

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION INDEPENDANTE

Table des matières

I. INTRODUCTION	2
II. METHODOLOGIE	3
III. CONTEXTE DE LA RIPOSTE A LA DIXIEME EPIDEMIE D'ÉBOLA	5
A. LA DECLARATION D'URGENCE DE SANTE PUBLIQUE DE PORTEE INTERNATIONALE.....	5
B. UN CONTEXTE DE VIOLENCE, DE CRISE HUMANITAIRE ET DE STRESS.....	5
C. UNE TRES FORTE MOBILISATION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE	6
D. UN PERSONNEL MAJORITAIREMENT DE SEXE MASCULIN.....	7
E. DES JOURNALIERS DEPLOYES PAR LE MINISTERE DE LA SANTE	8
F. UN NOUVEL ELDORADO SALARIAL POUR LES POPULATIONS	8
IV. RESULTATS DES INVESTIGATIONS DE LA COMMISSION INDEPENDANTE	9
A. AXE 1 DU MANDAT DE LA COMMISSION INDEPENDANTE	9
1. APERÇU DE L'AXE 1	9
2. L'OMS DISPOSE D'UN ARSENAL JURIDIQUE SUFFISANT EN MATIERE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION ET LES ABUS SEXUELS.....	9
2.1 <i>Les principaux textes juridiques applicables</i>	9
2.2 <i>Quelques définitions de concepts importants</i>	10
2.3 <i>De l'obligation incombant aux membres du personnel de l'OMS dénoncer les actes d'exploitation ou d'abus sexuels</i>	11
2.4 <i>De l'obligation pour l'Organisation d'organiser des formations dans le cadre de la prévention de l'exploitation et des abus sexuels</i>	11
2.5 <i>De l'obligation d'ouvrir en priorité une enquête sur les actes d'exploitation et d'abus sexuels présumés</i>	11
3. STRUCTURES AU SEIN L'ORGANISATION CHARGEES DE LA GESTION DE LA RIPOSTE A LA DIXIEME EPIDEMIE D'ÉBOLA	12
3.1 <i>Classification de l'épidémie dans le Nord Kivu au niveau 3 d'urgence de santé publique</i>	12
3.2 <i>De la place réservée à la thématique de la prévention et de la lutte contre l'exploitation et des abus sexuels dans la composition des équipes opérationnelles</i>	13
3.3 <i>De l'évaluation des responsabilités de la hiérarchie dans la gestion des incidents d'exploitation et des abus sexuels</i>	13
4. CONSTATATIONS	15
4.1 <i>De l'interprétation erronée de la notion de "population bénéficiaire"</i>	15
4.2 <i>Du recrutement massif des travailleurs sans appels d'offres et sans vérification des précédents</i>	17
4.3 <i>Des formations tardives et insuffisantes en matière de prévention d'exploitation et d'abus sexuels</i>	18
4.4 <i>De la gestion controversée de certains incidents d'exploitation et d'abus sexuels au motif de l'absence du dépôt d'une "plainte"</i>	19
5. CONCLUSIONS	21
5.1 <i>Des défaillances structurelles évidentes et une certaine impréparation à la gestion des risques d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels</i>	21
5.2 <i>Des négligences individuelles pouvant s'apparenter à des fautes professionnelles</i>	22
B. AXE 2 DU MANDAT DE LA COMMISSION INDEPENDANTE	23
1. LES PARAMETRES OBJECTIFS D'EVALUATION.....	24
1.1 <i>Les dispositions pertinentes de la directive de mars 2017 sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels</i>	24
1.2 <i>La notion de "circonstances coercitives" telle que définie par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie</i>	24
2. L'ANALYSE DES TEMOIGNAGES DES VICTIMES PRESUMÉES	25
3. DES AUTEURS PRESUMES IDENTIFIES	29
4. CONCLUSIONS	34
- <i>La perception d'impunité du personnel de l'institution de la part des victimes présumées</i>	34
- <i>De l'état de vulnérabilité de certaines victimes présumées et du peu de support dont elles ont bénéficié</i>	35
- <i>Travailleurs locaux et internationaux tous logés à la même enseigne</i>	35
V. RECOMMANDATIONS	35
VI. RECOMMANDATION FINALE	38

I. Introduction

1. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a joué un rôle central dans la réponse internationale à la riposte à la dixième épidémie de la maladie à virus Ébola dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) entre le mois d'août 2018 et le mois de juin 2020. Au cours de cette période de cette période, 3481 personnes ont été infectées par la fièvre hémorragique dite maladie d'Ébola et 2299 personnes en sont décédées. Cette épidémie d'Ébola dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri, deuxième plus grande épidémie d'Ébola enregistrée, a été déclarée terminée le 25 juin 2020.

2. Pour donner suite aux révélations parues dans la presse sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels qui auraient été commis par des personnes travaillant pour le compte de l'OMS dans le cadre de la riposte à la dixième flambée d'Ébola¹, le Directeur général de l'OMS, M.Tedros Ghebreyesus, a annoncé la création d'une Commission indépendante chargée d'enquêter sur ces allégations d'exploitation et d'abus sexuels.

3. L'objectif assigné à la Commission indépendante est de procéder à un examen impartial, indépendant et complet des faits concernant les allégations d'exploitation et d'abus sexuels au cours de la 10ème riposte, d'identifier les victimes, d'une part, et les faiblesses éventuelles du dispositif actuel au sein de l'organisation afin de proposer des mesures pour prévenir de tels comportements à l'avenir et surtout de s'assurer que les auteurs d'exploitation et d'abus sexuels soient tenus responsables de leurs actes.

4. Pour l'exécution de son mandat, la Commission indépendante a recruté par appel d'offres par une équipe d'examen -chargée de l'aspect technique des investigations- et a été assistée d'un Secrétariat dans son fonctionnement au quotidien.

¹ Dans un article paru dans *The New Humanitarian*, plus de 50 femmes ont accusé des fonctionnaires de l'OMS, d'agences de l'ONU et d'organisations humanitaires d'exploitation et d'abus sexuels pendant la crise 2018-2020. Les reportages ultérieurs de ces médias et d'autres ont estimé que le nombre de femmes exposées à l'exploitation et aux abus sexuels était plus important. Voir Robert Flummerfelt et Ange Kasongo, « Exclusive : New sex abuse claims Ebola aid workers exposed in Congo », *The New Humanitarian* et *Thomson Reuter Foundation*, 12 mai 2021 ; Robert Flummerfelt et Nelly Peyton, « Exclusive : More than 50 women accuse aid workers of sex abuse in Congo Ebola crisis », *The New Humanitarian* et *Thomson Reuters Foundation*, 29 septembre 2020.

5. Dans un premier temps, la Commission indépendante expliquera la méthodologie utilisée avant de revenir sur le contexte de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola. Elle partagera ensuite les résultats de ses investigations aussi bien en ce qui concerne l'axe 1 que l'axe 2 de son mandat.

II. Méthodologie

6. L'équipe d'examen, engagée le 1er avril 2021 par la Commission indépendante, est composée d'experts spécialisés en enquêtes sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels et de violences basées sur le genre, en protection des victimes et des témoins, en conseil psychosocial et en de gestion des bases de données.

7. L'équipe d'examen a effectué cinq missions de terrain dans l'est de la RDC, une à Goma, trois à Beni et une à Bunia. L'équipe d'examen a mené plusieurs entretiens, y compris des entretiens à distance lorsque les circonstances l'exigeaient.

8. Au total 210 entretiens ont été menés, y compris l'audition de 75 victimes présumées, de 23 employés de l'OMS dont 15 exerçant diverses responsabilités liées à la PEAS pendant la riposte, 32 employés des agences des Nations Unies, 23 agents d'organisations humanitaires internationales, 34 agents d'organisations non gouvernementales locales et de 23 autres personnes disposant d'informations pertinentes. Les enquêteurs de la Commission indépendante ont eu des entretiens notamment avec plusieurs responsables de premier plan de l'OMS, y compris le Directeur général et bien d'autres responsables encore en service au sein de l'organisation ou l'ayant quitté.

9. Afin de collecter le maximum d'informations sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels, la Commission indépendante, à travers son équipe d'examen, a lancé un appel à soumissions ou appel à témoins, invitant les personnes ayant été victimes ou témoins d'exploitation ou d'abus sexuels à partager leurs expériences ou les informations dont elles disposent avec les enquêteurs de la Commission indépendante. L'OMS a été priée de diffuser cet appel à contribution à son personnel, actuel et ancien, afin de les inciter à fournir des informations aux enquêteurs.

10. L'équipe d'examen s'est aussi entretenue avec plusieurs auteurs présumés qu'elle a pu identifier sur la base de témoignages des victimes présumées et des informations individuelles disponibles dans la documentation fournie par l'organisation.

11. L'équipe d'examen a reçu des documents relatifs à 22 entretiens avec des victimes alléguées menés par le BSCI de l'ONU en janvier 2021 à Mangina (Nord-Kivu), ainsi que le signalement d'un cas. L'équipe a contacté et interviewé sept des personnes apparaissant dans les dossiers transmis.

12. L'équipe d'examen également reçu plus de 598.000 documents provenant de l'OMS dans le cadre de ses investigations. Ces documents contenaient, outre une documentation importante sur les politiques et stratégie de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels, des extraits de 22 entretiens menés à Mangina (Nord Kivu), en janvier 2021, par le Bureau des Services de Contrôle Interne (BSCI) du Secrétariat des Nations Unies. Des prélèvements ADN ont été aussi recueillis par le BSCI dans certains cas, mais l'équipe d'examen n'a pas pu avoir accès aux résultats.

13. Au nombre des documents fournis par l'OMS aux enquêteurs de la Commission indépendante figurent des dossiers individuels provenant des ressources humaines, des courriels professionnels, des memoranda et des documents relatifs aux opérations de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

14. L'équipe d'examen a collecté des listes de victimes alléguées auprès de différentes sources, d'ONG locales et une zone de santé.

15. Au cours des entretiens avec les victimes présumées, les enquêteurs de la Commission indépendante ont privilégié du récit libre avec des questions complémentaires. Après le récit des faits, une déclaration écrite a été rédigée et relue à la victime à l'aide d'interprète si nécessaire.

16. L'équipe d'examen a pris toutes les dispositions nécessaires pour garantir la protection des témoins et victimes présumées. Ainsi, elle a mené ces entretiens dans des maisons sécurisées, offrant aux témoins et victimes présumées l'intimité et la confidentialité nécessaires. L'équipe d'examen leur a aussi fourni un soutien psychologique avant et après chaque entretien.

17. Des cartes d'électeurs, des actes de naissance, des numéros de téléphone, des photographies et descriptions d'auteurs présumés, des dossiers médicaux, des données d'échanges de textes (*SMS*) et courriels font partie des informations auxquelles les enquêteurs de la Commission indépendante ont pu avoir accès.

III. Contexte de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola

A. La déclaration d'urgence de santé publique de portée internationale

18. Le 1^{er} août 2018, le ministère de la Santé de la République Démocratique du Congo a déclaré la 10^{ème} épidémie de maladie à virus Ébola dont les premiers cas sont apparus à Mangina, une petite bourgade située à 28 km au nord de la ville de Beni² dans l'Est de la RDC. En quelques semaines, le virus s'est propagé aux villes de Beni et de Butembo, situées dans la province du Nord-Kivu, ainsi qu'à certains territoires de la province de l'Ituri. Le 17 juillet 2019³, l'OMS a déclaré cette nouvelle épidémie d'Ébola comme urgence de santé publique de portée internationale.

19. Au total, 3481 personnes ont contracté le virus d'Ébola au cours de cette nouvelle épidémie et 2299 personnes en sont mortes. Le taux de prévalence le plus élevé se situait à Beni, Katwa, Mabalako, Butembo et Kalungata pour la province du Nord Kivu et à Mandima pour la province de l'Ituri.

B. Un contexte de violence, de crise humanitaire et de stress

20. La riposte à la dixième flambée d'Ébola s'est déroulée dans un contexte de violence et de crise humanitaire marquée par une mobilité de la population. En effet, en raison de la méfiance autour de la maladie due à une désinformation sur son origine, différents intervenants du milieu de la santé on fait face à une forte résistance des communautés⁴ et parfois à des actes

² République Démocratique du Congo, « Communication spéciale de Son Excellence Monsieur le Ministre de la Santé en rapport à la situation épidémiologique dans la Province du Nord-Kivu au 1^{er} août 2018 » 1 août 2018, <https://us13.campaign-archive.com/?u=89e5755d2cca4840b1af93176&id=24b904b316>

³ OMS, « Statement on the meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee for Ébola disease in the Democratic Republic of the Congo on 17 July 2019 ».

⁴ Entretien avec le Dr Fall; Voir également, Susannah Mayhew, Patrick Milabyo Kyamusugulwa, Kennedy Kihangi Bindu, Paul Richards, Cyrille Kiyugu et Dina Balabanova, « Responding to the 2018-2020 Ébola virus outbreak in the Democratic Republic of the Congo: Rethinking Humanitarian Approaches », *Risk Management and Healthcare Policy*, 2021, pp. 1731-1747.

de violence. Entre le 1^{er} août 2018 et le 27 février 2020, l'OMS a enregistré plus de 420 attaques contre des établissements et des agents de santé intervenant dans le cadre de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola. Onze personnes sont décédées et quatre-vingt-six autres ont été blessées lors de ces attaques⁵ qui ont, parfois, entraîné la suspension temporaire ou permanente des activités de centres de traitement d'Ébola dont ceux situés à Butembo et Katwa⁶.

21. L'épidémie a eu d'importantes conséquences sur les communautés affectées⁷. Non seulement le virus Ébola a entraîné un nombre important de décès, mais il a également produit de graves souffrances physiques et psychologiques chez les personnes contaminées, en particulier, et dans les communautés affectées en général. En effet, le virus a généré la peur, le stress et la panique, avec des conséquences importantes sur la santé mentale des victimes et de leurs familles ainsi que des agents de santé déployés pour faire face à l'épidémie d'Ébola. Cette épidémie a des effets néfastes sur la cohésion communautaire, la sécurité et le bien-être au sein des populations.

C. Une très forte mobilisation de la communauté internationale

22. La mobilisation de la communauté internationale a été très forte aussi bien sur le plan des ressources financières dégagées que sur le plan des ressources humaines déployées sur le terrain dans le cadre de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

23. Le service de suivi financier du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) estime la dotation annuelle reçue pour la riposte à 548 875 564 dollars américains⁸. Le *Humanitarian Policy Group* (HPC) a, quant à lui, calculé les dépenses totales connues à 1072,4 millions de dollars⁹.

⁵ Remarques du Dr Fall, Directeur adjoint de l'OMS, 6 mars 2020, <https://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/asset/2538/2538719/>; Note interne d'une consultante socio-anthropologue de l'OMS : « Riposte à l'épidémie de la Maladie à Virus Ébola au Nord-Kivu et Ituri. Comprendre les réticences et les incompréhensions entre les partenaires et les communautés » (DRCD0007-0021845.0001), 13 septembre 2018

⁶ Médecins sans frontières (MSF), *Crisis update – July 2019*. DRC Ébola Outbreak. Voir aussi, OMS, Discours du Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Directeur général, 72^e Assemblée mondiale de la Santé, A72/3, 20 mai 2019.

⁷ Médecins sans frontières (MSF), *Crisis update – July 2019*. DRC Ébola Outbreak. Voir aussi, OMS, Discours du Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Directeur général, 72^e Assemblée mondiale de la Santé, A72/3, 20 mai 2019.

⁸ Rapporté ici : <https://fts.unocha.org/emergencies/707/flows/2020>, <https://fts.unocha.org/emergencies/707/flows/2019>, <https://fts.unocha.org/emergencies/707/flows/2018>

⁹ Ministère de la santé, « Strategic response plan for the Ébola virus disease outbreak in the provinces of north kivu and ituri democratic republic of the congo » juillet – décembre 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drc-srp4-9august2019.pdf>.

Rapport final de la Commission Indépendante d'examen des allégations d'exploitation et d'abus sexuels commis au cours de la riposte à la dixième flambée de la maladie à virus Ébola au nord Kivu et en Ituri en République démocratique du Congo (RDC), 27 septembre 2021. 6

24. En mai 2019, M. David Gressly a été nommé par le Secrétaire général de l'ONU comme coordonnateur onusien de la réponse d'urgence à Ebola. Cette nomination visait à renforcer le travail de coordination technique déjà entrepris sur le terrain par le Dr Ibrahima Socé Fall, Directeur général adjoint de l'OMS et chargé de la gestion de l'intervention d'urgence dans le cadre de la riposte à la dixième flambée d'Ebola¹⁰.

25. La mobilisation internationale pour lutter contre le virus a également été importante en termes de personnel. Selon le Comité permanent inter-organisations, au plus fort de la riposte à Ebola, 2800 personnes ont été déployées sous les auspices de l'OMS¹¹. Le rapport d'audit interne de l'OMS indiquait qu'en juin 2019, 637 postes ont été affectés à la gestion des incidents dans le Nord-Kivu occupés par 74 fonctionnaires de l'OMS, 197 consultants internationaux et 366 consultants nationaux qui représentaient à eux-seul plus de la moitié du staff déployé par l'OMS dans le Nord Kivu.

D. Un personnel majoritairement de sexe masculin

26. Sur la base des informations recueillies par l'équipe d'examen, 73,4% des postes étaient occupés par des hommes et 26,6% par des femmes¹². Le tableau ci-dessous en donne une illustration¹³.

Année	Pourcentage	
	Femmes	Hommes
2018	27,2%	72,8%
2019	26,6 %	73,4%
2020	25,2%	74,8%

27. Le ratio hommes-femmes par occupation fonctionnelle suit une tendance similaire dans les fonctions de leadership et de coordination et le déséquilibre s'amplifie davantage dans la catégorie du service de support opérationnel et logistique où les femmes ne représentaient que 8,5% des effectifs. Il n'y a que pour les emplois dans l'administration et les finances où les femmes ont une représentativité beaucoup plus importante que les hommes. Le tableau ci-dessous en donne une illustration.

¹⁰ Code Cable, "Renforcer la réponse de l'ONU au virus Ebola en RDC" 14 mai 2019

¹¹ Mission d'appui technique senior PSEA en République démocratique du Congo, Groupe des directeurs d'urgence, rapport, décembre 2020 (rapport IASC), 3.

¹² OMS, « SEA DRC HR Data 2018-2020 », DRCD0002-0000008

¹³ OMS, Support to the Independent Commission on Sexual Exploitation and Abuse in the Democratic Republic of the Congo during the tenth Ebola Response: Request for Proposals (RFP) Bid Reference 2020-132_DGO_SEA-DRC », DRCD4000-000001.

	Leadership	Coordination avec les partenaires	Planning et information	Expertise sanitaire et opérations	Support aux opérations et logistique	Administration et finances
Femmes	22,51%	20,83%	22,09%	27,40%	8,48%	53,07%
Hommes	77,49%	79,17%	77,91%	72,60%	91,52%	46,93%

E. Des journaliers déployés par le ministère de la Santé

28. Le rapport d'audit interne de l'OMS note que pour la mise en œuvre des activités de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola, le ministère de la Santé a déployé plusieurs agents sur le terrain, notamment dans les domaines de la vaccination et de la communication, et à qui l'OMS versait des indemnités journalières selon des taux déterminés par le ministère. Ce rapport observe toutefois qu'il n'y avait pas de contrôle ni sur le nombre exact de personnes effectivement déployées par le ministère de la santé ni sur les indemnités versées par l'organisation. L'équipe a pu établir aussi qu'il n'existait pas non plus de protocole d'accord entre l'OMS et le gouvernement de la République Démocratique du Congo pour encadrer le statut de ces journaliers¹⁴.

F. Un nouvel eldorado salarial pour les populations

29. La possibilité d'emplois dans une région économiquement défavorisée, souvent à des taux de rémunération nettement plus élevés que la normale dans la région, a attiré un grand nombre de personnes à la recherche d'un emploi¹⁵. Ces candidats à l'emploi ne se comptaient pas seulement que dans les communautés locales, certains, en effet, venaient de contrées lointaines.

30. Une jeune femme de Mangina répondant au nom de « Béatrice » et figurant parmi les victimes présumées, a déclaré à l'équipe d'examen que des informations sur les recrutements pour la 10^{ème} riposte circulaient partout en ville, même lors des cérémonies funéraires des victimes d'Ébola.

¹⁴ OMS, « Audit Report NO. 19/1164 – 2, Ébola Virus Disease: Operational Support in the Democratic Republic of the Congo », novembre 2019, p. 4.

¹⁵ Selon les chiffres analysés par l'équipe, les recrues locales étaient payées entre 10 USD - 150 USD par jour (ou 300 USD - 4500 USD par mois) en fonction du rôle. Michel » un pseudonyme - explique : « Il y avait un gros problème financier ici. Le salaire moyen à Beni est d'environ 25 ou 30 USD, même les commerçants payaient ces sommes. Ainsi, lorsque la réponse à Ébola est arrivée, le fait d'entrer dans la réponse est devenu comme entrer dans le paradis social. Il y avait des salaires tentants, par exemple 300 USD pour le salaire le plus bas. La norme des salaires locaux a été multipliée par 10 ». Témoin interrogé par l'équipe à Beni, IC SEA N1.

IV. Résultats des investigations de la Commission indépendante

La Commission indépendante communiquera les résultats de ses investigations suivant les deux axes de son mandat, tels qu'énoncés dans ses termes de référence.

A. Axe 1 du mandat de la Commission indépendante

31. La Commission indépendante donnera un aperçu de l'axe un de son mandat avant de procéder à l'analyse du cadre normative de l'OMS en matière d'exploitation et d'abus sexuels. Elle identifiera aussi les structures au sein de l'organisation chargées de la gestion de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola. Elle fera ensuite quelques constatations avant d'en tirer des conclusions.

1. Aperçu de l'axe 1

32. Le mandat confié à la Commission indépendante sous l'axe 1 est d'établir les faits et les circonstances sous-jacentes ayant trait aux allégations d'exploitation et d'abus sexuels de la part des agents de l'organisation et/ou de ses partenaires ou sous-traitants au cours de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola. Il revient également à la Commission indépendante d'identifier les problèmes systémiques et les autres facteurs qui ont eu une incidence sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels ou qui l'ont entravé au cours de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

2. L'OMS dispose d'un arsenal juridique suffisant en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels

33. C'est la conclusion à laquelle la Commission indépendante aboutit après avoir analysé les différents textes juridiques applicables au sein de l'OMS en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels.

2.1 Les principaux textes juridiques applicables

34. Il s'agit d'abord de la directive sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels de mars 2017 et ensuite du code d'éthique et de déontologie d'avril 2017. Ces deux textes sont complémentaires. La Commission indépendante en a tiré quelques définitions de concepts importants ainsi que quelques procédures sur lesquelles elle s'appuiera dans son évaluation des circonstances liées à la 10ème riposte de l'épidémie d'Ébola.

2.2 Quelques définitions de concepts importants

i. Exploitation sexuelle

35. L'exploitation sexuelle est définie comme le fait d'abuser ou de tenter d'abuser d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, notamment mais pas exclusivement en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique.

ii. Abus sexuel

36. L'abus sexuel est défini comme toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une atteinte constitue aussi un abus sexuel.

37. Les relations sexuelles avec un enfant quel que soit le contexte, relèvent également de l'exploitation et des abus sexuels, l'enfant étant défini comme un "être humain âgé de moins de dix-huit ans."

iii. Personnes ou populations bénéficiaires

38. Par le terme de "personnes bénéficiaires", on entend les personnes avec lesquelles l'OMS collabore et/ou dont elle sert les intérêts ou auxquelles elle cherche à prêter son concours dans le monde, qui se trouvent souvent dans une situation de vulnérabilité et de dépendance vis-à-vis du personnel de l'OMS. Les bénéficiaires sont les personnes qui bénéficient directement ou indirectement de l'action humanitaire, de l'action d'urgence ou d'autres actions menées par l'OMS quel que soit le lieu d'affectation.

iv. Collaborateurs

39. Par le terme de "collaborateurs", on entend les personnes qui travaillent pour l'OMS sans être membres du personnel, y compris les consultants, les détenteurs de contrats de services spéciaux ou de lettres d'accord, les conseillers temporaires des stagiaires et les bénévoles, ainsi que les tiers tels que les sous-traitants, les fournisseurs ou les partenaires techniques liés à l'OMS par un contrat¹⁶. La Commission indépendante estime qu'en l'espèce les journaliers détachés par le ministère congolais de la santé rentrent dans cette catégorie.

¹⁶ La politique d'EAS (2017), section 3.3.

2.3 De l'obligation incombant aux membres du personnel de l'OMS dénoncer les actes d'exploitation ou d'abus sexuels

40. C'est ce qui ressort du paragraphe 16 de la directive sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et abus sexuels qui dispose ce qui suit :

« Les membres du personnel de l'OMS qui sont témoins ou ont connaissance d'actes d'exploitation ou d'abus sexuels commis par des pairs ou des collaborateurs de l'OMS ou par des agents ou employés d'entités ne relevant pas de l'OMS mais liées à l'Organisation par un accord de collaboration, sont tenus de les signaler à l'OMS y compris via le service de signalement des problèmes d'intégrité. »

41. Le paragraphe 18 de la même directive prévoit que le fait de ne pas signaler des actes d'exploitation ou d'abus sexuels dont on a connaissance peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.

2.4 De l'obligation pour l'Organisation d'organiser des formations dans le cadre de la prévention de l'exploitation et des abus sexuels

42. Le paragraphe 26 de la Directive de mars 2017 stipule que dans le cadre de la prévention de l'exploitation et des abus sexuels et de la sensibilisation, le personnel devra suivre et réussir le module de formation consacré à ces questions. La formation générale sur l'éthique comprendra une présentation des problèmes d'exploitation et d'abus sexuels, et des modules spécifiques seront ajoutés à la formation de l'OMS sur le pré-déploiement, à la formation de l'organisation à la mobilisation des renforts, à la formation des équipes médicales d'urgence, à la formation relative au Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie (GoARN) et à la formation sur la coordination du groupe de responsabilité sectorielle Santé.

43. Au regard de ce qui précède, la Commission indépendante note que la formation est partie intégrale du mécanisme de de prévention de l'exploitation et des abus sexuels et que le personnel de l'OMS au sens large du terme est tenu de suivre et de réussir son module de formation, en temps normal comme dans les situations d'urgence comme la riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

2.5 De l'obligation d'ouvrir en priorité une enquête sur les actes d'exploitation et d'abus sexuels présumés

44. Le paragraphe 36 de la Directive sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels de mars 2017 stipule que « l'OMS ouvrira, en priorité, une enquête sur les

actes d'exploitation et d'abus sexuels présumés pour établir les faits ». Pour la Commission indépendante qu'il s'agit de l'ouverture d'une enquête *prima facie*, c'est-à-dire sur la base des premières impressions.

3. Structures au sein l'organisation chargées de la gestion de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola

45. La Commission indépendante constate que l'OMS a élevé l'épidémie d'Ébola survenue dans le Nord Kivu au niveau 3 de classification des urgences. Elle estime que dans le cadre de son mandat, il lui revient d'évaluer la place réservée à la thématique de la prévention et de la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels dans la composition des équipes opérationnelles.

46. La Commission indépendante s'attèlera ensuite à faire une évaluation des responsabilités de la hiérarchie dans la gestion des incidents d'exploitation et des abus sexuels.

3.1 Classification de l'épidémie dans le Nord Kivu au niveau 3 d'urgence de santé publique

47. La Commission indépendante note que c'est par memo en date du 1er août 2018, que l'OMS a élevé la situation de l'épidémie prévalant dans le Nord Kivu au rang d'urgence de santé publique de niveau 3. Ce qui revenait à dire que la mise en œuvre de la réponse d'urgence de l'organisation serait encadrée par les dispositions XVII.2.4 de la Procédure Standard d'Opération (PSO) sur le système de gestion des incidents. Ces dispositions prévoient que, dans le contexte de niveau 3, la gestion quotidienne des opérations sur le terrain est confiée au gestionnaire des incidents (Incident Manager en anglais) placé sous la supervision du directeur régional de l'urgence (RED en anglais) et du directeur des opérations d'urgence (EMO en anglais), les deux derniers travaillant sous la supervision du Directeur exécutif des urgences de santé (WHE Executive Director en anglais). Les fonctions précitées sont, aux yeux de la Commission indépendante, les principales positions de leadership au niveau de la chaîne des responsabilités dans la gestion opérationnelle d'urgence 3 de santé. Il convient aussi de souligner également le directeur des opérations d'urgence et directeur exécutif des urgences de santé sont basés au siège alors que le gestionnaire des incidents et le directeur régional de l'urgence sont, quant à eux, déployés sur le terrain.

48. Au regard de ce qui précède, la Commission indépendante observe que le Directeur général de l'OMS et le responsable du Bureau Régional pour l'Afrique de l'OMS n'étaient

pas directement impliqués au premier chef dans la gestion des opérations d'urgence de niveau 3.

3.2 De la place réservée à la thématique de la prévention et de la lutte contre l'exploitation et des abus sexuels dans la composition des équipes opérationnelles

49. La Commission indépendante relève que pour faire face à l'épidémie d'Ébola dans le Nord Kivu, l'OMS y a dépêché des équipes d'urgence dans les trois localités que sont Beni, Butembo et Goma. Chacune des équipes était composée comme il suit :

- *Programme Manager*
- *Budget and Finance*
- *HR Officer*
- *Planning Officer*
- *Monitoring and Evaluation Officer*

50. La Commission indépendante constate que ces équipes ignoraient complètement la dimension de gestion risques d'exploitation et d'abus sexuels dans la mesure où elles ne comprennent pas en leur sein un spécialiste de la prévention et de la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels. Il apparaît donc évident que les équipes déployées sur le terrain par l'Organisation étaient intrinsèquement démunies de toute capacité de gérer les risques d'exploitation et d'abus sexuels pouvant survenir au cours de leurs opérations.

51. L'on aurait pu pourtant s'attendre à ce qu'un poste spécifiquement dédié à la prévention et à la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels soit intégré dans chacune des équipes de gestion de l'urgence sur le terrain surtout si l'on prend en compte les soupçons d'actes d'exploitation et d'abus sexuels qui auraient été commis lors de la riposte à la 9^{ème} flambée et, au-delà, les nombreux incidents d'exploitation et d'abus sexuels ayant émaillé plusieurs opérations du système des Nations Unies par le passé.

3.3 De l'évaluation des responsabilités de la hiérarchie dans la gestion des incidents d'exploitation et des abus sexuels

52. L'équipe d'examen a eu des entretiens avec plusieurs responsables de l'OMS, y compris avec le Directeur général, Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, le Directeur exécutif des urgences de santé, Dr Michael Ryan, la Directrice du Bureau Régional pour l'Afrique, Dr Matshidiso Moeti.

53. 11. Au cours de son entretien avec l'équipe d'examen, Dr Matshidiso Moeti a déclaré n'avoir jamais eu notification de quelque incident d'exploitation et d'abus sexuels. Elle a ajouté n'avoir appris les informations sur des incidents d'exploitation et d'abus sexuels qu'après leur publication par la presse.

54. Dans son entretien avec l'équipe d'examen, Dr Tedros Ghebreyesus a, pour sa part, indiqué avoir eu connaissance des nombreuses allégations d'exploitation et d'abus sexuels concernant la riposte à la dixième épidémie que lorsqu'elles ont révélées dans la presse en septembre 2020. Il également ajouté n'avoir été mis au courant du cas de Jean-Paul Ngandu que lorsque l'information est parue dans l'article publié le 11 mai 2021 par l'*Associated Press*.

55. La Commission indépendante considère que Dr Tedros Ghebreyesus, Dr Michael Ryan tous basés à Genève et Dr Matshidiso Moeti, Directrice du Bureau Régional pour l'Afrique, n'exerçaient aucune fonction opérationnelle. Elle ne peut en conséquence apprécier leur responsabilité par rapport à la gestion des incidents d'exploitation et d'abus sexuels que s'ils en avaient eu connaissance et s'ils avaient donné des instructions contraires à l'ouverture d'une procédure d'enquête.

56. La Commission indépendante note que l'équipe d'examen a pu avoir accès à une large documentation de l'OMS y compris des échanges de courriels sur la période de la riposte à la dixième flambée. À ce propos, elle note que l'équipe d'examen n'a pu établir que Dr Tedros Ghebreyesus, Dr Michael Ryan ou Dr Matshidiso Moeti aient été individuellement, directement et immédiatement notifiés d'un quelconque incident d'exploitation et d'abus sexuel avant leur révélation dans la presse.

57. L'équipe d'examen a pu également entendre des proches collaborateurs des trois susnommés et en particulier des proches collaborateurs du Directeur général dont M. Bernhard Schwartländer, son ancien chef de cabinet, M. Andreas Mlitzke et M. David Webb. La Commission indépendante observe qu'aucun d'eux n'a fait part d'une quelconque obstruction dont ils auraient fait l'objet de la part du Directeur général, du Directeur exécutif des urgences de santé, et de la Directrice du Département Afrique.

58. En ce qui concerne notamment le cas de M. Boubacar Diallo, Dr Tedros Ghebreyesus a, au cours de son entretien avec les enquêteurs, reconnu avoir instruit M. David Webb, venu l'informer en janvier 2021 d'incidents impliquant le sieur Diallo, de surseoir à toute enquête

interne jusqu'à la publication des conclusions de la Commission indépendante et de transmettre à cette dernière toutes les informations à sa disposition. Cette version des faits correspond à celle qu'a donné M. David Webb devant l'équipe d'examen.

59. À cet égard, la Commission indépendante considère que sa mise en place en octobre 2020 et le mandat à elle confié de vérifier les allégations d'exploitation et d'abus sexuels au cours de la riposte à la dixième épidémie emportaient *de facto* et logiquement un dessaisissement automatique de toute instance interne d'investigation propre à l'Organisation, et ce jusqu'à la publication de ses conclusions finales.

60. Au regard de ce qui précède donc, la Commission indépendante ne dispose en l'état, d'aucune information de nature à engager la responsabilité personnelle de Dr Tedros Ghebreyesus, de Dr Michael Ryan ou de Dr Matshidiso Moeti ni en rapport avec le mauvais traitement des incidents d'exploitation et d'abus sexuels commis par le personnel de l'OMS ni en rapport avec les allégations d'exploitation et d'abus sexuels publiées dans la presse.

4. Constatations

61. Sur la base des informations à sa disposition, la Commission indépendante a fait une série de constatations détaillées ci-dessous.

4.1 De l'interprétation erronée de la notion de "population bénéficiaire"

62. À la question de savoir pourquoi aucune enquête n'a été ouverte pour présomption d'exploitation et d'abus sexuels dans l'incident impliquant le Dr Jean-Paul Ngandu -une fois l'affaire révélée au siège- M.David Webb¹⁷, Directeur du Bureau des Services du Contrôle Interne (*BSCI- OIOS pour l'acronyme en anglais*) de l'OMS a expliqué aux enquêteurs de la Commission indépendante qu'aucune enquête (*CRE pour l'acronyme en anglaise*) n'avait été ouverte en raison du fait que la dame qui s'est présentée au bureau de l'OMS à Beni n'était pas "*une personne bénéficiaire*" au sens de la réglementation applicable.

63. Approché sur la même question, M.Andreas Mlitzke¹⁸, directeur du bureau de la conformité, de la gestion des risques et de l'éthique a abondé dans le même sens que M.Webb, tous les deux indiquant en outre que cette qualification avait été faite par leur collègue le Dr Egide Rwamatwara, Cadre supérieur des ressources humaines au Bureau Régional pour

¹⁷ Entretien avec M. David Webb

¹⁸ Entretien avec Andreas Mlitzke

l'Afrique de l'OMS (*AFRO pour l'acronyme anglaise*).

64. Les enquêteurs de la Commission indépendante ont pu constater, par la suite, que dans un email en date du 24 juin 2019, Dr Egide Rwamatwara avait écrit ceci : “ J’ai confirmé au responsable du bureau de Beni que la dame n’est pas bénéficiaire des services de l’OMS. Son âge n’est pas déterminé avec précision. Elle n’a pas présenté sa carte d’identité pour confirmer son âge [...] la paternité est également contestée¹⁹.”

65. Interrogé à son tour par les enquêteurs le 6 septembre 2021, Dr Egide Rwamatwara a expliqué qu’il avait écrit ce message en réponse aux questions que lui avaient posées M.Andreas Mlitzke. En effet, le 14 juin 2019, Dr Rwamatwara a envoyé au Bureau de la gestion des risques et de l'éthique, avec copie à M. Andreas Miltzke et M. David Webb, un courriel au sujet du dossier du Dr Ngandu et qui était ainsi libellé : “Chers collègues, veuillez noter que ce cas nous a récemment été signalé impliquant une conduite pouvant être assimilé à l’exploitation et l’abus sexuel, en attendant vos conseils sur la voie à suivre.”

66. En réponse, M. Andreas Mlitzke a adressé au Dr Rwamatwara, avec copie à M.David Webb, un message ainsi libellé: “Nous prenons cela très au sérieux et aurions besoin d’informations supplémentaires: peut-on déterminer si “Grace” est un bénéficiaire de notre politique en matière de prévention et de lutte contre l’exploitation et les abus sexuels, c’est-à-dire “les personnes qui travaillent avec et/ou servent ou cherchent à aider à travers le monde, et qui sont généralement dans des situations de vulnérabilité et de dépendance vis-à-vis du personnel de l’OMS. Les bénéficiaires sont des individus qui sont des bénéficiaires directs ou indirects d’une action humanitaire/ d’urgence ou d’une autre action de l’OMS, quel que soit le lieu d’affectation. Parmi ces personnes, les femmes et les enfants sont particulièrement exposés au risque d’exploitation et d’abus sexuels.”

67. La Commission indépendante constate avec beaucoup de surprise que M.Andreas Mlitzke, à qui il revenait pourtant la responsabilité -partagée avec le bureau des services des enquêtes internes dirigé par David Webb- d’assurer le respect de la conformité aux règles au sein de l’organisation, ait jugé nécessaire de solliciter du Dr Rwamatwara des éclaircissements sur l’interprétation juridique de la notion de “bénéficiaire”. La Commission

¹⁹ M. Rwamatwara explique : « J’ai confirmé avec le chef de bureau à Beni que la dame n’est pas bénéficiaire des services de l’OMS. Son âge n’est pas déterminé avec précision. Elle déclare avoir 17 ans mais apparemment dans d’autres papiers elle a 23 ans. Elle n’a pas présenté sa carte d’identité pour confirmation de son âge. Elle est séropositive mais le consultant ne le serait pas, ce qui signifie qu’elle pourrait ne pas être la source de l’infection. La paternité est aussi apparemment contestée
Rapport final de la Commission Indépendante d’examen des allégations d’exploitation et d’abus sexuels commis au cours de la riposte à la dixième flambée de la maladie à virus Ebola au nord Kivu et en Ituri en République démocratique du Congo (RDC), 27 septembre 2021.

indépendante relève, en outre, que la directive sur la prévention et lutte contre l'exploitation et l'abus sexuel ne subordonne pas l'ouverture d'une enquête préliminaire pour soupçons d'exploitation et d'abus sexuels à la condition de savoir si la victime potentielle d'exploitation et/ou d'abus sexuel est "bénéficiaire" ou non d'une action de l'OMS. Au demeurant, le terme de "*personne bénéficiaire*" n'est utilisé de prime abord que pour la distinguer de la personne bénéficiant d'un statut d'employé de l'organisation.

68. La Commission indépendante considère donc qu'en s'évertuant à établir la qualité de "bénéficiaire" de dame "Grace" alors que tout indiquait l'existence d'indices d'actes d'exploitation et d'abus sexuels justifiant l'ouverture d'une enquête préliminaire contre le Jean-Paul Ngandu, M. Andreas Mlitzke et M. David Webb on fait une interprétation erronée de l'esprit et de la lettre de la directive de mars 2017 qui est guidée avant tout par le principe de la tolérance zéro.

4.2 Du recrutement massif des travailleurs sans appels d'offres et sans vérification des précédents

69. De l'avis de Mme Betty Divine Hangishaka, responsable régional du Bureau de la conformité et de la gestion des risques, qui a effectué plusieurs audits et examens de conformité pendant la 10^{ème} riposte, la cause principale de l'accumulation d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels proviendrait du processus de recrutement de personnels au cours de la riposte à la 10^{ème} flambée. Elle a expliqué notamment que le processus de recrutement n'était pas transparent avec des personnes déployées "*sans mandat spécifique*"²⁰.

70. Comme l'a déjà souligné la Commission indépendante, la riposte à la 10^{ème} flambée a constitué une aubaine pour de nombreux jeunes en quête d'un emploi. Il en est résulté une offre importante de main d'œuvre qui aurait nécessité la mise en place d'un certain nombre de mesures pour rendre le recrutement beaucoup plus transparent, y compris pour le recrutement des travailleurs locaux. La Commission indépendante pense qu'un tel objectif ne pouvait être atteint sans la mise en place d'un processus de recrutement ouvert à la compétition surtout au niveau du recrutement des locaux. La Commission indépendante note cependant que les travailleurs locaux -qui représentaient plus de la moitié du staff de l'OMS en service dans la province du Nord Kivu - ont été recrutés sans appel d'offres, ouvrant ainsi la voie à des abus éventuels y compris des incidents d'exploitation et d'abus sexuels qui ont pu

²⁰ Entretien avec Mme Divine Betty Itangishaka

malheureusement être constatés.

71. L'équipe d'examen a pu aussi établir que beaucoup de recrutements des locaux ont été faits sans vérification de précédents. Compte tenu du contexte socio-politique du Nord Kivu et de l'Ituri marqué par la présence de groupes armés, M. David Gressly, le coordonnateur onusien pour la riposte à la dixième épidémie d'Ébola a trouvé cette situation si inquiétante qu'il n'a pas manqué de l'évoquer avec Dr Socé Fall, le coordonnateur de l'urgence à l'OMS²¹.

72. La Commission indépendante note que la formalité de vérification des précédents est envisagée dans la directive de mars 2017 comme une mesure de prévention de l'exploitation et d'abus sexuel et comme telle s'impose comme une étape incontournable du recrutement. Elle estime, à cet égard, qu'une urgence, même de l'ampleur de celle de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola, ne saurait justifier le non-respect de cette formalité si importante dans le recrutement du personnel au sein du système des Nations Unies.

73. La Commission indépendante estime enfin qu'il appartenait aux principaux responsables de l'urgence au niveau de l'Organisation, à commencer par Dr Socé Fall, en sa qualité de coordonnateur de l'urgence pour l'OMS, Dr Michel Yao, dans son rôle de gestionnaire des incidents et Dr Michael Ryan, dans ses fonctions de directeur des opérations d'urgence, de prendre des mesures adéquates respectueuses des standards onusiens, y compris en sollicitant par exemple l'aide de la MONUSCO ou d'autres agences de l'ONU dotés de mécanismes beaucoup plus outillés et adaptés aux situations d'urgence.

4.3 Des formations tardives et insuffisantes en matière de prévention d'exploitation et d'abus sexuels.

74. Il est incontestable que les premières formations sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels organisées par l'OMS dans le cadre de la 10ème riposte ont eu lieu au mois de novembre 2019, soit cinq mois après la déclaration de l'épidémie d'Ébola comme urgence de santé publique internationale le 17 juillet 2019. Si l'on prend en compte l'importance pour l'organisation de renforcer sa capacité à mieux gérer les risques d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels au cours ces opérations, l'on peut dire que l'OMS a mis beaucoup de temps pour démarrer les formations requises lors de la 10ème riposte.

²¹ Entretien avec M. David Gressly

75. L'équipe d'examen a pu constater également que les formations n'ont touché qu'une minorité d'employés de l'OMS. En effet, seuls 371 employés²² ont participé aux dites formations. À cet égard, il est bon de rappeler que 2800 personnes ont été déployées sous les auspices de l'OMS lors de cette riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

76. S'il est vrai que les points focaux de l'OMS sur l'exploitation et les abus sexuels ont régulièrement participé aux formations organisées par le réseau de surveillance communautaire ou par le réseau de coordination du Bureau des Nations unies, il n'en demeure pas moins, aux yeux de la Commission indépendante, que la participation assez faible du personnel aux formations doublée du nombre réduit de formations laissait présager des risques d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels. La Commission indépendante en veut pour preuve le fait que la majorité des auteurs présumés identifiés par l'équipe d'examen n'avaient pas achevé leur formation sur la prévention de l'exploitation et de l'abus sexuel.

77. L'équipe d'examen a pu établir également que l'OMS n'a pas non plus consacré beaucoup d'efforts à sensibiliser les populations locales sur l'exploitation et les abus sexuels. Et comme l'a si bien dit une responsable d'une ONG internationale qui a requis l'anonymat, *"il n'est pas souvent clair si ce qu'un individu fait est illégal, contraire à l'éthique, ou simplement constitue la pratique qui est acceptée."* D'où l'importance pour l'OMS de maintenir aussi élevé que possible le niveau de sensibilisation des populations bénéficiaires aux risques d'exploitation et d'abus sexuels.

78. En conclusion, la Commission indépendante regrette qu'une plus grande attention n'ait pas été accordée aux formations qui demeurent l'un des outils les plus efficaces de prévention de l'exploitation et de l'abus sexuel. Et c'est la raison pour laquelle la directive de mars 2017 sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels lui accorde une place de premier choix dans son dispositif de prévention.

4.4 De la gestion controversée de certains incidents d'exploitation et d'abus sexuels au motif de l'absence du dépôt d'une "plainte"

79. A la date du 23 avril 2019, une dame s'est présentée au Bureau de l'OMS à Beni pour dénoncer le sieur Jean-Paul Ngandu qu'elle a accusé de l'avoir mise enceinte. Au cours de

²² Entretien avec le Dr Ilham Nour ; Informations fournies par l'OMS à l'équipe d'examen « Queries Regarding PSEA Training during the Ebola Response » (DRCDRC0017-0000004).

l'entretien qu'il a accordé aux enquêteurs de la Commission indépendante le 30 juillet 2021, David Webb, directeur du Bureau des services d'enquête interne de l'OMS a déclaré qu'aucune investigation n'avait été ouverte contre le sieur Ngandu au motif, entre autres, qu'aucune plainte n'avait été déposée contre ce dernier.

80. La Commission indépendante relève cette tendance systématique à rejeter toute dénonciation d'exploitation et d'abus sexuels si elle n'est pas faite par écrit. Cet égard, la Commission indépendante note que s'il est vrai que la directive du 7 mars 2017 privilégie le signalement par écrit, il convient toutefois d'interpréter cette directive pas seulement dans sa lettre mais aussi son esprit. En effet, s'alignant également sur le principe de la tolérance zéro, la directive du 7 mars 2017 ne peut avoir pour objectif que celui d'encourager les dénonciations sans entraves des actes d'exploitation et d'abus sexuels. En ce sens, l'écrit ne saurait être la seule forme possible de signalement d'actes d'exploitation et d'abus sexuels. En effet, si telle était la compréhension que l'on devrait avoir de la directive de mars 2017, il n'est pas surprenant que des personnes comme la dame qui s'est présentée au bureau de l'OMS de Beni aient été exclues du dispositif de protection juridique contre l'exploitation et les abus sexuels. Pour la Commission indépendante, une telle interprétation de la directive de mars 2017 ne pouvait être qu'arbitraire.

81. La Commission indépendante considère donc que c'est à tort que certains services compétents de l'OMS font de la plainte écrite une condition sine qua non de l'ouverture d'une enquête pour allégations d'exploitation et d'abus sexuels sans tenir compte du contexte dans lequel le signalement est fait.

82. La Commission indépendante estime qu'en l'espèce la seule présence de la dame dans les locaux de l'OMS à Beni pour dénoncer le sieur Jean-Paul Ngandu devrait s'entendre comme un signalement au sens de la directive du 3 mars 2017 sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels.

5. Conclusions

83. Aux termes de son analyse, la Commission indépendante a tiré les conclusions suivantes.

5.1 Des défaillances structurelles évidentes et une certaine impréparation à la gestion des risques d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels

84. Il résulte des témoignages recueillis par l'équipe d'examen que la gestion de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola n'a pas été sans difficultés pour l'OMS, en commençant par la stratégie mise en place par l'organisation pour y faire face. L'organisation a ainsi mis en place un centre de gestion de l'urgence dont elle a confié la gestion au Dr Socé Fall, basé à l'origine à Kinshasa et qui a été déployé pour la circonstance en RDC pour assurer la coordination des opérations de l'OMS sur le terrain. Il était aidé dans sa tâche par le Dr Michel Yao, lui aussi staff de Kinshasa, déployé également sur le terrain en qualité de gestionnaire des incidents en relation avec l'urgence médicale de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

85. La Commission indépendante observe à cet égard, que le bureau de la représentation de l'OMS en RDC, qui travaille au quotidien avec le gouvernement congolais sur les questions de santé publique, n'a pas été véritablement impliqué dans la gestion de l'urgence si ce n'est que dans un rôle d'accompagnateur. La Commission indépendante est pourtant d'avis qu'une plus grande implication du bureau de la représentation de l'OMS en RDC aurait probablement permis de mieux gérer certains risques intrinsèques à des opérations se déroulant sur le territoire congolais, y compris risques d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels. En effet, la Commission indépendante constate, qu'informés des incidents d'exploitation et d'abus sexuels, les managers sur le terrain se retournaient systématiquement vers leurs collègues à Genève pour solliciter leur avis sur l'attitude à adopter²³.

86. Les incidents d'exploitation et d'abus sexuels ayant une dimension psychologique importante, la Commission indépendante estime qu'une décentralisation de certains services du Bureau de la conformité, de la gestion des risques (CRE) et de l'éthique et du Bureau des services de contrôle interne (OIS) aurait certainement permis une réponse plus prompte et plus adéquate de l'organisation aux incidents d'exploitation et d'abus sexuels et une meilleure prise en compte de la situation des victimes.

²³ Email du Dr Otim à Dr Caroline Cross Directeur de la santé et du bien-être du personnel, 2 mai 2019.

87. La Commission indépendante relève aussi que l'OMS a nommé 9 points focaux chargés d'apporter aux 2800 employés déployés sur le terrain le soutien nécessaire en matière de sensibilisation aux risques d'exploitation et d'abus sexuels, soit un ratio d'un point focal pour 311 staffs. Étant donné, en outre, que ces points focaux cumulaient leur fonction avec d'autres tâches, il n'est donc pas surprenant que l'action de prévention contre l'exploitation et les abus sexuels ait eu si peu d'impact dans la réalité.

5.2 Des négligences individuelles pouvant s'apparenter à des fautes professionnelles

88. La Commission indépendante se propose ici d'analyser le comportement d'un certain nombre de staff impliqués dans la gestion d'incidents susceptibles de rentrer dans la catégorie des actes d'exploitation ou d'abus sexuels.

89. La Commission indépendante note qu'aussitôt informé des faits relatifs au Dr Jean-Paul Ngandu, le sieur Mory Kéita a immédiatement informé son superviseur M. Michel Yao par email daté du 23 avril 2019. Dans l'entretien qu'il a accordé aux enquêteurs de la Commission indépendante, M. Michel Yao a affirmé qu'il n'avait pas eu le temps d'informer directement sa hiérarchie, occupé qu'il était dans la gestion de l'urgence médicale et de la situation sécuritaire au lendemain du meurtre d'un collègue lui aussi déployé à Beni dans le cadre de la 10ème riposte. Il a ajouté que ce meurtre avait porté un sérieux coup au moral du personnel de l'OMS qui était placé sous sa supervision. Il a indiqué enfin avoir toutefois instruit M. Mory Kéita d'informer Genève sur l'incident impliquant le Dr Ngandu.

90. L'équipe d'examen a pu établir également que, par un courriel en date du 19 mai 2019, Mory Kéita a informé Michel Yao qu'un accord amiable était intervenu entre le Dr Ngandu et son accusatrice. Il est aussi établi qu'il a été notifié au Dr Ngandu le non renouvellement de son contrat au-delà de la date du 31 mai 2019. L'accord en question a été souvent avancé par certains responsables au siège de l'Organisation, et parmi eux David Webb, pour justifier la non-ouverture d'une procédure d'enquête à l'encontre du sieur Ngandu.

91. La Commission indépendante rappelle, à cet égard, que la directive de mars 2017 n'envisage pas l'accord amiable comme un mode de règlement des litiges émanant d'actes d'exploitation et d'abus sexuels pas plus qu'elle ne fait du non renouvellement du contrat de travail une cause d'extinction de la procédure qui aurait pu être initiée à l'encontre d'un individu sur lequel pèserait des soupçons d'actes d'exploitation et d'abus sexuels.

92. La Commission indépendante relève, par ailleurs, que dans les entretiens qu'il a eus avec les enquêteurs de la Commission indépendante, M. Andreas Mlitzke a affirmé n'avoir été informé de l'incident impliquant le Dr Jean-Paul Ngandu que le 14 juin 2019. C'est plus ou moins à la même période que David Webb déclare en avoir également été informé.

93. La Commission indépendante note cependant que par courriel date du 2 mai 2019, Marie Caroline Cross, travaillant aux ressources humaines, a communiqué à Andreas Mlitzke le message qu'elle a reçu le même jour de son collègue Henry Otim et qui contenait la mention suivante :

“Des allégations ont été faites qui relèvent de la définition de l'exploitation et de l'abus sexuel parmi certains membres du personnel impliqués dans la riposte à Ébola en RDC, au Nord Kivu.”

94. Pour la Commission indépendante, ce message était suffisamment explicite et constituait en réalité le premier signalement d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels impliquant le personnel de l'OMS lors de la riposte à la dixième flambée d'Ébola. Elle considère en conséquence, que l'Organisation avait bien eu connaissance de ces incidents déjà au début du mois de mai 2019 et non au milieu du mois de juin 2019 comme les soutiennent MM Andreas Mlitzke et David Webb.

95. La Commission indépendante rappelle également que les dispositions de la directive de mars 2017 sont contraignantes non seulement pour les individus mais aussi pour l'Organisation qui doit avoir une approche proactive dans le traitement des signalements d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels. Elle regrette en conséquence que Andreas Mlitzke, en guise de réponse à son collègue Henry Otim, n'ait jugé bon, dans son courriel du 2 mai 2019, que de rappeler les différentes politiques applicables sans chercher à en savoir davantage sur les incidents signalés. Pour rappel, la dénonciation dans le cas Ngandu a été faite le 23 avril 2019, soit 10 jours avant le message d'Henry Otim.

B. Axe 2 du mandat de la Commission indépendante

96. La Commission indépendante rappellera d'abord son mandat sous cet axe. Elle s'attèlera ensuite à indiquer les différents paramètres objectifs pris en compte dans son analyse. Elle communiquera ensuite sur ses constatations avant de partager ses conclusions et recommandations.

97. La Commission indépendante avait également pour mandat de conduire et de coordonner les enquêtes relatives aux allégations spécifiques d'exploitation et/ou d'abus sexuels à l'encontre d'agents de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et de ses partenaires ou sous-traitants au cours de la riposte à la 10ème flambée de maladie à virus Ebola au Nord Kivu et en Ituri. À l'instar de la démarche entreprise dans l'axe 1 de son mandat, la Commission indépendante s'est appuyée sur le travail d'investigation entreprises sur le terrain par l'équipe d'examen ainsi que sur la documentation mise à sa disposition.

1. Les paramètres objectifs d'évaluation

98. Par paramètres objectifs d'évaluation, la Commission indépendante fait allusion à quelques dispositions normatives pertinentes de l'OMS en matière d'exploitation et d'abus sexuels ainsi qu'à un précédent jurisprudentiel afin de mieux comprendre une des problématiques en jeu.

1.1 Les dispositions pertinentes de la directive de mars 2017 sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels

99. La Commission indépendante s'est basée sur les définitions de l'exploitation et de l'abus sexuel, telles qu'elles ressortent de la directive de mars 2017 sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels et le code d'éthique et de déontologie.

100. *L'exploitation sexuelle* y est définie comme le fait d'abuser ou de tenter d'abuser d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles notamment mais pas exclusivement en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique. *L'abus sexuel*, quant à lui, est défini comme toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal ; la menace d'une telle atteinte constitue également un abus sexuel.

101. Cette directive indique également que les relations sexuelles avec un enfant, quel que soit le contexte, relèvent également de l'exploitation et des abus sexuels, l'enfant étant défini comme "un être humain âgé de moins de dix-huit ans."

1.2 La notion de "circonstances coercitives" telle que définie par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

102. Dans l'affaire *Le Procureur c. Gacumbitsi* du 7 juillet 2006²⁴, la Chambre

²⁴ *Le Procureur c. Gacumbitsi*, Chambre d'appel du TIPR, ICTR-2001-64-A, 7 juillet 2006, para. 155.

d'appel du Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR), siégeant à La Haye et statuant sur un cas de viol, est parvenue à la conclusion suivante :

“L'accusation peut prouver le non-consentement au-delà de tout doute raisonnable en prouvant l'existence de circonstances coercitives dans lesquelles un consentement significatif n'est pas possible. Comme pour chaque élément de toute infraction, la Chambre de première instance examinera tous les éléments de preuve pertinents et admissibles pour déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, il convient de conclure que le non-consentement est prouvé au-delà de tout doute raisonnable. Mais il n'est pas nécessaire, d'un point de vue juridique, que le procureur présente des éléments de preuve concernant les propos ou la conduite de la victime ou la relation de la victime avec l'auteur. Elle n'a pas non plus besoin d'introduire des preuves de force. Au contraire, la Chambre de première instance est libre de déduire le non-consentement des circonstances.”

103. Même si les crimes sur lesquels ont statué les juges de la Haye étaient différents par leur nature, La Commission indépendante considère toutefois qu'elle peut valablement appliquer leurs conclusions au cas d'espèce.

2. L'analyse des témoignages des victimes présumées

104. Quelques récits de victimes présumées que la Commission indépendante considère comme emblématiques sont consignés ci-après, tels qu'ils ressortent des enquêtes de terrain.

105. Au cours de ses investigations, l'équipe d'examen a pu établir que les victimes présumées se voyaient promettre des emplois en échange de relations ou étaient exploitées sexuellement pour conserver un emploi au sein de la riposte. C'est par exemple le cas de « Nadira », qui a travaillé à Beni au sein de la commission de surveillance en tant qu'archiviste puis avec la commission logistique, et qui a déclaré aux enquêteurs de la Commission indépendante ce qui suit :

« Je n'ai remarqué que « piquer » signifiait avoir des relations sexuelles qu'en février 2019, lorsque j'ai voulu me plaindre de mon salaire qui n'était pas payé. [...] Pour progresser dans le travail, il fallait avoir des relations sexuelles [...] Tout le monde avait des relations sexuelles en échange de quelque chose. C'était très courant. On m'a même proposé d'avoir des rapports sexuels si je voulais obtenir une bassine d'eau pour me laver dans le camp de base où nous étions hébergés pendant la riposte. »

106. Les incidents étudiés par l'équipe d'examen couvrent toute la période de la 10ème riposte d'Ébola, soit d'août 2018 à fin juin 2020, la majorité d'entre eux s'étant produit au cours de l'année 2019. La plupart des victimes présumées rencontrées ont fourni à l'équipe d'examen des indications sur les lieux précis où ces incidents ont lieu et des informations sur les dates approximatives même si certaines victimes n'ont pas toujours eu le souvenir exact de ces dates sans que cela ne puisse remettre en cause la crédibilité de leurs témoignages.

107. La Commission indépendante note que ces incidents d'exploitation et d'abus sexuels examinés ont été recensés dans les zones principales de la riposte, dont 25 signalés à Mangina 25 à Beni, 20 à Butembo, 4 à Bunia, 3 à Komanda, 3 à Mambasa, 1 à Biakato, 1 à Oicha, 1 à Katwa et enfin un autre à Kalunguta. Dans plusieurs des cas portés à la connaissance de l'équipe d'examen, les victimes présumées ont affirmé que les actes d'exploitation et d'abus sexuels ont eu lieu dans des établissements hôteliers, pour certains autres ils se sont déroulés dans les maisons que louaient des auteurs présumés.

108. La majorité des victimes présumées entendues par l'équipe d'examen étaient des femmes. Au total, l'équipe d'examen a reçu les témoignages de 63 femmes contre 12 hommes seulement, dans une fourchette d'âge variant de 13 à 43 ans et une moyenne d'âge tournant autour de 20 ans. « Jolianne », la plus jeune des victimes présumées a expliqué qu'elle vendait des cartes de recharge téléphoniques sur le bord de la route en avril 2019 à Mangina lorsqu'elle a été approchée par un chauffeur de l'OMS qui lui a proposé de la raccompagner chez elle. Au lieu de cela, il l'a emmenée dans un hôtel où elle dit avoir été violée par cette personne. Suite à ce viol, elle est tombée enceinte et a eu un enfant, ce qui a eu des conséquences sur ses relations familiales. Quant à « Séverine », elle était âgée de 43 ans en septembre 2019 lorsqu'un homme se présentant comme un employé de l'OMS l'a invitée à le rencontrer à l'hôtel Viaka, afin de discuter de la possibilité pour elle de se faire embaucher au sein de la commission de sensibilisation de la riposte à Ébola. Une fois dans la chambre, il lui a dit qu'elle devait d'abord avoir des relations sexuelles avec lui avant toute embauche. En dépit du refus qu'elle lui opposé, elle dit avoir été violée par ce monsieur. Elle a affirmé, en outre, avoir obtenu le poste le lendemain mais qu'elle avait fini par démissionner parce que son agresseur continuait à la harceler sexuellement.

109. L'équipe d'examen a pu établir aussi que la majorité des victimes présumées se trouvaient dans une situation économique et sociale très précaire pendant la riposte. En

effet, très peu d'entre elles ont pu terminer leur éducation secondaire quand elles n'ont jamais mis les pieds à l'école pour certaines. Par exemple, « Clarette » a raconté à l'équipe d'examen qu'après être tombée enceinte à la suite de ce qu'elles estiment être un cas d'exploitation et d'abus sexuels, ses parents ont cessé de financer ses études. « Sikudhani » a également expliqué aux enquêteurs qu'elle a dû arrêter ses études lorsqu'elle est tombée enceinte à la suite de ce qu'elle estime aussi être un acte d'exploitation et d'abus sexuels.

110. Pour certaines victimes présumées, travailler pour la riposte représentait une opportunité unique dans une région où les opportunités professionnelles, surtout pour les femmes, sont extrêmement rares. La précarité et l'insécurité économiques étaient si grandes que pour elles la nécessité d'accéder à un emploi l'emportait sur tout, y compris la contrainte d'avoir des relations sexuelles contre la promesse d'obtenir un emploi. Par exemple, « Lina » a raconté aux enquêteurs qu'elle avait résisté pendant deux mois aux avances d'un administrateur de la riposte à Butembo qui lui avait promis un emploi d'hygiéniste, mais qu'elle avait fini par céder à ses avances sexuelles parce que son autre emploi avait pris fin et qu'elle avait besoin d'argent pour subvenir à ses besoins et à ceux de ses quatre enfants. Elle ajouta n'avoir même pas osé lui demander d'utiliser un préservatif par peur qu'il refuse d'avoir des rapports sexuels avec elle et qu'elle n'obtienne pas le poste en question.

111. En 2018, « Grace » qui vivait à Beni, avait été sélectionnée pour suivre une formation sur la prévention et la réponse à Ébola. Cette formation s'était déroulée à l'hôtel Vihum dans le quartier de Mabakanga. Un des formateurs a dit aux participants que la personne ayant obtenu les meilleures notes à la fin de la session de formation serait sélectionnée pour un emploi. Étant sûre d'avoir très bien réussi le test, elle a contacté ce formateur après l'événement pour connaître ses notes, et ils ont communiqué plusieurs fois par téléphone. En janvier 2019, il l'a invitée à venir le voir. Elle gagnait alors 40 \$ par mois. Il lui a dit que pour obtenir un emploi avec la riposte, elle devrait accepter d'avoir des relations sexuelles avec lui. « Grace » a affirmé devant les enquêteurs qu'elle avait accepté car elle avait vraiment besoin cet argent.

112. L'équipe d'examen a constaté, par ailleurs, que les femmes beaucoup plus expérimentées et bénéficiant d'une plus grande indépendance économique et des structures de soutien social plus solides, étaient mieux équipées pour résister aux avances sexuelles intempestives. Par exemple, diplômée de droit, « Madeleine » avait aussi une expérience

professionnelle. En quête d'emploi, elle s'est retrouvée dans la chambre d'hôtel d'un agent de sécurité de l'OMS à Butembo qui a tenté d'avoir des relations sexuelles avec elle, mais elle avait réussi à s'échapper. L'équipe d'examen a réussi à identifier l'auteur présumé de cet acte d'exploitation d'abus sexuels grâce aux détails fournis par la victime.

113. Quant à « Marie », elle avait été appelée alors qu'elle se trouvait dans un champ près de Mangina. Un homme qui s'est présenté à elle comme chauffeur de l'OMS - et que l'équipe d'examen a réussi à identifier comme tel - lui a demandé si elle voulait travailler dans la riposte. Après sa réponse positive, il lui a déclaré qu'elle obtiendrait ce travail en échange de sexe. Non seulement elle est tombée enceinte mais elle n'a jamais eu le travail promis. « Delphine » quant à elle se rendait au marché de Butembo lorsqu'elle a été arrêtée par un véhicule de passage, conduit un homme qui lui a dit qu'il pouvait lui trouver un emploi avec la riposte. Ils se sont rencontrés plus tard dans la journée dans une cafétéria, et ont eu des rapports sexuels le soir même. Elle a déclaré à l'équipe d'examen que le mis en cause travaillait avec la commission des enterrements. Après vérification, les enquêteurs ont pu constater que l'identité de ce dernier correspondait à celui d'un prestataire à la commission d'enterrement.

114. Les informations recueillies par l'équipe d'examen suggèrent aussi que certains actes d'exploitation et d'abus sexuels étaient organisés au sein d'un réseau de personnel opérant par le biais de la branche locale de recrutement du centre de coordination de la riposte. « Jeanne » a ainsi raconté qu'elle s'est rendue en personne au Centre de coordination Ébola à Mangina pour chercher un emploi de femme de ménage. On lui a dit de laisser son nom et son numéro au cas où un poste se libérerait. Elle a ensuite été appelée par un ami du responsable qui l'avait enregistrée au centre de coordination. Elle n'a obtenu ce travail qu'en contrepartie d'une relation sexuelle avec l'ami du responsable qui l'avait recruté.

115. La grande majorité des victimes présumées que l'équipe d'examen a rencontrées n'ont pas obtenu les emplois promis en dépit d'avoir consenti aux relations sexuelles. Et pour celles qui ont été embauchées l'emploi était souvent de courte durée, comme ça été le cas pour « Jeanne » qui n'a travaillé que pendant deux semaines. Parmi les femmes ayant indiqué avoir obtenu un emploi, le nom d' « Armèle. » apparaît effectivement sur la liste des prestataires de service de l'OMS

116. Certaines femmes, qui ont indiqué qu'elles étaient déjà employées, ont déclaré

à l'équipe d'examen avoir continué à être harcelées sexuellement par des hommes en position de supervision qui les contraignaient avoir des relations sexuelles avec eux afin de pouvoir garder leur emploi, d'être payées ou d'obtenir un poste mieux rémunéré. Certaines ont indiqué avoir été licenciées pour avoir refusé d'avoir des relations sexuelles.

117. L'équipe d'examen a comptabilisé au total neuf allégations de viol. Par exemple, « *Séverine* » de Beni a raconté à l'équipe d'examen qu'elle avait rencontré un fonctionnaire de l'OMS et que le 17 septembre 2019, il l'avait invitée à l'hôtel Viaka pour discuter de la possibilité de travailler à la Commission de sensibilisation. Dans la chambre, il lui a proposé d'avoir des relations sexuelles et, lorsqu'elle a refusé, il l'a contraint. Les résultats des investigations de l'équipe d'examen laissent apparaître que si l'auteur présumé n'était pas un employé au sens strict de l'organisation, il s'agissait à tout le moins d'un prestataire de service de l'OMS.

118. Certaines victimes présumées ont indiqué qu'aucune protection n'avait été utilisée pendant l'acte sexuel. Dans certains cas, c'est l'auteur présumé d'actes d'exploitation et d'abus sexuels qui a refusé d'utiliser un préservatif. Six victimes présumées ont affirmé avoir fait de fausses couches. D'autres victimes présumées ont affirmé aux enquêteurs que certains des hommes qui avaient abusé d'elles les avait aussi contraintes à se faire avorter lorsqu'elles tombaient enceintes, et au besoin en leur administrant des médicaments ou même des injections.

119. L'équipe d'examen s'est cependant aussi entretenue avec des hommes (12), dont deux hommes congolais qui ont expliqué les effets de l'exploitation et des abus sexuels sur leur mariage et leur famille et s'estiment eux aussi victimes d'EAS. Bon nombre des allégations analysées par l'équipe d'examen concernent des femmes et des filles qui sont tombées enceintes à la suite de l'EAS dont elles ont été victimes (29 cas), la majorité (22 cas) ayant mené leur grossesse à terme.

3. Des auteurs présumés identifiés

120. Sur la base des informations recueillies auprès des victimes présumées et d'autres témoins, l'équipe d'examen a procédé à l'identification des auteurs présumés. L'équipe d'examen ne s'est pas contentée seulement de comparer la liste des employés de l'OMS déployés sur le terrain ; elle a aussi étendu ses recherches à l'ensemble des partenaires et prestataire de l'OMS pendant la riposte.

121. L'équipe d'examen a ainsi pu obtenir l'identité de 83 auteurs présumés. Dans 21 cas, l'équipe d'examen a pu établir avec certitude que les auteurs présumés étaient des employés de l'OMS lors de la riposte. Cela a notamment pu être vérifié grâce aux dossiers des ressources humaines, aux organigrammes et à des courriels. Parmi les auteurs présumés se trouvent des ressortissants congolais tout comme des étrangers. La majorité des auteurs présumés se recrutaient parmi le personnel congolais embauchés à titre temporaire et qui profitaient de leur autorité apparente pour obtenir des faveurs sexuelles.

122. L'équipe d'examen a également pu s'entretenir avec plusieurs auteurs présumés avec pour objectif de recueillir leur version des faits. Six parmi eux ont nié toute implication dans des actes d'exploitation et d'abus sexuels. Il s'agit notamment de M. Alpha, M. Beta, M. Gamma, M. Epsilon, M. Jupiter, M. Mars tandis que deux, à savoir M. Romeo et M. Neptune ont expliqué aux enquêteurs que la relation avec les victimes présumées avait été consensuelle.

123. Des allégations d'EAS et de harcèlement sexuel ont été portées contre des médecins, consultants et cadres supérieurs de l'OMS, certains nationaux et d'autres internationaux, ainsi que d'autres membres du personnel médical qui étaient notamment déployés par le ministère de la Santé. Par exemple, à Beni, l'équipe a examiné le cas du Dr Jean Paul Ngandu qui a abouti à la signature d'un « règlement à l'amiable²⁵ ». A Butembo, par exemple, « Valérie », une jeune femme qui occupait un poste administratif mal payé, avait suivi une formation d'infirmière et essayait d'obtenir un poste d'infirmière, plus élevé et mieux rémunéré. Un médecin expatrié, que l'équipe d'examen a réussi à identifier comme un épidémiologiste de l'OMS (M. Gamma), lui a dit qu'elle devait devenir sa petite amie pour obtenir le poste. Lorsqu'elle a rejeté son avance, elle n'a pas obtenu le poste. « Isala » a informé l'équipe d'examen qu'elle travaillait à la commission de surveillance de Butembo. Son patron, un médecin travaillant à l'hôpital général de Butembo pour l'OMS, lui a dit qu'elle devait lui donner la moitié de son salaire ou avoir des relations sexuelles avec lui pour obtenir le poste. Elle l'a payé pendant quatre mois, avant de finir par se plaindre à ses supérieurs. Les paiements ont cessé mais le médecin n'a jamais été sanctionné et il a continué à la harceler. Dans le cas de « Lisianne », qui travaillait pour l'OMS à Komanda, a expliqué à l'équipe d'examen qu'elle avait été sollicitée pour des relations sexuelles par un médecin expatrié de l'OMS. L'équipe

²⁵ Le Dr Jean Paul Ngandu nie l'avoir mise enceinte mais a accepté de la dédommager en lui versant une rente jusqu'à l'accouchement et en lui achetant un terrain. DRCD2000-000008.
Rapport final de la Commission Indépendante d'examen des allégations d'exploitation et d'abus sexuels commis au cours de la riposte à la dixième flambée de la maladie à virus Ebola au nord Kivu et en Ituri en République démocratique du Congo (RDC), 27 septembre 2021.

d'examen a pu vérifier l'identité de celui-ci et il s'agit de M. Beta, déployé également à Komanda en tant qu'épidémiologiste et le fait que « Lisiane travaillait bien pour la riposte. « *Lisianne* » a raconté qu' « *[il] a insisté et a menacé de me faire perdre mon emploi si je n'acceptais pas d'avoir des relations sexuelles avec lui. [...] J'ai fini par céder à ses sollicitations pour ne pas perdre mon emploi.* » Elle a expliqué qu'après une première relation sexuelle en décembre 2019 dans un hôtel, il l'a de nouveau contraint en février 2020 pour un nouveau rapport sexuel, auquel elle a dû se plier car il la menaçait toujours de lui faire perdre son emploi. Elle est tombée enceinte et lorsqu'elle lui a fait part de son état, il lui a donné des pilules pour avorter. « *Précieuse* » a déclaré à l'équipe d'examen qu'en septembre 2019, elle a rejoint le groupe d'hygiénistes qui travaillaient pour la commission de prise en charge à Komanda. Elle a été sollicitée par un médecin venu de Kinshasa qui travaillait pour l'OMS (M. Mars) pour avoir des relations sexuelles. Elle a expliqué que ce dernier était initialement au CTE de Butembo et était venu à Komanda comme formateur en prévention et contrôle des infections (PCI) : « *Lorsque j'ai refusé ses avances, il a commencé à suivre chaque détail de mon travail, comme pour se venger du fait que j'ai refusé d'avoir des relations sexuelles avec lui. Le but de cette manœuvre était de déceler la moindre erreur de ma part afin de me punir. Il surveillait notamment mes heures d'arrivée au travail et chaque fois que j'arrivais en retard, il me faisait retourner à la maison avec retenue du salaire du jour. Il m'a envoyé plusieurs fois des messages sur WhatsApp disant qu'il m'aimait et qu'il était fatigué de dormir seul à Komanda. Un soir il m'a envoyé une photo de lui torse nu* ». L'équipe d'examen a pu identifier l'auteur présumé en l'espèce.

124. Des accusations d'actes d'exploitation et d'abus sexuels ont également été portées contre des membres du personnel du service de vaccination et de communication des risques. « *Aline* » travaillait dans la commission de communication à Mambasa pour le compte d'une autre agence des Nations Unies, partenaire de l'OMS dans la riposte. En novembre 2019, elle a rencontré un fonctionnaire expatrié de l'OMS (M. Teta) qui travaillait dans l'équipe de surveillance communautaire et que l'équipe d'examen a identifié, même s'il avait donné un faux nom à sa victime. Il lui a dit qu'il pouvait lui obtenir un poste mieux payé en travaillant dans l'équipe de vaccination pour un salaire de 600 \$ mais à condition d'avoir des relations sexuelles avec lui. Comme elle avait besoin d'argent, elle a été contrainte d'accepter. Leur relation s'est poursuivie et elle a eu des rapports sexuels avec lui à sept reprises, toujours dans l'idée que cela lui permettrait d'obtenir un emploi dans son équipe. Elle dit n'avoir jamais obtenu cet emploi. « *Fabienne* », qui a travaillé à Komanda et à Bunia pendant la riposte, a

RAPPORT STRICTEMENT CONFIDENTIEL ET SOUS EMBARGO JUSQU'AU 28 SEPTEMBRE 2021 à 14h30 CEST

raconté aux enquêteurs qu'à son retour à Bunia, elle avait été affectée dans une équipe de vaccination et de communication. En février 2019, elle a rencontré un fonctionnaire expatrié de l'OMS qui travaillait sur la communication des risques. Il l'a félicité sur son travail et lui a dit qu'elle devrait venir travailler pour l'OMS. À une autre occasion, au début du mois de mars 2019, il lui a dit qu'il comptait faire un exposé dans l'école où elle avait précédemment étudié et lui a proposé d'aller à son appartement pour travailler ensemble sur sa présentation. Là, il a essayé de la convaincre d'avoir des relations sexuelles avec lui : « *Il est arrivé par derrière avant de mettre ses bras autour de moi, me tirant. Nous nous sommes dirigés vers la chambre comme ça, jusqu'à ce que nous atteignions sa chambre* ». L'équipe d'examen a pu établir que ce fonctionnaire travaillait pour l'OMS pendant la riposte et répondait au nom de M. Pluton.

125. Certaines accusations ont été portées contre des personnes exerçant des fonctions au sein des ressources humaines, ou qui ont prétendu exercer de telles fonctions, en particulier contre des personnes en charge du recrutement des travailleurs locaux journaliers et subalternes à court terme. Par exemple, en février 2020, « *Paulette* » s'est rendue au centre de référence de Mangina pour voir si elle pouvait trouver du travail. Le centre se situait à la paroisse St Mathias Mulumba. Les gens allaient chaque matin se mettre devant la porte du centre pour tenter d'obtenir du travail. Vers 16 h, un homme qui travaillait là l'a mise à l'écart, elle et une autre femme et leur a demandé leurs numéros de téléphone afin qu'il puisse les appeler pour leur donner du travail. Elles ont finalement été appelées et on leur a dit de rencontrer cet homme dans un hôtel pour discuter de la possibilité d'un travail. Une fois à l'hôtel, elles ont rencontré l'homme en question qui était accompagné d'un autre homme. Alors qu'ils discutaient tous les quatre, les deux hommes ont pris leurs téléphones qui se trouvaient sur la table. « Ils nous ont dit que si nous voulions nos téléphones, nous devons aller les chercher dans leur chambre. Nous sommes restées sous la véranda pendant un bon moment jusqu'à ce que nous décidions d'aller chercher nos téléphones dans les chambres. » Une fois dans la Chambre, « *Paulette* » dit avoir été contrainte d'avoir des relations sexuelles et qu'elle en est tombée enceinte. L'équipe d'examen a pu établir l'identité de cet homme qui répond au nom de M. Carlos et qui était prestataire de surveillance à Mangina.

126. Un certain nombre d'allégations d'EAS ont été portées contre des personnes soupçonnées être des chauffeurs. Des allégations d'EAS mais aussi de harcèlement sexuel ont également été portées contre du personnel affecté à la sécurité. Par exemple, « *Caroline* » qui travaillait à Butembo avec l'OMS a indiqué à l'équipe d'examen que lorsqu'elle est arrivée à

l'OMS, elle avait rencontré un membre de la sécurité. « Le tout premier jour après ma signature de contrat, lors du briefing sécurité, il me faisait déjà des avances. Je n'ai pas accepté mais il continuait et n'abandonnait pas. » Elle s'était rendue chez lui pour lui expliquer qu'il devait cesser. Chez lui, il s'est approché d'elle avec un couteau et l'a violemment battue. Elle s'est mise à crier, ce qui a alerté son colocataire qui a tenté de s'interposer. Finalement, elle a réussi à sortir de l'appartement. L'équipe d'examen a réussi à déterminer l'identité de son agresseur (M. Jupiter) et de son colocataire « Madeleine », a été attirée dans la chambre d'hôtel d'un homme qui s'est présenté comme le n° 1 du service de sécurité de l'OMS à Butembo. L'équipe d'examen l'a identifié mais il s'agit en réalité d'un assistant de sécurité²⁶ (M. Romeo)

127. L'équipe d'examen a relevé aussi que les rotations du personnel étaient élevées, des personnes étant régulièrement transférées dans d'autres bureaux et avant-postes pour répondre aux besoins opérationnels de la riposte. Il n'était pas rare pour des victimes présumées d'apprendre soudainement que l'auteur présumé, qui n'avait pas encore tenu sa promesse d'emploi ou qui venait d'apprendre que la victime était tombée enceinte, avait été transféré dans un autre endroit et n'était plus joignable, certains suspects bloquant même leur téléphone comme ce fut le cas pour « Marie », « Sikudhani », « Lwiza » et « Delphine ». Ces femmes se retrouvaient alors désemparées face à cette situation.

128. L'équipe d'examen a également pu déterminer que si certaines femmes ont été victimes d'EAS ou de tentatives d'EAS à plusieurs reprises pendant la riposte comme cela a été évoqué dans la section précédente, certains auteurs présumés apparaissent avoir commis ou tenté de commettre des EAS à plusieurs reprises contre différentes victimes alléguées. Il en est ainsi des auteurs présumés d'EAS envers « Esther » et « Fabienne » - MM Alcius et Tetron respectivement.

129. La Commission indépendante entend préciser qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de victimes présumées ni d'auteurs présumés. Il est bon à cet égard d'indiquer que la Commission indépendante continue à ce jour de recevoir des informations sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels au cours de la 10ème réponse à l'épidémie d'Ébola.

²⁶ OMS, « SEA DRC HR Data 2018-2020 », 16 novembre 2020, DRCD0002-0000008.

4. Conclusions

130. Malgré des différents récits poignants de victimes présumées détaillés ci-dessus, la majorité des auteurs présumés et identifiés ont tout simplement nié les faits, même en présence d'indices concordants, quand ils ne se sont pas tout simplement réfugiés derrière l'argument de la "*relation consensuelle*".

131. La Commission indépendante constate l'ampleur des incidents d'exploitation et d'abus sexuels lors de la riposte à la 10^{ème} flambée d'Ébola, toute chose ayant contribué à accroître la vulnérabilité des "victimes présumées", lesquelles n'ont pas bénéficié de l'aide et de l'assistance nécessaires qu'exigeaient de telles expériences dégradantes.

132. La Commission indépendante note également que les cas d'exploitation et d'abus sexuels recensés par son équipe d'examen ont été commis aussi bien par le personnel national qu'international travaillant pour le compte de l'OMS lors de la riposte à la dixième épidémie d'Ébola.

- La perception d'impunité du personnel de l'institution de la part des victimes présumées

133. La Commission indépendante relève la disparité entre le nombre de victimes présumées d'exploitation et d'abus sexuels qui se sont présentées au cours des investigations et l'absence totale de signalement de cas d'exploitation et d'abus sexuels au niveau institutionnel pendant la période considérée. Cette situation pourrait s'expliquer par le manque de réactivité à la hauteur des attentes des victimes d'exploitation et d'abus sexuels, notamment à travers l'ouverture des enquêtes et la prise en compte de la gravité du phénomène dès les premiers signalements, y compris l'incident impliquant le Dr Jean-Paul Ngandu. Parfois, cela est lié au fait que la victime ne voit pas comment cela l'aidera à résoudre sa situation²⁷. Les conséquences du signalement peuvent être perçues comme étant trop négatives par rapport à tout avantage que cela procurerait²⁸.

134. En outre, les observations recueillies lors des entretiens des principaux responsables de l'organisation conduits par l'équipe d'examen démontrent bien que l'organisation, concentrée principalement à l'éradication de l'épidémie d'Ébola, n'était pas

²⁷ Entretien avec l'ex-Coordonateur Humanitaire Adjoint ONU Julien Harneis (code d'entretien : DRCD5000-0000071).

²⁸ Rapport de l'IASC (voir n. 23), p. 13.

du tout préparée à faire face aux risques/incidents d'exploitation et d'abus sexuels. Il n'est donc pas surprenant qu'elle ait été totalement prise de court devant l'ampleur des incidents d'exploitation et d'abus sexuels au cours de la 10ème riposte.

- De l'état de vulnérabilité de certaines victimes présumées et du peu de support dont elles ont bénéficié

135. La Commission indépendante note que de nombreuses victimes présumées se sont plaint de ne pas avoir bénéficié d'assistance et qu'elles ont dû toutes seules faire face aux conséquences physiques et morales des actes d'exploitation et d'abus sexuels qu'elles ont subis. Et eu égard à la façon dont certains auteurs présumés et identifiés se seraient comportés - allant pour certains jusqu'à administrer des pilules abortives à certaines dames- la Commission indépendante estime qu'il est impérieux que ces victimes présumées bénéficient d'une assistance médicale immédiate pour faire face aux conséquences du traumatisme qu'elles ont subi.

- Travailleurs locaux et internationaux tous logés à la même enseigne

136. La Commission indépendante fait ce constat au regard de la liste des présumés auteurs qui ont été identifiés, laquelle indique clairement que le phénomène d'exploitation et d'abus sexuels n'était pas l'apanage d'un seul groupe. En effet, toutes les catégories de travailleurs, aussi bien nationaux qu'internationaux, sans distinction de statut contractuel se sont adonnés à des actes susceptibles d'être qualifiés d'exploitation et d'abus sexuels.

V. Recommandations

Les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit de l'OMS dans les domaines suivants :

137. Politiques et procédures renforcées et efficaces en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels:

L'OMS doit s'assurer que les politiques et procédures en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels soient appliquées de façon efficace en les adaptant au contexte opérationnel. Pour ce faire, il faudra :

- Comblent les écarts de culture et d'approches entre les différents départements de l'organisation de même qu'entre le siège et les zones d'opération sur le terrain;

- Définir de façon plus claire les lignes d'autorité de décision au sein de l'organisation en matière de prévention et de lutte contre les actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par toute personne travaillant pour le compte de l'organisation;
- Allouer un budget conséquent et du personnel qualifié pour garantir le succès des initiatives et campagnes de sensibilisation auprès du personnel de l'organisation en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels;
- Intégrer à l'avenir, dans toute équipe de gestion d'urgence sur le terrain à titre principal et non accessoire comme c'est le cas actuellement avec la nomination de points focaux, un/une spécialiste des questions de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels.

138. Système de gestion des incidents en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels:

A cet égard, il s'agira:

- D'entreprendre une révision du cadre d'action d'urgence de l'OMS et des procédures opérationnelles standard d'urgence afin d'y refléter les obligations de l'organisation et du personnel en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels;
- D'intégrer le concept de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels à tous les échelons de conception et de mise en œuvre des programmes d'urgence sanitaire;
- D'entreprendre une analyse complète des risques d'exploitation et d'abus sexuels avant le déploiement et de l'adapter au fur et à mesure de l'exécution du programme;
- D'intégrer des équipes qualifiées en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels dans toutes les structures de gestion des opérations complexe sur le terrain;
- D'orienter le travail de sensibilisation en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels sur les personnes les plus vulnérables au sein des communautés hôtes et en particulier sur les femmes et les enfants.

139. Sensibilisation continue auprès des communautés affectées :

- Veiller à ce que les communautés hôtes soient constamment informées sur les actes constitutifs d'exploitation ou d'abus sexuels ainsi que sur les systèmes de signalement.

- Assurer une gestion décentralisée de la ligne d'assistance téléphonique dans les situations d'urgence;
- Aligner les politiques de l'OMS en matière d'exploitation et d'abus sexuel sur les stratégies de protection des civils des Nations Unies axées sur *les communautés afin, entre autres, de mieux prendre en charge les dénonciations.*

140. Formation continue en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels :

- Faire du succès au test de vérification de connaissances en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels une condition *sine qua non* du déploiement du personnel en zones d'urgence, qu'il s'agisse du personnel de l'organisation, des consultants, des sous-traitants et autres prestataires de service;
- Procéder à une évaluation régulière de la politique de signalement pour en vérifier non seulement l'efficacité mais aussi permettre l'examen a *minima* d'un nombre beaucoup plus important d'incidents d'exploitation et d'abus sexuels;
- *Imposer* des sanctions disciplinaires à ceux qui ne signaleraient pas les incidents susceptibles de rentrer dans la catégorie des actes d'exploitation et d'abus sexuels.

141. Système d'enquête en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels :

- Déclencher systématiquement et sans attendre de plainte individuelle spécifique des enquêtes préliminaires dès les premiers soupçons que des actes d'exploitation et des abus sexuels ont pu être commis dans le cadre d'une opération ou d'une activité entreprise par l'organisation;
- Ouvrir immédiatement une enquête interne, dans le cas d'espèce, à l'effet d'identifier des responsabilités individuelles pour la non-activation des procédures d'enquête prévues dans la directive de mars 2017;
- Ouvrir immédiatement des enquêtes, dans le cas d'espèce, contre les auteurs présumés identifiés et ceux qui le seront au cours desdites enquêtes à l'effet d'évaluer leur responsabilité au regard des normes et principes applicables en matière de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels et surtout au regard des dispositions de la directive de mars 2017 et leur appliquer les sanctions disciplinaires prévues; que ces enquêtes concerneront le personnel actuel de l'organisation tout comme ceux qui

en sont partis mais qui figuraient parmi le personnel déployé par l'organisation au cours de la 10ème riposte à l'épidémie d'Ébola.

142. Accès des victimes présumées à l'assistance et du droit à réparation :

- Mettre en place un groupe de travail au sein de l'organisation qui va réfléchir sur les modalités d'aide et d'assistance psychologique en faveur des victimes présumées dès les premiers signalements d'incidents et jusqu'à l'aboutissement des enquêtes préliminaires;
- Mandater également ce groupe de travail de réfléchir et faire des propositions sur les possibilités d'accorder des réparations aux victimes à l'issue d'enquête dûment diligentées à commencer par les conclusions de la Commission indépendante en l'espèce;

143. Initiation et suivi des tests d'ADN :

- Prendre les dispositions pour réaliser les tests ADN fiables en coordination avec le BSCI du Secrétariat pour les cas où les victimes présumées sont tombées enceintes et où les auteurs présumés identifiés et communiquer les résultats de ces tests aux victimes présumées pour faire valoir tous leurs droits et ceux de leurs enfants. Ces tests d'ADN devront être étendus aux enfants également

VI. Recommandation finale

- Mettre en place dans les deux mois suivant de la publication du présent rapport, un mécanisme de suivi indépendant de mise en œuvre des recommandations de la Commission indépendante.

Fin/
