

L'immunité de juridiction des organisations internationales

1. Le 21 décembre 2009, la Cour de cassation a rendu trois arrêts relatifs aux immunités de juridiction et d'exécution de deux organisations internationales ayant leur siège en Belgique : le Secrétariat du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après, les « ACP ») et l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Il s'agissait dans les trois cas de licenciement ou de non - renouvellement de contrats : une interprète (L. M.-A.) et une traductrice (D. B.) du Secrétariat des ACP, ainsi qu'une agente des services financiers de l'UEO (M. S.) avaient perdu leur emploi aux ACP et à l'UEO ; elles avaient introduit des recours en indemnité devant la Cour d'appel ou la Cour du travail de Bruxelles. Dans chacun des trois cas, les juridictions de fond avaient repoussé l'exception d'irrecevabilité soulevée sur la base de l'immunité de juridiction de l'UEO et de l'immunité d'exécution des ACP : un seul et même fondement au rejet de l'exception d'immunité, la primauté du droit au juge ¹. Les organisations ayant introduit un pourvoi, la Cour de cassation, dans trois arrêts rendus le même jour, a rejeté le moyen de cassation fondé, selon les cas, sur l'immunité de juridiction ou d'exécution des trois organisations internationales. Un des trois arrêts accepte, toutefois, le pourvoi sur une autre base.

Le présent commentaire examine, d'une part, les points communs aux trois arrêts concernant l'objet et les limites de l'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales (I.), d'autre part, les spécificités de chacun des trois arrêts en ce qui concerne la portée et les conditions de l'immunité de juridiction ainsi que les rapports entre systèmes de normes internationales et internes (II.).

I. Objet et limites de l'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales

2. La plupart des organisations internationales – sinon toutes – jouissent de privilèges et d'immunités au nombre desquels figurent les immunités de juridiction et d'exécution. Les organisations internationales concernées sont les organisations de droit international public, à savoir des organisations composées d'Etats (et, parfois, d'organisations internationales) communément appelées organisations intergouvernementales – une formulation impropre car les gouvernements changent, les Etats demeurent ². Il ne serait, cependant, pas plus adéquat de parler d'organisations « interétatiques » puisque certaines organisations internationales en acceptent d'autres comme membres ³. Il importe, surtout, de retenir que les organisations non gouvernementales (ONG) ne bénéficient pas, sauf rares exceptions ⁴, de ces privilèges et immunités.

¹ App. Bruxelles, 4 mars 2003, *ACP/M.-A. L., J.T.*, 2003, pp. 686-687, observ. E. David, « Une décision historique? » ; Cour trav. Bruxelles, 17 sept. 2003, *UEO/M.S., J.T.*, 2004, pp. 619-622, observ. E. David, « L'immunité de juridiction des organisations internationales » ; App. Bruxelles, 27 févr. 2007, *ACP/D.B.*, inédit.

² Sur la notion d'organisation internationale, DAVID, E., *Droit des organisations internationales*, Pr. univ. Bxl., 18^e éd., 2009, introd., sect. II.

³ Ainsi, l'Autorité internationale des fonds marins, Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, art. 305, § 1, f.

⁴ Par ex., le CICR, la Fédération internationale de la Croix-Rouge, l'Ordre de Malte, l'IATA, in DAVID, *op. cit.*, chap. 5, sect. I.

3. La source de ces immunités varie selon les organisations : on la trouve, généralement, dans l'un ou l'autre des instruments suivants :

- l'acte constitutif de l'organisation (par ex., pour l'ONU, Charte des NU, art. 105, § 1 ; pour l'OIT, Constitution de l'OIT, art. 40 ; pour le Conseil de l'Europe, Statut du Conseil de l'Europe, art. 40 ; etc ; *in casu* – arrêt *UEO/M.S.* –, Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955) ;
- une convention générale sur les privilèges et immunités de l'organisation (par ex., Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 ; Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947 ; Protocole sur les privilèges et immunités des communautés européennes du 8 avril 1965, etc ; *in casu* – arrêts *ACP/D.B.* et *ACP/L. M.-A.* – protocole n° 3 relatif aux privilèges et immunités de la quatrième Convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989) ;
- un accord de siège conclu par l'organisation internationale avec l'Etat hôte (par ex., l'Accord du 26 juin 1947 entre les Etats-Unis et les Nations Unies ; *in casu* – arrêt *ACP/L.M.-A.* –, accord de siège Belgique-ACP signé à Bruxelles, le 26 avril 1993).

3. La question centrale qui s'est posée dans les trois arrêts commentés était de savoir si les immunités de juridiction et d'exécution de l'UEO et du Secrétariat des ACP prévues par les instruments précités pouvait empêcher des agents de ces organisations de faire valoir en justice des griefs fondés sur le droit belge du travail ou sur le droit des contrats et de faire exécuter un jugement. Les organisations invoquaient leurs immunités de juridiction et d'exécution ; les agents concernés invoquaient le droit au juge tel qu'il découle de l'art. 6 de la Convention EDH qui dispose :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle." (Conv. EDH, art. 6 § 1⁵ ; dans le même sens, Pacte relatif aux droits civil et politiques, art. 14 § 1)

4. Confrontée à ce conflit entre l'immunité de juridiction et le droit au juge, la Cour de cassation fait primer le second sur la première. Le raisonnement suivi est sensiblement le même dans chacun des trois arrêts ; il se base, pour l'essentiel, sur deux idées : assurer le bon fonctionnement des organisations internationales (A.) tout en prévoyant des voies alternatives de règlement des différends (B.).

A. Objet de l'immunité : assurer le bon fonctionnement des organisations internationales

⁵ Pour un exemple récent d'application du droit au juge sur la base de l'art. 6, § 1, Cour EDH, Grde. Chbre., 29 juin 2011, *Sabeh El Leil c/ France*, § 48.

5. Comme la Cour de cassation le dit dans deux des trois arrêts ⁶, l'octroi de privilèges et immunités aux organisations internationales est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci, sans ingérence unilatérale d'un gouvernement. Cette constatation est tout à fait exacte. Les privilèges et immunités des organisations internationales poursuivent, en effet, plusieurs objectifs :

- éviter tout contrôle d'un Etat sur la mission de l'organisation internationale;
- ne pas porter atteinte au principe de l'égalité des Etats à travers un tel contrôle ;
- empêcher un Etat de tirer des avantages fiscaux de l'utilisation par l'organisation internationale de fonds mis à sa disposition par plusieurs Etats ⁷; ce qui serait contraire au principe de l'égalité des Etats ⁸ ;
- conférer à l'organisation internationale les facilités nécessaires à l'accomplissement de sa mission en toute indépendance ⁹ en lui évitant les tracasseries procédurières dont elle pourrait être l'objet.

Ainsi, le Conseil Fédéral suisse déclarait à l'Assemblée fédérale, le 28 juillet 1953 :

"A l'honneur qu'un Etat a d'accueillir sur son territoire une organisation internationale correspond donc l'obligation, consacrée par le droit des gens, de la mettre en mesure d'exercer son activité avec toute l'indépendance nécessaire." ¹⁰

C'est donc à juste titre que la Cour constate dans deux arrêts que l'immunité d'exécution des organisations internationales poursuit « un but légitime » ¹¹.

6. Encore faut-il que les immunités de juridiction et d'exécution ne confèrent pas aux organisations internationales un avantage disproportionné en limitant le droit des particuliers d'accéder à un tribunal pour régler les différends qui les opposent à une organisation internationale à propos de leurs droits civils (ci-dessous). Pour la Cour de cassation, la restriction apportée au droit au juge, restriction résultant des immunités de juridiction et d'exécution n'est pas disproportionnée s'il existe des voies alternatives de règlement des différends (ci-dessous).

B. Limites de l'immunité : prévoir des voies alternatives de règlement des différends

7. Les trois arrêts subordonnent l'immunité de juridiction des organisations concernées à l'existence « d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement les droits garantis par la Convention » ¹². Cette position est en parfaite conformité avec la pratique internationale et la jurisprudence.

⁶ *ACP/D.B. et UEO/M.S.*

⁷ Selected Legal Opinions, *UNJY*, 1991, p. 329.

⁸ Trib. arb. France/UNESCO, sent. arb. du 14 janv. 2003, *Régime fiscal des anciens fonctionnaires de l'UNESCO résidant en France*, § 80, *RGDIP*, 2003, p. 250.

⁹ ZACKLIN, R., *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, pp. 182-183 ; voy. aussi réponse du ministre belge des Affaires étrangères à la question n° 823 du 18 mars 1997, *Bull. Q.R.*, Chambre, SO 1996-1997, n° 82, 19 mai 1997, p. 11243 ; CJCE, aff. C-1/04, 14 déc. 2004, *Tertir-Terminais*, *JTDE*, 2005, 122.

¹⁰ *Feuille fédérale de la Confédération suisse*, 2 sept. 1955, cité par DIAZ GONZALES, in *Ann. CDI*, 1985, II, 1^e partie, p. 108; voy. aussi la réponse du ministre belge des Finances à la question écrite n° 823 du 18 mars 1997, *Bull. Q. R.*, Chambre, 19 mai 1997.

¹¹ *ACP/D.B. et UEO/M.S.*

¹² *Id.*, et *ACP/M.-A. L.*

8. Dans la pratique, en effet, la plupart des organisations internationales disposent d'un système propre de règlement des différends pour les litiges entre l'organisation et ses agents. Ainsi, les NU et les institutions spécialisées ont institué des tribunaux administratifs comme l'exigeaient les conventions relatives aux privilèges et immunités des NU (1946, sect. 29) et des institutions spécialisées (1947, sect. 31, a) ; le Tribunal de 1^o instance de la CJCE jouait ce rôle jusqu'en 2004, année où le Tribunal de la fonction publique de l'UE lui a succédé pour exercer ce type de compétence (Traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'UE – TFUE –, art. 256, 257 et 270).

9. Il n'y a pas que les litiges de droit administratif pour lesquels le droit des organisations internationales prévoit, généralement, un mode judiciaire de règlement. On le trouve aussi – mais moins souvent – pour les litiges d'ordre contractuel et non contractuel. Pour les premiers, le contrat contient souvent une clause compromissoire prévoyant la compétence d'une juridiction ordinaire ou particulière ; par exemple, l'art. 272 du TFUE prévoit que :

"La Cour de Justice est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour son compte" ¹³.

Pour les seconds – les litiges de caractère extracontractuel – le droit de l'organisation prévoit, parfois, la compétence d'une juridiction spécifique ; ainsi, l'art. 268 du TFUE dispose :

"La Cour de Justice est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation de dommages visés à l'art. 340, deuxième et troisième alinéas."

L'art. 340 du TFUE cité ci-dessus concerne les principes de responsabilité extracontractuelle pour la réparation des dommages causés par l'Union ou ses agents.

Significativement, la sect. 29 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des NU dispose :

"L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour : a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation sera partie".

La Convention de 1947 pour les privilèges et immunités des institutions spécialisées (sect. 31, a) va dans le même sens.

10. La mise en place d'un système de règlement judiciaire des différends n'est donc pas une simple concession de l'organisation internationale : c'est une obligation destinée à compenser les effets de son immunité de juridiction. Les jurisprudences nationales et internationales l'ont bien confirmé. Ainsi, pour le Tribunal fédéral suisse :

"L'immunité leur garantissant d'échapper à la juridiction des tribunaux étatiques, les organisations internationales au bénéfice d'un tel privilège s'engagent envers l'Etat hôte, généralement dans l'accord de siège, à prévoir un mode de règlement des litiges pouvant survenir à l'occasion de contrats conclus avec des personnes privées. Cette obligation de prévoir une procédure de règlement avec les tiers constitue la contrepartie à l'immunité octroyée (GLAVINIS, *Les litiges relatifs aux contrats passés entre les organisations internationales et les personnes privées*, Travaux et recherches Panthéon-Assas,

¹³ Pour un ex., CJCE, aff. C-214/08, *Guigard c/ Comm.*, 20 mai 2009, pts. 39 ss.

Paris II, 1990, n. 158/9; C. DOMINICÉ, "L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales", *RCADI*, t. 187, 1984 - IV, p. 180; N. VALTICOS, "Les contrats conclus par les organisations internationales avec les personnes privées", *Inst. Dr. Internat.*, session d'Oslo, 1977, *in Ann. IDI*, vol. 57, t. 1, p. 146)." ¹⁴

D'autres décisions vont implicitement dans le même sens ¹⁵.

11. Cette pratique reflète simplement le droit au juge. Dans les aff. jumelles *Waite et Kennedy* d'une part, *Beer et Regan*, d'autre part, portées devant la Cour EDH, les requérants, qui travaillaient à Darmstadt pour l'Agence spatiale européenne (ASE), estimaient que le refus de celle-ci de renouveler leur contrat, en 1990 dans un cas, en 1993 dans l'autre, violait le droit allemand du travail. Ils avaient vainement attiré l'ASE devant les juridictions allemandes qui avaient fait droit à l'immunité de juridiction de l'organisation. Ils avaient alors introduit un recours contre l'Allemagne devant la Commission EDH pour violation par l'Allemagne de l'art. 6, § 1, de la Convention EDH : en acceptant l'immunité de juridiction de l'ASE, l'Allemagne ne leur permettait pas de saisir un tribunal en matière civile contrairement à ce que suppose l'art. 6, § 1 ¹⁶. La Commission rejeta les requêtes par 17 voix contre 15, le 2 décembre 1997, pour des raisons essentiellement factuelles. Soumises ensuite à la Cour EDH, les requêtes furent également rejetées par la Grande Chambre de la Cour le 18 février 1999, mais au terme d'un raisonnement qui confirmait l'incompatibilité avec la Convention d'un système institutionnel qui ne prévoirait pas un mode de règlement des litiges. La Cour déclare en effet :

"Pour déterminer si l'immunité de l'ASE devant les juridictions allemandes est admissible au regard de la convention, il importe [...] d'examiner si les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention." ¹⁷

In casu, la Cour estima que les tribunaux allemands n'avaient nullement violé l'art. 6, § 1, de la CEDH en acceptant l'immunité de juridiction de l'ASE étant donné qu'il existait une procédure de règlement des différends instituée dans le cadre de l'organisation; la Cour avait, en effet, constaté que

"La Convention de l'ASE et son Annexe I prévoient expressément divers modes de règlement des litiges de droit privé, qu'il s'agisse de différends touchant son personnel ou d'autres litiges." ¹⁸

Dès lors,

"Eu égard en particulier aux autres voies de droit qui s'offraient aux requérants, on ne saurait dire que les restrictions de l'accès aux juridictions allemandes pour régler le différend des intéressés avec l'ASE aient porté atteinte à la substance même de leur 'droit à un tribunal' ou qu'elles aient été disproportionnées sous l'angle de l'art. 6, § 1 de la Convention." ¹⁹

12. Autrement dit, à partir du moment où le droit de l'organisation internationale offre des voies de recours indépendantes aux personnes qui ont des droits à faire valoir vis-à-vis de l'organisation internationale, la reconnaissance de l'immunité de juridiction de cette organisation à l'égard des tribunaux internes ne viole pas l'art. 6, § 1, ou l'art. 14, § 1, correspondant du Pacte relatif aux droits civils et politiques. *A contrario*, si de tels recours ne sont pas organisés, l'admission aveugle de l'immunité de juridiction de l'organisation internationale viole le droit au juge, prévu par ces dispositions.

¹⁴ 21 déc. 1992, *Fougerolles c/ CERN, RSDIE*, 1993, p. 691 et *ILR*, 102, p. 212.

¹⁵ *Philippines Supr. Crt.*, 28 Sept. 1990, *ICMC and IRRI*, 28 Sept. 1990, *ILR*, 102, pp. 160-161; Cass. it., 8 June 1994, *Nacci v/ Bari Institute, ILR*, 114, p. 554; App. Paris, 20 mai 1999, *JDI*, 2000, pp. 768-769, note A. Moreno.

¹⁶ Ainsi, Cour EDH, *Golder c/ R.-U.*, 21 février 1975, § 36, *Série A n° 18*; *id.*, *Osman c/ R.-U.*, 28 oct. 1998, § 136.

¹⁷ Arrêt *Waite et Kennedy*, § 68, *in RTDH*, 2000, p. 81; arrêt *Beer et Regan*, § 58.

¹⁸ *Id.*, §§ respectivement 69 et 59.

¹⁹ *Id.*, §§ respectivement 73 et 63 ; voy. dans un sens analogue, *id.*, *McElwhinney c/ Irlande*, 21 nov. 2001, § 39.

Se référant à ces deux arrêts, une commentatrice conclut à juste titre :

"Il apparaît donc que la spécificité de l'immunité des organisations internationales ne signifie pas absence de limite à l'immunité. Une lecture *a contrario* de ces arrêts permet d'affirmer qu'à défaut de toute voie de recours, la Cour aurait sans doute conclu à une violation de l'art. 6. Dès lors une conclusion s'impose : il est incontestable, même si les circonstances de l'espèce forcent l'analyse *a contrario*, et si la Cour ne se livre pas à une analyse théorique du conflit de normes conventionnelles, que ces arrêts consacrent bien la supériorité de l'art. 6 sur les immunités, fussent-elles d'origine conventionnelle." ²⁰

*

II. Portée et conditions de l'immunité de juridiction ainsi que rapports entre systèmes de normes internationales et internes

13. Chacun des trois arrêts aborde, de manière distincte, selon les spécificités de la cause, des questions concernant la portée et les conditions de l'immunité de juridiction (**A.**) et certains aspects des rapports entre systèmes de normes : la relation entre norme internationale et norme interne et la relation entre normes internationales (**B.**).

A. La portée et les conditions de l'immunité de juridiction

14. Dans l'arrêt *ACP c/ D.B.*, le pourvoi était dirigé contre un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 27 février 2007 qui avait confirmé une décision de 2005 autorisant une saisie-arrêt d'avoirs bancaires du Secrétariat des ACP. Cette saisie était fondée sur un arrêt de la Cour du travail de 1997 condamnant ledit Secrétariat à verser à une traductrice des arriérés de rémunération et une indemnité pour rupture de contrat. La question se posait de savoir si le droit au juge pouvait faire obstacle à l'immunité d'exécution du Secrétariat des ACP prévue à l'art. 2 du protocole n° 3 relatif aux privilèges et immunités de la quatrième Convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989 : la Cour de cassation répond par l'affirmative car

« Le droit à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne permettait qu'une décision définitive et obligatoire demeure inexécutée » ²¹

Le refus d'exécuter une décision judiciaire équivaut à un déni de justice ; le présent auteur se permettra de répéter ce qu'il avait écrit propos d'un arrêt de cassation relatif à l'immunité de juridiction de la Ligue des Etats arabes :

« le droit à un juge ne se réalise pas seulement dans le prononcé d'un jugement, mais il implique aussi son exécution. Dès lors que le jugement existe mais que son exécution est entravée par des obstacles procéduraux, le droit à un juge s'identifie à un droit fantôme [...] » ²²

Autrement dit, le droit au juge prévu par l'art. 6, § 1, de la Convention EDH et l'art. 14, § 1, du Pacte relatif aux droits civils et politiques ne se limite pas au droit de porter une contestation relative à des droits civils devant un tribunal ; il implique aussi le droit d'obtenir l'exécution du jugement condamnant l'organisation à respecter et appliquer une disposition légale.

²⁰ Note A. Moreno s/ App. Paris, 20 mai 1999, *JDI*, 2000, p. 775.

²¹ Arrêt *ACP/BD*, III, 1^{er} moyen.

²² DAVID, E., « Observations s/ cass. b., 12 mars 2001 », *J.T.*, 2001, pp. 610-613.

15. L'existence de systèmes alternatifs de règlement des différends au sein de l'organisation ne garantit pas le succès de son immunité de juridiction si ces systèmes de règlements ne répondent pas aux critères du droit au procès équitable, lesquels supposent l'intervention d'« un tribunal indépendant et impartial établi par la loi » (Conv. EDH, art. 6, § 1 ; Pacte relatif aux droits civils et politiques, art. 14, § 1). Dans l'aff. *UEO/M.S.*, la Cour de cassation a approuvé la Cour du travail de Bruxelles qui estimait que la Commission de recours interne de l'UEO ne répondait pas à la condition d'indépendance prévue par les instruments protecteurs des droits humains ²³ car ses membres étaient nommés pour deux ans par un comité intergouvernemental ; pour la Cour du travail, « le mode de désignation et la courte durée du mandat [comportaient] le risque que les membres de la commission [fussent] trop étroitement liés à l'organisation » alors que « l'inamovibilité [était] un corollaire nécessaire de la notion d'indépendance ». La Cour de cassation en conclut que cette commission de recours interne « n'est pas indépendante ».

16. Sur ce point, le présent auteur s'était montré plus réservé lorsqu'il avait commenté l'arrêt de la Cour du travail car la pratique internationale montre que dans la plupart des organisations internationales, les organes de règlement des différends sont composés de personnes élues

- par des organes éminemment politiques : par ex., l'AGNU et le Conseil de sécurité pour l'élection des juges de la CIJ, du TANU, du TPIY et du TPIR ; la Conférence internationale du travail pour les juges du TAOIT, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour les juges de la Cour EDH, les gouvernements des Etats membres de l'UE pour les juges de la CJUE ;
- pour des mandats temporaires de trois ans (TAOIT, TANU), de quatre ans (TPIY, TPIR), de six ans (Cour EDH et CJUE), de neuf ans (CIJ) ; et
- rééligibles ²⁴.

Une pratique aussi constante et uniforme, voulue par la communauté internationale et qui ne semble avoir jamais soulevé de difficulté quant à son principe, conduit à s'interroger sur le niveau d'exigence de notre jurisprudence pour les critères d'indépendance des membres de la Commission de recours interne de l'UEO. Ce degré d'exigence reflète, certes, des valeurs élevées en matière d'indépendance de la justice – à titre personnel, le soussigné s'en réjouit – mais peut-on les transposer au plan international sans tenir compte des réalités du contexte international ? Le système de désignation des membres des organes judiciaires internationaux, même s'il est influencé par le système américain, est aussi celui admis par la communauté internationale. Peut-on apprécier les qualités de ce système à l'aune de nos règles internes ? L'auteur éprouve sur ce point des hésitations auxquelles il préfère renvoyer le lecteur plutôt que de les répéter ²⁵. La voix de la Belgique semble, à cet égard, un peu discordante, mais on ne s'en plaindra pas puisque c'est au bénéfice d'un plus grand respect des droits et libertés fondamentaux.

²³ Cfr. TIGROUDJA, H., note sous Cour EDH, arrêt du 18 février 1999, *Waite et Kennedy*, RTDH, 2000, pp. 103-106; TAVERNIER, P., "Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (1999)", JDI, 2000, p. 104.

²⁴ DAVID, E., Observations s/ Bruxelles, 17 septembre 2003, « L'immunité de juridiction des organisations internationales », J.T., 2004, pp. 619-622.

²⁵ *Ibid.*

17. *In casu*, si la Cour de cassation a confirmé que la Cour du travail avait eu raison de faire primer le droit au juge sur l'immunité de juridiction de l'UEO, elle a néanmoins cassé l'arrêt sur une base qui fait la part belle au droit international, à savoir, le non-respect, par la Cour du travail, d'une réglementation de l'UEO relative à « l'indemnité de perte d'emploi » : cette réglementation avait été approuvée par le conseil de l'UEO conformément à son acte constitutif et elle avait un effet direct en droit belge. La primauté du droit international sur le droit interne exigeait son application.

18. Si l'on peut débattre du niveau d'exigence de la jurisprudence belge en matière d'indépendance des commissions internationales chargées de connaître du contentieux administratif, en revanche, dans l'aff. *ACP/D.B.*, il était plus facile de suivre l'arrêt d'appel qui n'avait pas admis l'existence d'une voie alternative dans le fait que l'agent préjudicié pouvait introduire, auprès de son supérieur immédiat, un recours contre une décision prise par le Secrétaire général du Groupe ACP ; la Cour d'appel avait, en effet, relevé qu'il n'avait pas été démontré que le Secrétaire général disposait « d'un véritable rôle juridictionnel » ni qu'il présentait « toutes les garanties que suppose le droit d'accès à un juge »²⁶. Le Secrétariat des ACP n'avait d'ailleurs pas invoqué ce point comme moyen de cassation.

B. Les rapports entre systèmes de normes

19. Chacun des trois arrêts illustre un aspect particulier des rapports entre la norme internationale et la norme interne (1.) et des rapports entre normes internationales (2.).

1. Les rapports entre la norme internationale et la norme interne

20. Les trois arrêts illustrent deux aspects particuliers des rapports entre norme internationale et norme interne : la condition de publication pour l'opposabilité de la norme (a.) et la condition d'opposabilité d'une norme de droit dérivé (b.).

a. La condition de publication pour l'opposabilité de la norme

21. Dans l'aff. *ACP/M.-A. L.*, la défenderesse en cassation, Mme M.-A. L., avait fait saisir, le 11 septembre 1998, une somme d'argent que le Secrétariat des ACP devait lui payer en vertu d'un arrêt rendu par la Cour du travail en 1996 au titre d'arriérés de rémunération et d'indemnités diverses²⁷. Or, l'immunité d'exécution dont se prévalait le Secrétariat des ACP se fondait sur un accord de siège conclu par le Secrétariat avec la Belgique en 1993 – donc avant la saisie-arrêt –, mais qui n'était entré en vigueur en Belgique que postérieurement à cette saisie, le 2 juillet 2000 : la loi d'assentiment de l'accord de siège avait bien été adoptée le 15 janvier 1998, mais n'ayant été publiée au *Moniteur* que le 22 juin 2000, elle ne s'appliquait pas au moment de la saisie.

²⁶ App. Bruxelles, 27 févr. 2007, *ACP c/ D.B.*, § 12, inédit.

²⁷ *Id.*, 4 mars 2003, observ. E. David, *JT*, 2003, pp.684-687.

Si la Cour d'appel ne s'est pas fondée sur l'antériorité de la saisie pour justifier cette dernière, la Cour de cassation, en revanche, constate que

« Cet accord de siège est sans incidence sur la régularité de la saisie qui est antérieure à son entrée en vigueur. »

Partant, la Cour conclut à l'irrecevabilité du moyen critiquant la primauté accordée par la Cour d'appel à l'art. 6, § 1, de la Convention EDH sur l'accord de siège.

Le raisonnement peut paraître légaliste mais, d'une part, il se borne à refléter le dualisme du système belge où un traité ne s'intègre à l'ordre juridique belge qu'après avoir été approuvé par la loi (Constitution, art. 167, § 2), d'autre part, il ne fait qu'appliquer la règle constitutionnelle selon laquelle une loi n'entre en vigueur qu'après avoir été publiée (*id.*, art. 190).

22. Dans l'aff. *ACP/D. B.*, le Secrétariat des ACP invoque non plus, l'accord de siège, mais le Protocole n° 3 à la Convention de Lomé IV qui énonce l'immunité d'exécution du Secrétariat des ACP (art. 2)²⁸. La Cour d'appel admet l'application en droit interne de ce Protocole après avoir constaté les points suivants :

- le Comité des Ambassadeurs avait pris une décision 1/2000 du 28 février 2000 affirmant l'applicabilité de Lomé IV et des actes pris sur la base de la Convention – donc, du Protocole n° 3 ;
- cette décision avait été publiée au *JOCE* du 1^{er} mars 2000 et au *MB* du 14 avril 2004 sous forme de sommaire renvoyant au *JOCE*²⁹.

Vérification faite, le présent auteur n'a pas réussi à retrouver ce sommaire dans le *MB* cité : mauvaise référence de l'arrêt, maladresse ou inattention du soussigné ? Quoiqu'il en soit, la Cour d'appel semble admettre qu'un sommaire publié au *MB* et renvoyant au *JOCE* satisfait à l'obligation de publication. Serait-ce une manière de purger le vice dû à l'absence de publication de Lomé IV et de son Protocole ? Ces textes avaient fait l'objet d'une loi d'assentiment le 12 juillet 1991 (*MB* du 4 février 1992) mais ils étaient trop volumineux (519 p. dans le vol. 1925 du *RTNU*) pour être reproduits *in extenso* ; le *MB* indiquait simplement qu'ils étaient consultables au service des traités des Affaires étrangères. Or, la Cour de cassation estime que seule une publication intégrale est opposable aux particuliers³⁰. Dans la présente espèce, la Cour d'appel a, sans doute, considéré, implicitement, que la publication au *JOCE* satisfaisait à l'obligation de publication.

b. La condition d'opposabilité d'une norme de droit dérivé

23. Dans l'arrêt *UEO/M. S.*, la défenderesse en cassation, Mme S., avait été licenciée par l'UEO. La Cour du travail de Bruxelles lui avait accordé les indemnités de licenciement prévues par la loi belge, lesquelles étaient supérieures à celles que l'UEO lui avait octroyées en vertu de son règlement du personnel. Si la Cour de cassation affirme la primauté du droit au juge pour repousser le pourvoi de l'UEO fondé sur son immunité de juridiction et son

²⁸ *RTNU*, vol. 1925, p. 358.

²⁹ App. Bruxelles, 27 févr. 2007, § 7, inédit.

³⁰ Cass., 19 mars 1981, *JT*, 1982, p. 565, note Verhoeven ; voy. aussi SALMON, J., *Droit international public (y compris l'ONU)*, Presses univ. Bxl., 2010, 23^e éd., § 4.4.24.

mécanisme de règlement des litiges qui ne remplissait pas les critères d'indépendance de la justice (*supra* § 15), elle n'en casse pas moins l'arrêt de la Cour du travail car

- l'UEO avait réglementé l'indemnité de perte d'emploi en 1972 ;
- cette réglementation était une norme de droit dérivé adoptée par le Conseil de l'UEO ;
- le Traité du 17 mars 1948 instituant l'UEO autorisait le Conseil à prendre ce genre de réglementation ;
- ce Traité avait été approuvé par une loi publiée au *Moniteur* en 1955 ;
- cette réglementation n'excédait pas les limites du Traité de 1948 ;
- elle était précise et avait « un effet direct dans l'ordre juridique interne belge ».

Dès lors, cette réglementation était une norme de droit international qui primait « les dispositions impératives de la loi belge sur le contrat de travail » et qui s'appliquait en Belgique car le traité sur lequel cette réglementation se fondait s'appliquait dans l'ordre juridique belge : une intégration en cascade de la norme internationale dans le droit interne belge, à savoir, dans l'ordre chronologique (qui n'est pas immuable et peut varier selon les cas ³¹),

- 1°) l'adoption d'une réglementation fondée sur l'acte constitutif de l'UEO ;
- 2°) la ratification de cet acte constitutif par la Belgique ;
- 3°) le vote au parlement d'une loi belge d'assentiment de l'acte constitutif ;
- 4°) la publication de la loi.

2. Les rapports entre normes internationales

24. Dans l'arrêt *ACP/B.D.*, le Secrétariat des ACP considérait qu'en faisant prévaloir le droit au juge sur l'immunité d'exécution du Secrétariat, la Cour d'appel avait appliqué une règle de « conflit » accordant la « prééminence à l'art. 6, § 1, de la Convention [EDH] sur l'immunité d'exécution » du Secrétariat alors que le droit international ne prévoyait rien à ce sujet et que le droit au juge n'était pas « une norme de *jus cogens* ».

La Cour de cassation n'est pas entrée dans le débat relatif au caractère impératif du droit au juge bien qu'elle eût pu rejeter le moyen qui était fondé sur une assertion très discutable : la pratique, en effet, dément le moyen et considère le droit au juge comme une norme impérative de droit international ³².

25. En ce qui concerne le silence du droit international concernant le conflit entre normes de droit international, la Cour ne s'est pas davantage prononcée sur la question au plan juridique. Le droit international connaît pourtant des formes de règles de conflit en raison, d'une part, de la primauté du *jus cogens* sur toute autre norme, d'autre part, de la primauté de la *lex posterior* sur la règle antérieure (*cfr.* Convention de Vienne sur le droit des traités, art.

³¹ SALMON, J., *op. cit.*, §§ 4.4.10 s.

³² TPIY, app., aff. IT-94-1-A-AR77, *Vujin/Tadic*, 27 févr. 2001, www.un.org/icty/tadic/appeal/vujin-f/vuj-aj010227f.htm ; Comité des droits de l'homme, observation n° 29, 24 juillet 2001, *Rapport du Comité des droits de l'homme*, doc. ONU A/56/40, fr. 2001, p. 191 ; DAVID, E., observations s/ Bruxelles, 17 septembre 2003, « L'immunité de juridiction ... », *loc. cit.*, p. 622.

53 et 59), mais la Cour a préféré ne pas aborder la question sous cet angle : elle a, plutôt, choisi de la traiter comme un point de fait en la renvoyant à l'appréciation souveraine du juge du fond. Se référant au conflit entre l'art. 6, § 1, de la Convention EDH et le Protocole établissant l'immunité d'exécution du Secrétariat, la Cour de cassation a déclaré :

« Il appartient au juge qui constate l'existence d'un conflit entre ces deux normes du droit international également applicables dans l'ordre interne et respectivement invoquées par les parties au litige, non de faire prévaloir l'une sur l'autre, mais d'examiner la mesure dans laquelle l'immunité d'exécution peut produire les effets que la partie qui l'invoque prétend en déduire à l'égard, non de la Belgique, mais d'un justiciable d'une juridiction belge, et d'arbitrer ce conflit en pesant les droits en balance. »

Pour la Cour de cassation, la primauté d'une règle internationale sur une autre soulève une question de fait – la balance des droits en conflit – qu'il faut laisser à l'appréciation du juge du fond.

*

26. Les arrêts de cassation du 21 décembre 2009 procèdent d'une même philosophie : les immunités de juridiction et d'exécution des organisations internationales sont parfaitement légitimes vu la nécessité de permettre à ces organisations de remplir leur mandat sans entrave abusive, mais à condition de ne pas créer une discrimination empreinte de favoritisme au profit de l'organisation internationale et au préjudice du droit au juge de toute personne (*supra* §§ 2-12).

27. La Cour s'incline devant les systèmes de règlement juridictionnel alternatifs mis en place au sein de ces organisations pourvu qu'ils soient conformes aux principes d'impartialité et d'indépendance de la justice. Le niveau d'exigence de la Cour pour le respect de ces critères est élevé : la Belgique doit en rester consciente quand elle se lie à un instrument prévoyant les privilèges et immunités d'une organisation internationale ; il lui appartient de vérifier si le système de règlement des différends institué dans cette organisation remplit les conditions du droit au procès équitable (*supra* §§ 14-18).

28. Les privilèges et immunités des organisations internationales ne sont applicables dans l'ordre juridique belge qu'à la condition d'être prévus par un instrument conventionnel en vigueur, liant la Belgique et approuvé par une loi belge. La règle est classique et la Cour de cassation l'a déjà appliquée dans ce type de matière ³³. Elle illustre parfaitement le dualisme de notre ordre juridique dans sa relation avec le droit international (*supra* §§ 20-23).

29. La Cour de cassation laisse au juge du fond le soin de choisir la norme internationale applicable lorsque des normes contradictoires régissent le même fait. Le juge du fond devrait, néanmoins, tenir compte des règles de conflit prévues par le droit international (*supra* §§ 24-25).

30. En conclusion, on ne peut que se réjouir de la confirmation apportée par la Cour de cassation aux positions novatrices des juridictions de fond belges qui avaient écarté les

³³ Cass. 12 mars 2001, Observations E. David, *J.T.*, 2001, pp. 610-613 ; VERHOEVEN, J., « Traités mixtes, assentiments partiels ou rétroactifs et règles non écrites », cette *Revue*, 2002, pp. 386-399.

immunités de juridiction et d'exécution des organisations internationales au profit du droit au juge prévu par les instruments protecteurs des droits humains. A la connaissance du soussigné, la Belgique semble être un des premiers Etats ³⁴ à s'engager dans une voie qui renforce, de manière raisonnable et équilibrée, la protection des droits et libertés fondamentaux. Qui s'en plaindrait ?

Eric DAVID,
Professeur émérite de l'ULB.

³⁴ ... mais pas le tout premier : voy. Cass. fr., 25 janvier 2005, *BAD/Haas, JT*, 2005, observ. E. David (qui espère que le lecteur lui pardonnera la répétition de ces autoréférences ...).