

dont jouit la demanderesse, en contravention à l'article 12 de la Convention sur le statut de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, faite à Ottawa le 20 septembre 1951 et approuvée par la loi du 1^{er} février 1955, aux articles 29 et 31.1 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, conclue à Vienne le 18 avril 1961 et approuvée par la loi du 30 mars 1968, et que, en toute hypothèse, cette immunité ne peut emporter aucune violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ni n'emporte une telle violation dans le cas d'espèce.

2. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit de chacun à ce qu'un juge connaisse de tous les litiges concernant ses droits et obligations civils.

Ce droit d'accès à un juge n'est pas un droit absolu. En raison de la nature même de ce droit, il doit être réglementé par l'État et peut, ainsi, être limité.

3. L'attribution de privilèges et immunités aux diplomates est nécessaire afin d'assurer le bon fonctionnement de la représentation diplomatique et de promouvoir la bonne entente entre les États. Cette immunité diplomatique vaut, en principe, de manière illimitée tant dans le cadre de l'exercice de la fonction, qu'en ce qui concerne la vie privée.

L'immunité de juridiction et d'exécution qui est conférée aux représentants diplomatiques en vertu de traités, d'actes instituant des organisations internationales ou du droit coutumier international, ne peut être considérée comme une limitation qui serait disproportionnée par rapport au droit d'accès à un juge, tel que consacré par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme

4. En vertu de l'article 31, alinéa 1^{er}, a), de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, les agents diplomatiques jouissent de l'immunité de la juridiction civile de l'État accréditaire, sauf s'il s'agit d'actions réelles concernant des immeubles privés situés sur le territoire de l'État accréditaire, à moins que ces immeubles soient utilisés aux fins de la mission. Les litiges locatifs ne relèvent pas de l'exception visée dans cette disposition.

5. Il ressort des constatations du juge d'appel que :

— la défenderesse a donné en location à la demanderesse une habitation située à Tervuren, et un litige s'est élevé à ce sujet ;
— la défenderesse a cité la demanderesse devant le juge de paix pour des arriérés de loyers et des dégâts locatifs ;
— la demanderesse invoque l'irrecevabilité de l'action compte tenu de son immunité diplomatique en tant que membre de la Représen-

tation permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'OTAN ;

— la lettre du 16 janvier 2015 du S.P.F. Affaires étrangères confirme que la demanderesse est inscrite avec un statut diplomatique dans les registres de la direction du Protocole en tant que membre de la délégation permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'OTAN, et jouit comme telle des privilèges et immunités diplomatiques tels que prévus à l'article XII de la Convention d'Ottawa.

6. Le juge d'appel qui décide que l'invocation de l'immunité diplomatique par la demanderesse « a pour conséquence pratique de priver [la défenderesse] de toute possibilité de s'adresser au juge afin de faire statuer sur son droit au paiement d'arriérés de loyers et de dégâts locatifs », tandis que la présente procédure « ne met d'aucune façon en danger » le bon fonctionnement de la Représentation permanente de l'État concerné ou de l'OTAN, ne justifie pas légalement sa décision selon laquelle l'immunité d'exécution invoquée par la demanderesse n'est pas compatible avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le moyen est fondé.

[Dispositif conforme aux motifs.]

Observations

Immunités des représentants diplomatiques et droit d'accès au juge

Les motifs de l'arrêt rapporté se révèlent, pour certains, sans réelle surprise, pour d'autres, nettement plus remarquables.

Le principal élément de l'ordre du « prévisible » réside dans l'interprétation de l'article 31, § 1^{er}, a, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, aux termes duquel l'agent diplomatique jouit dans l'État accréditaire d'une immunité de juridiction civile sauf s'il s'agit « d'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'État accréditaire ». En jugeant que les litiges locatifs ne relèvent pas de l'exception visée dans cette disposition, la Cour de cassation ne fait en effet que confirmer une jurisprudence établie depuis son arrêt de principe du 4 octobre 1984¹ — prononcé d'ailleurs à l'occasion, comme en l'espèce, d'un litige locatif impliquant un membre du personnel de la représentation permanente d'un État membre auprès de l'OTAN —, jurisprudence suivie par les juges du fond² et au demeurant très largement partagée par les tribunaux étrangers³.

En revanche, en statuant sur le conflit entre, d'une part, « l'immunité de juridiction et

d'exécution qui est conférée aux représentants diplomatiques », d'autre part, le droit d'accès au juge garanti à tout particulier en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour tranche un point bien plus nouveau — et controversé, les conclusions contraires de l'avocat général Van Ingelgem en témoignent. Si en effet la Haute juridiction avait déjà eu l'occasion d'aborder la question du droit d'accès au juge à propos de l'immunité d'exécution de l'État étranger⁴ ainsi qu'à propos des immunités de juridiction et d'exécution de l'organisation internationale⁵, sa jurisprudence était, à notre connaissance, muette quant au sort de cette même question dans le cadre des immunités diplomatiques — des immunités reconnues à certains organes de l'État étranger, trouvant leur siège dans des règles *distinctes* de celles gouvernant les immunités de l'État lui-même⁶. En outre, les décisions étrangères en la matière paraissent à ce jour exister en nombre limité, tandis que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg se résume à un arrêt, ambigu de surcroît — on y reviendra. C'est dès lors cet aspect qui retiendra ici l'attention.

Le raisonnement de la Cour s'opère, assez classiquement, en deux temps : vérification de l'objectif légitime poursuivi par la mesure restreignant le droit d'accès au juge, puis contrôle de proportionnalité. Le premier point ne prêtait sans doute guère à contestation : « [L']attribution de privilèges et immunités aux diplomates est nécessaire afin d'assurer le bon fonctionnement de la représentation diplomatique et de promouvoir la bonne entente entre les États ». L'appréciation de la proportionnalité mérite davantage que l'on s'y attarde : si un critère de conformité de l'immunité au droit international se dégage, en soi, de l'arrêt (I), encore faut-il déterminer « quel droit international » est à prendre en compte dans cette perspective (II).

I. La conformité de l'immunité au droit international

« L'immunité de juridiction et d'exécution⁷ qui est conférée aux représentants diplomatiques en vertu de traités, d'actes instituant des organisations internationales ou du droit coutumier international, ne peut être considérée comme une limitation qui serait disproportionnée par rapport au droit d'accès à un juge, tel que consacré par l'article 6.1 [de la Convention européenne des droits de l'homme] ». La conformité de l'immunité au droit international en vigueur paraît donc suffire, selon la Cour, à assurer sa compatibilité avec l'article 6. D'autres paramètres se trouvent, de la sorte, écartés.

En premier lieu, le critère du degré d'atteinte au fonctionnement de la mission diplomatique à

(1) J.T., 1985, p. 251.

(2) Voy. par exemple J.P. Etterbeek, 24 septembre 2012, J.J.P., 2014, p. 528.

(3) Voy. spécialement E. DENZA, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Oxford University Press, 4^e éd., 2016, pp. 241-243 ; J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, Bruylant-Delta,

1994, p. 310.

(4) Cass., 11 décembre 2014, R.G. n° C.13.0537.F.

(5) Cass., 21 décembre 2009, R.C.J.B., 2011, pp. 203, 226 et 234, note E. DAVID.

(6) Soulignant pareille distinction, voy. Cass., 22 septembre 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 758.

(7) L'on notera l'imprécision de la notion d'« immunité de poursuite » dans

le texte original néerlandais (*vrijstelling van rechtsvervolging*), là où est en cause une immunité de juridiction civile. L'on notera, surtout, le caractère *obiter* du prononcé relatif à l'immunité d'exécution. Sur ce dernier aspect, c'est semble-t-il par erreur que, aux points 1 et 6 de l'arrêt, consacrés respectivement à l'exposé du moyen de cassation et à l'indication des motifs erronés du jugement querellé, il est

fait uniquement référence à l'immunité d'exécution (*uitvoeringsimmunititeit* et *immunititeit van tenuitvoerlegging*) : le jugement querellé, et partant le moyen de cassation, concernaient exclusivement l'immunité de juridiction. Qu'entretemps la question de l'immunité d'exécution ait dû par ailleurs être débattue entre les parties (voy. Civ. Bruxelles, réf., 20 juillet 2016, R.G. n° 16/1/C, inédit) n'y change rien.



laquelle appartient le titulaire de l'immunité. C'est le critère sur lequel le juge *a quo* s'était principalement appuyé, en considérant que l'action en cause ne mettait aucunement en danger le fonctionnement de la représentation permanente des États-Unis auprès de l'OTAN. L'arrêt annoté rejette explicitement cette approche. Il est vrai que celle-ci, outre qu'elle implique des appréciations délicates pour le juge, se concilie difficilement avec la notion même d'immunité de juridiction. Par définition, une telle immunité tend à préserver certains intérêts dont il a été estimé *a priori*, par les auteurs de la règle prévoyant l'immunité, qu'ils seraient affectés par toute action en justice, en tant que telle, sous réserve le cas échéant de certaines catégories d'actions réputées « inoffensives ». Dans ce cadre, il ne paraît pas indiqué de reconnaître au juge le pouvoir de remettre en cause l'immunité au motif que telle ou telle action particulière, à son estime, ne porterait pas atteinte, en fait, aux intérêts sous-jacents — une telle appréciation ayant en réalité été faite en amont en tant que choix « politique »⁸. La règle d'immunité s'en trouverait largement diluée.

En second lieu, le critère des voies alternatives raisonnables à la disposition du particulier confronté à l'invocation de l'immunité⁹. Il n'est pas établi que c'est ce critère qui sous-tendait spécifiquement l'affirmation du juge *a quo* selon laquelle l'immunité aurait eu pour conséquence de priver le créancier « de toute possibilité de s'adresser au juge afin de faire statuer sur son droit au paiement », une telle affirmation pouvant en effet être comprise comme un simple rappel de la portée même de l'immunité. Partant, il n'est pas certain que, en tant qu'elle censure ce motif du jugement entrepris, la Cour de cassation se prononce sur la pertinence d'un critère tiré de l'existence de voies alternatives. Il demeure néanmoins que l'avocat général présentait celles-ci comme déterminantes, et considérait manifestement qu'en l'espèce elles faisaient défaut puisque dans la foulée il concluait au rejet du pourvoi contre le jugement ayant écarté l'immunité. Le fait que la Cour décide au contraire de casser la décision qu'elle ne peut sans doute pas être interprétée comme signifiant que, de l'avis de la Haute juridiction, des voies alternatives étaient bel et bien disponibles, l'arrêt n'évoquant nullement ce en quoi ces dernières auraient pu consister en l'espèce. Il semble dès lors que l'arrêt doive être lu comme impliquant que l'admissibilité de l'immunité au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est indifférente à la présence

de voies alternatives. Alors que les juges du fond avaient pu s'engager sur cette voie¹⁰, il paraît donc désormais vain de s'attacher notamment à vérifier si, par-delà l'absence d'immunité dans l'État dont émane le représentant diplomatique¹¹, une procédure devant les tribunaux de cet État constituerait une voie alternative effectivement accessible et « raisonnable », vérification qui de toute façon se serait révélée souvent difficile (car supposant entre autres de s'assurer que lesdits tribunaux auraient pu être saisis au regard de leurs propres règles de compétence internationale), voire potentiellement délicate (dans la mesure où le juge belge aurait pu être tenté de porter des appréciations de valeur sur certains systèmes judiciaires étrangers).

II. Quel droit international ?

La Cour de cassation opère le contrôle de conformité de l'immunité à la lumière des traités sur la base desquels (ou par référence auxquels) celle-ci était revendiquée : c'est à ce titre qu'intervient le prononcé (voy. *supra*) sur la portée de l'article 31, § 1^{er}, a, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à laquelle renvoie en substance l'article XII de la Convention d'Ottawa du 20 septembre 1951 sur le statut de l'OTAN, des représentants nationaux et du personnel international. Le principe formulé par la Cour étant que l'immunité, pour satisfaire le test de proportionnalité au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, doit être applicable en vertu de traités¹² « ou » du droit international coutumier, la Cour s'abstient de vérifier en sus si l'immunité est en l'espèce conforme à ce dernier. L'arrêt paraît, à cet égard, ne pas s'inscrire pleinement dans le cadre de la jurisprudence de Strasbourg. Celle-ci, dans son examen de la compatibilité des immunités de l'État avec l'article 6, considère en effet qu'on ne peut « de façon générale »¹³ considérer comme une restriction disproportionnée au droit d'accès au juge des mesures prises par une haute partie contractante qui reflètent des « règles de droit international généralement reconnues en matière d'immunités des États »¹⁴ — à savoir le droit international coutumier, la Cour européenne le précise explicitement par ailleurs¹⁵. Un raisonnement identique est suivi lorsqu'est en cause l'immunité de juridiction civile d'un organe de l'État. C'est en tout cas ce qui ressort de l'arrêt *Jones et autres c. Royaume-Uni*, qui, s'agissant de l'immunité de juridiction civile d'un agent de l'État (autre qu'un représentant diplomatique), se ré-

fère de la même façon aux « règles généralement reconnues de droit international public en matière d'immunité de l'État » dans le cadre du contrôle de proportionnalité mené sur le terrain de l'article 6¹⁶. Il est vrai toutefois que, dans ce cas, la Cour de Strasbourg partait du principe selon lequel l'immunité de l'organe « n'en demeure[ait] pas moins celle de l'État »¹⁷, ce qui — quoi qu'on pense de pareille assimilation en soi — relativise la spécificité de l'enseignement de cet arrêt par rapport aux décisions portant en propre sur les immunités de l'État.

Certes, dans le contentieux évoqué à l'instant, l'immunité — de l'État ou de son organe — avait été reconnue par le juge national sur pied du droit international coutumier. Est-ce à dire que, si elle devait l'avoir été sur la base d'un traité, la Cour européenne se limiterait à vérifier sa conformité au traité en question, sans compléter son examen à la lumière du droit international coutumier ? Rien, dans les principes énoncés à ce jour par la Cour européenne, ne permet de l'affirmer, le critère de la mesure « refl[é]t[ant] des règles de droit international généralement reconnues » semblant être à cet égard d'applicabilité générale. Au demeurant, et bien qu'*in fine* il n'ait pas été mis en œuvre comme tel, la Cour européenne a mentionné ce critère, au titre des principes applicables, dans sa décision *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, alors même que l'immunité concernée — l'immunité de juridiction d'une organisation internationale — avait été accordée par le juge interne en application de traités¹⁸.

Dans le même sens, dans une récente affaire *Reyes c. Al-Malki* qui touchait cette fois à l'immunité de juridiction civile d'un agent diplomatique — immunité ici *non* présentée comme absorbée par celle de l'État, et revendiquée exclusivement sur la base de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques —, la *Court of Appeal* a, dans le cadre du contrôle de conformité au droit international, « dépassé » le traité et est « remontée » jusqu'à la règle coutumière¹⁹. Elle a ainsi non seulement vérifié la conformité de l'immunité à l'article 31, § 1^{er}, c, de la Convention de Vienne en tant que tel, en cause en l'espèce²⁰, mais s'est en outre assurée que cette disposition reflétait toujours des « generally recognised rules of public international law » — élément ultime qui lui a permis de conclure à la compatibilité de l'immunité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme²¹. La démarche pourra paraître plus « complète » que celle de la Cour de cassation dans l'arrêt rapporté —

(8) En ce sens, s'agissant d'une immunité diplomatique, voy. U.S. Court of Appeals, *Tabion v. Mufti*, 73 F.3d, 535 (4th Cir. 1996), I.L.R., vol. 107, p. 452.

(9) Voies alternatives dont, en revanche, « il importe » de vérifier l'existence lorsque c'est l'immunité d'une organisation internationale qui est en cause : Cass., 21 décembre 2009, arrêts précités (immunités de juridiction et d'exécution), dans la lignée de C.E.D.H., spécialement *Waite et Kennedy c. Allemagne*, 18 février 1999, n° 26083/94, § 68 (immunité de juridiction).

(10) Bruxelles, 28 février 2008, Act. dr. fam., 2008, p. 123 ; C.T. Bruxelles, 25 novembre 2002, T.V.R.,

2003, p. 143.

(11) Voy. spécialement article 31, § 4, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

(12) Y compris les actes instituant des organisations internationales, ceux-ci étant en effet normalement des traités (voy. J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 200-201).

(13) Un tempérament dont on ne connaît pas véritablement l'impact potentiel mais qui, en tout état de cause, est absent de l'arrêt rapporté.

(14) C.E.D.H., 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Royaume-Uni*, n° 35763/97, § 56 (immunité de juridiction) ; 12 décembre 2002, *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Al-*

lemagne, n° 59021/00, p. 9 (immunité d'exécution). Jurisprudence constante depuis. Les décisions font aussi référence, dans la foulée, aux « limitations généralement admises par la communauté des nations comme relevant de la doctrine de l'immunité des États ».

(15) C.E.D.H., 23 mars 2010, *Cudak c. Lituanie*, n° 15869/02, § 67 ; 29 juin 2011, *Sabeh El Leil c. France*, n° 34869/05, § 58 ; 17 juillet 2012, *Wallishauser c. Autriche*, n° 156/04, § 69 ; 14 mars 2013, *Oleynikov c. Russie*, n° 36703/04, § 68 ; 25 octobre 2016, *Radunovic et autres c. Monténégro*, n° 45197/13, § 73 ; 8 novembre 2016, *Naku c. Lituanie et Suède*, n° 26126/07, § 89.

(16) C.E.D.H., 14 janvier 2014, n° 34356/06, § 201.

(17) *Ibidem*, § 200. Voy. également § 10.

(18) C.E.D.H., 11 juin 2013, n° 65542/12, § 139 (f).

(19) *Reyes and Suryadi c. Al-Malki and Al-Malki*, 5 février 2015, [2015] EWCA Civ 32, disponible sur www.judiciary.gov.uk. Recours pendant devant la Cour suprême.

(20) §§ 8 et s.

(21) Spécialement §§ 70 et 74, ce dernier contenant du reste une allusion éloquent à la perception actuelle de l'étendue de l'immunité diplomatique par « the international community ».



bien que tout dépende à vrai dire de l'idée que se fait le juge national de ce qu'exige en pareil contexte l'article 6, ce qui est à ce jour d'autant moins clair que le juge de Strasbourg lui-même ne s'est pas encore prononcé spécifiquement sur la question dans le cadre des immunités diplomatiques²².

Il est possible que, dans *Reyes c. Al-Malki*, la Cour ait préféré « remonter » jusqu'au droit international coutumier compte tenu de l'allégation de trafic d'êtres humains dont les demandeurs assortissaient leur argument à l'encontre de l'immunité, un tel aspect n'étant pas pris en compte par la Convention de Vienne. À cet égard, et même si cela impliquerait un inflexionnement de l'approche défendue dans l'arrêt annoté, l'on ne saurait exclure que la Cour de cassation, saisie à l'avenir d'une problématique du même type (par exemple, et sans que l'on se prononce ici dans un sens ou dans un autre, la commission d'un crime de droit international par le repré-

sentant diplomatique), ressente à son tour le besoin de vérifier si l'immunité, dûment applicable en vertu de la Convention de Vienne ou d'un autre traité comme tel, est toujours également le reflet du droit international coutumier en vigueur.

Ce n'est pas à dire qu'en l'espèce la conformité de l'immunité invoquée au droit international coutumier était chose acquise. Que l'agent diplomatique, au sens de l'article 1^{er}, e, de la Convention de Vienne, jouisse d'une immunité de juridiction civile couvrant en principe les actes privés, notamment en cas de litige locatif, correspond sans conteste à une règle coutumière. En l'espèce, toutefois, ce n'est pas, techniquement, l'immunité de l'agent diplomatique découlant de l'article 31, § 1^{er}, de la Convention de Vienne qui était revendiquée, mais bien — puisque son titulaire était membre du personnel « diplomatique »²³ de la représentation permanente d'un État membre auprès de l'OTAN

— l'immunité dont le siège est l'article XII de la Convention d'Ottawa, à savoir une immunité dont certes l'étendue, selon l'article XII lui-même, est définie en substance par référence à la Convention de Vienne, mais qui n'en demeure pas moins une immunité distincte. Cette immunité distincte a-t-elle valeur coutumière également ? Il convient sans doute d'être plus prudent avant de l'affirmer sans une étude approfondie de la pratique des États, étude qui seule pourrait établir que le droit international coutumier impose en effet de reconnaître, en faveur des membres du personnel « diplomatique » des missions permanentes des États membres auprès d'une organisation internationale telle que l'OTAN, une immunité de juridiction civile s'étendant en règle aux actes privés²⁴.

Frédéric DOPAGNE

Chargé de cours à l'U.C.L.,
avocat au barreau de Bruxelles

(22) Dans l'arrêt *Jones*, on l'a dit, l'immunité de l'organe de l'État n'est pas clairement émanée de celle de l'État lui-même.

(23) Sur la question préliminaire de l'établissement de cette qualité, voy. F. DOPAGNE, F. PONS et B. THEEUWES, *Le droit diplomatique appliqué en Belgique*, Maklu, 2013, p. 36.

(24) Voy. par exemple, limitant au

contraire l'immunité aux actes de la fonction, section 11(a), Conv. du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations unies ; section 13(a), Conv. du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées ; section 12(a), Accord du 1^{er} juillet 1959 sur les privilèges et immunités de l'A.I.E.A. ; article 9(a), Accord gé-

néral du 2 septembre 1949 sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Comp. article 30, § 1^{er}, Conv. de Vienne du 14 mars 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, qui cependant n'est pas en vigueur, contre l'adoption de laquelle la Belgique a voté, et dont le caractère cou-

tumier des dispositions en matière d'immunité des « délégations » est dénié — à l'occasion d'un litige locatif — par *Oberster Gerichtshof* (Cour suprême d'Autriche), 1^{er} décembre 2005, n° 6 Ob 150/05k, § 6, *Austr. Rev. Int. Eur. L.*, 2005, p. 197.

Compter sur les meilleurs outils,
c'est crucial.

STRADA LEX CHANGE
POUR MIEUX VOUS ACCOMPAGNER

PROCHAINEMENT



strada lex
BELGIQUE

