

LES JUGES BELGES FACE À L'APPAREIL JUDICIAIRE DES ÉTATS ÉTRANGERS ET AUX MÉCANISMES QUASI-JUDICIAIRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

ARNAUD LOUWETTE

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES
AU CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE SOCIOLOGIE
APPLIQUÉE AU DROIT INTERNATIONAL

INTRODUCTION

1. Le juge belge doit-il contrôler l'appareil judiciaire des États étrangers et les mécanismes quasi-judiciaires des organisations internationales ? Le cas échéant, quelle serait la nature de ce contrôle ? Sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 de la Convention et au droit à un procès équitable, le juge national s'est vu progressivement confronté à ces questions. Certes, il est, depuis un certain temps déjà, amené à contrôler la conformité de décisions rendues par des juridictions étrangères avec l'ordre public international belge. Mais, précisons-le d'emblée, cette problématique est différente de celle abordée dans ces lignes car, dans ce cas de figure, il ne s'agit pas tant d'évaluer l'appareil judiciaire d'un État étranger que de se prononcer sur les effets d'une norme étrangère dans l'ordre juridique belge.

2. Or, c'est bien la première question qui fait l'objet de cette contribution. Le juge belge doit-il se prononcer sur l'appareil judiciaire des États étrangers et les mécanismes quasi-judiciaires des organisations internationales, et si oui, comment doit-il le faire ? On peut évoquer deux cas de figure dans lesquels se sont posées ces questions. Le premier, évoqué par Diane Bernard et Marie Doutrepont lors de cette conférence, concerne la situation où un juge, saisi d'une

demande d'extradition, doit déterminer s'il doit donner suite à celle-ci lorsqu'il existe un risque que la personne extradée soit confrontée, devant les juridictions de l'État sollicitant l'extradition, à un « déni de justice flagrant » résultant du non-respect de droits de la défense (1). Le second cas de figure, qui constituera l'objet de cette contribution, trouve sa source dans un ensemble de litiges impliquant les immunités accordées aux États étrangers et aux organisations internationales. Ces immunités sont octroyées en vue, d'une part, de favoriser la courtoisie et les bonnes relations internationales entre États (2), et d'assurer, d'autre part, le bon fonctionnement des organisations internationales, sans ingérence unilatérale des États (3). Elles peuvent toutefois placer un justiciable dans l'impossibilité d'exercer un recours devant les juridictions belges. Et c'est, confrontées à cet apparent dilemme, entre respect de l'immunité reconnue par le droit international et risque de déni de justice, que les juridictions belges ont progressivement été invitées à contrôler l'appareil judiciaire des États étrangers et les mécanismes quasi-judiciaires des organisations internationales. Empruntant à un raisonnement tenu par la Cour européenne des droits de l'homme dans le contexte restreint des litiges entre une organisation internationale et ses fonctionnaires (4), celles-ci ont en effet, progressivement,

(1) Cour eur. D.H., *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, arrêt du 17 janvier 2012, § 259. Toutes les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme peuvent être consultées à partir de la base de données disponible à l'adresse suivante : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> ; sur cette affaire, voy. not. les contributions de Diane Bernard et Marie Doutrepont dans le présent volume.

(2) Cour eur. D.H., *McElhinney c. Irlande*, arrêt du 21 novembre 2001, § 35 ; Cour eur. D.H., *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 novembre 2001, § 54 ; Cour eur. D.H., *Fogarty c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 novembre 2001, § 34 ; Cour eur. D.H., *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne*, arrêt du 12 décembre 2002, sous a) ; Cour eur. D.H., *Cudak c. Lituanie*, arrêt du 23 mars 2010, § 60 ; Cour eur. D.H., *Guadagnino c. Italie et France*, arrêt du 18 janvier 2011, § 66 ; Cour eur. D.H., *Sabeh El Leil c. France*, arrêt du 29 juin 2011, § 55 ; Cour eur. D.H., *Oleynikov c. Russie*, arrêt du 14 mars 2013, § 60 ; Cour eur. D.H., *Jones et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 14 janvier 2014, § 188.

(3) Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 53 ; Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 63 ; Cour eur. D.H., *Mazéas c. France*, arrêt du 13 novembre 2008, p. 7 ; Cour eur. D.H., *Lopez Cifuentes c. Espagne*, arrêt du 7 juillet 2009, § 26 ; Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, §§ 139 et 164 ; Cour eur. D.H., *Klauecker c. Allemagne*, arrêt du 6 janvier 2015, § 67 ; Cour eur. D.H., *Kokashvili c. Géorgie*, arrêt du 15 décembre 2015, § 38.

(4) Si c'est à la Cour européenne des droits de l'homme que l'on doit la popularité du raisonnement exposé, on doit toutefois noter que la Cour n'est pas la première à avoir exposé celui-ci. On note ainsi que les juridictions italiennes notamment ont, avant la Cour européenne des droits de l'homme, tenu un raisonnement similaire, quoique reposant, non sur le droit international, mais sur le droit constitutionnel italien. À ce sujet, voy. not. B. I. BONAFÉ, « Italian Courts and the Immunity of International Organizations », *International Organizations Law Review*, vol. 10, 20 juin 2014, n° 2, p. 532 ; Concernant la jurisprudence allemande voy. égal. A. REINISCH et U. A. WEBER, « In the

entendu conditionner le respect de l'immunité des États et des organisations internationales à l'existence de voies de recours alternatives raisonnables. Pour résumer, s'il existe une voie de recours alternative raisonnable qui pourrait trancher le litige à la place du juge belge, ce dernier devrait respecter l'immunité de l'État ou de l'organisation. À défaut, il devrait l'écarter.

3. Pourtant cette approche ne va pas sans poser problème. D'abord, elle va bien au-delà de ce que requiert la Cour européenne des droits de l'homme en vue de respecter l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la première partie de notre contribution, nous démontrerons ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, si l'on s'en tient à la jurisprudence de la Cour, impose certes au juge d'examiner l'existence de mécanismes quasi-judiciaires au sein des organisations internationales, mais ne lui impose pas nécessairement d'écarter l'immunité en l'absence de ceux-ci. La Cour n'impose pas par ailleurs de procéder à pareil contrôle avant de reconnaître l'immunité d'un État (Section 1). Ensuite, nous démontrerons que la mise en œuvre de ce contrôle n'est pas exempte de difficultés. Invité à se prononcer non seulement sur l'existence d'un recours, mais également sur le caractère raisonnable de celui-ci, le juge belge est en effet confronté à de multiples façons d'envisager ce que serait une voie de recours raisonnable. Et, force est de constater, que la jurisprudence belge sur le sujet semble osciller entre plusieurs approches visant à déterminer si l'appareil judiciaire d'un État étranger, ou le mécanisme quasi-judiciaire d'une organisation internationale, constitue une voie de recours raisonnable (Section 2).

SECTION 1. LE JUGE BELGE A-T-IL UNE OBLIGATION DE CONTRÔLER L'APPAREIL JUDICIAIRE DES ÉTATS ÉTRANGERS ET LES MÉCANISMES QUASI-JUDICIAIRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AVANT DE RECONNAÎTRE UNE IMMUNITÉ ?

4. Si le juge belge évalue l'appareil judiciaire des États étrangers et les mécanismes quasi-judiciaires des organisations internationales,

c'est parce qu'il estime que cette évaluation serait nécessaire afin de déterminer si la restriction apportée par une immunité au droit au juge est proportionnée.

5. Nous démontrerons toutefois que l'absence de mécanismes de recours au sein d'une organisation internationale n'emporte pas nécessairement que le juge belge doive écarter l'immunité de cette organisation, dans la mesure où l'existence de pareil mécanisme n'est, si l'on s'en tient à ce qu'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme, qu'un facteur, parmi d'autres, devant être pris en compte par le juge (A). Nous démontrerons ensuite, qu'en ce qui concerne les États, le juge n'a pas à se prononcer sur le système judiciaire d'un État étranger avant de reconnaître l'immunité de celui-ci. Cette conclusion, à laquelle est arrivée la Cour de cassation belge pour ce qui concerne l'immunité d'exécution des États, doit, à notre sens, être étendue à l'immunité de juridiction (B).

A. *L'existence de mécanismes quasi-judiciaires au sein des organisations internationales est un facteur, parmi d'autres, que doit prendre en compte le juge avant de reconnaître l'immunité d'une organisation internationale*

6. L'idée que l'immunité dont disposerait un sujet de droit international devrait être conditionnée à l'existence d'un recours alternatif n'est pas nouvelle(5). Elle a toutefois trouvé un écho croissant dans la doctrine et la jurisprudence européenne à la suite des célèbres affaires *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan* devant la Cour européenne des droits de l'homme(6). Dans ces affaires, deux anciens consultants de l'Agence Spatiale Européenne (ci-après ASE) cherchaient à contester le non-renouvellement de leur contrat en arguant avoir acquis la qualité d'agent de l'organisation. Ils avaient, pour ce faire, cherché à introduire une action devant les juridictions allemandes. Sans surprise, leurs demandes avaient été déclarées irrecevables par ces dernières, au vu de l'immunité de juridiction reconnue à l'organisation. Ces consultants avaient alors saisi la Cour européenne des droits de l'homme, avançant que les tribunaux allemands n'avaient,

(5) A. REINISCH, « Securing the Accountability of International Organizations », *Global Governance*, vol. 7, 2001, p. 142.

(6) Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 58 ; Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 68.

en reconnaissant l'immunité de l'organisation, pas respecté leur droit d'accès à un tribunal. Amenée à se prononcer sur le rapport entre le droit au juge et les immunités, la Cour de Strasbourg avait, en 1999, considéré « les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention »(7). Constatant en effet l'existence d'une commission de recours interne à l'ASE, compétente pour traiter des conflits relatifs aux contrats de travail liant l'organisation à ses employés, la Cour avait conclu que le droit au juge des requérants n'avait pas été violé(8). Cette conclusion a été répétée par la Cour à d'autres occasions(9), sans toutefois qu'il ne se trouve une affaire où elle ait conclu que le juge national aurait dû écarter l'immunité(10).

7. Cela étant, le prononcé de la Cour a pu prêter à équivoque. Et, nombre d'auteurs ont, à la suite de celui-ci, entendu tenir un raisonnement *a contrario*, avançant qu'en l'absence de voies de recours alternatives, le juge national devrait écarter l'immunité de l'organisation internationale(11). Cette conclusion est erronée, car si la Cour prend effectivement en compte l'existence de voies de recours alternatives, il ne s'agit que de l'un des éléments de son contrôle de proportionnalité, et elle ne fait pas de leur absence une circonstance qui conduirait automatiquement à ce que soit écartée l'immunité de l'organisation. C'est en effet ce qu'a précisé la Cour dans l'affaire des *Mères de Srebrenica* où les requérants cherchaient à engager la

(7) *Ibid.*

(8) Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 63 ; Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 73.

(9) Voy. not. Cour eur. D.H., *Mazéas c. France*, arrêt du 13 novembre 2008, p. 7 ; Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, §§ 139 et 164 ; Cour eur. D.H., *Chapman c. Belgique*, arrêt du 5 mars 2013, § 52 ; Cour eur. D.H., *Klausecker c. Allemagne*, arrêt du 6 janvier 2015, § 64.

(10) L. PASQUET, *The Jurisdictional Immunities of International Organizations and the Right to a Court in Tension : Between Conflicting Legal Rationalities and Network Coordination*, Graduate Institute for International and Development Studies, 2015, p. 160. L'auteur remercie Luca Pasquet de lui avoir permis de prendre connaissance de sa thèse de doctorat.

(11) Ph. SANDS et P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, Londres, Sweet & Maxwell, 2009, p. 498 ; A. REINISCH et U. A. WEBER, « In the Shadow of Waite and Kennedy-The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement », *op. cit.*, p. 79 ; Fr. SUDRE, *Immunité de juridiction et droit de saisine du juge : la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Paris, A. Pedone, 2004, p. 27 ; J. WOUTERS et P. SCHMITT, « Challenging Acts of Other United Nations' Organs, Subsidiary Organs and Officials », in A. REINISCH (dir.), *Challenging acts of international organizations before national courts*, Oxford, OUP, 2010, p. 96 ; *Contra* voy. N. ANGELET et A. WEERTS, « Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme : La jurisprudence strasbourgeoise et sa prise en compte par les juridictions nationales », *JDI*, vol. 4, 2006.

responsabilité de l'ONU du fait de sa passivité lors du massacre de Srebrenica. À cette occasion, la Cour a distingué l'affaire qui lui était soumise, concernant l'action de l'ONU en vertu des pouvoirs que lui confère la charte de l'organisation, des affaires concernant un litige avec un fonctionnaire d'une organisation internationale. Elle a, sans ambiguïté, affirmé que l'inexistence de voies de recours alternatives n'impliquait pas nécessairement qu'un État, en l'occurrence l'État néerlandais, doive écarter l'immunité de l'organisation. Pour la Cour :

« Il [ne] découle [...] pas que, en l'absence d'autre recours, la reconnaissance de l'immunité entraîne *ipso facto* une violation du droit d'accès à un tribunal. S'agissant de l'immunité souveraine des États étrangers, la CIJ a explicitement nié l'existence d'une telle règle [...]. Pour ce qui est des organisations internationales, on ne saurait non plus tirer une interprétation aussi absolue des arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan* » (12).

8. Peu importe à cet égard que l'organisation internationale ait éventuellement, elle-même, une obligation d'offrir une forme de recours. Cette violation des obligations de l'organisation n'empêche pas que l'État puisse s'ingérer dans le fonctionnement de cette dernière (13). Il est en effet exclu qu'un État puisse unilatéralement interférer avec le fonctionnement de l'organisation. Selon la Cour :

« [É]tant donné que les opérations décidées par des résolutions du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies sont fondamentales pour que les Nations unies puissent mener à bien leur mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Convention ne saurait être interprétée de telle manière que les actes et omissions du Conseil de sécurité soient soumis à une juridiction nationale sans l'accord des Nations unies. Faire relever de telles opérations de la compétence de juridictions nationales reviendrait à permettre à des États, par le biais de leurs tribunaux, de s'immiscer dans l'accomplissement par les Nations unies de leur mission fondamentale

(12) Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, § 164.

(13) *Ibid.*, § 165.

dans ce domaine, y compris dans la conduite effective de leurs opérations » (14).

9. Évaluant la proportionnalité de la restriction au droit d'accès au juge avec le but légitime que constitue la nécessité de garantir le bon fonctionnement de l'organisation et d'empêcher l'ingérence des États dans ses activités, la Cour conclut que les juridictions néerlandaises étaient fondées à maintenir l'immunité des Nations Unies. L'existence de voies de recours alternatives n'est qu'un facteur, parmi d'autres, que le juge national devrait prendre en compte afin d'évaluer si maintenir l'immunité constituerait une violation du droit d'accès au tribunal. Dans le cadre d'un litige ayant trait la fonction publique de l'organisation, ce facteur tend à prendre une place prépondérante dans le contrôle de proportionnalité. À l'inverse, dans le cadre d'un litige relatif à l'accomplissement d'une des fonctions fondamentales d'une organisation, ce facteur tend à prendre moins d'importance. Mais, soulignons-le, il n'y a ici pas d'automaticité. Et, on pourrait envisager un litige relatif à la fonction publique où l'inexistence de voies de recours doive passer au second plan, par exemple si le litige avait trait à un poste particulièrement politisé (15).

10. En somme, l'existence de voies de recours alternatives est un critère que doit prendre en compte le juge exerçant son contrôle de proportionnalité. Il ne peut toutefois tenir lieu de seul critère.

11. Cette nuance n'a pas été intégrée par la Cour de cassation belge qui a, dans trois arrêts rendus en 2009, cristallisé sa jurisprudence sur la question, et fait de l'absence de voies de recours au sein de l'organisation un élément devant automatiquement entraîner la mise à l'écart de l'immunité de l'organisation. À l'instar des affaires *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan* traitées par la Cour européenne, les affaires en cause concernaient des litiges entre membres de la fonction publique internationale et les organisations par lesquelles ils avaient été employés, d'une part l'Union de l'Europe Occidentale

(14) *Ibid.*, § 154.

(15) Bien que l'exercice soit largement spéculatif dans la mesure où la plupart des organisations ont désormais un mécanisme de recours interne ouvert aux membres de leur personnel, il est permis de se demander quelle serait la position de la Cour dans un litige similaire à l'affaire Bustani, où le Secrétaire Général de l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques avait été licencié par l'Assemblée des États parties de l'organisation. Concernant cette affaire, voy. J. KLABBERS, « The Bustani Case before the Ilcot : Constitutionalism in Disguise », *Int'l & Comp. L.Q.*, vol. 53, 2004, p. 455.

(UEO, ci-après), et d'autre part le Secrétariat Général du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Secrétariat des ACP, ci-après) (16). Ainsi, dans les affaires *B.D. c. Secrétariat des ACP* et *Secrétariat des ACP c. L.M.-A*, les requérants avaient obtenu une condamnation du Secrétariat des ACP – qui ne disposait pas d'immunité de juridiction au moment des faits – à ce que leur soient versées des indemnités en raison de la non-reconduction de leur contrat. Par la suite, ils avaient toutefois dû faire face à la réticence de l'organisation qui refusait d'honorer cette condamnation. Les requérants avaient alors demandé que soit écartée l'immunité d'exécution de l'organisation – qu'elle avait obtenue entre-temps – afin que puisse être pratiquée une saisie-arrêt sur les comptes de celle-ci. À cette occasion, la Cour de cassation a considéré, en des termes très généraux, devoir écarter l'immunité d'une organisation qui n'offrirait pas de voies de recours alternatives. Pour la Cour :

« Dès lors qu'il constate que la défenderesse était privée pour faire valoir ses droits de toute voie de droit effective autre que la saisie litigieuse, l'arrêt, sans avoir à exercer quelque autre contrôle de proportionnalité, justifie légalement sa décision d'écarter l'immunité invoquée par le demandeur » (17).

12. Il importe de souligner que ces arrêts concernent l'immunité d'exécution de l'organisation, une question à laquelle n'avait jamais été confrontée la Cour européenne des droits de l'homme. À cet égard, on aurait été en droit d'attendre que la Cour justifie son raisonnement. En effet, une mesure d'exécution est sensiblement plus susceptible d'affecter le bon fonctionnement d'une organisation internationale que ne l'est le non-respect de son immunité de juridiction. Peut-être doit-on d'ailleurs rappeler que les comptes, ainsi saisis, n'existent qu'en raison des contributions financières des États membres de l'organisation. Or, cette dimension est totalement niée par la Cour de cassation, pour qui l'existence de voies de recours alternatives constitue le seul et unique critère pertinent

(16) Cass. (3^e ch.), *Secrétariat Général du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique c. B. D.*, 21 décembre 2009, *Pas.*, 2009, R.G. n° C.07.0407.F, p. 3117, n° 769 ; Cass. (3^e ch.), *Secrétariat Général du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique c. L. M.-A.*, 21 décembre 2009, *Pas.*, 2009, R.G. n° C.03.0328.F, p. 3105, n° 768 ; *J.T.*, 2010, p. 129 ; Cass. (3^e ch.), *Union de l'Europe Occidentale c. S. M.*, 21 décembre 2009, *Pas.*, 2009, R.G. n° S.04.0129, p. 3143, n° 773, concl. av. gén. GÉNICOT.

(17) Cass. (3^e ch.), *Secrétariat des ACP c. L. M.-A.*, 21 décembre 2009, *op. cit.*, p. 3116 ; en sens identique, Cass. (3^e ch.), *Secrétariat des ACP c. B. D.*, 21 décembre 2009, *op. cit.*, p. 3121.

afin de jauger de la proportionnalité de la limite apportée au droit d'accès au juge.

13. En procédant à ce contrôle de proportionnalité particulièrement exigeant, la Cour de cassation entend, selon elle, concilier le « droit au juge » et le bon fonctionnement de l'organisation que garantit les immunités. Selon elle,

« s'il est vrai qu'aucune règle du droit international ne règle le conflit entre l'article 6, § 1^{er}, précité, et une disposition qui, tel le protocole n° 3 de la Convention de Lomé IV, accorde une immunité d'exécution à une organisation internationale, il ne s'en déduit pas que cette immunité pourrait être opposée sans restriction à une personne se réclamant en Belgique des garanties dudit article 6. 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 » (18).

14. Néanmoins, en dépit de cette volonté affichée de ne pas faire primer une norme de droit international sur une autre, c'est précisément ce que fait la Cour. Car, sous prétexte de réconcilier ces deux régimes, elle subordonne l'immunité de l'organisation au droit d'accès au juge, et sacralise celui-ci au point qu'aucune circonstance ne justifie qu'il puisse être limité. Il n'est pourtant pas anecdotique qu'une juridiction nationale interfère unilatéralement avec le fonctionnement d'une organisation internationale, ce qu'a d'ailleurs rappelé la Cour de Strasbourg dans l'arrêt *Mères de Srebrenica* évoqué plus haut (19). C'est néanmoins la tâche que semble imposer la Cour de cassation aux juridictions belges en résumant le contrôle de proportionnalité à la vérification de l'existence de voies de recours.

15. Or l'interférence avec le fonctionnement de l'organisation peut être extrêmement importante, car cette approche, si elle semble rencontrer les exigences du « droit au juge », implique que puissent

(18) Cass. (3^e ch.), *Secrétariat des ACP c. B. D.*, 21 décembre 2009, *op. cit.*, p. 3122.

(19) Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, § 154.

être saisis les fonds d'une organisation, quelle que soit l'ampleur du litige en question. À titre d'exemple, on peut mentionner le cas de l'épidémie de choléra en Haïti. En 2010, à la suite du tremblement de terre ayant eu lieu dans le pays, le Conseil de Sécurité des Nations Unies avait décidé de renforcer la force de maintien de la paix déjà présente à Haïti (20). Quelques mois plus tard, une épidémie de choléra y était survenue. Rapidement, il s'est avéré que la maladie avait été importée par un contingent des troupes de maintien de la paix (21). À supposer que l'ONU soit reconnue responsable de cette épidémie, les dommages que pourrait avoir à payer l'organisation se chiffreraient à plusieurs milliards d'euros. Or, même si on peut le regretter, on peut difficilement nier que des saisies en vue de recouvrir pareil montant affecteraient indéniablement le fonctionnement de l'organisation (22). À dire vrai, sans doute les organisations internationales seraient-elles moins enclines à ressortir à leurs immunités si leurs États membres avaient prévu de provisionner à leur effet quelque somme leur permettant de faire face aux risques inhérents à leurs activités.

16. Au demeurant, il est particulièrement inquiétant qu'une juridiction nationale puisse, de manière unilatérale, affecter le fonctionnement d'une organisation internationale. On constate d'ailleurs que les juridictions belges apparaissent parfois mal à l'aise à l'idée de devoir écarter l'immunité d'une organisation lorsqu'il n'est pas question d'un litige entre l'organisation et ses employés, *a fortiori* lorsque cette organisation dispose d'une influence politique importante.

17. Ainsi la Cour d'appel de Bruxelles a-t-elle considéré, dans l'affaire *État Belge c. International Hotels Worldwide Inc*, pouvoir maintenir l'immunité d'exécution de l'OTAN, même en l'absence de voies de recours alternatives si ce maintien est nécessaire au bon

(20) S/RES/1908 (2010) ; S/RES/1927 (4 juin 2010).

(21) Sur cette affaire, voy. not. J. KLABBERS, « The EJIL Foreword : The Transformation of International Organizations Law », *EJIL*, vol. 26, 1^{er} février 2015, n° 1, p. 66 ; Kr. DAUGIRDAS, « Reputation and the Responsibility of International Organizations », *EJIL*, vol. 25, 1^{er} novembre 2014, n° 4, p. 101 ; F. MÉGRET, « La responsabilité des Nations Unies aux temps du choléra », *RBDI*, vol. 47, 2013, n° 1, pp. 161-189.

(22) En ce sens, voy. not. N. SCHRIJVER, « Beyond Srebrenica and Haiti », *International Organizations Law Review*, vol. 10, 20 juin 2014, n° 2, p. 590.

fonctionnement de l'organisation (23). Dans cette affaire, la société *International Hotels Worldwide* cherchait à obtenir l'*exequatur* d'une sentence arbitrale condamnant l'OTAN au paiement d'une créance dont elle était titulaire. Une saisie-arrêt avait alors été effectuée entre les mains d'un débiteur de l'OTAN : l'État belge. La saisie-arrêt avait ainsi immobilisé les fonds que la Belgique entendait affecter au budget de l'OTAN. La Cour d'appel a toutefois ordonné la mainlevée de cette saisie dans la mesure où, d'une part, si l'OTAN a certes renoncé à son immunité de juridiction dans le cadre de l'arbitrage, cette renonciation n'empêche pas la renonciation à son immunité d'exécution (24). Et que d'autre part, tenant un raisonnement qui évoque celui qu'allait développer la Cour européenne des droits de l'homme près d'un an plus tard dans l'affaire *Mères de Srebrenica*, la reconnaissance de l'immunité d'exécution de l'OTAN constitue une limitation proportionnée au droit d'accès à un tribunal car nécessaire au bon fonctionnement de l'organisation et à l'accomplissement de ses missions, une considération « prépondérante[e] par rapport aux droits de la personne contre laquelle l'immunité d'exécution est invoquée » (25). Dans une affaire au contexte similaire, mais où le tiers saisi n'était, cette fois, pas l'État belge, mais une entreprise privée, le juge des saisies avait en revanche considéré devoir écarter l'immunité (26). Sans doute cette saisie affectait-elle moins le bon fonctionnement de l'organisation. Sans qu'on ne puisse tirer de conclusions définitives d'affaire isolées, il faut noter que la nécessité de garantir ce bon fonctionnement est une considération devant indéniablement tempérer l'importance de l'existence d'un recours alternatif.

18. En d'autres termes, il se pouvait qu'un justiciable puisse, dans certains litiges, ne pas pouvoir intenter d'action contre une organisation internationale devant les juridictions nationales, même en l'absence d'un mécanisme de recours mis en place par l'organisation elle-même. Paradoxalement, ce serait particulièrement le cas lorsque le litige en question affecte un grand nombre de personnes, l'intervention d'un juge national étant alors hautement susceptible d'affecter

(23) Bruxelles (17^e ch.), *État Belge c. International Hotels Worldwide Inc.*, 26 juin 2012, disponible sur http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/state_immunities/Belgium_2013_Caselaw1.pdf, consulté le 10 septembre 2013, p. 11.

(24) *Ibid.*

(25) *Ibid.*, pp. 15-16.

(26) Civ. Bruxelles (sais.), *s.a. International Hotels Worldwide c. s.a. Grandvision Belgium*, 23 juin 2011, *J.T.*, 2011, pp. 655-657, obs. É. DAVID.

le fonctionnement de l'organisation. Ainsi, dans le cas de l'épidémie de choléra à Haïti précédemment évoqué, le tribunal américain saisi de la question a conclu sans ambiguïté que l'immunité des Nations Unies n'était pas conditionnée à la mise en place par l'organisation de mécanismes de recours(27). C'est également, on la mentionné, la conclusion à laquelle arrive la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire des *Mères de Srebrenica*(28). C'est en outre la conclusion à laquelle arrivent les juridictions autrichiennes(29), britanniques(30) et néerlandaises(31) dans des litiges de moindre importance. Et, si les juridictions françaises(32) et italiennes(33) continuent à conditionner la reconnaissance de l'immunité d'une organisation internationale à l'existence de voies de recours alternatives raisonnables, force est de constater que la pratique étatique sur le sujet est pour le moins éparse.

B. Le juge n'a pas à se prononcer sur le système judiciaire d'un État étranger avant de reconnaître l'immunité de celui-ci

19. Le juge belge n'a pas à se prononcer sur le système judiciaire d'un État étranger avant de reconnaître l'immunité de celui-ci. Comme l'a indiqué la Cour internationale de justice, il n'existe « dans la pratique des États – dont découle le droit international coutumier –, aucun élément permettant d'affirmer que le droit international ferait dépendre le droit d'un État à l'immunité de l'existence d'autres voies effectives permettant d'obtenir réparation »(34). Et, s'il demeure une incertitude quant à l'étendue des exceptions aux immunités, il ne semble, en aucun cas, que la possibilité d'introduire

(27) United States District Court – Southern District of New York, *Delama et al. v. United Nations et al.*, voy. U.N., 19 janvier 2015, p. 5, disponible à <http://www.ijdh.org/2015/01/topics/health/united-states-district-court-southern-district-of-new-york/>, consulté le 20 novembre 2015.

(28) Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, § 164.

(29) K. SCHMALENBACH, « Austrian Courts and the Immunity of International Organizations », *International Organizations Law Review*, vol. 10, 20 juin 2014, n° 2, p. 463.

(30) Ch. WICKREMasinghe, « The Immunity of International Organizations in the United Kingdom », *International Organizations Law Review*, vol. 10, 20 juin 2014, n° 2, p. 445.

(31) T. HENQUET, « The Jurisdictional Immunity of International Organizations in the Netherlands and the View from Strasbourg », *International Organizations Law Review*, vol. 10, 20 juin 2014, n° 2, p. 539.

(32) Cass. fr., 25 janvier 2005, 04-41012 ; Cass. fr., 13 mai 2014, 12-23805.

(33) B. I. BONAFÉ, « Italian Courts and the Immunity of International Organizations », *op. cit.*, p. 529.

(34) CIJ, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce – intervenant)*, arrêt du 3 février 2012, § 101.

un recours dans l'État en cause soit un facteur à prendre en compte. On ne reviendra pas ici longuement sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'immunité des États(35). Pour résumer, les exceptions coutumières aux immunités des États sont structurées autour de la distinction entre actes *de jure gestionis* et actes *de jure imperii*. En matière d'immunité de juridiction, il existerait ainsi une exception pour les litiges de nature commerciale(36) ; pour les litiges relatifs à un contrat de travail, pour peu qu'ils ne concernent pas un acte relevant de la puissance publique(37) ; ou par ailleurs lorsque le fait en cause a causé des dommages dans l'État du for à moins que ce dommage ne soit le fait de ses forces armées(38). Concernant l'immunité d'exécution, on retrouve une distinction similaire entre biens utilisés à des fins *de jure gestionis*, qui pourraient, en principe, être saisis, et biens affectés à des fins *de jure imperii*, tels ceux utilisés par des représentations diplomatiques ou affectés à des fins militaires, qui ne pourraient pas l'être(39).

20. Comment expliquer, qu'à la différence des organisations internationales, il ne faille pas prendre en compte l'existence de voies de recours alternatives ? Afin de jauger de la proportionnalité apportée par l'immunité au droit au juge, la Cour européenne des droits de l'homme examine en fait si les limitations apportées au droit au juge constituent des limitations généralement acceptées par les États. L'immunité sera donc écartée si le droit coutumier prévoit une exception à celle-ci(40). À défaut, elle sera maintenue. En d'autres termes, la limitation apportée par l'immunité est proportionnée lorsque qu'il n'existe pas, selon le droit international, d'exception à apporter à celle-ci. À l'inverse, l'immunité constitue une restriction disproportionnée au droit au juge lorsqu'il n'existe

(35) À ce sujet, voy. A. LAGERWALL et A. LOUWETTE, « La reconnaissance par le juge belge d'une immunité à un État ou à une organisation internationale viole-t-elle le droit d'accès à un tribunal ? », *R.D.C.-T.B.H.*, vol. 2014, 30 janvier 2014, n° 1, pp. 30-51.

(36) H. FOX, *The law of state immunity*, Oxford, OUP, 2008, p. 272.

(37) C. trav. Bruxelles (4^e ch.), 18 février 2014, *Émirats Arabes Unis c. H.B.*, R.G. n° 2012/AB/394, p. 6, disponible sur <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(38) A. LAGERWALL et A. LOUWETTE, « La reconnaissance par le juge belge d'une immunité à un État ou à une organisation internationale viole-t-elle le droit d'accès à un tribunal ? », *op. cit.*

(39) De manière générale, voy. H. FOX, *The law of state immunity*, *op. cit.*, p. 388.

(40) Cour eur. D.H., *McElhinney c. Irlande*, arrêt du 21 novembre 2001, § 37 ; voy. aussi, Cour eur. D.H., *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 novembre 2001, § 56 ; Cour eur. D.H., *Fogarty c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 novembre 2001, § 36.

pas de règle de droit international prévoyant qu'elle soit écartée. La Cour ne se réfère donc pas à l'absence de voies de recours, si ce n'est pour brièvement confirmer, dans l'affaire des *Mères de Srebrenica* précédemment mentionnée, que ce critère n'est pas pertinent en ce qui concerne les États(41).

21. Les juridictions belges n'ont, en revanche, pas toujours adopté la même approche. C'est ainsi que dans un litige opposant la C.S.C. et la F.G.T.B. aux États-Unis, la Cour du travail de Bruxelles n'a confirmé devoir maintenir l'immunité des États-Unis, qu'après avoir constaté que cet État offrait d'autres voies de recours alternatives aux plaignants pour faire valoir leurs droits, ceux-ci pouvant s'adresser aux juridictions américaines(42). Ce dernier élément a également été pris en compte par le juge des saisies confronté à des requêtes à l'encontre de la Fédération de Malaisie et de la République d'Éthiopie, décisions que nous examinerons plus en détail ci-dessous. Pour le juge, l'immunité d'exécution attachée aux comptes des ambassades de ces États devait être écartée dans la mesure où ceux-ci ne fournissaient pas de voies de recours alternatives raisonnables afin d'obtenir l'exécution des décisions rendues à leur encontre(43).

22. Quoi qu'il en soit, la Cour de cassation a récemment clarifié sa position sur la question. Elle a d'abord, en 2012, rappelé le caractère coutumier de l'immunité attachée aux comptes des ambassades, soulignant que celle-ci ne pouvait être écartée que « si l'État accréditant consent expressément à l'adoption de mesures de contrainte pour cette catégorie de biens ou une partie de cette catégorie »(44). Elle n'a, ce faisant, fait aucune référence au système judiciaire de l'État en cause, en l'occurrence l'Argentine. La Cour a, surtout, dans une affaire opposant *NML*, un Fonds d'investissement, à l'Argentine, affirmé que l'absence de recours alternatif ne doit pas conduire à écarter l'immunité d'exécution d'un État étranger.

(41) Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, § 164

(42) Les plaignants cherchaient en l'occurrence à faire condamner l'ambassade des États-Unis à la tenue d'élections sociales. C. trav. Bruxelles (2^e ch.), 3 mai 2012, *J.T.T.*, 2012, p. 346.

(43) Civ. Bruxelles (sais.), 28 mars 2011, *J.T.*, 2011, p. 400 ; Civ. Bruxelles (sais.), 25 octobre 2012, disponible sur le site du Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/state_immunities/Belgium_2013_Caselaw2.pdf, consulté le 15 septembre 2013

(44) Cass. (1^{re} ch.), 22 novembre 2012, *Pas.*, p. 2290, n° 630, concl. av. gén. LECLERCQ ; *J.T.*, 2013, p. 290, obs. P. D'ARGENT.

« Le droit d'accès aux tribunaux garanti par l'article 6, § 1^{er}, précité, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, ne peut avoir pour effet de contraindre un État de passer outre contre son gré à la règle de l'immunité d'exécution des États, qui vise à assurer le fonctionnement optimal des missions diplomatiques et, plus généralement, à favoriser la courtoisie et les bonnes relations entre États souverains.

Le moyen, qui soutient que l'atteinte portée aux droits fondamentaux par l'immunité d'exécution des États n'est admissible au regard dudit article 6, § 1^{er}, que si la personne contre laquelle l'immunité est invoquée dispose d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement les droits que lui garantit la Convention, manque en droit » (45).

23. Le prononcé est sans ambiguïté (46), à tout le moins pour ce qui concerne l'immunité d'exécution. Reste toutefois à vérifier si la Cour de cassation étendrait cette conclusion à l'immunité de juridiction, rejoignant ainsi la Cour internationale de justice. Cette solution semblerait en tout cas plus en accord avec le droit international sur la question et les approches tant de la Cour internationale de justice que de la Cour européenne des droits de l'homme.

SECTION 2. ÉVALUER L'APPAREIL JUDICIAIRE DES ÉTATS ÉTRANGERS ET LES MÉCANISMES QUASI-JUDICIAIRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : UN EXERCICE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

24. Il importe donc de relativiser l'importance du critère des voies de recours alternatives. Reste qu'il conserve une certaine portée en ce qui concerne les organisations internationales et, qu'à défaut d'arrêt définitif sur la question, la Cour de cassation ne l'a pas explicitement exclu en matière d'immunité de juridiction. S'ensuit alors une question. Qu'est-ce qu'une voie de recours alternative

(45) Cass. (1^{re} ch.), *NML Capital Ltd c. République d'Argentine*, 11 décembre 2014, *Pas.*, 2014, R.G. n° C.13.0537.F/1, p. 2888, n° 12, concl. av. gén. LECLERCQ.

(46) Même si on ne peut qu'être surpris par la manière, pour le moins singulière, par laquelle la Cour entend identifier le droit international coutumier en se déliant de toute obligation de démontrer l'existence d'une pratique générale acceptée comme étant le droit. *Ibid.*, p. 2889.

raisonnable ? Car, en effet, si l'on en revient aux termes utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme, et repris par la Cour de cassation, le juge devrait examiner « si les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention » (47).

25. Il semble possible de discerner trois manières d'évaluer ce que serait une voie de recours raisonnable. La première, que l'on qualifiera d'approche « procédurale simple », est celle adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme concernant les organisations internationales. Elle consiste à vérifier l'existence d'une voie de recours alternative, sans pour autant procéder à un contrôle approfondi de l'indépendance et de l'impartialité de cette voie de recours, pas plus qu'astreindre celle-ci à des exigences identiques à celles s'imposant aux juridictions des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme (A). La deuxième approche, que l'on qualifiera d'approche « procédurale approfondie », n'entend reconnaître l'immunité d'une organisation internationale ou d'un État que si les voies de recours alternatives mises en place par ces institutions présentent les mêmes garanties d'impartialité et d'indépendance que celles liant un État partie à la convention. Peu utilisée concernant les États, cette conception est celle adoptée par la Cour de cassation dans ses trois arrêts de 2009 (B). La troisième approche, que l'on qualifiera d'approche « substantielle », entend évaluer le caractère raisonnable d'une voie de recours à l'aune de la perspective que le requérant puisse obtenir réparation de son dommage (C). Ces trois approches sont, bien entendu, des idéaux-types, et il serait sans doute possible d'imaginer d'autres façons d'envisager ce qu'est une voie de recours raisonnable. Il faut d'ailleurs noter qu'il est possible de combiner ces approches et d'adopter du raisonnable une vision tant procédurale, qu'elle soit « simple » ou « approfondie » que substantielle. Dans cette partie, nous démontrerons toutefois que le choix qu'opèrent les juridictions belges entre l'une ou l'autre de ces conceptions n'est pas le même que celui opéré par la Cour européenne des droits de l'homme. Ce choix semble être particulièrement influencé par la

(47) Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 68 ; Cass. (3^e ch.), *Union de l'Europe Occidentale c. S. M.*, 21 décembre 2009, *op. cit.*, p. 3143.

nature du litige, ou par l'identité des États ou organisations internationales à la cause.

A. L'approche « procédurale simple » : un contrôle marginal de l'indépendance et de l'impartialité des voies de recours alternatives

26. Lorsqu'elle vérifie l'existence d'une voie de recours alternative, la Cour européenne des droits de l'homme procède à un contrôle marginal des garanties d'indépendance et d'impartialité de cette voie de recours. Le contrôle qu'elle opère est formel et se limite essentiellement à vérifier l'existence de voies de recours, sans exiger qu'elles ne présentent toutes les garanties relatives à un procès équitable (48). Cette approche, que nous qualifierons d'approche « procédurale simple » procède de l'idée qu'une Cour, fut-elle internationale, ne peut exercer qu'un contrôle limité sur une organisation internationale, celle-ci étant dotée d'une personnalité juridique propre et n'étant pas partie à la Convention européenne des droits de l'homme (49).

27. On a déjà amplement évoqué les affaires *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan* devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ces affaires, la Cour avait, rappelons-le, été amenée à vérifier si d'anciens consultants de l'Agence spatiale européenne avaient eu accès à des voies de recours alternatives raisonnables. Dans ces affaires, la Cour s'est limitée à constater que l'article 33, paragraphe 1, du Statut du personnel de l'ASE présentait la Commission de recours de l'organisation comme « indépendante de l'Agence », sans considérer plus avant certains facteurs tels que la composition de la commission, la publicité des débats, ou le délai de traitement des plaintes (50). La Cour se limite donc à constater l'existence d'un recours présenté comme indépendant, sans pour autant évaluer plus avant si cette indépendance se vérifie au vu du fonctionnement de la commission. Il n'en est pas autrement dans l'affaire *Lopez Cifuentes* où le requérant, licencié par le Conseil Oléicole International avait eu la possibilité d'introduire un recours devant le Tribunal Administratif de

(48) J. WOUTERS et P. SCHMITT, « Challenging Acts of Other United Nations' Organs, Subsidiary Organs and Officials », *op. cit.*, p. 100 ; Ph. SANDS et P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, *op. cit.*, p. 498.

(49) Cour eur. D.H., *Gasparini c. Italie et Belgique*, arrêt du 12 mai 2012, p. 7.

(50) Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 59 ; Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 69.

l'Organisation Internationale du Travail (ci-après TAOIT). Dans cette affaire, le Cour s'était bornée à constater la compétence du TAOIT sans même examiner le statut de ce tribunal(51). De même, dans l'affaire *Mazéas*, la Cour, examinant le Statut du personnel de l'Union latine, avait considéré que la Commission de recours de l'Union latine apparaissait indépendante, et ce alors même qu'elle est composée d'experts élus par le conseil exécutif de l'organisation, pour trois ans seulement(52). C'est également le cas dans l'affaire *Kokashvili*, où la Cour a, en décembre 2015, conclu que la requérant disposait de voies de recours alternatives raisonnables par le biais des voies de recours internes à l'OSCE. À cette occasion, la Cour s'est, à nouveau, contentée de prendre acte de l'existence de ces voies de recours sans même faire mention des termes de référence du Panel d'arbitres censé se prononcer sur le litige en dernier ressort(53).

28. Dans l'affaire *Gasparini*, la Cour, confrontée à une requête légèrement différente, était invitée à déterminer si la Belgique et l'Italie avaient respecté la Convention en veillant, lors de la création de l'OTAN, à ce que l'organisation mette en place un mécanisme de recours interne(54). Dans cette affaire, la Cour de Strasbourg a considéré qu'il existait une « présomption de respect par les États défendeurs de leurs obligations au titre de la Convention »(55). Or, cette présomption implique, selon la Cour, qu'elle ne puisse effectuer qu'un contrôle marginal des voies de recours offertes par les organisations internationales. Pour la Cour :

« Son contrôle en vue de déterminer si la procédure devant la [Commission de recours de l'OTAN], organe d'une organisation internationale ayant une personnalité juridique propre et non partie à la Convention, est entachée d'une insuffisance manifeste est nécessairement moins ample que le contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 6 sur les procédures devant les juridictions internes des États membres de la Convention, lesquels se sont obligés à en respecter les dispositions »(56).

(51) Cour eur. D.H., *Lopez Cifuentes c. Espagne*, arrêt du 7 juillet 2009, § 31.

(52) Cour eur. D.H., *Mazéas c. France*, arrêt du 13 novembre 2008, pp. 4 et 7.

(53) Cour eur. D.H., *Kokashvili c. Géorgie*, arrêt du 15 décembre 2015, § 38.

(54) Cour eur. D.H., *Gasparini c. Italie et Belgique*, arrêt du 12 mai 2012, p. 4.

(55) *Ibid.*, p. 7.

(56) *Ibid.*, p. 7.

29. Le contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme se limite donc à déterminer si la voie de recours alternative offerte par une organisation internationale présente une « insuffisance manifeste », ce que la Cour a clarifié dans l'affaire *Klausecker* décidée en janvier 2015. Dans cette affaire, le Bureau Européen des Brevets avait refusé d'engager le requérant en raison du handicap de ce dernier, et ce, bien que celui-ci ait réussi l'ensemble des examens d'embauche. Souhaitant contester cette discrimination mais n'ayant pas accès au TAOIT dans la mesure où cette voie de recours n'était offerte qu'aux membres du personnel – ce que par définition, n'ayant jamais été engagé, le requérant n'était pas –, M. Klausecker s'était vu proposer un arbitrage. Il contestait toutefois que cet arbitrage puisse être considéré comme une voie de recours alternative raisonnable. La Cour n'a toutefois pas suivi son argument, considérant notamment que l'absence de publicité des débats ne constituait pas une « insuffisance manifeste » (57).

30. La Cour européenne des droits de l'homme n'a, en fait, qu'à une seule occasion, envisagé que le recours alternatif offert à un ancien fonctionnaire d'une organisation internationale puisse ne pas être raisonnable. Dans l'affaire *Perez*, décidée le même jour que l'affaire *Klausecker*, bien qu'elle ait déclaré la demande non-recevable pour défaut d'épuisement des voies de recours, la Cour a admis que le Tribunal Administratif des Nations Unies (ci-après TANU) ne présentait pas de garanties procédurales suffisantes. Pour la Cour :

« [T]he applicant must be considered to have complained before this Court in a substantiated manner that there had been a structural deficiency in the legal protection within the UN in respect of employment disputes at the relevant time » (58).

31. Toutefois, si la Cour semble conclure qu'il ait pu exister une « insuffisance manifeste », ce n'est qu'après que cette même constatation ait été réalisée par l'ONU elle-même, lors des débats ayant présidé à la réforme du TANU et la mue de celui-ci en Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (59). Le contrôle qu'effectue la Cour reste donc marginal. Et, ce n'est que confrontée

(57) Cour eur. D.H., *Klausecker c. Allemagne*, arrêt du 6 janvier 2015, §§ 73 et 74.

(58) Cour eur. D.H., *Perez c. Allemagne*, arrêt du 6 janvier 2015, § 66.

(59) *Ibid.*, § 65.

à l'admission d'insuffisance par l'organisation elle-même qu'elle a accepté de conclure à l'insuffisance des voies de recours alternatives.

32. En somme, en dépit des critiques d'une partie de la doctrine(60), la Cour semble se montrer très peu encline à évaluer de manière approfondie les voies de recours offertes par les organisations internationales, n'acceptant de le faire que confrontée à une admission d'insuffisance par l'organisation elle-même.

33. On va le voir, la Cour de cassation n'a pas fait montre de la même réticence, et n'a pas retenu cette approche « procédurale simple ». On trouve néanmoins quelques occurrences de celle-ci dans la jurisprudence belge. Concernant les immunités des organisations internationales d'abord, on note l'affaire *S.A. Energies Nouvelles et Environnement c. Agence Spatiale Européenne*(61), où la société Énergies Nouvelles et Environnement (ci-après E.N.E.) reprochait à l'Agence Spatiale Européenne de ne pas lui avoir octroyé un marché portant sur des activités de recherche dans le domaine des cellules solaires. Dans cette affaire, après avoir interrogé la pertinence du critère des voies de recours alternatives dans les litiges n'ayant pas trait à la fonction publique(62), la Cour d'appel avait néanmoins vérifié l'existence de ces recours. Ce faisant, elle a adopté une approche particulièrement souple, notant que E.N.E. aurait pu demander à la représentation belge au sein de l'A.S.E. d'intercéder en sa faveur, ou pu introduire une action contre des sociétés étrangères concurrentes ayant obtenu le marché à sa place, ou encore aurait pu faire appel à l'*Ombudsman* de l'Agence. Dans cette affaire, la Cour se borne à constater l'existence de ces voies de recours, sans examiner si ces voies de recours répondent aux exigences du procès équitable. Elle inclut même, parmi celles-ci, des recours plus diplomatiques que judiciaires ou quasi-judiciaires.

(60) E. GAILLARD et I. PINGEL-LENUZZA, « International Organisations and Immunity from Jurisdiction : To Restrict or to Bypass », *Int'l & Comp. L.Q.*, vol. 51, 1^{er} janvier 2002, n° 1, p. 11 ; E. VOYIAKIS, « Access to Court v. State Immunity », *Int'l & Comp. L.Q.*, vol. 52, 2003, p. 313 ; H. TIGROUDJA, « L'immunité de juridiction des organisations internationales et le droit d'accès à un tribunal », *Rev. trim. dr. h.*, vol. 2000, 2000, n° 41, p. 104 ; J. WOUTERS, C. RYNGAERT et P. SCHMITT, « Belgian Court of Cassation-responsibility of international organizations-immunities-domestic courts-access to justice », *AJIL*, vol. 105, 1^{er} juillet 2011, n° 3, p. 105.

(61) Civ. Bruxelles (4^e ch.), *S.A. Energies nouvelles et environnement c. Agence spatiale européenne*, 1^{er} décembre 2005, *J.T.*, 2006, p. 173 ; Bruxelles (21^e ch.), *S.A. Energies Nouvelles et Environnement c. Agence Spatiale Européenne*, 23 mars 2011, *R.D.C.-T.B.H.*, 2014/1, p. 85.

(62) Bruxelles (21^e ch.), *S.A. Energies Nouvelles et Environnement c. Agence Spatiale Européenne*, 23 mars 2011, *op. cit.*, §§ 16-22.

34. Il en est de même en matière d'immunité de juridiction des États dans une affaire opposant la C.S.C. et la F.G.T.B. aux États-Unis. Dans celle-ci, les organisations syndicales souhaitent obliger l'ambassade des États-Unis à organiser des élections sociales. Elles avaient, pour ce faire, introduit un recours devant les juridictions du travail. La Cour du travail avait alors considéré devoir évaluer si les requérants avaient à leur disposition d'autres voies de recours raisonnables, afin de décider si elle devait, ou non, maintenir l'immunité de l'État. Pour la Cour du travail, il n'était pas seulement question d'examiner l'existence formelle de ces voies de recours, mais de vérifier si celles-ci présentaient des garanties suffisantes d'impartialité et d'indépendance⁽⁶³⁾. Pourtant, en dépit de cette volonté affichée, la Cour n'a procédé à aucune analyse de ces garanties, pas même un examen sommaire. La Cour du travail s'est limitée à présumer l'existence de celles-ci, et a considéré, pour toute forme d'analyse, que « en l'espèce, les parties appelantes ne peuvent pas soutenir qu'elles sont privées de toute voie de recours alternative ni qu'un recours introduit aux États-Unis d'Amérique ne présenterait pas les garanties de respect du droit à un procès équitable »⁽⁶⁴⁾. En l'espèce, la Cour adopte donc l'approche « procédurale simple », et se limite à un contrôle marginal, quand bien même elle revendique devoir procéder à un contrôle plus approfondi.

B. *L'approche « procédurale approfondie » : un contrôle approfondi des garanties d'impartialité et d'indépendance des voies de recours alternatives*

35. À la différence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation ne se limite pas à un contrôle formel et procède à un contrôle bien plus approfondi des voies de recours alternatives offertes à un justiciable. Elle n'entend ainsi reconnaître l'immunité d'une organisation internationale que si les voies de recours alternatives offertes par celle-ci présentent les mêmes garanties d'impartialité et d'indépendance que celles liant un État partie à la convention européenne des droits de l'homme. Cette approche, que l'on peut qualifier d'approche « procédurale approfondie », requiert

⁽⁶³⁾ C. trav. Bruxelles, 3 mai 2012, *J.T.T.*, 2012, p. 346.

⁽⁶⁴⁾ *Ibid.*

du juge belge qu'il procède à un contrôle détaillé des modalités des voies de recours.

36. Dans l'affaire *S.M. c. Union de l'Europe Occidentale*, la Cour avait à se prononcer sur la requête d'une ancienne employée de l'U.E.O. qui cherchait à obtenir condamnation de l'organisation au versement d'une indemnité de licenciement complémentaire. Dans cette affaire, la Cour du travail, après avoir constaté que Cour européenne des droits de l'homme n'avait « pas examiné si le recours prévu offrait toutes les garanties inhérentes à la notion de procès équitable telle que conçue par l'article 6, § 1 » (65), s'était néanmoins livrée à pareil examen. La Cour de cassation avait, par la suite, validé cette approche :

« Lorsque, pour déterminer si l'immunité de juridiction invoquée par une organisation internationale est admissible au regard de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le juge saisi de la contestation constate que la personne à laquelle cette immunité est opposée dispose de la possibilité de soumettre le litige à une commission de recours, il ne peut se limiter à prendre acte que les instruments qui instituent cette commission la qualifient d'indépendante » (66).

37. La Cour de cassation avait, par conséquent, considéré que la commission de recours de l'U.E.O. ne présentait pas de garanties suffisantes d'indépendance, dès lors que ses membres sont désignés par des États et nommés pour un mandat de deux ans seulement (67).

38. Il importe de noter qu'aucune juridiction internationale ne s'est livré à pareil contrôle approfondi. On note certes que, dans l'affaire *Chapman*, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas critiqué l'examen approfondi réalisé par le juge belge concernant la commission de recours de l'OTAN (68). Toutefois, on doit d'abord faire remarquer que, dans cette affaire, la Cour n'avait pas trouvé à redire au mode de désignation des membres de la Commission de recours, alors même que ceux-ci étaient nommés par des représentants

(65) C. trav. Bruxelles (4^e ch.), *S... M... c. Union de l'Europe occidentale*, 17 septembre 2003, *J.T.*, 2004, p. 619.

(66) Cass. (3^e ch.), *Union de l'Europe Occidentale c. S. M.*, 21 décembre 2009, *op. cit.*, p. 3166.

(67) *Ibid.*

(68) Cour eur. D.H., *Chapman c. Belgique*, Décision du 5 mars 2013, § 52 ; voy. aussi Cour eur. D.H., *Gasparini c. Italie et Belgique*, Décision du 12 mai 2012, p. 10.

des États, pour un mandat de trois ans seulement, des modalités pourtant très proches de celles considérées comme présentant des garanties insuffisantes selon la Cour de cassation. Surtout, on note que si elle ne critique pas l'examen réalisé par le juge belge, la Cour de Strasbourg n'impose pas pour autant un contrôle aussi approfondi. Rappelons, en effet, que le mandat de la Cour est de contrôler le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, et non, de manière plus générale, le respect du droit international. Or, l'approche « procédurale approfondie » permet assurément de respecter la Convention en maximisant la logique découlant du « droit au juge ». Elle tend néanmoins à accroître le risque de tension entre ce droit et les immunités, et subordonne, encore un peu plus, le droit des organisations internationales et le droit diplomatique au « droit au juge », sans qu'on ne perçoive pourtant le fondement de cette hiérarchisation entre normes de droit international, et alors même que la Cour, de sa propre admission, ne serait pas censée faire prévaloir une norme de droit international sur une autre (69).

C. *L'approche « substantielle » : un contrôle de la probabilité que le requérant obtienne réparation de son dommage*

39. Tant les juridictions belges que la Cour européenne des droits de l'homme ont, à l'occasion, intégré à leur contrôle une évaluation de la probabilité que le requérant voie son dommage réparé, à tout le moins partiellement. Cette approche, que l'on peut qualifier d'approche « substantielle » se démarque des approches procédurales en ce qu'elle met plus l'accent sur le droit matériel qu'appliquent les juridictions étrangères et les mécanismes quasi-judiciaires des organisations internationales, que sur les garanties procédurales offertes par celles-ci.

40. Bien que la Cour internationale de justice n'ait pas retenu cette approche, il est utile, pour expliciter celle-ci, de se référer aux arguments développés par l'Italie dans l'affaire, déjà mentionnée, l'opposant à l'Allemagne devant la Cour. Dans cette affaire, l'Italie avançait que les victimes italiennes d'exactions commises par l'Allemagne nazi ne disposaient pas de voies de recours effectives devant les juridictions allemandes. Ce faisant, elle ne reprochait pas

(69) Cass. (3^e ch.), *Secrétariat des ACP c. B. D.*, 21 décembre 2009, *op. cit.*, p. 3122.

tant aux juridictions allemandes de ne pas être indépendantes et impartiales, qu'elle reprochait à l'Allemagne de n'avoir pas offert de réparation à un groupe de victimes, les internés militaires italiens. Pour l'Italie, autoriser ces derniers à chercher réparation auprès de ses propres juridictions nationales constituait le dernier recours possible, une considération qui justifiait d'écarter l'immunité de juridiction de l'Allemagne(70).

41. Cet argument n'a toutefois pas été retenu par la Cour, pour qui « la question de savoir si un État peut jouir de l'immunité devant les juridictions d'un autre État est entièrement distincte de celle de savoir si la responsabilité internationale de cet État est engagée et si une obligation de réparation lui incombe »(71).

42. Il y a, en effet, quelque chose d'absurde à faire dépendre l'immunité d'un État ou d'une organisation internationale de la résolution d'un litige n'ayant, par définition, pas trouvé de résolution. Pourtant, la tentation de ressortir à la probabilité que le requérant puisse obtenir réparation de son dommage est tentante. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme elle-même semble occasionnellement y prêter attention, souvent à titre surabondant, afin de confirmer le caractère raisonnable de voies de recours alternatives. Dans les affaires *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan*, la Cour a ainsi fait mention du fait que les requérants avaient eu la possibilité d'obtenir réparation auprès de la société de consultance les ayant mis à disposition de l'A.S.E. Pour la Cour, ceux-ci disposaient en intentant pareille action de « chances raisonnables de succès »(72). La perspective d'obtenir réparation en intentant une action à l'encontre d'un autre acteur que l'État ou l'organisation en cause a également été prise en compte par la Cour dans l'affaire des *Mères de Srebrenica*, où elle a considéré, à titre surabondant à nouveau, qu'il n'était pas certain que le recours intenté par les requérants à

(70) CIJ, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce – intervenant)*, Contre-mémoire de l'Italie, 22 décembre 2009, § 4.103, disponible à <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16649.pdf>.

(71) CIJ, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce – intervenant)*, arrêt du 3 février 2012, § 100.

(72) Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 60 ; Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 70 ; voy. égal., Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 1^{er} mai 2003, p. 10.

l'encontre de l'État néerlandais était voué à l'échec (73). On se rappellera en effet que, dans cette affaire, les requérants avaient intenté une action tant à l'égard des Nations Unies qu'à l'égard des Pays-Bas. Ils reprochaient en effet au bataillon néerlandais mis à disposition de l'organisation de n'être pas intervenu lors du massacre. Or, si les juridictions néerlandaises avaient bien reconnu l'immunité de l'organisation, le procès à l'encontre de l'État néerlandais n'en avait pas moins suivi son cours (74).

43. Cette approche peut néanmoins surprendre. D'abord, elle semble valider une forme d'interchangeabilité des parties. Pourtant, si un litige peut certes concerner plusieurs parties, on voit mal comment un recours contre une partie pourrait valoir recours contre une autre, ne serait-ce que parce qu'elles peuvent avoir des responsabilités différenciées. De surcroît, cette approche surprend dans la mesure où elle semble prendre en compte la solution éventuelle d'un litige, alors que la Cour a elle-même rappelé, dans l'affaire des *Mères de Srebrenica*, que l'article 6 ne garantit aucun droit ou obligation substantiel dans le droit matériel des États membres (75).

44. Quoi qu'il en soit, l'idée qu'un recours ne serait raisonnable que s'il permet d'obtenir réparation du dommage subi trouve un écho dans la jurisprudence belge. Ainsi, dans l'affaire brièvement mentionnée impliquant la Fédération de Malaisie, il importait, pour le juge des saisies, de vérifier si l'action des requérants avait une chance d'aboutir devant les juridictions malaisiennes. Ainsi, pour ce dernier :

« Sur la possibilité d'agir en justice en Malaisie, la demanderesse se contente d'avancer une affirmation que rien dans son dossier ne vient étayer. Force est de relever qu'elle ne livre aucune précision sur la possibilité pour un étranger d'agir en justice en Malaisie, sur le coût ni sur la durée des procédures ni sur les chances d'aboutir en combattant le couperet des soixante ans, à supposer qu'y existe une législation sociale comparable, question que la demanderesse n'aborde même pas. Rien dans ses conclusions

(73) Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, § 167.

(74) Rechtbank Den Haag, 16 juillet 2014, C/09/295247/HAZA, 07-2973, disponible à <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:8562>.

(75) Cour eur. D.H., *Stichting mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 11 juin 2013, § 168.

pas plus que dans les pièces de son dossier ne permet de croire que dans un litige comme celui-là la justice malaisienne aurait la latitude d'écarter cette date butoir. Dès lors il est pour le moins spécieux d'affirmer que le défendeur pouvait demander l'*exequatur* de la décision belge en Malaisie : on imagine mal qu'il aurait pu obtenir gain de cause » (76).

45. Dans cette affaire, le juge des saisies semble d'abord établir une présomption de non-conformité des juridictions malaisiennes avec les exigences relatives au procès équitable, présomption qu'il serait à charge de la Malaisie de renverser. Mais, il semble également exiger de la Malaisie qu'elle ait une législation sociale comparable à la législation belge et que cette législation offre au requérant une chance d'obtenir gain de cause.

46. Dans l'affaire *NML Capital Ltd c. République d'Argentine*, qui allait donner lieu à l'arrêt de Cassation du même nom mentionné plus haut, la Cour d'appel avait considéré que le droit au juge n'avait pas été violé dans la mesure où le fonds d'investissement avait pu obtenir condamnation de l'Argentine au paiement de sa dette dans divers *fora*, et notamment aux États-Unis (77). Elle en déduit, d'une part, que *NML* ayant déjà eu accès à des voies de recours, la société ne pouvait être considérée comme ayant été privée de son droit au juge. Elle conclut, d'autre part, qu'il subsiste d'autres possibilités d'exécution que la saisie des comptes de la représentation de l'ambassade d'Argentine en Belgique. On ne peut que rester perplexe face au raisonnement. En effet, si dans l'affaire en cause, il était possible d'établir que *NML* avait effectivement introduit des actions dans plusieurs pays, on peut se demander quelle aurait été la réaction de la Cour si aucune juridiction étatique n'avait accepté d'entendre l'affaire, ou si la Belgique était le premier pays où avait été portée la cause. Les juridictions belges devraient-elles, dans pareil cas, examiner l'ensemble des pays où le requérant serait susceptible d'introduire une action ? Devraient-elles examiner la jurisprudence de ces États en matière d'immunité et/ou si éventuellement, dans un de ceux-ci, il n'y a pas eu renonciation à l'immunité ? On se demande

(76) Civ. Bruxelles (sais.), 28 mars 2011, *J.T.*, 2011, p. 400 ; Civ. Bruxelles (sais.), 25 octobre 2012, disponible sur le site du Conseil de l'Europe : www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/state_immunities/Belgium_2013_Caselaw2.pdf, consulté le 30 septembre 2013.

(77) Bruxelles, *NML Capital Ltd c. République d'Argentine*, 28 juin 2013, *R.D.C.-T.B.H.*, 2014/1, p. 101.

en outre comment devrait décider une juridiction belge constatant que les juridictions d'un État étranger pratiquent le même type de raisonnement.

47. Poussée à l'extrême, l'approche « substantielle » du contrôle du caractère raisonnable des voies de recours alternatives confine à l'absurde. Elle admet une forme d'interchangeabilité des parties à un litige, et va jusqu'à envisager de contrôler les possibilités de recours dans plusieurs *fora*. À l'autre extrême, elle semble, comme c'est le cas dans l'affaire malaisienne, conditionner le respect de l'immunité d'un État à une législation étrangère suffisamment similaire au droit belge qu'elle puisse permettre à un requérant d'obtenir réparation d'un dommage évalué à l'aune de ce dernier.

48. Déterminer si une voie de recours peut être considérée comme une alternative raisonnable n'est pas tâche aisée. Or, les conceptions retenues par les juridictions belges en la matière varient sensiblement, sans que les raisons de ces choix ne soient explicitées. À dire vrai, il semble que le choix d'une approche soit fortement influencé par les faits de la cause. Ainsi, on ne peut que constater la sympathie que semble éprouver le juge des saisies à l'endroit d'anciens employés licenciés par l'Éthiopie ou par la Malaisie, où le juge accorde une importance particulière à « l'énorme disproportion entre le poids, les ressources, les privilèges et immunités d'un État souverain et les moyens plus que limités d'un ex-employé du bas de l'échelle » (78). Cette sympathie semble l'amener à mobiliser l'approche « substantielle » afin d'écarter l'immunité de l'État. À l'inverse, il n'est pas anodin de constater que le juge accorde une importance certaine à la capacité de la société *NML* à porter sa requête à l'endroit de l'Argentine devant divers *fora*, autres que la Belgique (79). Dans cette affaire, le juge recourt à nouveau à l'approche « substantielle », mais cette fois dans le but de maintenir l'immunité. Il faut en effet noter que *NML* est ce qu'on appelle souvent un fonds vautour, c'est-à-dire un fonds rachetant à bas prix des obligations d'États en difficultés, dont la restructuration de la dette est anticipée, pour ensuite refuser cette restructuration et essayer d'obtenir paiement de l'intégralité de la créance. Si l'on examine les organisations internationales, il semble que les juridictions belges effectuent un contrôle procédural

(78) Civ. Bruxelles (sais.), 28 mars 2011, *J.T.*, 2011, p. 400.

(79) Bruxelles, 28 juin 2013, *op. cit.*, p. 101.

approfondi lorsqu'il s'agit du Secrétariat des ACP ou l'Union de l'Europe occidentale mais que ce contrôle s'assouplisse sensiblement lorsqu'il s'agit de l'A.S.E. (80), ou que, selon les cas, il ne soit pas même nécessaire qu'il existe une voie de recours alternative dans le cas de l'OTAN (81).

REMARQUES CONCLUSIVES : L'ALTERNATIVE AUX « VOIES DE RECOURS ALTERNATIVES »

49. Force est de constater, si l'on examine la jurisprudence belge, qu'il existerait plusieurs catégories d'organisations internationales comme il existerait plusieurs catégories d'États et plusieurs catégories de requérants. Et, les circonstances de la cause semblent régulièrement influencer sur le contenu de la norme. Bien entendu, il n'y a sans doute là rien de nouveau car, comme le souligne Jean Salmon, « toute concrétisation du concept affecte son extension » (82). Mais, si on n'en était pas encore convaincu, cette application à géométrie variable du critère des « voies de recours alternatives raisonnables », montre que celui-ci ne peut être le seul pris en compte par les juridictions belges aux fins d'évaluer si une immunité apporte une restriction proportionnée au droit au juge. Celui-ci ne peut en effet être, comme l'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme concernant les organisations internationales, que l'un des critères, parmi d'autres, pris en compte afin d'opérer le contrôle de proportionnalité. Et, les tentatives de s'y limiter ne font que déplacer le problème vers une évaluation du caractère raisonnable du recours. En l'absence de toute norme coutumière prévoyant le recours à ce critère, celui-ci ne devrait pas même être pris en compte pour ce qui concerne les immunités des États.

50. Toutefois, il existe des alternatives à l'emploi du critère des voies alternatives. Et, le juge belge n'a pas nécessairement à se poser

(80) Bruxelles (21^e ch.), *S.A. Energies Nouvelles et Environnement c. Agence Spatiale Européenne*, 23 mars 2011, *op. cit.*, p. 85.

(81) Bruxelles (17^e ch.), *État Belge c. International Hotels Worldwide Inc.*, *op. cit.*, p. 11. ; voy. toutefois Civ. Bruxelles (sais.), *s.a. International Hotels Worldwide c. s.a. Grandvision Belgium*, 23 juin 2011, *op. cit.*, pp. 655-657.

(82) J. SALMON, *Droit international et argumentation*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 54.

en juge de l'appareil judiciaire des États étrangers et des mécanismes quasi-judiciaires des organisations internationales.

51. D'abord, il convient de rappeler que le droit international coutumier prévoit déjà bon nombre d'exceptions aux immunités des États (83). Ainsi, à titre exemplatif, il n'est pas rare que les employés d'une ambassade puissent attirer l'État par lequel ils sont employés devant les juridictions belges, l'embauche ou le licenciement d'un membre du personnel non chargé d'une mission diplomatique étant en principe des actes de gestion non couverts par l'immunité (84). Admettons-le cependant, ces exceptions n'emportent pas qu'un requérant pourra toujours obtenir réparation de son dommage, ne serait-ce que parce que l'existence d'une exception à l'immunité de juridiction n'emporte pas nécessairement qu'existent des biens non couverts par l'immunité d'exécution. Ainsi, un État étranger n'aura bien souvent en Belgique qu'un seul compte bancaire, celui de son ambassade. Or, comme l'a indiqué la Cour de cassation, « le fonctionnement de la mission diplomatique ne peut être entravé, l'ensemble des biens de cette mission qui servent à son fonctionnement bénéficie d'une immunité d'exécution autonome, se superposant à celle de l'État accreditant » (85). Dans pareil cas de figure, en l'absence coopération de l'État étranger, il faut admettre qu'un recours dans ce même État soit la seule solution demeurant ouverte au requérant.

52. Pour ce qui concerne les organisations internationales, il semble toutefois, qu'à défaut d'arriver à faire écarter l'immunité d'une organisation internationale, il soit possible de mettre en cause l'État ayant octroyé cette immunité sans s'assurer que l'organisation offrirait des voies de recours raisonnables. À la différence des États, le fondement de l'immunité d'une organisation internationale n'est pas coutumier, mais réside plutôt, soit dans l'acte constitutif de l'organisation, soit dans l'accord de siège liant celle-ci à son État hôte (86). Cette considération n'est pas anecdotique, car elle implique que l'État belge a explicitement donné son accord à l'immunité dont bénéficie chaque organisation internationale active

(83) Voy. *supra*.

(84) C. trav. Bruxelles (4^e ch.), 24 mars 2010, *Royaume du Maroc c. R.*, R.G. n° 2008/AB/51.422, p. 18, disponible sur <http://www.terralaboris.be> ; C. trav. Bruxelles (4^e ch.), 18 février 2014, *Émirats Arabes Unis c. H.B.*, R.G. n° 2012/AB/394, p. 6, disponible sur <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(85) Cass. (1^{re} ch.), *République d'Argentine c. NMC Capital Ltd*, 22 novembre 2012, *Pas.*, 2012, C.11.0688.F, p. 2309, n° 620, concl. av. gén. LECLERCQ.

(86) Cass. (3^e ch.), *Ligue des États arabes c. T... M...*, 12 mars 2001, *J.T.*, 2001, p. 310.

sur son territoire. Cela implique également que l'État belge peut, à supposer qu'il le souhaite, modaliser ces immunités et les assortir d'exceptions(87). On constate ainsi que l'accord de siège modèle belge prévoit une exception à l'immunité de juridiction pour : les litiges résultant d'un accident de la route ; lorsqu'une action civile est intentée contre l'organisation sans que celle-ci n'ait de « lien direct avec le fonctionnement officiel du bureau »(88) ; ou notamment « pour la saisie, en exécution d'une décision juridictionnelle, du traitement et des émoluments » dus par une organisation à un membre du personnel(89). Formellement, rien n'empêcherait l'État belge d'étoffer cette liste d'exceptions. La solution serait en tout cas plus cohérente que l'application d'une exception cachée, à laquelle ni l'organisation, ni ses États membres n'ont donné leur accord. Mais peut-être l'État belge ne souhaite-t-il pas se montrer trop exigeant sur la question... Comme l'indique la note de base rédigée par le Comité Interministériel pour la Politique de Siège, si les privilèges et immunités doivent être interprétés de manière restrictive, et « dans la ligne d'une tendance générale qui remet de plus en plus en question le caractère absolu de l'immunité juridique et de certaines inviolabilités »(90), le « pays doit conserver voire améliorer sa position de pôle d'attraction à l'égard des organisations internationales ». (91)

53. Quoi qu'il en soit, l'État belge ne peut, en conférant des immunités à une organisation internationale se délier de ses propres obligations en matière de droits de l'homme. Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme, « il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné »(92). Appliquant ce principe dans

(87) E. De BRABANDERE, « Belgian Courts and the Immunity of International Organizations », *International Organizations Law Review*, vol. 10, 20 juin 2014, n° 2, p. 468.

(88) Voy. sur cette question, Fr. DOPAGNE, « Bruxelles et ses organisations internationales – Notes sur la politique de siège de la Belgique », *J.T.*, 2012, n° 6470, pp. 185-192.

(89) Comité Interministériel pour la Politique de Siège, *Modèle Accord de siège*, art. 3, disponible à http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/Comite_interministeriel_pour_la_politique_de_siege/Modele_accord_de_siege/, consulté le 15 janvier 2016.

(90) Comité Interministériel pour la Politique de Siège, *Note de base sur la Politique de siège*, http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/Comite_interministeriel_pour_la_politique_de_siege/Note_de_base/, consulté le 15 janvier 2016.

(91) *Ibid.*

(92) Cour eur. D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 57 ; Cour eur. D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 67.

l'affaire *Gasparini* précédemment mentionnée, la Cour a ainsi considéré devoir vérifier si

« au moment où ils ont adhéré à l'OTAN et lui ont transféré certains pouvoirs souverains, les États défendeurs ont pu, de bonne foi, estimer que le mécanisme de règlement des conflits du travail interne à l'OTAN n'était pas en contradiction flagrante avec les dispositions de la Convention » (93).

54. Il s'ensuit qu'un justiciable privé de droit de recours car confronté à une immunité reconnue par la Belgique pourrait, sans doute, engager la responsabilité de l'État belge. En effet, si un requérant peut se trouver privé de recours, c'est certes parce qu'une organisation internationale entend se prévaloir de son immunité. C'est aussi, et en premier lieu, parce que l'État lui a conféré cette immunité et ne s'est pas assuré que l'organisation propose des voies de recours alternatives raisonnables. Or, lorsqu'il ne procède pas à cet examen, l'État « contourne l'une de ses obligations internationales en jouant de la personnalité juridique distincte de l'organisation internationale dont il est membre », comme l'indique la Commission du droit international à l'examen de l'affaire *Gasparini* (94).

(93) Cour eur. D.H., *Gasparini c. Italie et Belgique*, arrêt du 12 mai 2012, p. 7.

(94) Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs*, Texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session, A/66/10, p. 102.