Immunités des organisations internationales et de leurs agents

ETATS-UNIS. Cour du district de New-York Sud, 9 janvier 2015, *Delama Georges, et al. v. United Nations, et al.* (3-CV-7176 [JPO])[61]—. Immunités de juridiction. Obligations positives. Obligation de mettre en place des mécanismes internes de règlement des différends 32

Voilà une courte et expéditive décision d'une juridiction fédérale de première instance qui constitue le point de départ d'une saga judiciaire destinée peut-être à s'acheminer jusqu'à la Cour suprême des Etats-Unis. Le contentieux résulte de l'épidémie de choléra qui s'est déclarée en Haïti après le déploiement de contingents additionnels sous les auspices de la Mission des Nations unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) décidé par le Conseil de sécurité par la résolution 1908 (2010) à la suite du séisme dévastateur qui a frappé le pays le 12 janvier 2010. Le déclenchement de cette épidémie, qui a causé un très lourd bilan (plus de 9.000 morts et près de 800.000 personnes infectées), s'est produit concurremment à l'installation d'un contingent népalais de la MINUSTAH composé d'un millier d'individus dont certains se sont avérés porteurs de la maladie. Aucun cas ne s'était jusqu'alors déclaré en Haïti pendant près d'un siècle. C'est dans ce contexte que plusieurs personnes et familles de victimes ont accusé l'ONU de multiples imprudences et négligences ayant concouru à la propagation de l'épidémie. Les faits, il faut l'avouer, sont accablants pour l'Organisation : aucun dépistage n'avait été réalisé sur le contingent provenant du Népal alors que le choléra y est une maladie endémique et

[61] 84 F.Supp.3d 246 (S.D.N.Y. 2015).

le personnel népalais a été stationné en amont d'une rivière qui se déverse dans l'Artibonite, le plus long fleuve d'Haïti qui est aussi la principale source d'eau potable pour ses habitants. Le rejet des eaux usées non traitées provenant de ce camp a été manifestement à l'origine de la diffusion de la maladie, aggravant ainsi la crise humanitaire déjà sérieuse sévissant en Haïti à la suite du séisme.

Dans un premier temps, des réclamations ont été présentées auprès de la MINUSTAH et du Bureau des affaires juridiques de l'ONU sur le fondement de la section 29 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946, selon laquelle l'ONU « devra prévoir des modes de règlement appropriés » pour les différends de droit privé dans lesquels elle serait partie et ceux dans lesquels serait impliqué un de ses fonctionnaires qui jouit d'une immunité. Ces demandes ont été rejetées de façon sommaire par l'ONU, laquelle a seulement indiqué qu'elles n'entraient pas dans le cadre de la section 29 puisque « *consideration of these claims would necessarily include a review of political and policy matters* »[62].

Face au refus persistant de l'Organisation de mettre en place un mécanisme de compensation, une plainte prenant la forme d'une *class action* a été déposée auprès de la juridiction fédérale. Celle-ci avait pour destinataires à la fois l'organisation des Nations unies, son secrétaire général Ban Ki-moon, la MINUSTAH et Edmond Mulet, le représentant spécial du Secrétaire général et chef de la MINUSTAH entre le 31 mars 2010 et le 17 mai 2011. Les multiples demandes qui composaient la plainte (*tort* pour négligence, conduite imprudente, négligence dans la surveillance, etc.) et qui visaient individuellement ou collectivement les défendeurs n'ont pas été examinées par la juridiction. Sans surprise, les défendeurs ont fait valoir l'immunité de juridiction dont ils bénéficient au titre de la Convention de 1946 (section 2 pour l'ONU et section 19 pour le Secrétaire général) et de la Charte (article 105(1) pour l'ONU et article 105(2) pour ses fonctionnaires). Leur position a été appuyée fermement par l'exécutif américain qui a déposé auprès du tribunal un *Statement of Interest* en ce sens[63]. La cause des plaignants était quant à elle soutenue par plusieurs mémoires d'*amici curiae*, certains mettant notamment l'accent sur la nécessaire prise en compte du droit au recours effectif lorsqu'il s'agit de statuer sur l'étendue de l'immunité[64].

Pour ce qui concerne l'immunité de l'ONU et de la MINUSTAH, le tribunal s'est limité à l'examen des dispositions de la Convention de 1946 et, en particulier, de la relation entre la section 2 prescrivant une « immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé » et la section 29 sur l'obligation de l'ONU de prévoir des modes de règlement appropriés. Il a rejeté l'un des arguments des plaignants qui considéraient que le refus par l'ONU de mettre en place une commission de réclamations ou tout autre mécanisme de règlement des

[62] Voy. notamment la lettre du 5 juillet 2013 de Patricia O'Brien, Secrétaire général adjoint aux *affaires juridiques* et Conseiller juridique de l'ONU. La décision, les réclamations, réponses de l'ONU et les principales pièces de procédure relatives à ce différend sont accessibles sur le site : *www.ijdh.org/cholera/cholera-litigation.*

[63] Voy. la lettre du *US Department of Justice* du 7 mars 2014.

[64] Voy. le *Memorandum of Law of Amici Curiae European Law Scholars and Practitioners in Support of Plaintiffs' Opposition to the Government Statement of Interest* du 15 mai 2014.

différends afin de régler ce contentieux constituait une violation de la section 29 de la Convention et devait dès lors priver l'Organisation du droit de se prévaloir de leur immunité de juridiction. Confortée par une jurisprudence interne à sens unique (notamment *Brzak v. United Nations*, 597 F.3d 107) et la position exprimée par l'exécutif américain (à propos de laquelle il souligna que « *in construing treaty language, respect is ordinarily due the reasonable views of the Executive Branch*), le tribunal n'a pas eu de difficulté à conclure que l'immunité établie par la section 2 n'était aucunement affectée par un éventuel non-respect de la section 29. Il a rappelé à ce titre qu'aucun lien n'est établi entre ces deux dispositions dans la Convention, que la mise en œuvre de l'immunité n'est pas subordonnée au respect de la section 29 et que l'interprétation suggérée par les plaignants aurait pour effet d'ignorer l'existence de la condition de renonciation expresse posée par la section 2. S'il a consenti à admettre que l'énoncé de la section 29 suggère qu'elle est « *more than aspirational – that it is obligatory and perhaps enforceable* », l'obligation qui en résulte à la charge de l'Organisation est sans préjudice de l'interprétation de la disposition relative à son immunité, laquelle s'étend à ses organes subsidiaires, donc à la MINUSTAH. La même argumentation a été déployée a propos de l'immunité dont bénéficient Ban Ki-moon et Edmond Mulet, à l'appui cette fois de la section 19 de la Convention de 1946 et de l'article 105(2) de la Charte. De façon assez surprenante, le tribunal a mentionné à titre additionnel la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 en soulignant qu'elle est « *the relevant international law* » pour les agents diplomatiques, semblant oublier qu'elle a vocation à ne régler que les relations entre Etats accréditant et accréditaire.

En se limitant au texte de la Convention de 1946 afin d'en isoler les sections 2 et 19, le tribunal s'en est tenu à une analyse étroite du problème qui lui était posé. Il n'a pas réellement interrogé la portée de la section 29 et la question de savoir si l'affaire qui lui était soumise constituait ou non un « différend de droit privé » au sens de cette disposition. La juridiction a également ignoré les arguments relatifs à l'atteinte au droit de recours effectif, point sur lequel les critiques de la décision se sont d'ailleurs cristallisées[65]. Sur ce point, le parallèle n'a pas manqué d'être fait avec l'affaire des *Mères de Srebrenica* dans laquelle la responsabilité de l'ONU avait été recherchée devant les juridictions néerlandaises pour sanctionner les manquements de la FORPRONU qui n'avait pas réussi à arrêter une attaque sur la ville de Srebrenica à l'origine de la mort de 7000 personnes. La Cour suprême néerlandaise avait retenu que l'immunité de l'ONU empêchait une telle action civile et la Cour EDH, saisie par les plaignants à la suite de cette décision, avait considéré que l'octroi de cette immunité visait un but légitime et ne revêtait pas un caractère disproportionné dans la mesure où les activités en jeu concernaient la conduite effective d'opérations de maintien de la paix décidées dans le cadre du chapitre VII de la Charte (11 juin 2013, n°65542/12, *Stichting Mothers of Srebrenica et al. c. Pays-Bas*, § 154). Une différence avec l'affaire *Delama*, dans une perspective plus favorable aux plaignants,

[65] Voy. R. Freedman & N. Lemay-Hebert, « Towards an Alternative Interpretation of UN Immunity: A Human Rights-Based Approach to the Haiti Cholera Case », *Questions of International Law (Zoom-in 19)*, 2015, p. 5 et s. ; R. Pavoni, « Choleric Notes on the Haiti Cholera Case », *même revue*, p. 19 et s.

est toutefois à souligner dans le sens où les comportements litigieux relatifs à l'installation du régiment qui sont probablement à l'origine de l'épidémie ne concernaient pas directement la conduite effective d'opérations relevant du mandat de la MINUSTAH. Il est donc délicat d'y voir uniquement des « *political and policy matters* » comme l'avance l'ONU.

Un appel a été formé contre la décision du 9 janvier 2015 et celui-ci a déjà suscité un flot de mémoires d'*amici curiae* en faveur des plaignants. Pour l'ONU, cette affaire présente plusieurs enjeux sérieux, tant dans les prétoires qu'en dehors. En choisissant de ne pas mettre en place un mécanisme de réclamations dont elle aurait pu maîtriser les grandes lignes, l'Organisation reste exposée au risque que la juridiction d'appel, dans l'hypothèse où l'immunité venait à être écartée, accorde une indemnisation selon les règles applicables dans le droit de l'Etat de New York (bien qu'il s'agisse d'une affaire portée devant les juridictions fédérales et qu'elle concerne une organisation internationale, c'est le droit de l'Etat fédéré qui s'applique en matière de responsabilité). Sans doute plus gravement quant à sa réputation et sa crédibilité, la persistance de l'ONU à opposer aux plaignants son immunité, outre la symbolique malheureuse qui en résulte dans une affaire d'épidémie, renvoie l'image d'une organisation qui s'obstine à ne pas s'appliquer à elle-même les principes dont, pourtant, elle prêche le respect par les Etats dans des circonstances analogues. Assurément, l'affaire *Delama* risque de tourmenter longtemps les Nations unies.

R. BISMUTH