

Les immunités de l'Union européenne

Mémoire réalisé par
Victoria Deliège

Promoteur
Frédéric Dopagne

Année académique 2017-2018
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Je tiens à remercier très sincèrement,

Mr. Frédéric DOPAGNE, mon promoteur, pour sa disponibilité et ses précieux conseils prodigués lors de la rédaction de ce mémoire ;

Mara LORENZON et Fabienne DAFFE pour le temps consacré à la relecture de ce mémoire et leur bienveillance ;

Ma famille, Hughes et mes amis qui m'ont soutenue et qui n'ont cessé de m'encourager ;

Et enfin, tous les auteurs cités et maintes fois tout au long de ces pages, pour leurs ouvrages et articles.

Abréviations

ACP	Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ASE	Agence Spatiale européenne
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l’acier
CEDH	Convention européenne des droits de l’homme
CEE	Communauté économique européenne
CJUE	Cour de Justice de l’Union européenne
Cour eur. DH	Cour européenne des droits de l’homme
DUDH	Déclaration universelle des droits de l’homme
IOIA	International Organizations Immunities Act
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
SEAE	Service européen pour l’action extérieure
SOFA	Status of Forces Agreement
SOMA	Status of Mission Agreement
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne
TUE	Traité sur l’Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l’Europe occidentale

Introduction	3
Première partie : Les immunités de l'Union européenne au sein de ses États membres	6
Chapitre 1 : Sources	6
<i>Section 1 : Droit primaire</i> -----	6
<i>Section 2 : Droit dérivé</i> -----	7
Chapitre 2 : L'immunité de juridiction	8
<i>Section 1 : L'article 274 du TFUE</i> -----	8
<i>Section 2 : Répartition des compétences</i> -----	9
Chapitre 3 : L'immunité d'exécution	14
<i>Section 1 : Une mise en œuvre conditionnée</i> -----	14
<i>Section 2 : Renonciation</i> -----	16
Chapitre 4 : Droit d'accès au juge	22
<i>Section 1 : Immunité de juridiction</i> -----	22
<i>Section 2 : Immunité d'exécution</i> -----	25
Deuxième partie : Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers	30
Chapitre 1 : Les relations extérieures de l'Union européenne	30
<i>Section 1 : Droit de légation passif de l'Union européenne</i> -----	31
<i>Section 2 : Droit de légation actif de l'Union européenne</i> -----	32
Chapitre 2 : Les délégations de l'Union européenne	35
<i>Section 1: L'ouverture et l'organisation d'une délégation</i> -----	36
<i>Section 2 : Les fonctions des délégations</i> -----	38
<i>Section 3 : Les immunités accordées aux délégations</i> -----	41
<i>Section 4 : La délégation de l'UE auprès des Nations Unies</i> -----	44
Chapitre 3 : Les missions et opérations extérieures	45

<i>Section 1 : La PSDC</i> -----	46
<i>Section 2 : L'organisation et les fonctions des missions</i> -----	47
Chapitre 4 : Les immunités de l'Union européenne	52
<i>Section 1 : Sources</i> -----	52
<i>Section 2 : Immunité de juridiction</i> -----	55
<i>Section 3 : Immunité d'exécution</i> -----	56
Chapitre 5 : Droit d'accès au juge	57
Conclusion	62
Bibliographie	66
Législation	66
Jurisprudence	68
Doctrines	70
Divers	74

Introduction

Si, lors de sa création, l'Union européenne a été voulue par ses fondateurs comme une simple union économique, elle est, aujourd'hui, devenue ce géant multipotent, agissant dans de nombreux domaines. L'Union est à présent compétente, souvent de façon partagée avec ses États membres, dans des matières très diversifiées telles que la politique sociale, l'environnement, la coopération au développement ou encore la politique étrangère et de sécurité commune. L'implication de l'Union européenne dans un nombre croissant de domaines conduit inévitablement à une multiplication des litiges potentiels la concernant et lui permettant alors de se prévaloir des immunités dont elle est titulaire¹.

Avant d'aborder spécifiquement la question des immunités de l'Union européenne, il convient de rappeler quelques notions générales de droit international public concernant le droit des immunités. Le privilège immunitaire peut être défini comme un « *processus d'échappement au droit impliquant que l'organe qui l'applique normalement, ne le fasse pas, et ce en raison de la qualité particulière du sujet bénéficiant de l'immunité* »². Ce concept d'immunité se divise traditionnellement entre d'une part, l'immunité de juridiction et, d'autre part, l'immunité d'exécution. La première a pour effet de soustraire le bénéficiaire à la compétence des tribunaux nationaux, tandis que la seconde interdit aux autorités d'un État de procéder à toute exécution forcée sur les biens et avoirs d'un autre État ou d'une organisation internationale sans son consentement³.

Ces immunités sont classiquement reconnues aux États et aux organisations internationales. Bien que cela soit contestable, il est actuellement admis que l'Union constitue une organisation internationale «*comme une autre*»⁴. Par conséquent, c'est le régime immunitaire des organisations internationales qui s'appliquera en l'espèce. De nombreuses théories ont été avancées pour expliquer l'octroi d'immunités aux organisations internationales⁵ bien que la doctrine majoritaire considère que l'indépendance de l'organisation internationale dans l'exercice de ses fonctions constitue le fondement de telles immunités⁶. En effet, l'organisation internationale, contrairement à l'État, ne dispose pas de territoire propre : une protection accrue s'avère donc nécessaire afin d'éviter toute ingérence des gouvernements nationaux, et particulièrement celui du pays où l'organisation a son siège⁷.

¹ J. VANDERSCHUREN, « De quelques considérations sur les immunités octroyées aux organisation internationales », *J.T.*, 2014, p. 145.

² M. COSNARD, « Immunités », *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, p. 801.

Les États bénéficient uniquement d'une immunité pour les actes de souveraineté (*jure imperii*), et non pour les actes de gestion (*jure gestionis*). Cette distinction ne s'applique pas pour les organisations internationales et c'est pourquoi leur régime immunitaire est généralement considéré comme étant plus favorable que celui accordé aux États. Cela ne veut pour autant pas dire que les immunités accordées aux organisations internationales soient absolues. En effet, celles-ci sont régies par le principe de spécialité, selon lequel l'organisation possède uniquement les pouvoirs et compétences qui lui sont conférés par ses États membres afin de remplir certaines fonctions. Lorsque le litige trouve sa source dans un acte accompli dans le cadre des fonctions de l'organisation, celle-ci sera couverte par l'immunité tandis que au contraire, lorsque l'organisation agit en dehors de ses fonctions, elle ne sera pas protégée⁸. Concernant l'Union européenne, la Cour de Justice de l'Union européenne suit la doctrine majoritaire en reconnaissant le caractère fonctionnel des privilèges et immunités « *en ce qu'ils visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés* »⁹.

Bien que l'Union européenne puisse juridiquement être qualifiée d'organisation internationale, elle se distingue sur de nombreux points des organisations internationales classiques. L'Union se différencie premièrement par son modèle d'intégration, qui, sans pour autant atteindre la confédération, va au-delà de la coopération traditionnelle entre États. Les États membres ont transféré de nombreuses compétences à l'Union¹⁰, ce qui lui permet de légiférer dans des

³ L. MILANO, « Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne », *Rev. Trim. D.H.*, 2008/76, p. 1059 ; C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, « Saisie-arrêt et immunité d'exécution de la Communauté européenne », *J.T.D.E.*, novembre 2006, p. 258.

⁴ C. LEBEN, « À propos de la nature des communautés européennes », *Droits*, 1991, n°14, p. 64.

⁵ Pour une étude détaillée de ces différentes théories : S. EL SAWAH, « Chapitre 3 - Les immunités des organisations internationales » in *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2011, pp. 204 à 209.

⁶ *Ibid.*, p. 210.

⁷ J. DUFFAR, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 1982, p. 248.

⁸ J. VANDERSCHUREN, *op. cit.*, p. 147.

⁹ Notamment : C.J.U.E., 19 mars 2010, aff. T-42/06, *Gollnisch/Parlement européen*, *Rec.*, p. II-1135, point 94 ; C.J.C.E., ord. du 17 juin 1987, aff. 1/87 SA, *Universe Tankship/Commission*, *Rec.*, p. 2809, point 2.

¹⁰ R. A. WESSEL, « Immunities of the European Union », *International Organizations Law Review*, Volume 10, 2013, No. 2, p. 397.

matières très diversifiées. De plus, les règles communautaires priment sur toute règle de droit national en cas de conflit¹¹ et de nombreuses dispositions peuvent être directement invoquées par les particuliers sans qu'une loi de transposition soit nécessaire. Le poids de la Cour de Justice de l'Union est également considérable par rapport à tout autre système de règlement de différends interne aux organisations internationales. Concernant la relation entre l'Union et les États tiers, l'Union présente la particularité de déployer une importante action extérieure par l'établissement de délégations permanentes et par l'envoi de missions civiles ou d'opérations militaires sur le territoire d'États tiers. Par conséquent, il semble assez logique que le régime immunitaire qui lui est appliqué comporte de nombreuses spécificités par rapport à celui traditionnellement octroyé aux organisations internationales. Tout au long de ce mémoire, ces différences seront soulignées.

L'analyse du régime des immunités de l'Union européenne se doit d'être divisée en deux grands points. Dans un premier temps, au sein de ses Etats membres (**Partie 1**), le droit des immunités de l'Union se caractérise par une pluralité de sources, relevant tant du droit primaire que du droit dérivé (*Chapitre 1*). Ensuite, se posera la question de l'éventuelle immunité de juridiction de l'Union (*Chapitre 2*) et le régime original de mise en œuvre conditionnée de l'immunité d'exécution sera analysé (*Chapitre 3*). La reconnaissance de telles immunités a toujours été controversée car elle peut paraître en contrariété avec le droit d'accès au juge, consacré par plusieurs instruments internationaux (*Chapitre 4*).

Dans un second temps, le déploiement important des relations extérieures de l'Union européenne (*Chapitre 1*) mérite d'attirer notre attention sur le régime immunitaire qui lui est accordé dans les États tiers (**Partie 2**). Ces relations extérieures se manifestent généralement sous la forme de délégations (*Chapitre 2*) et de missions civiles et militaires (*Chapitre 3*) envoyées dans les États tiers. En dehors de ce cadre, certaines immunités sont également octroyées à l'Union européenne elle-même (*Chapitre 4*), soulevant à nouveau la question de la compatibilité de ces immunités avec le droit d'accès au juge (*Chapitre 5*).

¹¹ C.J.C.E., 15 juillet 1964, aff. 6/64, *Costa/Enel*, Rec., p. 1159.

Première partie : Les immunités de l'Union européenne au sein de ses États membres

Chapitre 1 : Sources

Traditionnellement, les immunités des organisations internationales sont prévues par leurs traités constitutifs ou leurs accords de siège, ce qui leur confère une source conventionnelle¹². Chaque organisation use d'instruments spécifiques tels que d'actes constitutifs, de conventions de portée générale dont l'objet porte sur les immunités, d'accords de sièges conclus avec les États hôtes ou de législations nationales¹³.

L'Union européenne n'échappe pas à cette diversité de sources, restant malgré tout de nature conventionnelle. Les règles relatives aux immunités relèvent tant de son droit primaire (*Section 1*) que de son droit dérivé (*Section 2*). Cependant, il serait trop réducteur de se référer simplement à ces textes tant l'interprétation qui en est donnée par la CJUE apporte d'importantes précisions quant à leur application.

Section 1 : Droit primaire

L'article 343 du TFUE énonce que « *l'Union jouit sur le territoire des États membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission dans les conditions définies au protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne. Il en est de même de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement* ». Particulièrement bref, cet article renvoie expressément au protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, devenu avec la réforme de

¹² S. EL SAWAH, « Chapitre 3 - Les immunités des organisations internationales » in *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2011, p. 210.

¹³ S. BARBIER et M. CUQ, « Les immunités de l'Union européenne », in *Union Européenne et Droit International. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, V. CANDAS et E. CUJO, Pedone, Paris, 2012, p. 409 (voir les exemples cités dans les notes de bas de page 8 à 11).

Lisbonne le protocole n°7 (ci-après : le Protocole)¹⁴. Ce dernier constitue la principale source des immunités de l'Union au sein de ses États membres. De plus, annexé au traité, il a une valeur contraignante identique à celui-ci et peut, de ce fait être invoqué dans le cadre d'un recours en manquement¹⁵. Ce fut par exemple le cas de la Belgique contre qui la Commission a intenté un recours en manquement dans les années 80 sur base du protocole de 1965¹⁶. La Belgique fut alors condamnée pour avoir enfreint l'ancien article 13 (article 12 actuel) qui prévoit une exemption d'impôt national pour les fonctionnaires et autres agents de l'Union.

La Banque centrale européenne bénéficie également de privilèges et immunités en vertu du Protocole n°4 sur les statuts du système européen de Banques centrales et de la Banque centrale européenne¹⁷

Section 2 : Droit dérivé

Bien que le Protocole constitue la source principale du droit des immunités de l'Union, il n'en est pas l'unique. Celui-ci doit être lu en combinaison avec de nombreux autres textes.

Tout d'abord, les règlements intérieurs ou statuts de certains organes ou institutions communautaires doivent être pris en compte. Par exemple, le règlement intérieur du Parlement européen¹⁸ détermine l'étendue de l'immunité accordée à ses députés ainsi que la procédure de mise en œuvre de celle-ci. Le Statut de la CJUE¹⁹ accorde l'immunité de juridiction *ratione materiae* aux juges de la Cour. Il faut également tenir compte des divers textes réglementant le statut des fonctionnaires de l'Union²⁰.

¹⁴ Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 326/1, 26 octobre 2012, p. 266.

¹⁵ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 409.

¹⁶ C.J.C.E., 24 février 1988, aff. C-260/86, *Commission /Belgique, Rec.*, p. 955.

¹⁷ Protocole n°4 sur les statuts du système européen de Banques centrales et de la Banque centrale européenne, *J.O.U.E.*, C 326/2, 26 octobre 2012, p. 230.

¹⁸ Articles 5 à 9 du Règlement intérieur du Parlement européen, 8^e législature, janvier 2017, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/>

¹⁹ Article 3 du Protocole n°3 sur le Statut de la Cour de Justice de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 326/1, 26 octobre 2012, p. 210.

²⁰ Règlement (CEE, Euratom) n°460/2008 du Conseil, 14 mai 2008, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, *J.O.U.E.*, L 127, 15 mai 2008, p. 1.

L'Union conclut également des accords avec les États membres sur le territoire desquels des institutions sont installées. Par exemple, la Banque centrale européenne a conclu un accord de siège avec l'Allemagne ayant pour objectif de définir les privilèges et immunités de la BCE²¹.

Chapitre 2 : L'immunité de juridiction

Section 1 : L'article 274 du TFUE

Le Protocole n°7, source fondamentale du droit de l'Union en matière d'immunités, ne contient pourtant aucune disposition relative à l'immunité de juridiction²². Il faut alors aller chercher ailleurs : l'article 274 du TFUE énonce que « *sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice de l'Union européenne par les traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales* ».

À première vue, la rédaction de cet article laisse penser que l'Union peut être atraite sans aucun problème devant les juridictions nationales. Elle serait donc bien moins protégée que la plupart des organisations internationales, dont les différents accords internationaux affirment pour la grande majorité, l'immunité de juridiction et ne prévoient comme exception que la renonciation par l'organisation internationale à son immunité²³. Néanmoins, une lecture plus attentive de cet article nous permet de remarquer que l'expression « *sous réserve de* » indique que les juridictions nationales ne pourront pas connaître des litiges pour lesquels la CJUE est compétente. Par conséquent, il nous semble essentiel d'analyser les cas où la CJUE est compétente car cela permet de déterminer si les juridictions nationales peuvent connaître du litige ou non, celles-ci n'ayant qu'une compétence résiduelle.

²¹ Accord de siège entre la Banque centrale européenne et l'Allemagne, 18 septembre 1998, *Bulletin officiel fédéral (Bundesgesetzblatt)* n°45, 1998 du 27 octobre et n°12, 1999 du 6 mai 1999.

²² I. PINGEL, « Les immunités de l'Union européenne », *Immunities in the age of global constitutionalism* (sous la dir. de A. PETERS, E. LAGRANGE, S. DETER et C. TOMUSCHAT), Leiden, Brill Nijhoff, 2015, p. 302.

²³ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, « Saisie-arrêt et immunité d'exécution de la Communauté européenne », *J.T.D.E.*, novembre 2006, p. 258 ; S. EL SAWAH, *op cit.*, p. 320.

Section 2 : Répartition des compétences

§1. Contentieux de légalité

Sur base des articles 263 et 265 du TFUE, la Cour de Justice peut contrôler la légalité des actes adoptés par les institutions européennes et qui produisent des effets juridiques à l'égard des tiers. Toute personne physique ou morale, peu importe sa nationalité ou son lieu de résidence, peut intenter un recours contre les actes dont elle est destinataire ou qui la concernent directement et individuellement. Depuis le traité de Lisbonne, les individus peuvent agir contre les actes réglementaires qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. Cet ajout peut être vu comme le résultat de la multiplication des sanctions prises contre les individus dans le cadre de la lutte globale contre le terrorisme²⁴. Néanmoins, une limite importante existe : la CJUE n'est pas compétente pour contrôler les actes adoptés sous la PESC, ce qui limite sérieusement le rôle de la Cour lorsque l'Union agit en dehors de ses frontières²⁵.

§2. Responsabilité extracontractuelle

En vertu de l'article 340, deuxième alinéa du TFUE, l'Union européenne est dans l'obligation de « réparer les dommages causés par ses institutions ou ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ». Pour engager la responsabilité extracontractuelle de l'Union, le requérant doit démontrer que trois conditions sont réunies : une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, l'existence d'un préjudice et un lien de causalité entre les deux²⁶. Bien que cela ait été discuté, il s'agit bien d'un régime de responsabilité pour faute²⁷.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ C.J.C.E., 19 novembre 1991, aff. C-6/90 et C-9/90, *Francovich*, *Rec.*, p. I-05357 ; C.J.C.E., 5 mars 1996, aff. C-46/93 et C-48/9, *Brasserie du pêcheur*, *Rec.*, p. I-01029 ; C.J.C.E., 4 juillet 2000, aff. C-352/98 P, *Bergardem*, *Rec.*, p. I-05291.

²⁷ C.J.C.E., 9 septembre 2008, aff. C-120/06 P et C-121/06 P, *FIAMM*, *Rec.*, p. I-06513.

L'article 268 du TFUE énonce que la Cour dispose d'un monopole pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340, alinéa 2 du TFUE, laissant par conséquent le juge national totalement incompétent pour ce type de litige.

La Cour suprême des Pays-Bas²⁸ a estimé, dans une affaire dans laquelle Euratom était mise en cause pour atteintes à l'environnement, que la compétence de la Cour de Luxembourg en responsabilité contractuelle et extracontractuelle ne concernait que les cas de responsabilité civile, et non les actes relevant du droit pénal²⁹. Pour ceux-ci, l'Union jouirait de l'immunité de juridiction coutumière dont bénéficient les organisations internationales afin d'accomplir leurs fonctions³⁰, bien que l'existence d'une telle règle coutumière au bénéfice des organisations internationales soit fortement débattue³¹. En appliquant le critère fonctionnel, la Cour d'appel avait estimé que les violations répétées des règles environnementales ne pouvaient être considérées comme faisant partie des fonctions de l'organisation. La Cour suprême a, quant à elle, choisi de sauver l'immunité de l'organisation en estimant que les agissements d'Euratom pouvaient être considérés comme faisant partie de ses missions³².

§3. Responsabilité contractuelle

L'article 340, §1 du TFUE stipule que « *la responsabilité contractuelle de l'Union est régie par la loi applicable au contrat en cause* ». Le Traité ne prévoit donc pas de compétence exclusive de la CJUE concernant les litiges contractuels impliquant l'Union européenne. Cependant, cela ne veut pas dire que la compétence du juge national soit absolue.

²⁸ Cour suprême des Pays-Bas, 13 novembre 2007, Stichting Green Peace Nederland v. Euratom, *ILR*, 2009, vol. 136, p. 445.

²⁹ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », in *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009, p. 804.

³⁰ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *Droit international des relations diplomatiques et consulaires*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 245.

³¹ *Infra*, Deuxième patrie, Chapitre 4, Section 1.

³² R. A. WESSEL, « Immunities of the European Union », *International Organizations Law Review*, Volume 10, 2013, No. 2, p. 411.

L'article 272 du TFUE prévoit la possibilité pour les parties d'insérer dans tout contrat passé par l'Union (ou pour son compte), une clause compromissoire attribuant compétence à la CJUE pour connaître de tout litige survenant à l'occasion du contrat en cause³³. La Cour sera donc seulement compétente dans les cas où une clause compromissoire a été adjointe au contrat, lui donnant expressément compétence en cas de litige³⁴. Dans la pratique, une telle clause est fréquemment insérée par les institutions, conférant ainsi un véritable privilège à la CJUE en matière contractuelle³⁵. La jurisprudence a rendu de nombreux arrêts précisant la portée de ces clauses compromissoires.

En premier lieu, la Cour a rappelé dans plusieurs arrêts, la compétence de droit commun des juridictions nationales pour tout litige auquel l'Union est partie³⁶. Dès lors, en l'absence de clause compromissoire, la CJUE insiste sur le fait que seules les juridictions nationales sont compétentes. En effet, en vertu des principes de subsidiarité et de compétences attribuées, les domaines dans lesquels la CJUE est compétente sont énoncés de manière exhaustive. La Cour a souligné dans l'arrêt *Flemmer*³⁷ que la compétence de la juridiction communautaire exclut celle des juridictions nationales et qu'il n'est donc pas permis aux parties d'opter soit pour la compétence de la juridiction communautaire, soit pour celle des juridictions nationales dans des litiges tels que ceux au principal. Par conséquent, lorsque le litige trouve sa source dans un contrat, seuls deux scénarios peuvent se présenter : soit les parties y ont inséré une clause compromissoire donnant compétence à la Cour et, dans ce cas, celle-ci est exclusivement compétente, soit, en l'absence d'une telle clause, la juridiction nationale telle que déterminée par les règles de droit internationale privé sera alors compétente car aucune disposition du traité ne confère à la Cour une compétence pour connaître des litiges relatifs à la responsabilité contractuelle de l'Union³⁸.

³³ S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 817.

³⁴ F. MARIATTE et R. MUNOZ, *Contentieux de l'Union européenne/2* (sous la dir. de D. SIMON), Collection Lamy Axe Droit, Reuil-Malmaison, Lamy, 2011, p. 208

³⁵ J. DUFFAR, « Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales », *L.G.D.J.*, 1982, p. 251.

³⁶ Voir par exemple : C.J.C.E., 9 octobre 2001, aff. C-80/99 à C-82/99, *Flemmer*, *Rec.*, p. I-07211 ; C.J.U.E., 20 mai 2009, aff. C-214/08 P, *Guigard*, *Rec.*, p. I-00091.

³⁷ C.J.C.E., *Flemmer*, *op. cit.*, points 40 et 41.

³⁸ *Ibid.*, point 42.

En second lieu, la Cour a affirmé la primauté de la clause compromissoire sur toute autre disposition nationale. Par exemple, dans l'affaire *Feilhauer*³⁹, Mr. Feilhauer avait conclu avec la Commission un contrat prévoyant l'octroi d'une contribution financière et dans lequel figurait une clause compromissoire attribuant compétence à la CJUE pour connaître de tout litige émanant du contrat. Estimant que Mr. Feilhauer ne remplissait pas ses obligations, la Commission intenta une action devant la Cour. Mr. Feilhauer souleva alors l'incompétence de celle-ci, se basant sur le droit allemand qui interdisait toute convention attributive de juridiction entre des commerçants qui ne sont pas inscrits au registre du commerce, condition qui n'était pas remplie en l'espèce. La Cour a estimé que sa compétence découlait seulement de l'article 181 du Traité CEE (238 TFUE) et des stipulations de la clause compromissoire « *sans que puissent lui être opposées des dispositions du droit national qui feraient prétendument obstacle à sa compétence* »⁴⁰. Il en résulte notamment que la validité formelle de la clause compromissoire doit être examinée au regard du droit européen et non du droit national en la matière, quand bien même le droit applicable au contrat serait le droit national⁴¹. Les Traités européens ne contiennent aucune disposition quant à la forme que doit prendre cette clause, mais la CJUE semble requérir un écrit⁴².

En troisième lieu, il existe des limites quant à la portée de la clause compromissoire, lesquelles ont été développées l'arrêt *Zoubek*⁴³. Le litige opposait la Commission à Monsieur Zoubek, un journaliste chargé d'écrire des articles pour la Commission. Cette dernière lui reprochait de ne pas avoir rempli sa partie du contrat et demandait que l'avance payée soit remboursée et le contrat résilié⁴⁴. Mr. Zoubek estimait, quant à lui, avoir correctement rempli sa mission. La Commission contestait la compétence de la Cour, ce qui a amené celle-ci à statuer sur sa compétence. La Cour indiqua que si la compétence de la Cour résulte d'une clause

³⁹ C.J.C.E., 8 avril 1992, aff. C-209/90, *Feilhauer, Rec.*, p. I-02613.

⁴⁰ *Ibid.*, point 13. Voir également : C.J.C.E., 18 décembre 1986, aff. 426/85, *Zoubek, Rec.*, p. 04057, point 10 ; C.J.C.E., 6 avril 1995, aff. C-299/93, *Bauer, Rec.*, p. I-00839, point. 11.

⁴¹ D. RITLENG, « Les contrats de l'administration de l'Union européenne », *Traité de droit administratif européen* (sous la dir. de J.-B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE), 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 236 ; Voy. en ce sens : C.J.C.E., 7 décembre 1976, aff. 23/76, *Pellegrini, Rec.*, p. 01807.

⁴² F. MARIATTE et R. MUNOZ, *op. cit.*, p. 209.

⁴³ C.J.C.E., *Zoubek, op. cit.*

⁴⁴ F. MARIATTE et R. MUNOZ, *op. cit.*, p. 211.

compromissoire, cette compétence est alors dérogoire du droit commun et doit être interprétée de manière restrictive, en vertu du principe selon lequel les exceptions s'interprètent strictement. Il en découle notamment que la Cour « *ne peut connaître que des seules demandes qui dérivent du contrat passé par la Communauté et qui contient la clause compromissoire ou qui ont un rapport direct avec les obligations qui découlent de ce contrat* »⁴⁵. Cette formule, devenue classique, est fréquemment répétée par la Cour⁴⁶. L'interprétation restrictive implique que toute prétention de nature non contractuelle, comme par exemple un moyen tiré de l'enrichissement sans cause, échappe à la compétence de la Cour de justice de l'Union⁴⁷.

Ainsi, bien que la compétence du juge national pour connaître des litiges auxquels l'Union est partie soit de droit, nous avons pu remarquer que la réalité est plus nuancée. Le Traité accorde, dans de nombreuses matières, de surplus les plus fréquentes, compétence à la Cour de justice de l'Union pour connaître de ces différends. Il ne reste plus qu'au juge national la matière contractuelle subordonnée à la double condition que d'une part, l'Union soit partie au contrat et que d'autre part, ce contrat ne contienne pas de clause compromissoire, ce qui est en réalité très rare⁴⁸. Le fait que peu de litiges puissent potentiellement aller devant les juridictions nationales explique pourquoi le législateur n'a pas doté l'Union d'une immunité de juridiction. Voilà pourquoi, bien que l'absence d'immunité de juridiction soit de droit, certains auteurs⁴⁹ parlent de « *quasi-immunité de fait* ».

Finalement, l'Union est bien protégée et sa situation ne diffère pas tant de celle des organisations internationales classiques. Cela ne signifie néanmoins pas que les systèmes soient équivalents⁵⁰ car l'Union dispose d'un système très efficace pour permettre aux particuliers de faire valoir leurs prétentions, ce qui n'est pas le cas de toutes les organisations qui manquent la plupart du temps de voies de recours effectives⁵¹.

⁴⁵ C.J.C.E., *Zoubek*, *op.cit.*, point 11.

⁴⁶ Voy. par exemple : C.J.C.E., 20 février 1997, aff. C-114/94, *Intelligente Systemen, Database toepassingen, Elektronische diensten BV (IDE)/Commission*, *Rec.*, p. I-866, point 82. ; C.J.C.E., 3 décembre 1998, aff. C-337/96, *Commission/Industrial Refuse & Coal Energy*, *Rec.*, p. I – 7962, point 49.

⁴⁷ D. RITLENG, *op. cit.*, p.237.

⁴⁸ I. PINGEL, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁹ S. BARBIER et M. CUQU, *op. cit.*, p. 413.

⁵⁰ I. PINGEL, *op. cit.*, p. 304.

⁵¹ R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 405.

Chapitre 3 : L'immunité d'exécution

Section 1 : Une mise en œuvre conditionnée

Le Protocole n°7 dispose en son article 1^{er} que « *les biens et avoirs de l'Union ne peuvent être l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire sans une autorisation de la Cour de justice* ». L'immunité d'exécution est classiquement justifiée par le caractère fonctionnel des immunités des organisations internationales. En effet, selon une jurisprudence constante, cette disposition vise à éviter toute entrave, intempestive ou inadéquate, au bon fonctionnement et à l'indépendance de l'Union, par une mesure de contrainte administrative ou judiciaire⁵². Ces mesures de contrainte peuvent revêtir plusieurs formes bien que la plus courante reste la saisie-arrêt⁵³.

Les mesures de contrainte sur les biens de l'Union ne sont donc pas exclues de principe, mais celles-ci ne peuvent être exécutées que si la CJUE donne son autorisation⁵⁴. La Cour a d'ailleurs rendu de nombreux arrêts précisant l'étendue qu'elle souhaitait donner à son contrôle. S'agit-il d'un simple pouvoir de contrôle afin de protéger les intérêts majeurs de l'Union ou bien, d'un véritable pouvoir de contrôle, approfondi et systématique⁵⁵, de conformité de la décision nationale à l'ordre public européen⁵⁶ ?

⁵² C.J.C.E., ord. du 13 mars 1962, aff. 4/62, *Hübner, Rec.*, p. 79 ; C.J.C.E., ord. du 11 mai 1971, aff. SA 1/71, *X c. Commission, Rec.*, p. 363, point 4 ; C.J.C.E., ord. du 17 juin 1987, aff. 1/87 SA, *Universe Tankship, Rec.*, p. 2807, point 3 ; C.J.C.E., ord. du 11 avril 1989, aff. 1/88 SA, *Générale de Banque, Rec.*, 1989, p. 857 ; C.J.C.E., ord. du 29 avril 1993, aff. C-182/91, *Forafrique Burkinabe, Rec.*, p. I-2161, point 13 ; C.J.C.E., ord. du 29 mai 2001, aff. C-1/00 SA, *Cotecna Inspection/Commission, Rec.*, p. I-4219, point 10 ; C.J.C.E., ord. du 27 mars 2003, aff. C-1/02 SA, *Antipapas, Rec.*, p. I-2893, point 15 ; C.J.C.E., ord. du 14 décembre 2004, aff. C-1/04 SA, *Tertir-Terminais de Portugal, Rec.*, p. I-1931, point 10 ; Ordonnance Luigi Marcuccio/Commission, C-1/11 SA, EU:C:2012:729, point 22 ; Ordonnance Shotef/Commission, C-1/15 SA, EU:C:2015:632 ; Ordonnance ANKO AE Antiprosopion, Emporiou kai Viomichanias/Commission, C-2/15 SA, EU:C:2015:670, point 12.

⁵³ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, « Saisie-arrêt et immunité d'exécution de la Communauté européenne », *J.T.D.E.*, novembre 2006, p. 259.

⁵⁴ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 414.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités des Communautés européennes », in *Annuaire français de droit international*, volume 54, 2008, p. 574.

Dans une première ordonnance de 1962, la Cour semblait avoir opté pour la seconde solution en affirmant « *que ce pouvoir protecteur de la Cour sur les intérêts majeurs de la Communauté doit jouer chaque fois qu'une autorité autre qu'une de ses institutions impose à la Communauté l'exécution d'une décision modifiant sa situation juridique [...] il incombe donc à la Cour d'examiner, en chaque cas, si pareille contrainte existe au regard des dispositions légales nationales qui se trouvent à la base de la mesure dont s'agit* »⁵⁷. L'autorisation de la Cour est alors considérée comme une condition *sine qua non* pour pouvoir procéder à toute mesure de contrainte⁵⁸.

Par la suite, la Cour a adopté une position plus nuancée. Ce revirement de jurisprudence, maintenant devenu jurisprudence constante, a été opéré par l'ordonnance du 11 mai 1971⁵⁹. La Cour commence par affirmer que ce contrôle n'est nécessaire que si cette mesure de contrainte entraîne une entrave au bon fonctionnement de l'Union. Or, ce n'est que dans certaines conditions qu'une telle entrave a lieu. Plus particulièrement, il ne s'avère pas nécessaire de procéder à un tel contrôle lorsque l'institution consent à une pareille mesure de contrainte. Si la Cour maintenait ce régime d'autorisation obligatoire, cela dépasserait l'objectif de protection. En d'autres termes, la Cour institue un test de nécessité : il n'est plus nécessaire de saisir la Cour lorsque l'institution consent à une mesure de contrainte car la requête devient sans objet⁶⁰. C'est ce système de renonciation établi par voie jurisprudentielle qui fera l'objet de la section suivante.

Aujourd'hui, le contrôle de la Cour n'aura donc lieu qu'en cas d'objection ou de silence de l'institution concernée à la mesure de contrainte. De plus, ce contrôle « *se limite à l'examen de la question de savoir si cette mesure est susceptible, au regard des effets qu'elle comporte selon le droit national applicable, d'apporter des entraves au bon fonctionnement et à l'indépendance des Communautés européennes* »⁶¹.

⁵⁷ C.J.C.E., ord. du 13 mars 1962, aff. 4/62, *Hübner, Rec.*, p. 79 (nous soulignons).

⁵⁸ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, p. 260.

⁵⁹ C.J.C.E., ord. du 11 mai 1971, aff. SA 1/71, *X/Commission, Rec.*, p. 363.

⁶⁰ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, p. 260.

⁶¹ C.J.C.E., ord. du 17 juin 1987, aff. 1/87 SA, *Universe Tankship, Rec.*, p. 2807, point 3.

Section 2 : Renonciation

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, il n'y a pas lieu de saisir la Cour lorsque l'institution faisant l'objet d'une mesure de contrainte y consent. Dans ce cadre, suffit-il que l'institution ne s'y oppose pas formellement, ou bien une renonciation expresse à son immunité d'exécution s'avère-t-elle nécessaire ?

Dans l'arrêt *Forafrique Burkinabe*, la Cour a donné plusieurs précisions quant à la nature et la portée de cette renonciation⁶². La société burkinabé demandait l'annulation d'une décision de la Commission refusant de donner suite à une saisie-arrêt pratiquée entre ses mains. Selon la Cour, ni le simple accusé de réception de l'exploit de saisie-arrêt, ni le délai pris par la Commission pour prendre position ne constituent une renonciation valable. Une telle renonciation doit être expresse : le silence de l'institution n'équivaut pas à une renonciation⁶³.

L'immunité d'exécution est donc de droit : « *[cette immunité] s'oppose, en l'absence d'une autorisation de la Cour, à l'exécution de toute mesure de contrainte à l'encontre des Communautés, sans que l'institution communautaire concernée ait à invoquer expressément le bénéfice des dispositions de l'article 1er du protocole, en particulier par un acte adressé au saisissant* »⁶⁴. Il découle de ce qui précède que la possibilité de pratiquer une mesure de contrainte reste en suspens aussi longtemps que l'immunité n'ait pas été levée soit par une renonciation expresse de la part de l'institution en question, soit éventuellement par une autorisation de la Cour.

Dans l'hypothèse d'une renonciation expresse, il appartient alors à cette institution de vérifier elle-même si la mesure de contrainte ne porte pas atteinte au bon fonctionnement et à l'indépendance de l'Union. Certains auteurs, dont C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE⁶⁵, émettent plusieurs critiques quant à ce système « d'auto-contrôle ».

⁶² C.J.C.E., 29 avril 1993, aff. C-182/91, *Forafrique Burkinabe*, Rec., p. I-2161.

⁶³ *Ibid.*, points 12 et 18 : « *En second lieu, aussi regrettable que soit la lenteur avec laquelle la Commission a réagi [...] ce comportement ne peut être interprété comme l'équivalent d'une renonciation expresse* ».

⁶⁴ *Ibid.*, point 12 (nous soulignons).

⁶⁵ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, pp. 260 à 261.

Premièrement, le Protocole ne permet pas *a priori* de se passer du contrôle de la Cour. Cette dernière statuerait donc *contra legem* en déléguant le pouvoir aux institutions de s'assurer que la mesure de contrainte ne constitue pas une entrave. Néanmoins, selon nous, si cet argument est valide d'un point de vue purement littéral, il doit être confronté avec la réalité judiciaire. Il est effet superflu de continuer à requérir l'autorisation de la Cour, et d'ainsi alourdir toute la procédure, si l'institution n'y voit aucune objection. Le système judiciaire fait souvent l'objet de nombreuses critiques quant à sa lenteur et la lourdeur des procédures. La Cour a fait ici un effort de simplification et de rapidité qui nous semble le bienvenu.

Ensuite, ce système présente des difficultés tant que l'institution ne prend pas position. Peut-on considérer que, passé un certain délai, l'institution perd son droit de renonciation ? La Cour, dans l'arrêt *Forafrique* précité, a répondu par la négative : ce silence ne peut empêcher l'institution de se prévaloir ultérieurement de son droit de renonciation expresse⁶⁶. La Cour n'impose donc pas à l'institution d'agir dans un délai raisonnable, ni de respecter le délai prévu par le droit national⁶⁷. Toutefois, si le délai venait à s'éterniser, le saisissant pourrait demander réparation de l'éventuel préjudice causé par l'inertie de l'Union⁶⁸. Dans ce cas, conformément aux règles de responsabilité extracontractuelle, il faudra alors démontrer l'illégalité du comportement de l'Union. C'est cet élément qui manquait pour que la société Forafrique puisse obtenir des dommages et intérêts.

Dans un souci d'efficacité et de clarté, il nous semblerait utile d'insérer dans le Protocole une disposition prévoyant une procédure applicable dans le cas où une mesure de contrainte serait intentée à l'encontre des biens d'une institution de l'Union. Cette disposition pourrait énoncer clairement qu'une renonciation expresse de l'institution est nécessaire afin de procéder à une mesure de contrainte, sans qu'il soit utile dans ce cas de saisir la Cour. Cette disposition pourrait également contenir l'obligation pour l'institution concernée de prendre position dans un certain délai.

⁶⁶ *Ibid.*, point 18 : « Il [ce comportement] ne peut donc pas empêcher la Commission de se prévaloir de celle-ci [renonciation expresse] à un stade ultérieur ».

⁶⁷ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, p. 261.

⁶⁸ *Ibid.*

Section 3 : La mesure de contrainte en pratique

§1. Partage de compétences

Pratiquement, il est important de comprendre comment s'articule le partage des compétences entre la Cour de Luxembourg et les juridictions nationales dans le cadre d'une mesure de contrainte sur les biens d'une institution de l'Union.

En premier lieu, il est nécessaire d'obtenir d'une juridiction nationale un titre exécutoire permettant au créancier de poursuivre l'exécution forcée sur les biens de l'institution⁶⁹. Si le créancier saisit la Cour sans avoir obtenu préalablement un tel titre, la Cour estimera qu'il n'y a pas lieu pour elle de statuer⁷⁰. Concrètement, il appartient donc à la juridiction nationale, et non à la CJUE, de statuer sur la réalité de la créance⁷¹.

Dans un second temps, en l'absence de renonciation expresse de l'institution, il faut alors saisir la CJUE afin d'obtenir l'autorisation de procéder à toute mesure de contrainte. Toutefois, le contrôle se limite à la question de savoir si la mesure de contrainte ne porte pas atteinte au bon fonctionnement et à l'indépendance de l'Union.

Le contrôle de la Cour ne se substitue donc pas à celui des juridictions nationales, la Cour ne pouvant en aucun cas remettre en cause le titre exécutoire délivré au niveau national⁷². La Cour a en effet rappelé dans plusieurs ordonnances que le contrôle de la Cour n'a pas pour but de se substituer à celui réalisé par la juridiction nationale qui reste compétente pour déterminer si toutes les conditions d'une saisie-arrêt sont effectivement remplies⁷³. C'est donc également au juge national qu'il revient de déterminer si les montants faisant l'objet de la demande de saisie-arrêt peuvent valablement être considérés comme des biens et avoirs de l'Union⁷⁴. Cette question a donné lieu à une intéressante prise de position d'une Cour d'appel anglaise qui a jugé que des fonds détenus par la République de Sierra Leone, bien qu'en partie octroyés par la

⁶⁹ C.J.C.E., ord. du 29 septembre 1995, aff. C-2/94 SA, *ENU/Commission, Rec.*, p. I-2767, point 7.

⁷⁰ *Ibid.*, point 11.

⁷¹ C.J.C.E., ord. du 27 mars 2003, aff. C-1/02 SA, *Antippas, Rec.*, p. I-2893., point 13.

⁷² C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, p. 260.

⁷³ C.J.C.E., ord. du 27 mars 2003, aff. C-1/02 SA, *Antippas, Rec.*, p. I-2893., point 13.

⁷⁴ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 811.

Commission européenne dans le cadre d'un programme d'aide à l'agriculture, ne pouvaient être considérés comme des « biens » au sens de l'article 1^{er} du Protocole⁷⁵.

§2. L'article 1412quinquies du Code judiciaire belge

En Belgique, depuis l'été 2015, un nouvel article a été inséré dans le Code judiciaire. L'article 1412quinquies du Code judiciaire prévoit un régime d'insaisissabilité assez large, des biens situés en Belgique qui appartiennent à un État étranger ou à une organisation internationale⁷⁶. Une saisie ne peut avoir lieu que sous certaines conditions et moyennant l'autorisation préalable du juge des saisies.

Cependant, F. DOPAGNE⁷⁷ émet des doutes quant à l'applicabilité de l'article 1412quinquies à l'Union européenne. En effet, la plupart des demandes d'autorisation sur base du Protocole semble concerner des saisies-arrêt entre les mains (et non à charge) d'une institution européenne, celle-ci se trouvant alors dans la situation du tiers-saisi. Or, cette disposition semble plutôt viser l'hypothèse dans laquelle l'institution se trouve à la place du débiteur saisi. Il n'est donc pas acquis que ce schéma (l'institution comme tiers-saisi) rentre dans les provisions de l'article 1412quinquies.

En tout état de cause, le traité prime sur les dispositions nationales. L'article 1412quinquies ne dispense nullement d'obtenir l'autorisation de la Cour de Luxembourg, devant s'assurer que la mesure de contrainte envisagée n'est pas susceptible d'entraver le fonctionnement et l'indépendance de l'Union tandis que, le juge des saisies doit pour sa part vérifier que les conditions de l'article 1412quinquies sont satisfaites *in casu*⁷⁸.

⁷⁵ *Ibid.* ; Court of Appeal, 24 novembre 1994, Philipp Brothers v. Sierra Leone and Commission of the European Communities, *ILR*, vol. 107, pp. 517-535.

⁷⁶ F. DOPAGNE, « L'immunité de saisie des biens de l'État étranger et de l'organisation internationale : notes sur l'article 1412quinquies du Code judiciaire », *J.T.*, janvier 2016, p. 57.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 63.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 63.

§3. *L'appréciation du risque d'entrave*

Nous avons vu que la Cour ne donnera son autorisation que si la mesure de contrainte n'entrave pas *in concreto* le fonctionnement et l'indépendance l'Union. Le critère clé est donc l'entrave. Nous allons examiner, à la lumière de plusieurs ordonnances, dans quels cas la Cour a accepté ou refusé de procéder à une telle mesure de contrainte. Au vu de cela, nous pourrions voir si une tendance générale se dessine ou non.

À la lecture de diverses ordonnances rendues, nous avons pu observer que peu de demandes aboutissent à une autorisation par la Cour. Dans une première affaire⁷⁹, la Cour a accordé aux requérants, des commerçants allemands, l'autorisation de saisir-arrêter entre les mains de la haute autorité de la C.E.C.A. De même, dans une autre affaire⁸⁰, la Cour a accepté que les requérants procèdent à une saisie-arrêt sur les sommes que devait la Commission de la C.E.E. à l'un de ses agents.

La liste des demandes qui ont fait l'objet d'un refus est quant à elle bien plus longue. La Cour motive généralement son refus par le fait que « *le fonctionnement de l'Union peut être entravé par des mesures de contrainte qui affectent le financement des politiques communes ou la mise en œuvre de programmes d'action établis par l'Union* »⁸¹. Toute mesure de saisie est susceptible, au moins potentiellement, d'avoir un effet sur l'une des politiques conduites par l'organisation⁸². Certaines demandes ont déjà été refusées au nom de la politique de coopération au développement⁸³ ou de la politique commune de la pêche⁸⁴ par exemple.

⁷⁹ C.J.C.E., ord. du 13 mars 1962, aff. 4/62, *Hübner, Rec.*, p. 79.

⁸⁰ C.J.C.E., ord. du 1^{er} juillet 1963, aff. 64/63, *Potvin/Commission, Rec.*, p. 95.

⁸¹ C.J.C.E., ord. du 11 avril 1989, aff. 1/88 SA, *Générale de Banque, Rec.*, 1989, p. 857, point 13 ; C.J.C.E., ord. du 29 mai 2001, aff. C-1/00 SA, *Cotecna Inspection/Commission, Rec.*, p. I-4219, point 12 ; C.J.C.E., ord. du 27 mars 2003, aff. C-1/02 SA, *Antipapas, Rec.*, p. I-2893, point 15 ; C.J.C.E., ord. du 14 décembre 2004, aff. C-1/04 SA, *Tertir-Terminais de Portugal, Rec.*, p. I-1931, point 14 et Ordonnance Shotef/Commission, C-1/15 SA, EU:C:2015:632 (nous soulignons).

⁸² I. PINGEL, *op. cit.*, p.305.

⁸³ C.J.C.E., ord. du 29 mai 2001, aff. C-1/00 SA, *Cotecna Inspection/Commission, Rec.*, p. I-4219, point 16.

⁸⁴ C.J.C.E., ord. du 14 décembre 2004, aff. C-1/04 SA, *Tertir-Terminais de Portugal, Rec.*, p. I-1931, point 20.

D'autres ordonnances plus récentes confirment également cette jurisprudence. Par exemple, dans l'ordonnance *Shotef contre Commission* rendue en 2015⁸⁵, un tribunal congolais avait condamné la République démocratique du Congo à payer un certain montant à la chaîne hôtelière La Frontière, Shotef SPRL (ci-après « Shotef »). Shotef avait alors fait signifier à la Commission un acte de saisie-arrêt des sommes ou des objets appartenant ou revenant à la République démocratique du Congo. La Commission a informé Shotef qu'elle s'opposait à cette saisie-arrêt au motif que la mise en œuvre de cette voie d'exécution serait de nature à entraver le bon fonctionnement et l'indépendance de l'Union. Shotef a alors demandé à la Cour de l'autoriser à pratiquer une saisie-arrêt entre les mains de la Commission sur les sommes que l'Union aurait dû verser à la République démocratique du Congo. La Cour a décidé qu'une telle mesure de contrainte serait de nature à remettre en cause une partie de la politique d'aide menée par l'Union en Afrique subsaharienne et risquerait également de nuire aux relations que l'Union entretient avec la République démocratique du Congo et, de manière générale, avec l'ensemble des États de cette région.

Le risque d'entrave au bon fonctionnement et à l'indépendance de l'Union est interprété largement par la Cour, rendant les autorisations de saisie très rares. Les biens et avoirs de l'Union font dès lors l'objet d'une forte protection, à l'instar des autres organisations internationales. En effet, celles-ci bénéficient généralement d'une immunité d'exécution absolue mais peuvent également y renoncer, souvent par accord ou par un unilatéral⁸⁶. Néanmoins, le système d'autorisation par la Cour prévu par le Protocole constitue un cas unique dans le monde des immunités des organisations internationales.

En conclusion, les organisations internationales classiques et l'Union européenne bénéficient d'immunités de juridiction et d'exécution très larges. Les deux régimes aboutissent en effet à un résultat similaire, bien que les chemins employés soient très différents. Voilà pourquoi certains auteurs qualifient généralement le système immunitaire de l'Union d'« *à la fois de classique et original* »⁸⁷.

⁸⁵ Ordonnance *Shotef/Commission*, C-1/15 SA, EU:C:2015:632

⁸⁶ É. DAVID, « A. - Les immunités de juridiction et d'exécution » in *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 684.

⁸⁷ P. CAHIER, « Article 218 », in *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article* (sous la dir de V. CONSTANTINESCO, J.-P. JACQUÉ, R. KOVAR et D. SIMON), Paris, Economica, 1992, p. 1373.

Chapitre 4 : Droit d'accès au juge

Section 1 : Immunité de juridiction

L'immunité de juridiction des organisations internationales soulève inévitablement la question du droit d'accès au juge. En effet, l'immunité de juridiction a naturellement pour effet de priver le demandeur de son juge naturel car celle-ci implique que le juge normalement compétent doive renoncer à exercer les pouvoirs qui sont les siens⁸⁸.

L'article 47 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne intègre formellement le droit à un recours juridictionnel effectif parmi les principes fondamentaux de l'Union européenne. De façon plus générale et ce bien avant la Charte, la CJCE avait déjà qualifié le droit d'accès au juge de « principe général du droit » et imposé aux États membres de donner leur plein effet utile aux principes généraux du droit communautaire⁸⁹. Cependant, la Charte s'applique uniquement lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'UE, par exemple lorsqu'ils appliquent la directive sur la prévention de la traite des êtres humains⁹⁰.

Le droit d'accès au juge est également garanti par l'article 6, §1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme et peut s'appliquer lorsque la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne s'applique pas, puisque les 28 États membres de l'Union européenne sont également parties à la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que chaque justiciable a le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses « *droits et obligations de caractère civil* »⁹¹. C'est dans l'arrêt *Golder*⁹² que la Cour a déduit du droit à un procès équitable le droit d'accès à un juge. De plus, elle en a souligné la valeur normative : « *le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des*

⁸⁸ J. VERHOEVEN, « Les immunités propres aux organes ou autres agents des sujets du droit international », in *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?* (sous la dir. de J. VERHOEVEN), Bruxelles, Larcier, L.G.D.J., 2004, p. 126.

⁸⁹ C.J.C.E., 15 mai 1986, aff. 222/1984, *Marguerite Johnston*, *Rec.*, p. 1651, point 18.

⁹⁰ Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe (CdE), « Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice », janvier 2016, disponible sur https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_FRA.pdf

⁹¹ Cour européenne des droits de l'homme, « Guide sur l'article 6 de la Convention – Droit à un procès équitable (volet civil) », 31 décembre 2017, disponible sur www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_FRA.pdf.

⁹² Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, §36.

principes fondamentaux de droit universellement reconnus; il en va de même du principe de droit international qui prohibe le déni de justice »⁹³.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur la tension entre droit d'accès au juge et immunité de juridiction des organisations internationales pour la première fois dans les affaires *Waite et Kennedy c. Allemagne* et *Beer et Regan c. Allemagne*⁹⁴. Dans chacune de ces affaires, les requérants étaient employés dans une société privée et mis à la disposition de l'Agence Spatiale Européenne (ASE). La société qui les employait résilie ensuite leurs contrats. Ceux-ci font alors valoir, devant un tribunal du travail allemand, qu'ils doivent être considérés comme des agents de l'ASE et que par conséquent, la résiliation de leurs contrats par la société employeuse n'a aucune incidence sur la relation de travail établie avec l'organisation. L'ASE soulève son immunité de juridiction (prévue dans la Convention de l'ASE), qui sera reconnue par les juges internes, ceux-ci déclarant alors les recours irrecevables. Les employés portent l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme, en invoquant une violation de l'article 6 §1 de la Convention, qui consacre le droit à un procès équitable. Ils soutiennent n'avoir pas été entendus équitablement devant les tribunaux allemands.

La Cour commence par rappeler que « *le droit à un tribunal* », dont le droit d'accès, constitue bien une composante du droit à un procès équitable⁹⁵. Cependant ce droit n'est pas absolu : il peut faire l'objet de limitations, à condition que ces limitations protègent un but légitime et ne restreignent pas le droit au juge d'une manière disproportionnée⁹⁶. S'agissant de la première condition, le but de l'immunité de juridiction des organisations internationales est d'encourager la coopération internationale et d'assurer le bon fonctionnement de ces organisations : l'immunité poursuit donc un but légitime. La Cour insiste également sur l'existence de longue date de la pratique⁹⁷. Quant à la deuxième condition relative à la proportionnalité, le juge doit examiner *in concreto* « *s'il existe d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement les*

⁹³ H. TIGROUDJA, « L'immunité de juridiction des organisations internationales et le droit d'accès à un tribunal », *Rev. Trim. D.H.*, 2000/41, p. 87 ; Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, §35 (nous soulignons).

⁹⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* du 18 février 1999; Cour eur. D.H., arrêt *Beer et Regan c. Allemagne* du 18 février 1999.

⁹⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* du 18 février 1999, point 50.

⁹⁶ *Ibid.*, point 59.

⁹⁷ J. VANDERSCHUREN, *op. cit.*, p. 148.

droits garantis par la Convention »⁹⁸. Si des alternatives permettant aux requérants de faire valoir leurs prétentions existent, alors la restriction à leur droit d'accès ne sera pas considérée comme disproportionnée⁹⁹. En l'espèce, la Convention de l'ASE et son annexe I prévoient expressément divers modes de règlement des litiges. Les demandeurs avaient en particulier la faculté de saisir la Commission de recours de l'ASE. Par conséquent, la Cour estime qu'il n'y a pas eu, *in casu*, violation de l'article 6§1 de la Convention.

Au regard de ces affaires mais également de la jurisprudence ultérieure¹⁰⁰, il semble clair que l'existence d'une voie de recours alternative constitue le critère décisif permettant de déterminer si l'immunité de juridiction d'une organisation est compatible ou non avec le droit d'accès au juge. Toutefois, la Cour a nuancé sa position dans l'arrêt *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas* en affirmant que l'absence de recours alternatifs n'entraînait pas *ipso facto* une violation du droit d'accès à un tribunal¹⁰¹. La Cour suit ici la jurisprudence de la Cour internationale de justice qui avait explicitement nié l'existence d'une telle règle¹⁰². Si l'existence de voies de recours alternatives reste le critère déterminant utilisé par la Cour dans le test de proportionnalité, il ne doit cependant pas être appliqué de manière absolue.

Comme expliqué précédemment, l'Union européenne n'est pas dotée d'une immunité de juridiction : les requérants pourront toujours agir contre l'Union soit devant la Cour de Luxembourg, soit devant les juridictions nationales. Bien que la compétence des juridictions nationales puisse paraître quelque peu « artificielle », pour reprendre les mots de M. BENLOLO-CARABOT, le système juridictionnel de l'Union paraît conforme aux prescriptions de la Cour européenne des droits de l'homme car il offre d'autres voies de recours raisonnables permettant de protéger efficacement les droits garantis par la Convention¹⁰³.

⁹⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* du 18 février 1999, point 68.

⁹⁹ J. VANDERSCHUREN, *op. cit.*, p. 148.

¹⁰⁰ Voy. notamment : Cour eur D.H., arrêt *Prins Hans-Adam de Liechtenstein c. Allemagne* du 12 juillet 2001 ; Cour eur. D.H., arrêt *Klausecker c. Allemagne* du 6 janvier 2015.

¹⁰¹ Cour eur. D.H., *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas* du 11 juin 2013, §164.

¹⁰² C.I.J., arrêt *Immunités juridictionnelles de l'État* (Allemagne c. Italie ; Grèce [intervenant]), 3 février 2012, §101 ; J. VANDERSCHUREN, *op. cit.*, p. 148. Notons que l'arrêt rendu par la Cour internationale de justice concerne l'immunité étatique et non celle des organisations internationales.

¹⁰³ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 814.

Section 2 : Immunité d'exécution

L'article 6 §1^{er} protège également la mise en œuvre des décisions de telle sorte que le droit à l'exécution des décisions judiciaires définitives et obligatoires est reconnu comme faisant partie intégrante du droit à un tribunal¹⁰⁴. À défaut, les garanties de l'article 6 § 1 de la Convention seraient privées de tout effet utile et complètement illusoires¹⁰⁵. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas prononcée à ce jour sur l'interaction entre l'immunité d'exécution des organisations internationales et le droit d'accès à un tribunal puisque les seuls arrêts rendus à ce sujet concernent uniquement des immunités étatiques¹⁰⁶ devant être traitées différemment¹⁰⁷. Néanmoins, plusieurs auteurs estiment que le raisonnement développé par la Cour dans l'arrêt *Waite et Kennedy* devrait s'étendre aussi à l'immunité d'exécution des organisations internationales puisque la Cour estime que l'exécution des décisions de justice fait partie intégrante du procès équitable¹⁰⁸.

Si la Cour de Strasbourg ne s'est pas encore attaquée à cette question précise, ce n'est pas le cas de la Cour de Luxembourg, ni de certaines juridictions nationales.

a. Cour de Justice de l'Union européenne

Lorsque la CJUE refuse d'autoriser une mesure d'exécution sur les biens d'une institution, la question de la conformité de l'immunité d'exécution de l'Union aux droits fondamentaux peut se poser¹⁰⁹. Dans une affaire de 2004¹¹⁰, une société portugaise avait demandé à la Cour

¹⁰⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, §40 ; Cour eur. D.H., *Scordino c. Italie* (n° 1) du 29 mars 2006, §196.

¹⁰⁵ Cour européenne des droits de l'homme, « Guide sur l'article 6 de la Convention – Droit à un procès équitable (volet civil) », 31 décembre 2017, disponible sur www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_FRA.pdf ; Cour eur. D.H., arrêt *Bourdov c. Russie* du 7 mai 2002, §§ 34 et 37.

¹⁰⁶ Voir notamment : Cour eur. D.H., déc. *Manoilescu et Dobrescu c. Roumanie et Russie* du 3 mars 2005 ; Cour eur. D.H., déc. *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne* du 12 mai 2002.

¹⁰⁷ A. LAGERWALL et A. LOUWETTE, « La reconnaissance par le juge belge d'une immunité à un Etat ou à une organisation internationale viole-t-elle le droit d'accès à un tribunal ? », *R.D.C.*, 2014, p. 44.

¹⁰⁸ R. ERGEC, « Examen de jurisprudence - La Convention européenne des droits de l'homme », *R.C.J.B.*, 2002, 155, n° 104 ; voy. note E. DAVID sous Cass. 12 mars 2001, *J.T.*, 2001, p. 612.

¹⁰⁹ C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, p. 261.

¹¹⁰ C.J.C.E., ord. du 14 décembre 2004, aff. C-1/04 SA, *Tertir-Terminais de Portugal, Rec.*, p. I-1931.

l'autorisation de pratiquer une saisie-arrêt entre les mains de la Commission sur les sommes dues par la Communauté européenne à la République de Guinée-Bissau. La requérante argumentait que l'interprétation de l'article 1^{er} du Protocole relative à l'immunité d'exécution portait atteinte au droit à un procès résultant de l'article 6 de la CEDH. La Cour commence par rappeler que son interprétation ne menait pas à une immunité d'exécution absolue car une mesure de contrainte « *peut être autorisée lorsqu'elle ne risque pas d'entraver le fonctionnement de celles-ci* ». Par conséquent l'immunité d'exécution telle qu'interprétée par la Cour est « *conforme aux règles du droit international générale applicables dans le domaine des immunités des États et des organisations internationales* »¹¹¹. De ce fait, « *une décision de la Cour refusant une autorisation de pratiquer une mesure de contrainte et adoptée conformément à cette interprétation ne saurait être considérée comme une ingérence illégitime et disproportionnée dans l'exercice des droits de l'homme protégés par les différents traités internationaux et, plus particulièrement, le droit au respect de la propriété ou le droit d'accès à un tribunal qui fait partie intégrante du droit à un procès équitable* »¹¹².

b. Cour d'Appel de Bruxelles

Dans un arrêt du 4 mars 2003¹¹³, une juridiction nationale, en l'occurrence la Cour d'appel de Bruxelles, a, pour la première fois, accepté d'écarter l'immunité d'exécution d'une organisation internationale au profit du droit à un procès équitable¹¹⁴. Dans cette affaire, la requérante était interprète au sein du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après les ACP), une organisation internationale siégeant à Bruxelles. Son contrat n'ayant pas été reconduit, elle avait alors attaqué les ACP devant le tribunal du travail et obtenu condamnation du groupe à lui payer des arriérés de rémunération et une indemnité compensatoire. Les ACP n'ayant pas exécuté le jugement, l'interprète avait fait saisir des avoirs du groupe à concurrence des montants dus. Le groupe a alors fait opposition à la saisie-arrêt-exécution. Le juge des saisies du premier degré avait admis l'immunité d'exécution des ACP, consacrée dans

¹¹¹ *Ibid.*, point 12.

¹¹² *Ibid.*, point 13 (nous soulignons).

¹¹³ Bruxelles (9^e ch.), 4 mars 2003, *J.L.M.B.*, p. 1717.

¹¹⁴ E. DAVID, « Une décision historique ? », *J.T.*, 2003, p. 686.

l'accord de siège conclu en 1993 entre les ACP et la Belgique. Toutefois, cette décision fut réformée en appel : la Cour d'appel a estimé que « *la règle du droit au procès équitable tel que consacré par l'art. 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme doit donc primer sur celle de l'immunité accordée par un accord de siège* ». Partant, le juge écarte l'immunité d'exécution revendiquée par le Secrétariat des ACP¹¹⁵ et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, la Cour d'appel se base sur l'article 6, §1^{er} de le CEDH et affirme que cet article s'applique directement en droit belge et doit être interprété à la lumière du principe de l'effet utile. La Cour d'appel calque sa jurisprudence sur celle de Strasbourg en affirmant que droit à un tribunal serait totalement illusoire si une décision judiciaire définitive restait inopérante et que par conséquent, l'exécution d'un jugement doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès au sens de l'article 6, §1^{er} de la Convention. Deuxièmement, la Cour applique le critère de l'existence d'une « voie raisonnable alternative » et conclut que tel n'est pas le cas en l'espèce : la requérante n'avait d'autre moyen pour faire valoir ses droits que de s'adresser aux juridictions ordinaires. Le groupe des ACP a ensuite introduit un pourvoi contre l'arrêt d'appel qui fut rejeté par la Cour de Cassation¹¹⁶, confirmant en tous points l'arrêt de la Cour d'appel.

De plus, la Cour d'Appel précise que si le conseil des ACP prétend être un organe juridictionnel, il devrait alors présenter « *toutes les conditions et les garanties que suppose le droit d'accès à un juge* »¹¹⁷.

La Cour de Cassation calque son raisonnement sur celui de la Cour de Strasbourg quant aux immunités de juridiction des organisations internationales tout en étendant la portée de cette jurisprudence sur deux points particulièrement¹¹⁸. Premièrement, la Cour de Cassation raisonne ici par analogie en vérifiant également l'existence de voies de recours alternatives dans les affaires mettant en cause l'immunité d'exécution alors que la Cour européenne des droits de l'homme n'avait appliqué ce critère que dans des affaires concernant l'immunité de juridiction. Deuxièmement, lorsque des voies de recours alternatives existent, la Cour de Strasbourg impose

¹¹⁵ É. DAVID, *op. cit.*, p. 687.

¹¹⁶ Cass. (3^e ch.), 21 décembre 2009, Secrétariat Général du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique contre L.M.-A., *Pas.*, 2009, RG C.03.0328.F, p. 3105, n°768.

¹¹⁷ Bruxelles (9^e ch.), 04 mars 2003, *J.L.M.B.*, p. 1717-1721.

¹¹⁸ A. LAGERWALL et A. LOUWETTE, *op. cit.*, p. 44.

que celles-ci répondent globalement aux exigences du procès équitable mais la Cour de Cassation considère qu'un tel contrôle est insuffisant¹¹⁹. Le juge belge doit s'assurer que ces autres recours présentent « *toutes les conditions et garanties que suppose le droit d'accès à un juge* »¹²⁰. La Cour de Cassation apporte plus de précision à ce sujet dans un autre arrêt rendu le même jour¹²¹ : le juge ne peut se limiter à un examen trop formaliste à ce sujet et doit procéder à un examen *in concreto*¹²² afin de s'assurer que ces recours offrent toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 6 de la CEDH¹²³. Si nous pouvons ici souligner le courage de la Cour de Cassation qui se montre plus exigeante que la Cour de Strasbourg, nous pouvons aussi regretter le fait que la Cour de Cassation ait évité de se prononcer sur le conflit de normes internationales entre les règles protégeant les droits humains et celles prévoyant l'immunité¹²⁴.

c. Cour de Cassation française

En première instance, un conseil de prud'hommes a condamné la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) à payer à son ancien salarié, M. P., une certaine somme à titre de rappels de salaires et de dommages-intérêts. L'organisation ne s'exécutant pas, M. P. a fait pratiquer une saisie-attribution sur le compte de la BEAC. Celle-ci a assigné M. P. pour obtenir la mainlevée de la mesure, en se prévalant de son immunité d'exécution¹²⁵.

La Cour d'appel de Versailles¹²⁶, saisie ensuite de l'affaire, a retenu que le caractère absolu de l'immunité d'exécution restreignait le droit d'accès à la justice de M. P. et que l'atteinte grave, rédhibitoire et définitive portée à son droit à un procès équitable pour l'exécution d'une décision

¹¹⁹ *Ibid.*, p.45.

¹²⁰ Cass. (3^e ch.), 21 décembre 2009, Secrétariat des ACP contre L.M.-A., *op. cit.*, p. 3105.

¹²¹ Cass. (3^e ch.), 21 décembre 2009, Union de l'Europe Occidentale contre S.M., *Pas.*, 2009, RG S.04.0129.F, p. 3143, n°773.

¹²² J. VANDERSCHUREN, *op. cit.*, p. 149.

¹²³ A. LAGERWALL et A. LOUWETTE, *op. cit.*, p. 45 et 46.

¹²⁴ E. DAVID, « Une décision historique ? », *J.T.*, 2003, p.686 ; E. DAVID, « L'immunité d'exécution des organisations internationales et droit d'accès au juge », *J.T.*, 2010, p. 130.

¹²⁵ Wolters-Kluwer - Actualités du droit, « Immunité d'exécution d'une organisation internationale et droit d'accès à un tribunal », 1^{er} juin 2016, disponible sur <https://www.actualitesdudroit.fr>.

¹²⁶ CA Versailles, 5 mars 2015, n° 13/08992.

de justice, alors qu'aucun recours effectif ne lui est offert, justifiait que l'immunité d'exécution opposée par la BEAC soit écartée.

Cependant la Cour de Cassation a jugé que la cour d'appel en statuant ainsi a violé l'accord de siège conclu entre le Gouvernement de la République française et la BEAC¹²⁷. La Cour de Cassation a jugé que « *le seul fait de ne pouvoir saisir les fonds, de la BEAC, en France ne constituait pas [...] une restriction disproportionnée à ce droit [droit d'accès à la justice]* » alors que le justiciable dispose d'un recours effectif via « *la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat* ».

Bien que la Cour de Cassation française utilise également le critère d'une voie de recours alternative, la solution retenue par la Cour de Cassation française semble différer de celle donnée par la Cour de Cassation belge. L'immunité d'exécution octroyée à une organisation internationale siégeant en France s'oppose à la mise en œuvre de procédure d'exécution forcée sur ses comptes bancaires et serait donc absolue, l'invocation du droit au tribunal ne pouvant y faire obstacle. Néanmoins, si le justiciable subit un préjudice à cause de cette immunité, il peut engager la responsabilité de l'Etat¹²⁸.

En ce qui concerne l'Union européenne, il a été expliqué précédemment que celle-ci était protégée par l'immunité d'exécution. Cependant, celle-ci peut être levée par une décision de la Cour de Justice ou bien par une renonciation expresse de l'institution. Dans le cas où la Cour refuserait d'autoriser une mesure de contrainte sur les biens de l'Union, cela pourrait en conflit avec le droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6, §1^{er} de la CEDH. Néanmoins, M. BENLOLO-CARABOT estime que l'interprétation donnée par la CJUE serait suivie par la Cour européenne des droits de l'homme, qui, soucieuse de garantir le bon fonctionnement et l'indépendance des organisations internationales, ne verrait donc pas dans l'immunité d'exécution de l'Union européenne de violation du « droit au juge »¹²⁹.

¹²⁷ Cass. fr. (civ.), 25 mai 2016, BEAC contre M. X, no 15-18646.

¹²⁸ G. PERCIE DU SERT, « Pas de saisie sur le compte d'un organisme international bénéficiant de l'immunité d'exécution », 25 mai 2016, disponible sur <https://fr.linkedin.com/pulse/pas-de-saisie-sur-le-compte-dun-organisme-b%C3%A9n%C3%A9ficiant-percie-du-sert>

¹²⁹ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 815.

Deuxième partie : Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers

Chapitre 1 : Les relations extérieures de l'Union européenne

Si, en interne, l'Union européenne se différencie des autres organisations internationales par le nombre de compétences qui lui ont été transférées, cette spécificité se retrouve également dans ses relations extérieures. L'Union se distingue d'abord d'un point de vue quantitatif : aucune organisation ne possède un réseau de l'ampleur de celui de l'Union¹³⁰. Ensuite, d'un point de vue qualitatif, l'étendue de ses relations extérieures amène même certains auteurs à affirmer que l'Union européenne est, pour l'heure, la seule organisation internationale dotée d'une véritable politique extérieure¹³¹. En effet, son impressionnante capacité externe s'apparente à celle d'un État. Bien que l'existence d'un réel droit de légation au profit des organisations internationales suscite de nombreuses questions¹³², il ne fait aucun doute que l'Union européenne soit titulaire tant d'un droit de légation passif (*Section 1*), entendu comme le droit de recevoir des représentations diplomatiques, que d'un droit de légation actif (*Section 2*) lui permettant de se faire représenter, en envoyant de telles représentations dans d'autres États¹³³.

¹³⁰ BARBIER et M. CUQ, « Les immunités de l'Union européenne », in *Union Européenne et Droit International. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, V. CANDAS et E. CUJO, Pedone, Paris, 2012, p. 415.

¹³¹ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *Droit international des relations diplomatiques et consulaires*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 234.

¹³² Sur le droit de légation passif : A. TOURNIER, « Le droit de légation passive de l'Union européenne », in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO), Paris, Pedone, 2012, pp. 235 à 244 ; Sur le droit de légation actif : A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p. 238 ; E. Cujo et E. Hennequet, « Le droit de légation actif », in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO), Paris, Pedone, 2012, pp. 244 à 255.

¹³³ P. CHRESTIA, *Relations internationales. Préparer les TD et réviser les examens avec des fiches de synthèse*, 2^e éd., Collection Panorama du droit, Levallois Perret, Studyrama – Vocatis, 2007, p. 60.

Section 1 : Droit de légation passif de l'Union européenne

Le droit de légation passif de l'Union européenne n'est prévu de façon explicite par aucun texte mais est reconnu implicitement tant à l'égard des États membres que des États tiers¹³⁴.

À l'égard des États membres, l'article 10 du Protocole n°7 prévoit que les représentants des États membres participant aux travaux des institutions de l'Union jouissent des « *privilèges, immunités ou facilités d'usage* ». Contrairement à la plupart des organisations internationales, certaines institutions de l'Union ne sont pas composées de représentants d'États membres : ni la Commission, ni le Parlement européen n'en sont dotés. Ces représentants constituent néanmoins une composante essentielle du Conseil¹³⁵. En effet, l'article 240, §1^{er} du TFUE prévoit l'existence du Comité de représentants permanents des gouvernements des États membres (COREPER) dont la fonction principale consiste à préparer les travaux du Conseil. Ce Comité est composé de hauts fonctionnaires des administrations nationales lesquels ont pour la plupart le rang d'ambassadeurs¹³⁶. Ceux-ci sont unilatéralement nommés par l'État d'envoi, l'Union en étant simplement informée¹³⁷.

En ce qui concerne les représentants des États tiers, l'article 16 du Protocole n°7 dispose que l'État membre sur le territoire duquel est situé le siège de l'Union, en l'occurrence la Belgique, doit accorder aux membres des missions permanentes des États tiers, accréditées auprès de l'Union, les « *immunités et privilèges diplomatiques d'usage* ».

Il est important de souligner que l'Union européenne, tout comme les autres organisations internationales, ne peut accorder des privilèges et immunités aux missions que les États établissent auprès d'elles et doit dès lors recourir aux compétences de ses États membres¹³⁸. Ce sont les États, sur le territoire desquels ces missions sont présentes, à qui il revient de déterminer l'étendue des privilèges et immunités accordés. La détermination de l'étendue de ces privilèges et immunités dépend fondamentalement de l'interprétation de l'expression « d'usage » contenue

¹³⁴ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p. 235.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités des Communautés européennes », in *Annuaire français de droit international*, volume 54, 2008, p. 576.

¹³⁷ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.236.

¹³⁸ A. TOURNIER, *op. cit.*, p. 239 ; A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.237.

aux articles 10 et 16 du Protocole¹³⁹, interprétée différemment par les États membres sur le territoire desquels se déroulent les travaux de l'Union. La Belgique considère que les privilèges, immunités et facilités accordées aux représentants des États membres de l'Union sont les mêmes que ceux accordés aux missions diplomatiques classiques¹⁴⁰. La France et le Luxembourg ont opté pour le régime des ambassadeurs en transit tel que prévu à l'article 40 de la Convention de Vienne¹⁴¹. En ce qui concerne les missions permanentes des États tiers présentes sur le sol belge, celles-ci bénéficient d'un statut semblable à celui dont elles bénéficieraient si elles étaient accréditées auprès de l'État belge¹⁴².

Section 2 : Droit de légation actif de l'Union européenne

Le droit de légation actif n'étant prévu dans aucun texte, cette pratique s'est alors développée en marge des Traités, chaque institution amenant sa pierre à l'édifice. L'exercice par l'Union d'un tel droit de légation remonte à 1956 lorsque fut créée une délégation de la Haute Autorité de la CECA au Royaume-Uni¹⁴³. Par la suite, le Parlement européen a considéré, dans une résolution, que les CE jouissaient, de par leur personnalité juridique, du droit de légation actif et passif¹⁴⁴. C'est ensuite au tour de la Cour de justice d'affirmer dans le célèbre arrêt *Costa c. ENEL*¹⁴⁵ que la Communauté est dotée « d'une capacité de représentation internationale », sans préciser s'il s'agit d'une légation active ou passive. La Commission a alors commencé à constituer des délégations auprès des États tiers, sur base d'accords conclus avec ces derniers, tandis que de son côté, le Secrétariat général du Conseil mettait en place des bureaux de liaison auprès des organisations présentes à Genève et à New York¹⁴⁶. Les compétences des délégations de la Commission étant limitées aux politiques communautaires, il s'est alors développé une pratique conférant à l'État occupant la présidence tournante du Conseil certaines fonctions

¹³⁹ A. TOURNIER, *op. cit.*, p. 239.

¹⁴⁰ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.236.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² A. TOURNIER, *op. cit.*, p. 243.

¹⁴³ E. CUJO et E. HENNEQUET, « Le droit de légation actif », in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO), Paris, Pedone, 2012, p. 245.

¹⁴⁴ Résolution du Parlement européen du 19 novembre 1960, JO n°79 du 16 décembre 1960, p. 1476.

¹⁴⁵ C.J.C.E., 15 juillet 1964, aff. 6/64, *Costa c. ENEL*, *Rec.*, p. 1159.

¹⁴⁶ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 245.

diplomatiques¹⁴⁷. Ainsi, la représentation de l'Union était assurée par la Commission et par l'État exerçant la présidence du Conseil, assisté par l'État exerçant la présidence précédente et par celui exerçant la suivante (formule appelée la troïka)¹⁴⁸. Avec le Traité d'Amsterdam, un nouvel acteur entre en jeu: le Haut représentant de la PESC¹⁴⁹. Celui-ci est également chargé de fonctions de représentation, ne faisant qu'accentuer la dualité, supranationale et intergouvernementale, des relations extérieures de l'organisation qui nous le verrons plus tard, persiste aujourd'hui¹⁵⁰.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, plusieurs grandes modifications et avancées ont été réalisées concernant la représentation extérieure de l'Union. La reconnaissance expresse de la personnalité juridique de l'UE à l'article 47 du TUE permet la représentation d'une seule entité sur la scène internationale : seule l'Union est désormais représentée tant auprès des États que des organisations internationales¹⁵¹. Par conséquent les délégations de la Commission furent transformées en délégations de l'Union et les bureaux, établis par le Conseil, supprimés¹⁵².

La représentation de l'Union sur la scène internationale est maintenant assurée par la Commission, mais également par le haut représentant et par la présidence du Conseil européen lorsque l'on touche à des questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹⁵³. L'article 15, §6 du TUE souligne néanmoins que le pouvoir de représentation accordé au président du Conseil européen ne doit pas s'exercer au détriment du Haut représentant. La Commission assure, par conséquent, la représentation extérieure de l'Union à l'exception de la PESC et des autres cas prévus par les traités¹⁵⁴. Si le partage de compétences entre ces trois acteurs semble simple en théorie, certains auteurs émettent des craintes quant au

¹⁴⁷ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.239.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », in *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009, p. 790.

¹⁵¹ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p. 241.

¹⁵² E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 245.

¹⁵³ N. ALOUPI, « La représentation extérieure de l'Union européenne », in *Annuaire français de droit international*, volume 56, 2010, p.740.

¹⁵⁴ Article 17, §1 TUE.

fait que le président du Conseil, dont les compétences sont définies de façon très imprécise, risque de s’immiscer dans l’exercice des compétences de la Commission¹⁵⁵. De plus la distinction entre les matières PESC et les compétences communautaires n’est pas toujours aisée, par exemple en ce qui concerne la coopération au développement¹⁵⁶. Le maintien de la réparation PESC/non PESC ne permet dès lors pas d’obtenir une représentation unifiée malgré les efforts de cohérence et de simplification apportés par Lisbonne¹⁵⁷.

Cette fragmentation se retrouve également dans le cadre de l’envoi de représentants qui se manifeste sous différentes formes. L’article 33 du TUE prévoit l’envoi de représentants spéciaux dans des États tiers ou auprès d’organisations internationales¹⁵⁸. Les représentants spéciaux ont pour mission d’assurer la promotion des politiques et des intérêts de l’UE dans certaines régions connaissant des troubles, et jouent un rôle actif dans les efforts déployés pour consolider la paix, la stabilité et l’État de droit¹⁵⁹. Ces représentants soutiennent l’action menée par le haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l’autorité de laquelle ils sont placés.

L’article 221 du TFUE prévoit l’envoi de représentants sous la forme de délégations et prévoit expressément qu’elles assurent la représentation de l’Union dans son ensemble. Ces délégations sont placées au cœur d’un nouveau service européen pour l’action extérieure (SEAE)¹⁶⁰. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres. Il a pour

¹⁵⁵ F.-X. PRIOLLAUD et S. SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 73 ; N. ALOUPI, *op. cit.*, pp. 743 - 744.

¹⁵⁶ N. ALOUPI, *op. cit.*, p. 744.

¹⁵⁷ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p. 241.

¹⁵⁸ Au 11 juin 2018, l’UE comptait 8 représentations (Corne de l’Afrique, Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Asie centrale, Droits de l’homme, Processus de paix au Moyen-Orient, Sahel et Caucase du Sud et crise en Géorgie) ; EEAS, « EU Special Representatives », 14 juin 2016, disponible sur https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-special-representatives_en

¹⁵⁹ SEAE, « La haute représentante, Mme Federica Mogherini, nomme des représentants spéciaux de l’UE (RSUE) pour le processus de paix au Moyen-Orient et pour l’Asie centrale », 16 mars 2015, disponible sur https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6223/la-haute-representante-mme-federica-mogherini-nomme-des-representants-speciaux-de-lue-rsue-pour_fr.

¹⁶⁰ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 245. ; A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p. 241.

objectif de renforcer l'Union européenne sur la scène internationale, d'accroître sa visibilité et de lui permettre de projeter plus efficacement ses intérêts et ses valeurs¹⁶¹.

Si beaucoup d'auteurs saluent les avancées réalisées par le Traité de Lisbonne, M. BENLOLO-CARABOT attire l'attention sur le fait que, même si ce traité apporte de nombreux changements d'un point de vue procédural et administratif, l'ambition reste faible sur le plan substantiel : la procédure décisionnelle de la PESC reste quasiment inchangée, l'unanimité étant conservée et le pouvoir d'initiative étant conféré aux États et au haut représentant¹⁶².

Comme le souligne R. A. WESSEL¹⁶³, de nombreuses actions peuvent être portées auprès de juridictions nationales étrangères contre l'organisation elle-même ou contre son personnel. Il peut s'agir par exemple d'un accident de la route impliquant un membre d'une délégation. Certaines actions sont parfois dirigées contre des délégations ou missions, plus particulièrement contre leur personnel (*Chapitres 2 et 3*), mais peuvent également être dirigées contre l'Union européenne elle-même, en sa qualité d'organisation internationale (*Chapitre 4*).

Chapitre 2 : Les délégations de l'Union européenne

L'impressionnant réseau de délégations marque réellement la spécificité de l'Union européenne par rapport aux autres organisations internationales. Certes, si certaines organisations régionales se dotent de bureaux sur le territoire d'États non membres pour assurer leur représentation à l'extérieur (la Ligue des États Arabes possède un bureau à Paris par exemple, aucune organisation ne possède un réseau de l'ampleur de l'Union¹⁶⁴. L'Union est à ce jour représentée

¹⁶¹ Projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 25 mars 2010, doc. 8029/10, disponible sur <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ R. A. WESSEL, « Immunities of the European Union », *International Organizations Law Review*, Volume 10, 2013, No. 2, p. 412.

¹⁶⁴ S. BARBIER et M. CUQ, « Les immunités de l'Union européenne », in *Union Européenne et Droit International. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, V. CANDAS et E. CUJO, Pedone, Paris, 2012, p. 415.

par 144 délégations, instituées la plupart du temps auprès d'États tiers mais également auprès d'autres organisations internationales telles que l'ONU et l'OMC, pour ne citer qu'elles¹⁶⁵.

Section 1: L'ouverture et l'organisation d'une délégation

Comme expliqué précédemment, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les délégations représentaient la Commission¹⁶⁶. Néanmoins, avec le Traité de Maastricht, les délégations de la Commission se sont alors présentées dans la pratique comme des délégations de l'Union européenne¹⁶⁷. Après le Traité de Lisbonne et la reconnaissance expresse de la personnalité juridique de l'UE, ces délégations ne sont plus des prolongements extérieurs de la Commission et ont été officiellement transformées en délégations de l'Union européenne¹⁶⁸. De plus, de nouvelles délégations ont été créées¹⁶⁹.

L'article 5 de la décision SEAE, ayant pour objet de fixer l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE), détaille la nouvelle procédure d'ouverture de délégations¹⁷⁰. La décision d'ouvrir ou de fermer une délégation est adoptée par le haut représentant, en accord avec le Conseil et la Commission¹⁷¹. Ensuite, le haut représentant, en accord avec le pays hôte ou l'organisation internationale, doit déterminer les modalités de l'établissement¹⁷². Chaque délégation est placée sous l'autorité d'un chef de délégation, désigné selon un processus analogue à celui normalement réservé aux chefs de missions étatiques¹⁷³. Il

¹⁶⁵ La liste détaillée des délégations est disponible sur https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en.

¹⁶⁶ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p. 242.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ A. FENET, « Le service européen pour l'action extérieure », in *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne* (sous la dir. de A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI), Collection droit de l'Union européenne – série colloque, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 75.

¹⁶⁹ Ouzbékistan et République du sud-Soudan. E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 246.

¹⁷⁰ Décision (UE) 2010/427 du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *J.O.U.E.*, 3 août 2010, L 201, pp. 30 à 40 (ci-après « Décision SEAE »).

¹⁷¹ Article 5, §1 de la Décision SEAE.

¹⁷² Article 5, §6 de la Décision SEAE.

¹⁷³ Pour plus de précisions : E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 247.

a le pouvoir de représenter l'Union tout entière et donc également de parler en son nom¹⁷⁴. Ce pouvoir de représentation se manifeste surtout par la faculté de conclure des contrats et d'ester en justice au nom de l'UE¹⁷⁵.

Les délégations sont majoritairement composées d'agents venus de la Commission auxquels s'ajoutent du personnel du secrétariat général du Conseil et du personnel détaché des services diplomatiques des États membres¹⁷⁶.

Ces délégations sont placées sous l'autorité du haut représentant¹⁷⁷, lequel a le pouvoir de donner des instructions au chef de délégation¹⁷⁸. Le SEAE et la Commission, dans les domaines où elle exerce les attributions que lui confèrent les traités, sont aussi investis de ce pouvoir d'instruction.

Enfin, les délégations de l'Union agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres¹⁷⁹. Cette coopération est renforcée en matière de PESC, les missions diplomatiques des États membres et les délégations de l'Union devant dans ce cas, contribuer à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune définie par le Conseil ou le Conseil européen¹⁸⁰. Elles doivent également coopérer afin d'assurer le respect et la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées dans le cadre de la PESC¹⁸¹.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Article 5, §8 de la Décision SEAE.

¹⁷⁶ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 247.

¹⁷⁷ Article 221, §2 TFUE.

¹⁷⁸ Article 5, §3 de la Décision SEAE.

¹⁷⁹ Article 221, §2 TFUE et article 5, §9 de la Décision SEAE.

¹⁸⁰ Article 32, §3 TUE.

¹⁸¹ Article 35, §1 TUE.

Section 2 : Les fonctions des délégations

Si, dans les années 50, les premières délégations étaient de simples bureaux d'information de la CECA à Londres et à Washington, les délégations se sont ensuite vu confier des missions de plus en plus larges¹⁸². Cependant, deux facteurs handicapaient les délégations dans leurs fonctions. Premièrement, elles demeuraient des délégations de la Commission¹⁸³ et ne pouvaient donc intervenir que dans les limites des pouvoirs de celle-ci¹⁸⁴. Ceci fut corrigé par le Traité de Lisbonne qui précise que les délégations représentent désormais l'Union dans son ensemble¹⁸⁵. Deuxièmement, en matière de PESC, la représentation de l'Union était assurée par la mission diplomatique de l'État assurant la présidence tournante du Conseil¹⁸⁶. Il fut également déduit du nouvel article 221, §1 du TFUE que les délégations représentaient l'Union qu'il s'agisse de questions touchant à la politique étrangère de sécurité commune ou de toute autre question relevant des compétences de l'Union, permettant ainsi aux délégations de représenter l'UE dans tous ses domaines de compétences¹⁸⁷.

Aujourd'hui, les délégations remplissent une fonction analogue à celle d'une ambassade¹⁸⁸. Leur principale fonction est d'assurer la représentation de l'Union dans son ensemble¹⁸⁹. Les délégations peuvent aussi représenter la Communauté de l'énergie atomique, à condition que la Commission remplisse certaines formalités¹⁹⁰. Les délégations doivent assister le haut représentant, le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures¹⁹¹. Elle peuvent également assister le Parlement européen, en cas de besoin, dans ses contacts avec l'État ou l'organisation auprès de laquelle elles sont accréditées¹⁹².

¹⁸² E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 251.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ N. ALOUPI, *op. cit.*, p.748.

¹⁸⁵ *Supra*, Deuxième partie, Chapitre 1, Section 2.

¹⁸⁶ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 251.

¹⁸⁷ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 251.

¹⁸⁸ N. ALOUPI, *op. cit.*, p.748.

¹⁸⁹ Article 221, §1^{er} TFUE.

¹⁹⁰ Pour plus de précisions : E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 252.

¹⁹¹ Article 2 de la Décision SEAE.

¹⁹² Article 5, §7 de la Décision SEAE.

Dans le cadre de leurs fonctions de représentation, les délégations doivent accomplir dans le pays tiers toute démarche au nom de l'UE : ce sont elles qui convoquent et président les réunions des représentants diplomatiques des États membres¹⁹³. Elles sont également régulièrement amenées à prendre la parole au nom de l'Union, notamment au sein d'organisations internationales¹⁹⁴. Au sein de ces organisations, le statut de l'Union varie : elle peut avoir le statut de membre, d'observateur privilégié, de simple observateur ou bien même ne pas avoir de statut formel. Dans tous les cas, la participation de l'UE aux organisations internationales fait peser sur ses États membres l'obligation de respecter l'unité de sa représentation extérieure. Les États membres de l'Union européenne doivent donc agir selon une position commune ou ne pas adopter de mesure unilatérale pouvant y porter atteinte. Les États membres doivent s'effacer lorsque l'Union est membre de l'organisation et agit dans l'une des matières relevant de ses compétences externes exclusives, comme c'est par exemple le cas à l'OMC¹⁹⁵.

Cependant, le rôle des délégations ne se limite pas à de la représentation: les délégations ont également des fonctions spécifiques de coopération dans le cadre de la PESC¹⁹⁶. Elles doivent coopérer avec les missions diplomatiques des États membres, contribuer à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune¹⁹⁷ et enfin, coopérer pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées dans le cadre de la PESC¹⁹⁸.

Elles ont également pour mission d'informer le siège de l'évolution des événements dans l'état accréditaire, dans les limites des compétences de l'UE¹⁹⁹. La promotion des relations amicales mais aussi économiques, culturelles et scientifiques entre l'UE et l'État tiers est une autre tâche au cœur de l'activité des délégations et joue un rôle essentiel dans l'aide au développement²⁰⁰.

¹⁹³ A. FENET, *op. cit.*, p. 78.

¹⁹⁴ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.242.

¹⁹⁵ N. ALOUPI, *op. cit.*, p.749.

¹⁹⁶ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.242.

¹⁹⁷ Article 32, §3 TUE.

¹⁹⁸ Article 35, §1^{er} TUE.

¹⁹⁹ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 253.

²⁰⁰ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 253.

Enfin, les délégations peuvent assister les missions permanentes des États membres dans leurs relations diplomatiques et de protection consulaire des citoyens européens dans les pays tiers²⁰¹. Ce soutien ne peut être exercé qu'à la demande ou avec l'accord des États membres dans la mesure où la protection des ressortissants est une matière qui reste dans la compétence de ces derniers²⁰². À cet égard, les délégations jouent un rôle crucial dans le mécanisme de protection consulaire « croisée » qui permet à un citoyen de l'Union européenne, se trouvant dans un pays tiers dans lequel l'État d'où il est ressortissant n'est pas représenté, de bénéficier de la protection consulaire de tout autre État membre de l'Union, qui lui est représenté sur le territoire de l'État tiers. Une directive a d'ailleurs été adoptée en 2015 quant à la protection consulaire des citoyens européens non représentés dans les pays tiers où ils voyagent ou résident²⁰³. L'article 2 de la directive précise que les pays de l'UE représentés sur le territoire d'un État tiers doivent fournir, aux citoyens européens dont le pays n'est pas représenté, toute l'aide qu'ils apporteraient à leurs propres ressortissants. La directive précise également le rôle joué par les délégations de l'Union dans ce cadre²⁰⁴ : elles assurent une coopération étroite avec les ambassades des États membres afin de contribuer à la coopération et à la coordination au niveau local et en situation de crise, notamment en fournissant le soutien logistique disponible. Elles facilitent également l'échange d'informations entre les ambassades et consulats des États membres et, s'il y a lieu, avec les autorités locales et mettent également à disposition des informations concernant l'assistance à laquelle les citoyens non représentés pourraient avoir droit. Enfin, l'article 13 indique que les délégations doivent être associées aux plans d'urgence. La directive codifie ainsi plusieurs principes, établis par le Conseil dans plusieurs lignes directrices²⁰⁵, en vertu desquels les délégations doivent mettre à disposition des États membres qui en feraient la demande les moyens dont elles disposent²⁰⁶.

²⁰¹ Article 5, §10 de la Décision SEAE.

²⁰² E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 254.

²⁰³ Directive (UE) 2015/637 du conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE, *J.O.U.E.*, L 106, 24 avril 2015, pp 1-13 (ci-après Directive 2015/637).

²⁰⁴ Article de la 11 Directive 2015/637.

²⁰⁵ Les Lignes directrices de 2008 de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'Etat pilote en matière consulaire, *JOUE*, n° C 317/6, 12 décembre 2008 ; Les Lignes directrices en matière de protection de l'UE dans les pays tiers, 5 novembre 2010, disponibles sur <http://register.consilium.europa.eu>.

²⁰⁶ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 254.

En définitive, l'Union européenne est la seule organisation internationale à disposer de délégations dont la fonction de représentation n'est pas limitée à un domaine spécifique mais porte sur tous les domaines d'activité de l'organisation²⁰⁷. Les délégations de l'Union se rapprochent désormais, par leurs fonctions, des missions diplomatiques des États. En effet, si l'on se réfère à l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, nous pouvons constater que les délégations de l'UE exercent les principales fonctions d'une mission diplomatique classique : représenter l'Union, faire rapport au siège de l'évolution de la situation dans le pays tiers ou encore promouvoir les relations entre l'Union et l'État tiers²⁰⁸. Néanmoins une différence persiste : la fonction de représentation des délégations est limitée aux compétences qui ont été attribuées à l'Union²⁰⁹.

Section 3 : Les immunités accordées aux délégations

À l'inverse des immunités dont peut se prévaloir l'Union sur le territoire des États membres, celles accordées dans les États tiers ne trouvent aucune base juridique dans les dispositions du droit primaire²¹⁰. Seul l'article 16 du Protocole n°7 concerne les relations avec les États tiers, mais comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, il se limite au droit de légation passif²¹¹. Dès lors, le fondement des immunités des délégations est avant tout conventionnel.

Depuis longtemps déjà, la Commission avait pour pratique systématique de conclure des accords d'établissement avec les pays tiers afin de garantir à ses délégations les mêmes privilèges et immunités que ceux accordés aux missions diplomatiques étatiques²¹². Aujourd'hui, l'article 5, §6 de la Décision SEAE précise que « *le haut représentant prend les mesures nécessaires pour que les États hôtes accordent aux délégations de l'Union, aux membres de leur personnel et à leurs biens des privilèges et immunités équivalents à ceux visés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961* ». Ces accords

²⁰⁷ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.243.

²⁰⁸ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 252.

²⁰⁹ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.243.

²¹⁰ M. BENLOLO-CARABOT, *op. cit.*, p. 797.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 249.

sont rédigés en des termes similaires, même s'il se peut que certaines légères modifications soient apportées²¹³. Leur article III, rédigé selon une clause-type, dispose habituellement que :

«1. The Delegation of the European Union, its Head and its members, as well as the members of their family forming part of their respective households, shall, on the territory of [...], enjoy such rights, privileges and immunities and be subject to such obligations as correspond to those laid down in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 and respectively accorded to and assumed by Diplomatic Missions accredited [...], the heads and members of those Missions, as well as the members of their families forming part of their respective households.

2. The other provisions of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 shall be applicable *mutatis mutandis*.

3. Those rights and privileges and immunities shall be accorded on the condition that, in conformity with the provisions of article 16 of Protocol 7 on the privileges and immunities of the European Union ... the Member States of the European Union accord the same rights and privileges to the Mission of [...], to its Head and to its members, as well as to the members of their families forming part of their respective households. »

En renvoyant à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, les accords d'établissement assimilent les délégations ainsi que leur personnel aux missions diplomatiques étatiques²¹⁴. De plus, le dernier paragraphe de l'accord fait référence au principe de réciprocité, ce qui est un fait unique pour une organisation internationale²¹⁵. Le renvoi à la Convention de Vienne assure notamment au personnel des délégations une immunité de juridiction pénale absolue, quelle que soit la gravité de l'acte qui lui est imputé²¹⁶. Le personnel des délégations bénéficie également d'une immunité devant les juridictions civiles et administratives mais celle-ci est limitée²¹⁷. L'immunité d'exécution est également assurée : toute mesure d'exécution concernant les locaux de la délégation, les objets qui s'y trouvent et les moyens de transport de la mission est interdite²¹⁸.

²¹³ N. ALOUPI, *op. cit.*, p. 764. ; E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 249.

²¹⁴ A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.248.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Article 31.1 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA « Chapitre 3 - Les privilèges et les immunités diplomatiques et consulaires » in *Droit international des relations diplomatiques et consulaires*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 55.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Toutefois, certains États tiers n'ont pas conclu d'accord d'établissement mais réglementent, dans des actes internes, l'étendue des privilèges et immunités dont bénéficient les délégations de l'Union sur leur territoire. Aux États-Unis, les immunités dont bénéficient les organisations internationales sont généralement prévues dans l'*International Organizations Immunities Act* (IOIA) de 1945. Cependant, le statut octroyé aux différentes délégations de l'Union européenne présentes sur le territoire américain fait l'objet de lois spécifiques²¹⁹ qui prévoient que celles-ci bénéficient « *the same privileges and immunities, subject to corresponding conditions and obligations, as are enjoyed by diplomatic missions accredited to the United States and by members of the diplomatic staffs thereof* ». Les États-Unis accordent aux délégations de l'Union un statut analogue à celui des états et donc bien plus large que celui généralement accordé aux organisations internationales par l'*IOIA*. Cela ayant fait débat, les États-Unis ont avancé deux arguments afin de justifier l'étendue de ces immunités : premièrement, le principe de réciprocité nécessite qu'un statut similaire soit accordé à celui dont bénéficiait la mission des États-Unis auprès de la CE à Bruxelles et deuxièmement, le caractère unique de la Communauté en tant qu'organisation internationale, exerçant des attributs considérables de souveraineté²²⁰.

Le Canada octroie également des privilèges et immunités à l'Union européenne sur le fondement d'une loi nationale reconnaissant « *dans la mesure où cela peut être nécessaire à l'exercice de ses fonctions, les privilèges et immunités énoncés aux articles II et III de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* »²²¹. Il résulte de cette disposition que la protection conférée aux fonctionnaires est bien moins étendue que celle résultant de la convention de Vienne de 1961²²².

²¹⁹ Executive Order n°11689 du 5 décembre 1972 ; Executive Order n°12651 du 9 septembre 1988.

²²⁰ R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 406 ; M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, pp. 805 – 806 ; A. M. SMOLINSKA, M. BOUTROS, F. LOZANORIOS et M. LUNCA, *op. cit.*, p.250.

²²¹ Art. 3 du décret concernant les privilèges et immunités des CE au Canada, adopté sur la base de la loi sur les missions étrangères et les organisations internationales de 1991, CRC, c. 1308, disponible sur le site de l'Institut canadien d'information juridique, [www.canlii.org].

²²² M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités des Communautés européennes », *op. cit.*, p. 557, note de bas de page n° 49.

Bien que l'immunité de juridiction dont bénéficient les délégations ne pose aucun problème en pratique, M. BENLOLO-CARABOT regrette néanmoins que l'accord-type ne règle pas le statut de la délégation elle-même, en tant qu'entité juridique²²³.

Auprès des organisations internationales, le statut accordé aux délégations de l'Union est assez complexe et parcellaire et il semble donc assez difficile de dégager une règle générale en la matière. En effet, les privilèges et immunités accordés au personnel d'une organisation ne sont pas reconnus par l'organisation elle-même mais par l'État de siège²²⁴. Il peut s'agir par exemple d'un accord conclu spécifiquement entre l'Union et l'État de siège ou d'un acte unilatéral de l'État du siège²²⁵.

Section 4 : La délégation de l'UE auprès des Nations Unies

L'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies (ci-après « l'ONU ») sont probablement les deux organisations internationales les plus connues sur la scène internationale, bien qu'elles soient totalement différentes. L'Union européenne est généralement considérée comme étant majoritairement supranationale, les États membres ayant transféré à l'Union l'exercice de certains droits souverains, tandis que l'ONU est une organisation internationale intergouvernementale qui instaure un cadre permettant la coopération entre les États membres. Voilà pourquoi il nous semble intéressant d'étudier l'interaction entre ces deux organisations, et plus particulièrement d'examiner le statut de l'UE auprès de l'ONU.

Si l'Union disposait déjà du statut d'observateur depuis 1974 et coordonnait l'action de ses États membres, l'affirmation d'une personnalité juridique propre par le traité de Lisbonne lui a permis d'acquérir le statut d'observateur privilégié, grâce à la résolution 65/276²²⁶. Ce statut de « super » observateur lui permet de présenter des positions communes, de présenter des

²²³ Voy. M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 799.

²²⁴ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 249.

²²⁵ E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 250.

²²⁶ N. ALOUPI, *op. cit.*, p. 750.

propositions et des amendements et de participer au débat général de l'Assemblée générale qui a lieu chaque année en septembre²²⁷. Néanmoins, ce statut ne lui accorde pas de droit de vote.

L'article 34 du TUE prévoit que les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et défendent les positions de l'Union. S'agissant plus particulièrement du Conseil de sécurité de l'ONU²²⁸, les États membres y siégeant doivent se concerter et informer les autres États membres de l'UE : c'est donc une obligation de « concertation » et non de « coordination », considérée comme moins exigeante, qui s'impose en vertu du principe *lex specialis derogat legi generali*²²⁹.

Des délégations de l'Union européenne auprès de l'ONU sont présentes dans trois villes : New York, Genève et Rome. À New-York, L'*executive Order* n°12651 du 9 septembre 1988 prévoit que la délégation auprès des Nations Unies bénéficie du même statut que les missions des observateurs permanents des États auprès de l'ONU²³⁰. Il en est de même en Suisse, qui a assimilé, dans une décision du Conseil fédéral du 14 juillet 1964, les délégations et les bureaux d'observateurs des organisations intergouvernementales aux missions permanentes, leur accordant de ce fait un statut défini par renvoi à la convention de Vienne de 1961²³¹. Enfin à Rome, il convient de se référer au Protocole sur les privilèges et immunités annexé au Traité de Lisbonne car l'État hôte, en l'occurrence l'Italie, est un État membre²³².

Chapitre 3 : Les missions et opérations extérieures

Depuis 2003 et à travers le lancement d'une trentaine d'opérations extérieures, l'Union est aujourd'hui un acteur central du maintien de la paix dans le monde²³³.

²²⁷ EEAS, « The EU at the UN », 12 octobre 2017, disponible sur https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/33807/eu-un_en.

²²⁸ Article 34, §2, alinéa 2,

²²⁹ A. HAMONIC, *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Collection droit de l'Union européenne – Thèses, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 156.

²³⁰ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 418, note de bas de page n°65.

²³¹ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 800.

²³² E. CUJO et E. HENNEQUET, *op. cit.*, p. 250.

²³³ G. GLUME, « Dix ans d'opérations PSDC : l'Union européenne et le non-choix stratégique », in *La sécurité internationale après Lisbonne: Nouvelles pratiques dans l'Union européenne* (sous la dir. de M. LIÉGEOIS et T.

Section 1 : La PSDC

L'idée d'une défense européenne commune remonte à la fin de la Seconde guerre mondiale et se concrétise pour la première fois par la création de l'Union occidentale. En 1954, l'Union occidentale se transforme en Union de l'Europe occidentale (UEO). L'UEO devient le cadre institutionnel des échanges en matière de sécurité et de défense européenne. En pleine guerre froide, son rôle est de favoriser la coopération, de renforcer l'identité européenne de défense et de montrer aux Etats-Unis la détermination européenne à réagir face à la menace soviétique. Avec la fin de la Guerre Froide, l'UEO change de rôle et définit en 1992 les « missions de Petersberg », c'est-à-dire les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion de crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix.

Après la crise des Balkans, traité de Maastricht institue la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et jette les fondations d'un début de politique de défense commune en indiquant que la « *politique étrangère et de sécurité commune de l'Union inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune* »²³⁴. Celle-ci fut formellement mise en place par le traité de Nice avec la création des plusieurs structures telles que le Comité politique et de sécurité ou le Comité militaire de l'Union européenne. Une nouvelle étape a également été atteinte lors de la signature des arrangements « Berlin plus », permettant que les structures, mécanismes et moyens de l'OTAN soient utilisés pour mener des missions relevant de la PESD.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la PESD devient officiellement la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et est placée sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant. Le traité instaure également une clause d'assistance mutuelle entre les États membres dans le cas où l'un d'entre eux serait l'objet d'une agression armée²³⁵. L'Union européenne ayant repris un bon nombre d'aspects de l'UEO, dont les missions dites

BALZACQ), Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017, p. 44. Pour plus de précisions quant aux missions en cours : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_fr

²³⁴ Article J.4 Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, *J.O.C.E.*, 7 février 1992, C 191 (nous soulignons).

²³⁵ Article 42, §7 TUE.

« de Petersberg », et l'introduction de la clause de défense mutuelle ont conduit à la dissolution effective de l'UEO en 2011.

L'objectif premier de la PSDC est d'assurer à l'Union une capacité opérationnelle, s'appuyant sur des moyens civils et militaires, mis à disposition de façon volontaire par les États membres, dans le cadre de missions et opérations conduites en dehors de l'Union. Ces missions ont pour but d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies²³⁶. Nous pouvons en déduire que l'ambition n'est pas seulement de sécuriser les frontières de l'Union mais bien d'œuvrer à l'élaboration d'une paix mondiale et durable²³⁷. Depuis 2003, l'envoi de missions constitue l'instrument principal utilisé par l'Union afin d'atteindre cet objectif. L'organisation et le rôle de ces missions et opérations feront l'objet de la prochaine section.

Section 2 : L'organisation et les fonctions des missions

La PSDC dote l'Union d'une capacité opérationnelle de déploiement de missions civiles et d'opérations militaires²³⁸. En 2003, les premières missions au titre de la PSDC furent officiellement lancées : une mission civile en Bosnie-Herzégovine et deux missions militaires en Macédoine et en République démocratique du Congo. Depuis, 34 opérations et missions ont été engagées, dont 16 sont actuellement en cours (10 civiles et 6 militaires)²³⁹. Il s'agit d'un instrument unique, permettant une action directe et rapide afin de gérer et de résoudre un conflit ou une crise²⁴⁰. Le but ultime est de protéger l'Union européenne et ses citoyens, même si cela reste difficile à faire comprendre à l'opinion publique, qui ne comprend pas toujours non plus pourquoi le maintien de la paix nécessite l'utilisation de moyens militaires²⁴¹.

²³⁶ Article 42, §1 TUE.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ STRATEGIC COMMUNICATION, « EU Missions and Operations - As part of the EU's Common Security and Defence Policy – Factsheet », dernière mise à jour le 3 mars 2018, disponible sur <https://eeas.europa.eu/headquarters/>.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ STRATEGIC COMMUNICATION, « EU Missions and Operations - As part of the EU's Common Security and Defence Policy – Factsheet », dernière mise à jour le 3 mars 2018, disponible sur <https://eeas.europa.eu/headquarters/>

²⁴¹ J. RAFLIK-GRENOUILLEAU, « L'Union européenne et les opérations de maintien de la paix », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°108, 2012, disponible sur <https://www.cairn.info/>.

L'article 43, §1 du TUE liste les différentes missions pour lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires : les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

Le lancement et la conduite d'une mission ou opération, civile ou militaire, de l'Union se déroulent en deux phases, selon une procédure de gestion de crise. Dans une première phase stratégique, la décision d'établir et de lancer une mission ou opération doit être prise avec l'accord de tous les États membres, par un vote à l'unanimité au sein du Conseil²⁴². Le Conseil adopte à cet égard une décision formelle d'établissement de la mission ou de l'opération, son mandat, le nom du commandant ou du chef de mission. Dans la deuxième phase, dite « phase opérationnelle », la planification de la mission est conduite par deux enceintes différentes en fonction de la nature de la mission (civile ou militaire)²⁴³.

Section 3 : Les immunités accordées aux missions

L'article 37 du TUE précise que l'Union a la capacité de conclure des accords avec des États tiers et des organisations internationales, dans les domaines relevant de la politique étrangère européenne. Ces accords sont conclus conformément à la procédure prévue à l'article 218, §3 du TFUE.

Avant 2005, l'Union et plus particulièrement le président du Conseil, négociait des accords avec chaque État d'accueil selon la procédure prévue à l'ex-article 24 du TUE²⁴⁴. Dans d'autres cas, certains accords existants négociés par un État membre ou par un État tiers étaient simplement

²⁴² Article 42, §4 TUE.

²⁴³ Pour plus de précisions à ce sujet : Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, « Procédure de gestion de crise », dernière mise à jour le 21 septembre 2017, disponible sur <https://ue.delegfrance.org/>.

²⁴⁴ A. SARI, « Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice », *E.J.I.L.*, 2008, vol. 19 No. 1, pp. 72 à 73.

étendus afin de couvrir les missions de l'Union européenne²⁴⁵. Ces accords étaient souvent rédigés en des termes très proches et accordaient aux missions, tout comme pour les délégations, un statut de missions diplomatique et pour le personnel, les privilèges et immunités conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques²⁴⁶.

En mai et juillet 2005, le Conseil de l'Union européenne a adopté deux modèles d'accords servant de base de négociation pour l'établissement de toutes les futures missions et opérations de l'Union européenne²⁴⁷. Il a été décidé d'adopter deux modèles distincts: SOFA, pour les opérations militaires, et SOMA, en ce qui concerne les missions civiles. Les SOFA (Status of forces agreements) et SOMA (Status of mission agreements) sont des traités bilatéraux et multilatéraux qui définissent le statut des forces militaires et du personnel civil déployés par un ou plusieurs États ou par une organisation internationale sur le territoire d'un État tiers, avec le consentement de celui-ci²⁴⁸. L'ex-article 24 du TUE requérait deux décisions successives du Conseil, l'une autorisant à la Présidence d'ouvrir les négociations et l'autre pour approuver le texte final, ce qui alourdissait considérablement la procédure²⁴⁹. Aujourd'hui, les modèles SOFA et SOMA sont considérés comme des mandats permanents de négociation, permettant à la Présidence de les utiliser comme base de négociation sans avoir besoin d'obtenir à chaque fois un nouveau mandat de la part du Conseil, rendant la procédure de conclusion d'un accord beaucoup plus efficace²⁵⁰.

Le Conseil a refusé tout accès public à ces modèles d'accords mais il est néanmoins possible d'obtenir le texte de ces accords qui, une fois conclus, sont publiés au Journal Officiel de l'Union européenne. Deux accords nous serviront de base dans les développements subséquents : l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine de 2014 (EUAM Ukraine)²⁵¹ afin d'illustrer les

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 67 et 73.

²⁴⁶ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 798 ; S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 419.

²⁴⁷ A. SARI, *op. cit.*, p. 67.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 68.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 83.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 85.

²⁵¹ Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif au statut de la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), *J.O.U.E.* n° L 334, 21 novembre 2014, pp. 3 à 9 (ci-après « Accord EUAM Ukraine »)

SOMA et l'accord entre l'Union européenne et la République du Mali de 2013 (EUTM Mali) pour les SOFA²⁵².

Dans ces accords, le statut de la mission elle-même est détaillé avant d'aborder les privilèges et immunités accordés par l'État hôte aux membres du personnel de la mission. Le personnel des missions jouit « *de l'immunité de juridiction pénale de l'État hôte en toutes circonstances* »²⁵³. Néanmoins, les autorités compétentes de l'État contributeur ont toujours la possibilité d'exercer sur le territoire de l'État hôte tous les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire prévus dans leur législation nationale sur tout membre de personnel de la mission soumis à cette législation²⁵⁴. Le personnel bénéficie également d'une « *immunité de la juridiction civile et administrative en ce qui concerne les paroles, les écrits ainsi que tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles* »²⁵⁵. De plus, une procédure est également prévue, la même que celle prévue dans le modèle SOFA des Nations Unies, afin de déterminer si l'acte en question a été accompli dans l'exercice des fonctions ou non²⁵⁶. Ils ne peuvent non plus être arrêtés ou détenus et ils ne sont pas obligés de témoigner²⁵⁷. Ces immunités peuvent néanmoins être levées, notamment dans le cas où la Cour pénale internationale cherche à exercer sa compétence à l'égard d'une personne présumée pénalement responsable d'un crime relevant de sa compétence, l'institution concernée s'engageant alors à coopérer pleinement avec la Cour²⁵⁸.

L'immunité d'exécution est également garantie : tant les biens de la mission que ceux du personnel, à condition qu'ils soient nécessaires à l'exécution de leurs fonctions officielles, ne peuvent être saisis²⁵⁹.

²⁵² Accord entre l'Union européenne et la République du Mali relatif au statut, en République du Mali, de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), *J.O.U.E.* n° L 106, 16 avril 2013, pp. 2 à 6 (ci-après « Accord EUTM Mali »).

²⁵³ Art. 6(3) Accord EUTM Mali ; Art. 6(3), EUAM Ukraine.

²⁵⁴ Art. 8 Accord EUTM Mali ; Art. 8 Accord EUAM Ukraine ; M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 806.

²⁵⁵ Art. 6(4) Accord EUTM Mali ; Art. 6(4) Accord EUAM Ukraine.

²⁵⁶ Art. 6(4), alinéa 2 Accord EUTM Mali ; Art. 6(4) Accord EUAM Ukraine ; A. SARI, *op. cit.*, p. 92.

²⁵⁷ Art. 6(1) et (5) Accord EUTM Mali ; Art. 6(1) et (5) Accord EUAM Ukraine.

²⁵⁸ Art. 12 de l'accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 28 avril 2006, L 115, p. 51 ; M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 807.

²⁵⁹ Art. 5 (1) et (3) et 6(6) Accord EUTM Mali ; Art. 5 (1) et (2) et 6(6) Accord EUAM Ukraine.

Dans certains cas, notamment ceux des missions visant à établir des dispositifs de police dans les États tiers, les accords prévoient une protection bien plus large²⁶⁰ en disposant que la mission « bénéficie d'un statut équivalent au statut reconnu à une mission diplomatique par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 »²⁶¹ et que les membres du personnel « jouissent de tous les privilèges et immunités équivalents à ceux accordés aux agents diplomatiques au titre de la Convention de Vienne [...] pendant leur missions, et, ultérieurement, pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leur mission »²⁶².

Bien qu'aujourd'hui ces accords ne renvoient plus expressément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ils contiennent néanmoins les mêmes privilèges et immunités ainsi que tout une série des privilèges additionnels²⁶³. Ces accords octroient des privilèges et immunités bien plus larges que ce qui est généralement accordé aux missions de maintien de la paix travaillant dans des conditions similaires. Par exemple, en ce qui concerne celles de l'ONU, le modèle SOFA prévoit un statut diplomatique pour le personnel de haut rang, mais les autres membres du personnel ne bénéficient que d'immunités liées exclusivement à l'exercice de leurs fonctions²⁶⁴. Bien que les privilèges et immunités accordées aux missions de la paix soit généralement considéré comme la contrepartie nécessaire à l'engagement de contingents²⁶⁵, certains auteurs soulignent également pour justifier ce statut aussi large, que l'Union aurait bénéficié de l'inexpérience dans le domaine de la négociation de certains États tiers²⁶⁶.

²⁶⁰ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 806.

²⁶¹ Art. 5(1) de l'Accord entre l'Union européenne et la République démocratique de Congo relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne en République démocratique du Congo (EUPOL « Kinshasa »), *J.O.U.E.* n° L 256, 1^{er} octobre 2005, p. 60 (ci-après « Accord EUPOL « Kinshasa »»). Voir également l'art. 4(1) de l'Accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine relatif aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, *J.O.U.E.* n° L 293, 29 octobre 2002, p. 3 (ci-après « Accord MPUE ») qui dispose que la mission « bénéficie d'un statut équivalent au statut de mission diplomatique ».

²⁶² Art. 6(1) Accord EUPOL « Kinshasa », Art. 4(3) Accord MPUE.

²⁶³ A. SARI, *op cit.*, pp. 98 à 99.

²⁶⁴ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, pp. 420 à 421, note de bas de page n°79.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 420.

²⁶⁶ P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 200 ; R. A. Wessel, *op. cit.*, p. 418.

Chapitre 4 : Les immunités de l'Union européenne

Section 1 : Sources

Les accords d'établissement d'une délégation européenne ne contiennent pas de disposition expresse quant aux immunités accordées à l'Union elle-même en tant qu'organisation, sur le territoire de l'État où est implantée la délégation. Au contraire, depuis 2005, les SOMA et SOFA comprennent tous une disposition prévoyant que l'opération développée par l'UE « *ainsi que les biens et les ressources dont elle dispose, où qu'il se trouvent et quels qu'en soient les détenteurs, jouissent de l'immunité de juridiction* »²⁶⁷. Le statut accordé à l'Union mérite d'être précisé, pour les cas où, bien que rares, l'Union agirait par l'intermédiaire de sa délégation ou en dehors des missions conférées aux délégations²⁶⁸. La question présente également intéressante d'un point de vue purement théorique.

Dans certains, une telle immunité est consacrée par la législation nationale. C'est par exemple le cas du Canada qui accorde à l'Union « *dans la mesure où cela peut être nécessaire à l'exercice de ses fonctions, les privilèges et immunités énoncés aux articles II et III de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* »²⁶⁹. L'Union jouit donc au Canada, sur une base conventionnelle tout à fait explicite, de l'immunité fonctionnelle de juridiction²⁷⁰. C'est également le cas aux États-Unis et en Suisse²⁷¹.

²⁶⁷ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 422 ; Voir à titre d'exemple : Art. 3(3) de l'Accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, *J.O.U.E.* n° L 310, 21 novembre 2008, p. 33 ; Art. 5(3) Accord EUAM Ukraine ; Art. 5(3) de l'Accord entre l'Union européenne et la République d'Ouganda relatif au statut de la mission placée sous la direction de l'Union européenne en Ouganda, *J.O.U.E.* n° L 221, 24 août 2010, p. 3, bien que celui-ci diffère légèrement puisqu'il dispose que « *l'EUTM Somalia ainsi que les biens et les ressources dont elle dispose et qui font l'objet d'une autorisation en bonne et due forme de l'EUTM Somalia, où qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction* ».

²⁶⁸ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 808.

²⁶⁹ Article 3 du décret concernant les privilèges et immunités des CE au Canada, adopté sur le fondement de la loi de 1991 sur les missions étrangères des organisations internationales.

²⁷⁰ BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 799.

²⁷¹ Pour plus de précisions, voy. M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 799-800.

Néanmoins, en l'absence de toute disposition légale ou conventionnelle attribuant explicitement des immunités à l'Union européenne dans les États tiers, c'est la question de l'existence en droit international d'une règle coutumière relative aux immunités des organisations internationales qui resurgit. Bien que la doctrine majoritaire²⁷² refuse d'affirmer l'existence d'une telle règle coutumière au profit des organisations internationales, cela fait toujours l'objet de vifs débats doctrinaux. Rappelons que pour pouvoir affirmer l'existence d'une règle coutumière, deux éléments doivent être réunis : l'existence d'une pratique générale répétée et acceptée comme étant le droit²⁷³. La prolifération des organisations internationales remonte seulement à la moitié du 20^e siècle, voilà pourquoi de nombreux auteurs²⁷⁴ estiment aujourd'hui que la pratique est trop récente et concluent donc à l'absence de pratique commune de longue date²⁷⁵. Bien que l'élément temporel puisse être apprécié de manière souple, le régime de ces immunités diffère d'un accord à l'autre selon la nature des organisations (universelles, régionales, financières, etc.), de sorte que la condition de « généralité » ferait également défaut²⁷⁶.

Au sein de la jurisprudence, la question fait également débat. La Cour de cassation belge a affirmé très clairement qu'« *il n'existe pas de principe général du droit international public [...] qui consacre l'immunité de juridiction des organisations internationales à l'égard des États qui les ont créées ou reconnues* »²⁷⁷. La Cour d'appel de Paris a également statué en ce sens et a précisé que « *la preuve d'une coutume internationale qui ferait exception au principe de la relativité des traités n'est nullement rapportée* »²⁷⁸. Néanmoins, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que « *le fait pour les États d'accorder généralement l'immunité aux organisations constitue une pratique de longue date* » et que « *l'importance de cette pratique se trouve renforcée par la tendance à l'élargissement et à l'intensification de la coopération internationale qui se manifeste dans tous les domaines de la société*

²⁷² Voy. références citées par S. EL SAWAH, « Chapitre 3 - Les immunités des organisations internationales » in *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 214 (note de bas de page n° 660) ; J. VANDERSCHUREN, *op.cit.*, p. 146 (note de bas de page n°10).

²⁷³ Article 38 du Statut de la Cour internationale de justice.

²⁷⁴ Voir note de bas de page n° 273.

²⁷⁵ S. EL SAWAH, *op. cit.*, pp. 214 à 221.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 214.

²⁷⁷ Cass., 12 mars 2001, Ligue des États arabes, *R.C.J.B.*, 2002, pp. 377-399.

²⁷⁸ Paris, 13 janvier 1993, *JDI*, 1993, p. 353.

contemporaine »²⁷⁹. De même, la jurisprudence italienne déduit de la possession de la personnalité juridique internationale, qu'une organisation internationale bénéficie de plein droit des privilèges et immunités²⁸⁰.

La Commission estime aussi qu'il existe un principe de droit international coutumier fondant l'immunité de juridiction dont jouirait l'Union devant les juridictions des États tiers²⁸¹. En effet, dans sa contribution à la base de données sur les immunités réalisée par le Comité des conseillers du droit international public du Conseil de l'Europe, la Commission a affirmé que l'immunité de juridiction de l'Union peut toujours être invoquée devant les juridictions locales au motif que :

*« the Union is an international organisation benefiting in non-EU countries from the general rule of international law regarding the jurisdictional immunity of international organisations. This means that unless the Union has expressly waived its immunity, it should be exempted from the local jurisdiction of municipal, judicial or administrative authorities and therefore should not be subject to suits, claims or enforcement proceedings in these domestic forums. »*²⁸²

Il semble ainsi difficile de dégager une conclusion en faveur ou contre l'existence d'une telle règle coutumière au profit des organisations internationales tant la doctrine et la jurisprudence sont divisées sur la question. Dans ce cadre incertain, la position adoptée par la Commission a été qualifiée d'à tout « *le moins téméraire* »²⁸³. Le débat reste donc ouvert mais cela n'a que peu d'incidence en pratique. En effet, comme l'a souligné la Commission « *there is no indication that there is a single instance in which a non-EU court has denied the jurisdictional immunity of European Union (or its predecessor, the European Community) from legal process* »²⁸⁴. Il semblerait donc que le statut de l'Union dans l'État tiers ne soit pas particulièrement

²⁷⁹ Cour eur. D.H., arrêt Waite et Kennedy c. Allemagne du 18 février 1999, §63 ; Cour eur. D.H., arrêt Beer et Reagan c. Allemagne du 18 février 1999, §53.

²⁸⁰ A. CASSESE, « L'immunité de juridiction civile des organisations internationales dans la jurisprudence italienne » *A.F.D.I.*, volume 30, 1984. pp. 556-566.

²⁸¹ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 423.

²⁸² Contribution de l'Union européenne, mars 2010, p. 1, disponible sur www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/state_immunities/EU%20Immunities.pdf

²⁸³ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op. cit.*, p. 801.

²⁸⁴ Contribution de l'Union européenne, mars 2010, *op. cit.*, p. 2.

problématique et que l'organisation jouisse sans aucune incertitude de l'immunité de juridiction²⁸⁵.

Section 2 : Immunité de juridiction

Comme nous l'avons expliqué précédemment, il est assez difficile de tirer une conclusion quant aux immunités dont bénéficie l'Union européenne sur le territoire des États tiers tant les accords d'établissements sont incertains sur ce point et la pratique très rare. En effet, bien que les litiges susceptibles d'impliquer l'Union puissent potentiellement être nombreux, le contentieux est assez exceptionnel²⁸⁶. M. BENLOLO-CARABOT avance plusieurs raisons à cet état de fait : dans le cas des actes PESC, le règlement des différends n'est pas juridictionnel mais entièrement diplomatique et même dans les cas où le recours au juge est possible, il est possible que celui-ci ne se prononce pas expressément sur la question des immunités.

Il apparaît pourtant que l'Union bénéficie d'une immunité de juridiction très étendue²⁸⁷. En effet, contrairement aux États dont l'immunité de juridiction est relative, celle de l'organisation internationale peut être opposée quelles que soient l'origine et la nature du litige²⁸⁸. Cela a été confirmé, concernant spécifiquement le cas de l'Union européenne par un arrêt de la Cour de Jérusalem de juin 2009²⁸⁹. Il s'agissait d'une action civile dirigée contre la Commission européenne à la suite d'un appel d'offre pour la fourniture de camions, de tracteurs et d'équipements d'élimination des déchets dans une zone de l'Autorité palestinienne. Les demandeurs argumentaient qu'au vu du caractère commercial du litige, les Communautés ne pouvaient se prévaloir de leur immunité. Leur argumentation repose sur une simple transposition du régime appliqué aux États : ceux-ci ne peuvent se prévaloir de leur immunité que pour les actes de puissance publique et non pour les actes de gestion. Cependant, cette

²⁸⁵ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 801.

²⁸⁶ Voir à cet égard le résultat des contacts pris auprès d'une trentaine de délégations de l'UE par M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 801-802.

²⁸⁷ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 808.

²⁸⁸ *Infra*, Introduction.

²⁸⁹ H. CARMON, « A Jerusalem Court Ruling: The European Commission is Immune to a Commercial Lawsuit », 5 mars 2009, *Diplomatic/Consular Law and Sovereign Immunity in Israel and Worldwide*, Carmon and Carmon. *Globalaw Law offices*, disponible sur <http://diplomatielaw.com/blog/?p=100>.

argumentation fut rejetée par la Cour. Celle-ci commence par rappeler que la Commission ne peut être poursuivie devant une juridiction israélienne, du fait qu'elle est « une organisation internationale » au sens du droit israélien, et plus particulièrement d'un décret de 1992 du ministre des affaires étrangères²⁹⁰. Rappelons néanmoins que l'immunité de juridiction accordée aux organisations internationales est fonctionnelle et n'est justifiée que si elle permet à l'organisation d'effectuer les fonctions qui lui sont dévolues. À ce sujet, la juridiction israélienne a estimé que:

« we should remember that the petitioner [the European Commission] is not a sovereign state but an international organization with certain goals. Publishing the tender and the performance of the works constitute expression and materialization of these goals. Therefore, the acts of the petitioner must be regarded as being within the public-governmental authority of the petitioner, and therefore it is entitled to immunity. »

H. CARMON, l'avocat de la Commission européenne dans cette affaire, en déduit que la Cour de Jérusalem « *follows customary international law, which grants almost absolute immunity to recognized organizations such as the Red Cross, the European Commission or the United Nations, even in commercial matters* ».

Pratiquement, dans les cas où l'immunité de juridiction de l'Union nécessite d'être invoquée devant une juridiction nationale étrangère, la Commission européenne va, *via* la délégation européenne présente sur place, informer, au moyen d'une Note Verbale adressée au Ministre des affaires étrangères du pays tiers concerné, qu'elle souhaite invoquer son immunité de juridiction. Dans cette Note Verbale, la délégation va également demander au département des affaires étrangères de prendre les mesures nécessaires afin de confirmer auprès des juridictions nationales qu'une telle immunité a été invoquée²⁹¹. Cela ne pose pas de problème en pratique, car comme mentionné précédemment, il n'existe pas un seul cas dans lequel une juridiction étrangère aurait refusé d'accorder l'immunité de juridiction de l'Union européenne.

Section 3 : Immunité d'exécution

²⁹⁰ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 802.

²⁹¹ Contribution de l'Union européenne, mars 2010, p. 1, disponible sur www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/state-immunities/EU%20Immunities.pdf.

Bien que l'immunité d'exécution soit affirmée à l'article 1^{er} du Protocole n°7, l'Union ne peut revendiquer le bénéfice des immunités qu'elle tire du Traité conclu par ses États membres à l'égard d'un État tiers en vertu du principe de l'effet relatif des traités²⁹². Le problème est par conséquent le même que pour l'immunité de juridiction : il convient de déterminer si une organisation internationale bénéficie d'une immunité d'exécution dans un État non membre en vertu du droit international coutumier, ce qui comme nous l'avons vu précédemment, est loin de faire l'unanimité.

La seule possibilité pour que l'organisation puisse invoquer une quelconque immunité devant une autorité d'un État tiers résiderait en l'attribution de ces immunités aux organisations par une loi nationale²⁹³. Par exemple, le Canada, comme nous l'avons mentionné précédemment, reconnaît à l'Union européenne les privilèges et immunités énoncés aux articles II et III de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. L'article II, section 3 reconnaît que les biens et avoirs de l'organisation, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de toute forme de contrainte exécutive.

Chapitre 5 : Droit d'accès au juge

Le droit au procès équitable est un droit fondamental commun à tous les hommes qui s'impose à tous les États et aux organisations internationales et pas seulement aux États parties à la CEDH²⁹⁴. En dehors des frontières du Conseil de l'Europe, l'article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme consacre le droit au juge. Cependant, la DUDH n'a pas de valeur juridique contraignante mais conserve tout de même une valeur juridique et morale et est source d'inspiration d'autres instruments internationaux²⁹⁵. En effet, l'article 14 §1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre droit d'accès aux tribunaux de toute

²⁹² C. CHENEVIÈRE et C. VERDURE, *op. cit.*, p. 258.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ S. EL SAWAH, « Section 2 - Le droit d'accès au juge, un droit fondamental selon le droit international » in *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2011, p. 67.

²⁹⁵ *Ibid.*

personne qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale ou dont les droits et obligations de caractère civil sont contestés. Le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit à l'égalité devant ces derniers est loin d'être limité aux citoyens des États parties, mais doit être accordé aussi à tout individu qui se trouverait sur le territoire d'un État partie ou relèverait de sa juridiction²⁹⁶.

Dans le cadre des relations externes de l'Union européenne, la Commission affirme que le droit d'accès à un tribunal, déclinaison du droit à un procès équitable, est très bien protégé et souligne que « *the European Union's legal system provides alternative remedies to which parties that have claims against it, can have recourse. These alternative remedies are available irrespective of the nationality of the party concerned and irrespective of where the challenged Union activity took place* »²⁹⁷. Toute personne privée a la possibilité d'engager la responsabilité contractuelle de l'Union sur base de l'article 340, §1 du TFUE mais également sa responsabilité extracontractuelle sur la base du deuxième paragraphe de ce dernier article. De plus, sur base des articles 263 et 265 du TFUE, les particuliers ont également, sous certaines conditions, de saisir la CJUE afin de contester la légalité des actes adoptés par les institutions de l'UE. Par exemple, en droit de la concurrence, des sociétés américaines telles que Microsoft et IBM ont déjà intenté des actions contre la Commission²⁹⁸. Parfois, certaines affaires ne sont pas portées à l'attention de la Cour par une action directe mais arrivent à Luxembourg via une question préjudicielle posée dans le cadre d'un litige devant une juridiction nationale d'un État membre²⁹⁹. Il est en effet assez fréquent que des entreprises étrangères soient confrontées à de la législation européenne dans le cadre de relations commerciales avec un État membre .

Néanmoins et comme le soulignent S. BARBIER et M. CUQ, « *le droit au juge peut s'avérer plus limité que l'affirmation de la Commission ne le laisse penser* »³⁰⁰. En effet, dans les trois types

²⁹⁶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, « Observation générale n° 32 : Article 14. Droit à l'égalité les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable », 23 août 2007.

²⁹⁷ Contribution de l'UE à la base de données élaborée par le CAHDI, mars 2010, *op. cit.*, p. 2.

²⁹⁸ C.J.C.E., 11 novembre 1981, aff. 60/81, *International Business Machines Corporation/Commission, Rec.*, pp. 2639 à 2656 ; Arrêt du Tribunal de première instance (grande chambre) Microsoft / Commission, T-201/04, EU:T:2007:289 ; R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 415.

²⁹⁹ R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 415 : voir par exemple C.J.U.E., 21 décembre 2011, aff. C-366/10, *Air Transport Association of America e.a., Rec.*, p. I-13755.

³⁰⁰ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 425.

de recours (contrôle de la légalité, responsabilité contractuelle et extracontractuelle) mettant en cause l'Union européenne, plusieurs obstacles existent.

Concernant le contentieux de la légalité, une première limite importante apparaît : l'article 275 du TFUE énonce que la CJUE n'est pas compétente pour les actes pris sur le fondement des dispositions relatives à la PESC. La Cour n'est compétente que pour se prononcer sur la légalité des décisions adoptées par le Conseil prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales³⁰¹. Pourtant, les actes adoptés sur base de la PESC constituent un fondement juridique important pour l'octroi de certaines immunités à l'UE³⁰². Les accords d'établissement d'une délégation, adoptés sur base de la Décision SEAE, adoptée elle-même sur base de l'article 27, §3 du TUE ainsi que les accords instituant une opération de maintien de la paix conclus sur base de l'article 37 du TUE, trouvent leur fondement dans le deuxième chapitre du titre V intitulé « *dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune* » et ne peuvent dès lors être attaqués en illégalité.

Dans le cadre du recours en responsabilité, l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'Union est déjà, de manière générale, considérée comme problématique. Par exemple, lorsque le dommage a été causé par un agent, le dommage est seulement imputable à l'Union s'il a été commis par l'agent dans l'exercice de ses fonctions, ce critère étant apprécié de manière très stricte par la Cour³⁰³. Plus particulièrement, dans le cas d'une responsabilité partagée entre l'Union et ses États membres, la victime peut se retrouver dans une situation où elle ne peut faire valoir efficacement son droit à réparation ni devant le juge européen ni devant le juge national car seul le juge européen peut constater l'engagement de la responsabilité de la l'Union et seul le juge national peut constater l'engagement de la responsabilité de l'État membre³⁰⁴.

La reconnaissance d'une responsabilité contractuelle peut également s'avérer compliquée en pratique et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'engagement de cette responsabilité suppose que le contrat ait été conclu formellement par l'Union ou pour son compte. Par

³⁰¹ Article 275, alinéa 2, TFUE.

³⁰² M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 816.

³⁰³ C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., Paris, LexisNexis, 2016, pp. 743 à 744.

³⁰⁴ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, 3^{ème} éd., Paris, PUF, 2001, p. 593.

conséquent, la mise en cause de la responsabilité contractuelle de l'Union est en principe exclue lors de l'exécution de contrats de marchés publics conclus par un État tiers mais financés par fonds européens³⁰⁵. L'Union intervient ici uniquement afin de constater si « *les conditions du financement communautaire sont ou non réunies* »³⁰⁶ et reste tierce au contrat. Dans ce cadre, deux options restent néanmoins ouvertes au cocontractant : engager la responsabilité contractuelle de l'État tiers ou la responsabilité extracontractuelle de l'Union³⁰⁷. Le requérant devra alors, en plus des conditions traditionnelles que sont l'existence d'un dommage, un comportement illégal et un lien de causalité, prouver un préjudice distinct de celui pour lequel il aura éventuellement obtenu réparation du tribunal arbitral statuant sur le contentieux contractuel avec l'État tiers³⁰⁸. Deuxièmement, en l'absence d'une clause compromissoire attribuant compétence à la CJUE ou à un tribunal arbitral, le cocontractant pourrait se retrouver privé de tout recours si le juge de l'État tiers se déclarait incompetent, reconnaissant l'immunité de juridiction de l'Union³⁰⁹.

De plus, en ce qui concerne les missions et opérations civiles ou militaires, les SOFA et SOMA prévoient un dispositif d'indemnisation très restrictif en cas de dommage³¹⁰. Premièrement, ces accords excluent toute responsabilité de la mission et de son personnel en cas de dommages causés aux biens, civils ou publics, découlant des impératifs opérationnels ou d'activités liées à des troubles civils ou à la protection de la mission elle-même³¹¹. Ensuite, en ce qui concerne les autres dommages et plus particulièrement en cas de décès ou de blessure d'une personne, ces accords font intervenir, à défaut de règlement amiable, une commission d'indemnisation et en cas d'échec de cette commission, lorsque la demande porte sur un montant supérieur à 40 000

³⁰⁵ F. MARIATTE et R. MUNOZ, *Contentieux de l'Union européenne/2* (sous la dir. de D. SIMON), Collection Lamy Axe Droit, Reuil-Malmaison, Lamy, 2011, p. 209 ; M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 816 ; T.P.I.C.E., 25 juin 1997, aff. T-7/96, *Perillo*, *Rec.*, p. II-1063.

³⁰⁶ C.J.C.E., 10 juillet 1984, *STS Consorzio per sistemi di telecomunicazione via satellite SpA / Commission*, aff. 126/83, *Rec.*, p. 2779, point 16.

³⁰⁷ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 423.

³⁰⁸ M. BENLOLO-CARABOT, « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *op cit.*, p. 816.

³⁰⁹ S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 423.

³¹⁰ I. PINGEL, « Les immunités de l'Union européenne », *Immunities in the age of global constitutionalism* (sous la dir. de A. PETERS, E. LAGRANGE, S. DETER et C. TOMUSCHAT), Leiden, Brill Nijhoff, 2015, p. 308.

³¹¹ Art. 15 (1) Accord EUTM Mali, *op. cit.* ; Art. 15(1) Accord EUAM Ukraine.

euros, un tribunal *ad hoc* intervient³¹². Quant aux demandes inférieures à cette somme, il est seulement prévu un règlement par voie diplomatique entre l'État hôte et des représentants de l'UE³¹³.

Les difficultés d'accès au juge semblent plus fortes lorsque sont en jeu les immunités de l'Union dans les États tiers que dans les États membres. Cela représente bien la profonde « *dualité du droit européen selon qu'il se développe à l'intérieur de l'organisation ou se projette à l'extérieur de celle-ci* »³¹⁴. Le fait que les droits des citoyens ne soient pas protégés de même manière lorsque sont en cause les immunités internes ou externes est tout à fait regrettable car comme le fait remarquer I. PINGEL, « *le caractère fondamental du droit au juge ne devrait pas connaître de frontière* »³¹⁵.

³¹² Art. 15 (2), (3) et (4), b) Accord EUTM Mali ; Art. 15 (2), (3) et (4) Accord EUAM Ukraine ; S. BARBIER et M. CUQ, *op. cit.*, p. 424.

³¹³ Art. 15 (4) Accord EUTM Mali ; Art. 15 (4) Accord EUAM Ukraine.

³¹⁴ M. FORTEAU, « La contribution de l'Union européenne au développement du droit international en général. Les limites du particularisme ? », *JDI*, 2010, p. 893.

³¹⁵ I. PINGEL, *op. cit.*, p. 309.

Conclusion

Si la question des privilèges et immunités accordés aux organisations internationales est un sujet classique de droit international public, tel n'est pas, le cas de ceux octroyés à l'Union européenne, dont l'étendue fait l'objet de peu d'attention au niveau académique. L'Union se distingue également des autres organisations internationales par la spécificité du régime immunitaire qui lui est octroyé, tant au niveau de ses États membres que des États tiers.

Au sein de ses États membres, nous avons pu remarquer que la pratique immunitaire différait bien de ce que le droit primaire pouvait laisser penser au premier regard. En effet, bien que l'article 274 du TFUE proclame que la compétence des juridictions nationales soit de droit, la répartition des compétences entre la CJUE et les juridictions nationales mène à ce que peu de litiges mettant en cause l'Union européenne soient portés à la connaissance des juridictions nationales. Les traités constitutifs permettent à la Cour de Luxembourg de connaître de presque la totalité des litiges, et de surcroît les plus fréquents, mettant en cause l'Union européenne. Le contentieux de la légalité, la mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de l'Union et de sa responsabilité contractuelle, lorsque le contrat contient une clause compromissoire, relèvent de la compétence de la CJUE. Il ne reste plus qu'au juge national la matière contractuelle, à la condition qu'aucune clause compromissoire n'ait été insérée dans le contrat. Le faible nombre de litiges pouvant potentiellement être portés à l'attention des juridictions nationales explique pourquoi le législateur européen n'a pas estimé utile de doter l'Union d'une immunité de juridiction.

Quant à l'immunité d'exécution, l'article 1^{er} du Protocole n°7 prévoit que les biens de l'Union européenne peuvent être saisis à condition que la CJUE donne son autorisation. La Cour s'est d'ailleurs prononcée à maintes reprises sur l'étendue qu'elle souhaitait donner à ce contrôle. Après avoir opté pour une position assez stricte, la Cour a affirmé qu'elle ne procéderait à un tel contrôle qu'en cas d'opposition ou de silence de l'institution concernée. Ce contrôle se limite à examiner si la mesure de contrainte est susceptible d'apporter des entraves au bon fonctionnement et à l'indépendance de l'Union. En d'autres mots, lorsque l'institution consent expressément à ce qu'une mesure de contrainte soit exécutée sur ses biens, le créancier peut procéder à une telle mesure sans qu'elle ne doive être approuvée par la Cour de Luxembourg. Nous voyons donc que

toute mesure de contrainte sur les biens de l'Union européenne ne fait pas nécessairement l'objet d'une autorisation de la Cour, contrairement à ce que le texte du Protocole laisse penser.

Qu'il s'agisse de l'immunité de juridiction ou de l'immunité d'exécution, nous avons pu observer que la Cour de justice de l'Union européenne se retrouvait au cœur du système. Dans le premier cas, c'est à la Cour qu'il reviendra de juger de la plupart des litiges mettant en cause l'Union européenne. Dans le second cas, hormis lorsque l'institution consent à une mesure d'exécution sur ses biens, celle-ci doit faire l'objet d'une autorisation de la Cour. Le fait que la Cour bénéficie de compétences aussi larges et d'un système judiciaire aussi complet représente un cas unique. En effet, les organisations internationales manquent généralement de voies de recours efficaces pour les particuliers.

Les immunités de l'Union européenne auprès des États tiers relèvent d'une toute autre logique. En l'absence de disposition dans les Traités et dans les Protocoles qui y sont annexés, ses immunités lui sont principalement reconnues par voie conventionnelle. L'Union agit principalement sur la scène internationale par l'établissement de délégations et par l'envoi de missions civiles et militaires dans les États tiers.

L'établissement de délégations de l'Union européenne sur des territoires extérieurs remonte à sa création (bien qu'il s'agissait alors textuellement de délégations « de la Commission ») et a toujours été accompagné de la conclusion d'un accord déterminant l'étendue des privilèges et immunités accordés à ces délégations. Depuis le traité de Lisbonne, le haut représentant a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que soient accordés aux délégations, aux membres de leur personnel et à leurs biens des privilèges et immunités équivalents à ceux visés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961. Ces accords sont aujourd'hui rédigés en des termes similaires, selon une clause-type et renvoient systématiquement à la Convention de Vienne susmentionnée. L'envoi de missions et opérations, civiles et militaires, est quant à lui plus récent et leur statut fait l'objet d'un fondement juridique clair dans le droit primaire. Depuis 2005, deux modèles d'accords, servant de base de négociation pour l'établissement de missions et opérations, ont été adoptés. Il s'agit des SOFA (Status of forces agreement) pour les opérations militaires et des SOMA (Status of mission agreements) en ce qui concerne les missions civiles. Bien que ces accords ne renvoient pas textuellement à la Convention

de Vienne sur les relations diplomatiques, des privilèges et immunités équivalents sont accordés aux missions. Le statut des délégations et celui des missions sont presque similaires et en tous cas très protecteurs des intérêts de l'Union et du personnel déployé dans les États tiers.

Le statut de l'Union européenne elle-même, en tant qu'organisation internationale, a également attiré notre attention. Bien que les SOMA et SOFA ainsi que certaines législations nationales comportent des dispositions sur les immunités accordées à l'Union, cela reste assez exceptionnel. Par conséquent, en l'absence de toute disposition légale ou conventionnelle attribuant explicitement des immunités à l'Union européenne dans les États tiers, il convient de s'interroger sur l'existence d'une règle coutumière octroyant des immunités aux organisations internationales. Nous avons pu observer que, tant la doctrine que la jurisprudence, sont divisées à ce sujet. S'il semble ainsi difficile de dégager une conclusion, nous pouvons malgré tout souligner que la Commission n'a recensé aucun cas où un juge national aurait refusé de reconnaître l'immunité de l'Union européenne, bien que le juge n'en soit nullement tenu.

Les immunités de juridiction et d'exécution d'une organisation internationale peuvent cependant entrer en conflit avec « le droit d'accès à un juge », consacré dans plusieurs instruments internationaux. De telles immunités n'apparaissent acceptables que si l'organisation met en place des voies de recours alternatives permettant aux particuliers de faire valoir leurs droits. La Cour de Justice de l'Union européenne tient ici à nouveau une place centrale. Au sein de ses États membres, l'Union n'est pas dotée d'une immunité de juridiction, ce qui ne crée donc pas de tension avec le droit d'accès au juge, mais tel n'est pas le cas de l'immunité d'exécution. Même si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas encore prononcée sur cette question, plusieurs juridictions nationales utilisent aujourd'hui le critère de l'existence « d'une voie de recours alternative », traditionnellement développé par la Cour de Strasbourg au sujet de l'immunité de juridiction, afin de déterminer si la reconnaissance de l'immunité d'exécution au profit d'une organisation internationale porte atteinte à l'article 6, §1^{er} de la CEDH. Nous avons pu observer que la Cour de Cassation belge se montrait particulièrement exigeante à cet égard. Auprès des États tiers, l'Union possède de solides immunités, ce qui peut poser des problèmes juridiques potentiellement importants. Si, la Cour de Luxembourg possède un système de résolution des conflits particulièrement complet, contrairement aux autres organisations internationales, nous avons vu que malgré tout, certaines complications peuvent apparaître lorsque des particuliers

souhaitent faire valoir leurs prétentions et particulièrement lorsque sont en jeu des immunités externes.

Dès l'introduction, nous nous sommes interrogés sur l'éventuelle spécificité des immunités accordées à l'Union européenne par rapport aux organisations internationales classiques. S'il est vrai qu'au sein de ses États membres, l'Union est très bien protégée et qu'*in fine* la solution se rapproche du régime classique des immunités des organisations, les moyens adoptés pour arriver à un tel résultat peuvent être qualifiés, à tout le moins, d'originaux. C'est au niveau de ses relations avec les États tiers que l'Union se différencie encore plus des autres organisations. En effet, peu d'entre elles exercent une véritable action extérieure. Il n'est donc pas pertinent de leur prévoir un statut dans les États tiers. Même dans les rares cas où une organisation internationale conclut un accord avec un États tiers, les privilèges et immunités qui lui sont accordés sont bien plus maigres que ceux dont bénéficient l'Union dans le cadre de l'envoi de délégations ou de missions. Les accords les instituant prévoient généralement un statut équivalent à celui accordé aux missions diplomatiques étatiques. Nous remarquons donc que des similarités existent également entre le régime immunitaire de l'Union européenne et celui des États, et plus particulièrement avec le régime prévu pour leurs agents diplomatiques.

Entre organisation internationale et fédération, l'Union européenne est parfois qualifiée d'entité « *sui generis* ». Les immunités qui lui sont accordées illustrent bien cette affirmation, tant il est difficile de faire rentrer le système immunitaire de l'Union dans un cadre prédéfini.

Bibliographie

Législation

Droit européen

Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326.

Protocole n°3 sur le Statut de la Cour de Justice de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 326/1, 26 octobre 2012, p. 210.

Protocole n°4 sur les statuts du système européen de Banques centrales et de la Banque centrale européenne, *J.O.U.E.*, C 326/1, 26 octobre 2012, p. 230.

Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 326/1, 26 octobre 2012, p. 266.

Accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine relatif aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, *J.O.U.E.* n° L 293, 29 octobre 2002, p. 3.

Accord entre l'Union européenne et la République démocratique de Congo relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne en République démocratique du Congo (EUPOL « Kinshasa »), *J.O.U.E.* n° L 256, 1^{er} octobre 2005, p. 60.

Accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 28 avril 2006, L 115, p. 51.

Accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, *J.O.U.E.* n° L 310, 21 novembre 2008, p. 33.

Accord entre l'Union européenne et la République d'Ouganda relatif au statut de la mission placée sous la direction de l'Union européenne en Ouganda, *J.O.U.E.* n° L 221, 24 août 2010, p. 3.

Accord entre l'Union européenne et la République du Mali relatif au statut, en République du Mali, de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), *J.O.U.E.* n° L 106, 16 avril 2013, pp. 2 à 6.

Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif au statut de la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), *J.O.U.E.* n° L 334, 21 novembre 2014, pp. 3 à 9.

Règlement(CEE, Euratom) n°460/2008 du Conseil, 14 mai 2008, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, *J.O.U.E.*, L 127, 15 mai 2008, p. 1.

Directive (UE) 2015/637 du conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE, *J.O.U.E.*, L 106, 24 avril 2015, pp 1-13.

Décision (UE) 2010/427 du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *J.O.U.E.*, 3 août 2010, L 201, , pp. 30 à 40.

Résolution du Parlement européen du 19 novembre 1960, *JO* n°79 du 16 décembre 1960, p. 1476.

Les Lignes directrices de 2008 de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'Etat pilote en matière consulaire, *JOUE*, n° C 317/6, 12 décembre 2008.

Les Lignes directrices en matière de protection de l'UE dans les pays tiers, 5 novembre 2010, disponible sur <http://register.consilium.europa.eu>.

Droit international

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, signée à Vienne le 18 avril 1961.

Dispositions nationales

Canada :

Art. 3 du décret concernant les privilèges et immunités des CE au Canada, adopté sur la base de la loi sur les missions étrangères et les organisations internationales de 1991, CRC, c. 1308, disponible sur le site de l'Institut canadien d'information juridique, [www.canlii.org].

États-Unis :

Executive Order n°11689 du 5 décembre 1972.

Executive Order n°12651 du 9 septembre 1988.

Jurisprudence

I. Cour de Justice de l'Union européenne

Arrêts

- C.J.C.E., 15 juillet 1964, aff. 6/64, *Costa/ENEL*, *Rec.*, p. 1159.
- C.J.C.E., 7 décembre 1976, aff. 23/76, *Pellegrini*, *Rec.*, p. 01807.
- C.J.C.E., 11 novembre 1981, aff. 60/81, *International Business Machines Corporation / Commission*, *Rec.*, pp. 2639 à 2656
- C.J.C.E., 10 juillet 1984, *STS Consorzio per sistemi di telecomunicazione via satellite SpA / Commission*, aff. 126/83, *Rec.*, p. 2779.
- C.J.C.E., 15 mai 1986, aff. 222/1984, *Marguerite Johnston*, *Rec.*, p. 1651.
- C.J.C.E., 18 décembre 1986, aff. 426/85, *Zoubek*, *Rec.*, p. 04057.
- C.J.C.E., 24 février 1988, aff. C-260/86, *Commission/Belgique*, *Rec.*, p. 955.
- C.J.C.E., 19 novembre 1991, aff. C-6/90 et C-9/90, *Francovich*, *Rec.*, p. I-05357.
- C.J.C.E., 8 avril 1992, aff. C-209/90, *Feilhauer*, *Rec.*, p. I-02613.
- C.J.C.E., 6 avril 1995, aff. C-299/93, *Bauer*, *Rec.*, p. I-00839.
- C.J.C.E., 5 mars 1996, aff. C-46/93 et C-48/9, *Brasserie du pêcheur*, *Rec.*, p. I-01029.
- C.J.C.E., 20 février 1997, aff. C-114/94, *Intelligente Systemen, Database toepassing, Elektronische diensten BV (IDE)/Commission*, *Rec.*, p. I-866.
- C.J.C.E., 3 décembre 1998, aff. C-337/96, *Commission/Industrial Refuse & Coal Energy*, *Rec.*, p. I – 7962.
- C.J.C.E., 4 juillet 2000, aff. C-352/98 P, *Bergardem*, *Rec.*, p. I-05291.
- C.J.C.E., 9 octobre 2001, aff. C-80/99 à C-82/99, *Flemmer*, *Rec.*, p. I-07211.
- C.J.C.E., 9 septembre 2008, aff. C-120/06 P et C-121/06 P, *FIAMM*, *Rec.*, p. I-06513.
- C.J.U.E., 20 mai 2009, aff. C-214/08 P, *Guigard*, *Rec.*, p. I-00091.
- C.J.U.E., 19 mars 2010, aff. T-42/06, *Gollnish c. Parlement européen*, *Rec.*, p. II-1135.
- C.J.U.E., 21 décembre 2011, aff. C-366/10, *Air Transport Association of America e.a.*, *Rec.*, p. I-13755.
- Arrêt du Tribunal de première instance (grande chambre) *Microsoft / Commission*, T-201/04, EU:T:2007:289

Ordonnances

- C.J.C.E., ord. du 13 mars 1962, aff. 4/62, *Hübner*, *Rec.*, p. 79.
- C.J.C.E., ord. du 1^{er} juillet 1963, aff. 64/63, *Potvin/Commission*, *Rec.*, p. 95.
- C.J.C.E., ord. du 11 mai 1971, aff. SA 1/71, *X/Commission*, *Rec.*, p. 363.
- C.J.C.E., ord. du 17 juin 1987, aff. 1/87 SA, *Universe Tankship*, *Rec.*, p. 2807.
- C.J.C.E., ord. du 11 avril 1989, aff. 1/88 SA, *Générale de Banque*, *Rec.*, 1989, p. 857.

C.J.C.E., ord du 29 avril 1993, aff. C-182/91, *Forafrique Burkinabe*, *Rec.*, p. I-2161.
C.J.C.E., ord. du 29 septembre 1995, aff. C-2/94 SA, *ENU/Commission*, *Rec.*, p. I-2767.
C.J.C.E., ord. du 29 mai 2001, aff. C-1/00 SA, *Cotecna Inspection/Commission*, *Rec.*, p. I-4219.
C.J.C.E., ord. du 27 mars 2003, aff. C-1/02 SA, *Antippas*, *Rec.*, p. I-2893.
C.J.C.E., ord. du 14 décembre 2004, aff. C-1/04 SA, *Tertir-Terminais de Portugal*, *Rec.*, p. I-1931.
Ordonnance Luigi Marcuccio/Commission, C-1/11 SA, EU:C:2012:729.
Ordonnance Shotef/Commission, C-1/15 SA, EU:C:2015:632.
Ordonnance ANKO AE Antiprosopion, Emporiou kai Viomichanias/Commission, C-2/15 SA, EU:C:2015:670.

II. Cour européenne des droits de l'homme

Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975.
Cour eur. D.H., arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997.
Cour eur. D.H., arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* du 18 février 1999.
Cour eur. D.H., arrêt *Beer et Regan c. Allemagne* du 18 février 1999.
Cour eur. D.H., arrêt *Prins Hans-Adam de Liechtenstein c. Allemagne* du 12 juillet 2001.
Cour eur. D.H., arrêt *Bourdov c. Russie* du 7 mai 2002.
Cour eur. D.H., déc. *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne* du 12 mai 2002.
Cour eur. D.H., déc. *Manoilescu et Dobrescu c. Roumanie et Russie* du 3 mars 2005.
Cour eur. D.H., *Scordino c. Italie* (n° 1) du 29 mars 2006.
Cour eur. D.H., *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas* du 11 juin 2013.
Cour eur. D.H., arrêt *Klausecker c. Allemagne* du 6 janvier 2015.

III. Cour internationale de Justice

C.I.J., arrêt *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce [intervenant])*, 3 février 2012.

IV. Jurisprudence belge

Cass., 12 mars 2001, *Ligue des Etats arabes*, *R.C.J.B.*, 2002, pp. 377-399.

Cass. (3e ch.), 21 décembre 2009, *Secrétariat Général du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique contre L.M.-A.*, *Pas.*, 2009, RG C.03.0328.F, p. 3105, n°768.

Cass. (3e ch.), 21 décembre 2009, *Union de l'Europe Occidentale contre S.M.*, *Pas.*, 2009, RG S.04.0129.F, p. 3143, n°773.

Bruxelles (9e ch.), 4 mars 2003, *J.L.M.B.*, p. 1717.

V. Jurisprudence étrangère

France :

Cass. fr. (civ)., 25 mai 2016, BEAC contre M. X, no 15-18646.

Paris, 13 janvier 1993, *JDI*, 1993, p. 353.

CA Versailles, 5 mars 2015, n° 13/08992.

Pays-bas :

Cour suprême des Pays-Bas, 13 novembre 2007, Stichting Green Peace Nederland v. Euratom, *ILR*, 2009, vol. 136, p. 445.

Royaume-Uni :

Court of Appeal, 24 novembre 1994, Philipp Brothers v. Sierra Leone and Commission of the European Communities, *ILR*, vol. 107, pp. 517-535.

Doctrine

ALOUPI, N., « La représentation extérieure de l'Union européenne », *Ann. fr. dr. intern.*, volume 56, 2010, pp.737 à 766 ;

ANGELET, N., et WEERTS, A., « Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme », *J.D.I.*, 2007, pp. 3 à 26 ;

BARBIER, S., et CUQ, M., « Les immunités de l'Union européenne », in *Union Européenne et Droit International. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, V. CANDAS et E. CUJO), Pedone, Paris, 2012, pp. 409 à 425 ;

BENLOLO-CARABOT, M., « Les immunités des Communautés européennes », *Ann. fr. dr. intern.*, volume 54, 2008, pp. 549 à 588 ;

BENLOLO-CARABOT, M., « Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers », *Ann. fr. dr. intern.*, volume 55, 2009, pp. 783 à 818 ;

BLUMANN, C., et DUBOUIS, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., Paris, LexisNexis, 2016 ;

CAHIER, P., « Article 218 », in *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article* (sous la dir de V. CONSTANTINESCO, J.-P. JACQUÉ, R. KOVAR et D. SIMON), Paris, Economica, 1992 ;

- CARMON, H., « A Jerusalem Court Ruling: The European Commission is Immune to a Commercial Lawsuit », 5 mars 2009, *Diplomatic/Consular Law and Sovereign Immunity in Israel and Worldwide*, Carmon and Carmon. *Globalaw Law offices*, disponible sur <http://diplomaticlaw.com/blog/?p=100>
- CASSESE, A., « L'immunité de juridiction civile des organisations internationales dans la jurisprudence italienne » *A.F.D.I.*, volume 30, 1984. pp. 556-566 ;
- CHENEVIÈRE, C., et VERDURE, C., « Saisie-arrêt et immunité d'exécution de la Communauté européenne », *J.T.D.E.*, novembre 2006, pp. 258 à 262 ;
- CHRESTIA, P., *Relations internationales. Préparer les TD et réviser les examens avec des fiches de synthèse*, 2^e éd., Collection Panorama du droit, Levallois Perret, Studyrama – Vocatis, 2007 ;
- COSNARD, M., « Immunités », *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, p. 801 ;
- CUJO, E., et HENNEQUET, E., « Le droit de légation actif », in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO), Paris, Pedone, 2012, pp. 244 à 254 ;
- DAVID, E., « Une décision historique ? », *J.T.*, 2003, pp. 686 et 687 ;
- DAVID, E., « L'immunité des organisations internationales », *J.T.*, 2004, pp. 617 et 622 ;
- DAVID, E., « L'immunité d'exécution des organisations internationales et droit d'accès au juge », *J.T.*, 2010, pp. 129 et 130 ;
- DAVID, E., « Les immunités de juridiction et d'exécution » in *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 642 à 688 ;
- DOMINICE, C., « L'immunité de juridiction des organisations internationales », *RCADI*, 1984 ;
- DOPAGNE, F., « L'immunité de saisie des biens de l'État étranger et de l'organisation internationale : notes sur l'article 1412quinquies du Code judiciaire », *J.T.*, janvier 2016, pp. 57 à 64 ;
- DUFFAR, J., *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 1982, p. 248 ;
- EL SAWAH, S., *Les immunités des Etats et des organisations internationales : immunités et procès équitable*, Bruxelles, Larcier, 2011 ;
- ERGEC, R., « Examen de jurisprudence - La Convention européenne des droits de l'homme », *R.C.J.B.*, 2002, 155, n° 104 ;

FENET, A., « Le service européen pour l'action extérieure », in *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne* (sous la dir. de A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI), Collection droit de l'Union européenne – série colloque, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 69 à 93 ;

FLAESCH-MOUGIN, C., « Existe-t-il un statut d'État associé à l'Union européenne ? », in *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne - Colloques, 2802739654, Bruylant, 2014, pp. 65 à 104 ;

FORTEAU, M., « La contribution de l'Union européenne au développement du droit international en général. Les limites du particularisme ? », *JDI*, 2010, pp. 888 à 900 ;

GLUME, G., « Dix ans d'opérations PSDC : l'Union européenne et le non-choix stratégique », in *La sécurité internationale après Lisbonne: Nouvelles pratiques dans l'Union européenne* (sous la dir. de M. LIÉGEOIS et T. BALZACQ), Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2017 ;

HAMONIC, A., *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Collection droit de l'Union européenne – Thèses, Bruxelles, Bruylant, 2018 ;

JACQUÉ, J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 2015, pp. 211 à 214 ;

KOUTRAKOS, P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013 ;

LAGERWALL, A., et LOUWETTE, A., « La reconnaissance par le juge belge d'une immunité à un Etat ou à une organisation internationale viole-t-elle le droit d'accès à un tribunal ? », *R.D.C.*, 2014, pp. 30 à 51 ;

LEBEN, C., « À propos de la nature des communautés européennes », *Droits*, 1991, n°14, p. 64 ;

MARIATTE, F., et MUNOZ, R., *Contentieux de l'Union européenne/2* (sous la dir. de D. SIMON), Collection Lamy Axe Droit, Reuil-Malmaison, Lamy, 2011 ;

MILANO, L., « Les immunités issues du droit international dans la jurisprudence européenne », *Rev. Trim. D.H.*, 2008/76, pp. 1059 à 1093 ;

NEFRAMI, E., *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, 2010 ;

PERCIE DU SERT, G., « Pas de saisie sur le compte d'un organisme international bénéficiant de l'immunité d'exécution », 25 mai 2016, disponible sur <https://fr.linkedin.com/pulse/pas-de-saisie-sur-le-compte-dun-organisme-b%C3%A9n%C3%A9ficiant-percie-du-sert>

PINGEL, I., *Droit des immunités et exigences du procès équitable* (sous la dir. de I. PINGEL), Paris, Pedone, 2005 ;

PINGEL, I., « Les immunités de l'Union européenne », *Immunities in the age of global constitutionalism* (sous la dir. de A. PETERS, E. LAGRANGE, S. DETER et C. TOMUSCHAT), Leiden, Brill Nijhoff, 2015, pp. 301 à 315 ;

POIRAT, F., « Les immunités des sujets du droit international (États et organisations internationales) », in *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?* (sous la dir. de J. VERHOEVEN), Bruxelles, Larcier, L.G.D.J., 2004, pp. 11 à 60 ;

POULAIN, C., « La participation de l'Union européenne aux opérations de maintien de la paix », in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO), Paris, Pedone, 2012, pp. 455 à 470 ;

PRIOLLAUD, F.-X., et SIRITZKY, S., *Le Traité de Lisbonne: commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 73 ;

RAFLIK-GRENOUILLEAU, J., « L'Union européenne et les opérations de maintien de la paix », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°108, 2012, disponible sur <https://www.cairn.info/>

RITLENG, D., « Les contrats de l'administration de l'Union européenne », *Traité de droit administratif européen* (sous la dir. de J.-B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE), 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014 ;

ROBERT, E., « The jurisdictional immunities of international organizations: the balance between the protection of the organizations' interests and individual rights », in *Droit du pouvoir – Pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1458 à 1482;

RYNGAERT, C., « The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent trends », *International Organizations Law Review*, vol. 7, Issue 1, 2010, pp. 121 à 148;

SARI, A., « Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice », *E.J.I.L.*, 2008, vol. 19 No. 1, pp. 67 à 100 ;

SCIORA, R., *L'ONU dans le nouveau désordre mondial*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2016 ;

SEIDL-HOHENVELDERN, I., « L'immunité de juridiction des Communautés européennes », *RMC*, 1990 ;

SIMON, D., *Le système juridique communautaire*, 3^{ème} éd., Paris, PUF, 2001 ;

SMOLINSKA, A.M., BOUTROS, M., LOZANORIOS, F., et LUNCA, M., *Droit international des relations diplomatiques et consulaires*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 234 à 250 ;

TIGROUDJA, H., « L'immunité de juridiction des organisations internationales et le droit d'accès à un tribunal », *Rev. Trim. D.H.*, 2000/41, pp. 83 à 106 ;

TOURNIER, A., « Le droit de légation passive de l'Union européenne », in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (sous la dir. de M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO), Paris, Pedone, 2012, p. ;

VANDERSCHUREN, J., « De quelques considérations sur les immunités octroyées aux organisation internationales », *J.T.*, 2014, pp. 145 à 149 ;

VAN RAEPENBUSCH, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016 ;

VERHOEVEN, J., « Les immunités propres aux organes ou autres agents des sujets du droit international », in *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?* (sous la dir. de J. VERHOEVEN), Bruxelles, Larcier, L.G.D.J., 2004, pp. 61 à 146 ;

WESSEL, R. A., « Immunities of the European Union », *International Organizations Law Review*, Volume 10, 2013, No. 2, pp. 397 à 418 ;

WOUTERS, J. et DUQUET, S., « The EU and International Diplomatic Law: New Horizons? », *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 7, Issue 1, 2012, pp. 31 à 49.

Divers

Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe (CdE), « Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice », janvier 2016, disponible sur https://www.echr.coe.int/ Documents/Handbook_access_justice_FRA.pdf

Comité des droits de l'homme des Nations Unies, « Observation générale n° 32 : Article 14. Droit à l'égalité les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable », 23 août 2007.

Contribution de l'Union à la base de données sur les immunités réalisée par le Comité des conseillers du droit international public du Conseil de l'Europe, mars 2010, p. 1, disponible sur www.coe.int/t/dlapil/cahdi/Source/state_immunities/EU%20Immunities.pdf

Cour européenne des droits de l'homme, « Guide sur l'article 6 de la Convention – Droit à un procès équitable (volet civil) », 31 décembre 2017, disponible sur www.echr.coe.int/ Documents/Guide_Art_6_FRA.pdf.

EEAS, « EU Special Representatives », 14 juin 2016, disponible sur https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3606/eu-specialrepresentatives_en

EEAS, « The EU at the UN », 12 octobre 2017, disponible sur http://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/33807/eu-un_en.

SEAE, « La haute représentante, Mme Federica Mogherini, nomme des représentants spéciaux de l'UE (RSUE) pour le processus de paix au Moyen-Orient et pour l'Asie centrale », 16 mars 2015, disponible sur https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6223/la-haute-representante-mme-federica-mogherini-nomme-des-representants-speciaux-de-lue-rsue-pour_fr.

Projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 25 mars 2010, doc. 8029/10, disponible sur <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, « Procédure de gestion de crise », dernière mise à jour le 21 septembre 2017, disponible sur <https://ue.delegfrance.org/>.

STRATEGIC COMMUNICATION, « The EU strengthens cooperation on security and defence », mars 2018, disponible sur <https://eeas.europa.eu/>

Wolters-Kluwer - Actualités du droit, « Immunité d'exécution d'une organisation internationale et droit d'accès à un tribunal », 1^{er} juin 2016, disponible sur <https://www.actualitesdudroit.fr>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

