selon elle « *il faudrait pourtant bien apporter une réponse au sentiment d'impunité insupportable. Des solutions juridiques sont envisageables et envisagées, mais*

⁴⁴ UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, 17 février 2011, p. 13.

⁴⁵ <https://www.legal-tools.org/doc/ae11a6/pdf>

comme souvent au niveau international, elles ne pourront avoir de réalité que si le politique le décide ». ⁴⁶

Les raisons de la stratégie du déni des NU à débattre sur sa responsabilité repose sur deux groupes de motivations. Une financière et l'autre doctrinaire.

En décembre 2017, la 5^{ème} Commission chargée des questions administratives et budgétaires des NU, en plus d'approuver le passage d'un budget biennal à un budget annuel dès 2020, a adopté un budget de 5,39 milliards de dollars pour le Secrétariat de l'ONU pour la période 2018-2019. ⁴⁷

Les OP constituent actuellement une manne financière à hauteur de 56 % (cinquante e six pour cent) du budget total de l'ONU. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les NU suivent les traces de La Fontaine et cajolent les Opérations de maintien de la paix considérées désormais comme étant leur *poule aux œufs d'or*.

Donc, il faut construire un bouclier juridique et doctrinaire – deuxième motivation – afin de prévenir tout risque de voir flétrir sa rentable activité. C'est son Bureau des affaires juridiques (BAJNU) le chargé de défendre l'interprétation d'une immunité absolue.

Selon la Section 3.4 du règlement du BANJU, en plus de remplir les fonctions assignées au Secrétaire général par l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, ⁴⁸ « le Conseiller juridique dirige la coordination du Réseau des conseillers juridiques des Nations Unies, qui englobe tout le système des Nations Unies ».

⁴⁶ Marie Laur, *Responsabilité de protéger et immunité juridictionnelle de l'ONU: un duo à la croisée du droit et de la politique* in <http://perspectivesinternationales.com/?p=925>

⁴⁷ <https://www.un.org/press/fr/2017/agab4270.doc.htm>

⁴⁸ Article 102 1. Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui. 2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas

Par conséquent, l'ensemble des services en charge des affaires juridiques de la famille des Nations Unies est centralisé par le BAJNU. Celui-ci regroupe notamment les juristes des OP.

Interdiction était faite à tous les fonctionnaires des NU, sans regard à leur rang ou position, de se prononcer sur le sujet. Aux points de presse, déclarations et interviews accordés par des fonctionnaires onusiens — de tous les niveaux, en Haïti ou ailleurs — la réponse était identique lorsqu'on touchait l'affaire du choléra en Haïti : « *Il s'agit d'un sujet légal et seul le Conseil Juridique du cabinet du Secrétaire général des NU peut s'exprimer sur la question* ».

Par conséquent, il y a verrouillage absolu du sujet puisqu'uniquement le cabinet du Secrétaire général et plus précisément, son Conseil juridique, est l'exclusive voix de l'organisation autorisée à faire des déclarations sur le scandale.

Après plus d'une décennie de calvaire, aucun des Gouvernements haïtiens qui se sont succédé n'a entamé des négociations autour de la responsabilisation des NU et du versement des compensations et indemnisations aux victimes et à leurs proches. Ceux-ci sont laissés à leur propre sort face aux NU et leurs puissants alliés. Parmi eux, le Gouvernement brésilien.

En effet, Brésil a gardé le *Force Commander* tout au long des opérations de la MINUSTAH. Or, comme l'épidémie de choléra est née dans le Camp d'Annapurna, sous le commandement brésilien, la responsabilité du Brésil est engagée.

Ainsi, dans sa tournée d'adieu aux soldats brésiliens de la MINUSTAH en Haïti, le sénateur Aloysio Nunes Ferreira — responsable du ministère brésilien des Affaires étrangères du Gouvernement légal néanmoins illégitime du Président Michel Temer — est arrivé à une conclusion générale pour le moins

été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation.

étonnante. En effet, il est un des rares, sinon l'unique à constater que pendant la présence de la MINUSTAH en Haïti, la justice a « *fonctionné pleinement en Haïti* » [sic] et que « *toutes les occasions où il y a eu des crimes, il y a eu aussi des punitions, il y a eu des enquêtes. Les crimes ne sont pas restés sans conséquence* », [sic] a-t-il osé affirmer.

Et, pour conclure en beauté sur le scandale du choléra, sans rougir ni sourciller, le ministre Nunes Ferreira soutient que « *le choléra et d'autres aspects de la vie difficile du peuple haïtien ne sont pas du domaine de la MINUSTAH.* »⁴⁹

Le monde, officiel soit-il, obéit à la loi de l'Omertà — faite de connivence, d'indifférence et de silences — soit, lorsqu'il se manifeste, essaie de noyer le poisson, de se soustraire de ses responsabilités et de répandre sans gêne affabulations et mensonges. Par conséquent, il existe une complicité des États membres — surtout des militaires — avec la stratégie des NU en Haïti.⁵⁰

Or, les agents militaires au service des NU devraient être couverts par une Convention spécifique car leurs activités ne gardent aucune commune mesure avec celles prévues par la Convention de Londres de 1946. Néanmoins, cette Convention n'a jamais vu le jour

Post-scriptum

Encore la veille de son départ de l'ONU, Ban Ki-Moon insiste avec ses vieux refrains:

⁴⁹ Voir <https://www.youtube.com/watch?v=wrUd7IJtvI8>

⁵⁰ C'est l'attitude contraire adoptée par certaines rares personnalités internationales et les cinq lauréats du prix Nobel de la Paix, à savoir, Adolfo Perez Esquivel (1980), Jody Williams (1997), Shirin Ebadi (2003), Rigoberta Menchú Tum (1992) et Betty Williams (1976), lorsqu'ils déclarent, en juin 2017, que : « Nous sommes profondément préoccupés pour les victimes des actions catastrophiques de la MINUSTAH, qui continuent sans justice et sans

« Nous sommes ici pour exprimer notre forte solidarité et notre soutien, notre support continu, aux peuple et Gouvernement haïtiens dans leur lutte contre le choléra... J'avais eu une visite émouvante en Haïti en juillet, j'ai été témoin des dégâts du choléra sur les familles... mon cœur se serra en constatant les pertes que des milliers de personnes ont dû subir, des milliers de gens sont morts... j'ai rencontré plein de gens dans beaucoup de milieux, mais rencontrer les familles des victimes a été pour moi le plus émouvant. »

Or, une fois parti, il change complètement le fusil d'épaule, avec des propos choquants à l'encontre des victimes du choléra en Haïti dans ses mémoires.⁵¹ Ban Ki-Moon accuse les victimes du choléra de fraude, de tentative d'extorsion de fonds et de détournement abusif. En voici un extrait :

« J'étais incrédule - non, choqué - quand, en novembre 2011, cinq cents victimes haïtiennes, ainsi que leurs familles, ont intenté un recours collectif contre les Nations unies et moi-même en tant que secrétaire général [...]. J'ai pensé que cette action en justice était frauduleuse depuis le début et j'étais indigné chaque fois que je pensais à cette tentative d'extorsion des fonds des Nations unies. Cet effort a nécessité un soutien financier important et une connaissance du système de justice américain, et il était difficile de croire que le peuple haïtien détournerait des ressources dédiées au soutien de sa propre population [...] ».

Pour conclure, l'on doit faire nos propres paroles de Stephen Lewis, professeur de pratique en gouvernance mondiale, à la Faculté de Droit de l'Université McGill :

réparations, malgré les promesses faites par les Nations unies de réparer les dommages qu'elle a causés »

⁵¹ *Resolved: Uniting Nations in a divided World*, Columbia University Press, 2021.

*« La seule chose que nous ne pouvons pas collectivement permettre c'est de laisser ce sujet s'éteindre. Toutes les occasions imaginables devraient être utilisées pour ramener sur la table que, dans le cas d'Haïti et du choléra, les Nations Unies ont abandonné les droits humains, éconduit l'état de droit et transformé les principes démocratiques en une parodie ».*⁵²

⁵² Étant donné ses « extraordinaires performances morales et éthiques » en Haïti lors du scandale du choléra, Ban Ki-moon sera récompensé. En septembre 2017, avec 5 abstentions, 4 votes contraires et 74 favorables il est élu, par l'Assemblée générale du Comité Olympique International (COI), réunie à Lima, Pérou, *Président de la Commission d'Éthique* [sic] de cette organisation.