

nicht mehr. Es mußte Farbe bekannt werden. Das Ergebnis war die ad personam Regelung. Dieser Kompromiß ist rechtlich weder ein Plus noch ein Minus gegenüber der im Viermächte-Abkommen enthaltenen Bindungs- und Entwicklungsklausel, da diese eine einvernehmliche Regelung nicht herbeiführte. Eine außerrechtliche Bewertung des ad personam Prinzips hat zu berücksichtigen, daß gegen die Aufgabe einer institutionellen Beteiligung der Bundesforschungsanstalten in Berlin nicht nur die Einbeziehung der diesen Einrichtungen angehörenden Wissenschaftlern erreicht wurde, sondern auch die Bereitschaft der östlichen Seite, insbesondere der DDR, im Bereich der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit die Wahrnehmung der Interessen Berlins durch die Bundesrepublik zu akzeptieren³⁴.

Da dilatorische Formelkompromisse keine Einigung in der Sache herbeiführen, kommt es entscheidend auf das spätere Verhalten der Vertragsparteien an. Nach Art. 31 Abs. 3 lit b Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge ist bei der Vertragsauslegung die spätere Praxis bei der Vertragsanwendung zu berücksichtigen, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über die Vertragsauslegung hervorgeht. Es ist daher in der Literatur mit Recht bemerkt worden, daß der Durchführung des Viermächte-Abkommens für die Interpretation der Dissenspunkte entscheidende Bedeutung zukommt³⁵. Da die Westmächte ihr Einverständnis zur Einbeziehung Berlins in die Wissenschaftsabkommen – und in diesem Zusammenhang zur ad personam Regelung – erklärt haben, sind auch sie in diese zur Anwendung kommende Auslegungsregel eingebunden³⁶. Die ad personam Regelung kann daher als konsentierter Vertragsinhalt im Hinblick auf die Einbeziehung des Forschungspotentials von Bundeseinrichtungen in Berlin in die Kooperation der Bundesrepublik mit den osteuropäischen Staaten und der DDR gelten.

Diese Grundsätze gelten auch für den bevorstehenden Vollzug der in den Projektlisten aufgeführten Vorhaben. Bei der Durchführung der Vorhaben, an denen deutscherseits Wissenschaftlicher der Bundesforschungsanstalten in Berlin ad personam beteiligt sind, wird es neben dem Interesse an einer reibungslosen Durchführung darauf ankommen, die westlichen Auslegungspositionen auf der Grundlage der in den Wissenschaftsabkommen erreichten Einigung wirksam zu vertreten.

34 WOLFRAM W. HAHN, Wissenschaftlich-technische Kooperation mit Ost-Europa, Zu den Wissenschaftsabkommen mit der UdSSR, in Mitteilungen des Hochschulverbandes, I, 1987, S. 33ff., mit positiver Bewertung der ad personam Regelung.

35 ZIEGER (Fn. 30), S. 261; ZIVIER (Fn. 33) S. 225.

36 Wiener Übereinkommen (Fn. 12), S. 939.

La nature et l'étendue de l'immunité de juridiction des organisations internationales

A. UNE QUESTION CONTROVERSÉE

1. Dans l'excellent cours qu'il donna, en 1980, à l'Institut des hautes études internationales de Paris, sur la question de l'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales, le Professeur SEIDL-HOHENVELDERN affirma sans équivoque:

«Nous verrons qu'en dépit d'un certain parallélisme, les règles sur l'immunité des organisations internationales sont différentes de celles qui s'appliquent aux Etats puisque les organisations jouissent d'une immunité couvrant aussi leurs *acta jure gestionis*»¹.

Il faut croire que notre éminent collègue² n'a pas été entendu des juges de la Cour de Cassation italienne, puisque celle-ci, dans un arrêt du 18 octobre 1982³, prit la position exactement contraire.

Il s'agissait, dans l'affaire qui donna lieu à cette décision, d'un litige opposant l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.), dont on sait qu'elle a son siège à Rome, à l'organisme (I.n.p.d.a.i.) auquel elle avait, par contrat de bail conclu en 1969, loué des locaux destinés à certains de ses services. Le bailleur, désirant obtenir un rajustement du montant du loyer, s'était adressé au juge ordinaire (*Pretore*). La FAO fit valoir qu'elle bénéficiait de l'immunité de juridiction, question sur laquelle la Cour de Cassation eut à se prononcer.

Observons d'emblée que le contrat de 1969 présentait deux traits particuliers qui furent examinés par la Cour, mais sur lesquels il n'y aura pas lieu de revenir car ils n'ont finalement pas eu d'incidence sur la décision.

Tout d'abord, l'une des dispositions du contrat précisait qu'aucune des clauses contenues dans celui-ci ne pouvait impliquer une renonciation de la part de la FAO à un privilège ou immunité dont elle pouvait bénéficier. La décision souligne qu'une

I. SEIDL-HOHENVELDERN, L'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales, *Droit international 1*, Paris, Institut des hautes études internationales, 1981, éditions A. Pedone, pp. 109 174, ad p. 159.

2 Voir aussi SEIDL-HOHENVELDERN, Dienstrechtliche Klagen gegen Internationale Organisationen, *Festschrift für Hans Jürgen Schlochauer*, Berlin, 1981, pp. 615-634, ainsi que la consultation qu'il a donnée pour *Eurocontrol : Die Immunität internationaler Organisationen in Dienstrechtsstreitfällen*, Schriften zum Völkerrecht, Band 71, Berlin, 1981.

3 Arrêt de la Cour de Cassation du 18 octobre 1982 dans l'affaire *I.n.p.d.a.i. c. FAO*, *Rivista di diritto internazionale*, 1983, p. 187.

telle disposition ne peut créer aucun droit et qu'elle ne peut fournir aucune indication sur la nature ou l'étendue de l'immunité de juridiction dont la FAO pourrait bénéficier.

En second lieu, le contrat prévoyait la possibilité du recours à l'arbitrage, selon les règles de la Chambre de commerce internationale. Cette clause d'arbitrage ne permettait cependant pas, en tant que telle, une conclusion quant à l'immunité de juridiction.

La FAO invoqua le droit conventionnel international, et c'est par là que commença l'examen de la Cour. Il faut s'y arrêter car il nous paraît, comme nous le verrons ultérieurement, que la décision prête sur ce point le flanc à la critique.

La FAO invoqua, d'une part, sa *Constitution*, à savoir la Convention de Québec du 16 octobre 1945⁴, et, d'autre part, l'*Accord de siège* qui la lie à l'Italie, du 31 octobre 1950, appelé dans l'arrêt *Accord de Washington*⁵.

L'arrêt fait également allusion à la *Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, du 21 novembre 1947⁶, mais brièvement et sans s'arrêter à la disposition relative à l'immunité de juridiction. On peut d'ores et déjà rappeler à propos de cette convention, car ce n'est pas sans intérêt pour notre analyse, que l'Italie s'était proposé de la ratifier, comme en témoigne la loi d'approbation du 29 juillet 1951, mais en formulant une réserve selon laquelle l'immunité de juridiction était accordée «dans la mesure où cette immunité est accordée aux Etats étrangers conformément au droit international»⁷. Cette réserve n'ayant pas été acceptée, l'Italie n'est pas partie à ladite Convention.

Aux yeux de la Cour de Cassation, il n'était pas possible de déduire une immunité de juridiction absolue de la Convention de Québec. Celle-ci, à l'instar de nombreux statuts d'organisations internationales, se limite à une disposition de caractère général – l'article XVI, par. 2 – précisant que «Chacun des Etats membres et des membres associés s'engage, dans toute la mesure où sa procédure constitutionnelle le lui permet, à faire bénéficier l'Organisation de toutes les immunités et facilités qu'il accorde aux missions diplomatiques, y compris l'inviolabilité des locaux et archives, l'immunité de juridiction et les exemptions fiscales.»

Disposition programmatique, de surcroît assez peu claire lorsqu'elle se réfère au

statut des missions diplomatiques, elle fut écartée par la Cour comme n'apportant rien de spécifique qui pût fonder le recours de la FAO.

Celle-ci n'eut pas plus de succès en invoquant son Accord de siège, qui pourtant paraît clair en son article VIII, section 16, dont voici la version originale anglaise:

«FAO and its property, wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except in so far as in any particular case FAO shall have expressly waived its immunity.»

Dans un considérant lapidaire, l'arrêt affirme que cet accord, qui a trait au siège de la FAO, ne peut instituer au bénéfice de cette organisation une immunité de la juridiction italienne plus étendue que celle qui vaut au titre de l'immunité diplomatique. C'est donc au droit international général qu'il y a lieu de faire appel, et plus précisément aux concepts qui gouvernent l'immunité des Etats, et s'appliquent également aux organisations internationales⁸.

Rappelant que la maxime *par in parem non habet jurisdictionem* vaut aujourd'hui, entre les Etats, pour les actes de souveraineté mais non pas pour les actes de gestion, la Cour indiqua que la jurisprudence italienne avait également dégagé le critère des «fins institutionnelles», qui permet de distinguer les actes des organisations internationales qui, relevant de ces fins, bénéficient de l'immunité de juridiction, des autres actes qui n'en bénéficient pas.

Pour la Cour, le contrat de bail, de par sa nature, est sans nul doute un acte de gestion, alors que si l'on entend appliquer le critère des fins institutionnelles «le choix du lieu d'implantation des bureaux est un élément tout à fait indifférent quant aux fins premières de l'institution internationale . . . et ne concerne pas l'organisation de l'appareil de cette institution – organisation qui représente un élément indéfectible des modalités de réalisation des fins»⁹.

C'est ainsi que la Cour de Cassation écarta l'objection fondée sur l'immunité de juridiction et déclara que le Pretore de Rome était compétent pour trancher le litige.

2. Cette décision n'a pas constitué une surprise, tant est déjà abondante la jurisprudence italienne, et relativement constante la propension qu'elle affiche à appliquer aux organisations internationales les concepts généraux que le juge retient en matière d'immunité de juridiction des Etats, et l'on peut se référer à cet égard à l'intéressante étude, déjà citée, du Professeur CASSESE¹⁰. Il nous paraît tout de même que cet arrêt a ceci de caractéristique qu'il concerne une des grandes organisations universelles du système des Nations Unies, et surtout que l'on se trouvait ici en

4 ST/LEG/SER.B/11, p. 186 (extraits) et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Textes fondamentaux*, vol. I, 1980, p. 3.

5 Agreement between the Government of the Italian Republic and the Food and Agriculture Organization of the United Nations regarding the Headquarters of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, signed at Washington on 31 October 1950, ST/LEG/SER.B/11, p. 187.

6 Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947, *RTNU*, vol. 33, p. 263.

7 Voir sur ce point DOMINICÉ, L'Immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales, *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, vol. 187 (1984, IV), p. 170.

8 Voir, pour les précédents dont s'inspire cet arrêt, l'étude de CASSESE, L'immunité de juridiction civile des organisations internationales dans la jurisprudence italienne, *Annuaire Français de Droit International*, 1984, p. 556.

9 *Rivista di diritto internazionale*, 1983, p. 192; la traduction de ce passage est celle que donne CASSESE, *loc. cit.*, p. 559.

10 *Supra*, note 8. Voir aussi TREVES, Chronique de jurisprudence italienne, *Journal du droit international*, 1983, p. 168.

présence d'un accord de siège absolument clair, que le juge italien a cru devoir écarter, ou tout au moins auquel il a donné une signification constituant une sorte de renvoi au droit coutumier. Sans doute, bon nombre d'arrêts avaient déjà été rendus selon une méthode à peu près identique, à savoir la prise en compte d'un texte conventionnel compris ou interprété d'une manière telle que l'on en vient à appliquer les concepts généraux consacrant l'immunité restreinte. Cependant, la situation conventionnelle était rarement aussi claire que dans le cas de l'Accord de siège entre la FAO et l'Italie. Ainsi, par exemple, dans le cas de l'Institut de Bari du Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, le Protocole Additionnel No 2 à l'Accord constitutif, qui instituait le régime des privilèges et immunités du Centre, avait fait l'objet, de la part de l'Italie, d'une réserve selon laquelle «l'immunité de juridiction et l'exemption d'expropriation . . . ne sont applicables que dans les limites où les principes généraux du droit international les accordent aux Etats étrangers»¹¹. On peut présenter des observations du même ordre en ce qui concerne le C.I.M.E. qui a, lui aussi, été au centre d'un certain nombre de procédures judiciaires¹².

Avec l'arrêt *I.n.p.d.a.i. c. FAO*, c'est la confirmation absolument claire du principe voulant que l'on traite une organisation internationale selon les principes – restrictifs – du droit coutumier, et cela même lorsqu'un traité international met cette organisation au bénéfice de l'immunité de juridiction sans exception ni restriction («any form of legal process»).

3. Cette décision de la Cour de Cassation, et de manière générale la jurisprudence italienne dont elle est l'expression la plus nette¹³, méritent l'attention, car elles mettent en lumière quelques questions importantes intéressant le statut des organisations internationales, et apportent une solution qui, comme nous l'avons indiqué au seuil de cette étude en citant le Professeur SEIDL-HOHENVELDERN, paraît aller à l'encontre des enseignements de la doctrine la plus autorisée.

Nous nous proposons d'examiner ici, successivement, la question des fondements de l'immunité de juridiction des organisations internationales, qui paraît tenir un rôle important dans la jurisprudence italienne, puis celle de la teneur du droit conventionnel en la matière, car celui-ci, à nos yeux, et contrairement à ce qu'affirme l'arrêt de 1982, revêt une signification autonome par rapport aux quelques principes qui gouvernent les relations entre les Etats.

11 Voir CASSESE, *loc. cit.*, p. 561, et DOMINICÉ, *loc. cit.*, p. 229, note 25.

12 Voir CASSESE, *loc. cit.*, p. 560, mais il faut noter que l'accord entre l'Italie et le C.I.M.E. renvoyait à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, de 1947, au sujet de laquelle nous avons déjà indiqué que l'Italie avait décidé de la ratifier, mais avec une réserve. Analyser la teneur exacte du droit conventionnel était donc tâche délicate.

13 Depuis lors, on signalera notamment un nouvel arrêt de la Cour de Cassation du 23 novembre 1985, dans la cause *Cristiani c. Istituto Italo-latino americano-I.I.L.A.*, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1986, p. 160, qui applique les mêmes principes, nonobstant l'absence d'accord de siège, et admet l'immunité de juridiction à l'égard d'un rapport de travail pour des activités liées aux finalités de l'organisation.

B. LES FONDEMENTS DE L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

4. Comme nous venons de le voir, l'essentiel du raisonnement du juge italien est en définitive de dire qu'il convient d'appliquer aux organisations internationales les règles du droit international général qui ont été développées en matière d'immunité de juridiction des Etats, car les organisations internationales, comme les Etats, sont des sujets du droit international, et c'est à ce titre qu'elles ont droit aux immunités. Celles-ci sont en quelque sorte un attribut de la personnalité¹⁴, caractérisée elle-même par un pouvoir d'auto-organisation, de caractère autonome ou indépendant, et c'est ce qui explique et justifie que l'immunité de juridiction soit destinée à préserver cette sphère interne, mais non pas à soustraire à la compétence des tribunaux ordinaires les actes qui ne relèvent pas de l'exercice de ce pouvoir officiel.

On reconnaît ici deux éléments, qui sont sans doute partiellement liés l'un à l'autre, mais n'en méritent pas moins d'être distingués.

D'une part, l'immunité de juridiction est liée à la qualité de sujet du droit international dont elle découle semble-t-il. D'autre part, cette immunité ne couvre que les actes de puissance publique. Ce sont ces propositions dont les fondements doivent être évalués, et au sujet desquelles il convient de se demander si elle valent également pour les organisations internationales. On ne saurait faire abstraction, à cet égard, de l'immunité de juridiction des Etats, et c'est par là qu'il faut commencer.

5. Il paraît légitime d'affirmer qu'à son origine le principe de l'immunité de juridiction de l'Etat étranger¹⁵ est lié à la qualité d'Etat souverain de ce dernier, comme le montre d'ailleurs éloquemment l'expression classique de la langue anglaise: *Sovereign Immunity*. A vrai dire, au point de départ de l'immunité absolue, qui prévalut pendant longtemps, il y a la personne du souverain étranger, et l'adage bien connu *par in parem non habet imperium*, transposé du monarque à l'Etat souverain, conserve ce caractère éminemment personnel, et met l'Etat étranger à l'abri de toute intervention des tribunaux.

On connaît l'évolution qui s'est produite au cours du XXe siècle. Il a été admis que, sans violer le droit international, le juge interne puisse assujettir un Etat étranger à son pouvoir juridictionnel, pour autant que l'acte étatique faisant l'objet du litige ne soit pas un acte de puissance publique. L'immunité de juridiction n'est plus attachée à la personne de l'Etat en tant que telle, mais à la nature de l'acte. On peut en trouver la preuve dans le fait que, d'une part, l'Etat étranger peut être l'objet

14 C'est une idée que l'on retrouve chez SEIDL-HOHENVELDERN, *loc. cit.*, note 1, p. 160.

15 La littérature est extrêmement abondante. Voir, entre autres, le cours de SEIDL-HOHENVELDERN, cité *supra*, note 1, ainsi que SINCLAIR, *The Law of Sovereign Immunity, Recent Developments*, *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, vol. 167 (1980, II), p. 113.

d'une demande en justice lorsqu'il s'agit d'actes accomplis par lui *iure gestionis*, et, d'autre part, qu'une entité distincte de l'Etat doit être mise au bénéfice de l'immunité de juridiction lorsque sont en cause des actes qu'en vertu d'une attribution de compétence elle a accompli dans l'exercice de la puissance publique (*acta iure imperii*)¹⁶. C'est donc cette puissance publique étrangère qui est protégée par le droit international public, qui fixe en définitive uniquement ce qui est interdit, sauf convention bien sûr.

6. Ce qui vient d'être vu au sujet de l'immunité de juridiction des Etats ne doit pas faire oublier que, dans la terminologie du droit international, la même expression est utilisée, en droit coutumier comme en droit conventionnel, pour caractériser ou définir une protection beaucoup plus étendue. C'est ainsi que l'immunité de juridiction des agents diplomatiques est absolue, sous réserve de quelques exceptions (art. 31 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, qui correspond à une règle identique du droit international coutumier). Par conséquent, lorsqu'il s'agit de ces agents, la nature de l'acte ne joue pas de rôle. On sait bien que même s'il est cité en justice pour une affaire strictement privée, et de surcroît régie par le droit du for, l'agent diplomatique peut se retrancher derrière son immunité de juridiction, qui doit lui être reconnue par le juge, et cela vaut aussi bien pour les membres des missions accréditées dans les relations entre Etats que pour ceux qui appartiennent aux missions permanentes accréditées auprès d'organisations internationales.

Pour celle-ci, on sait que leurs agents, leurs fonctionnaires, sont au bénéfice d'une immunité de juridiction aussi large que celle des agents diplomatiques, lorsqu'il s'agit du haut personnel dirigeant, alors que s'ils n'appartiennent pas à cette catégorie ils n'échappent à la compétence du juge interne que pour leurs actes de fonction¹⁷.

Ces éléments bien connus du droit diplomatique méritent d'être rappelés, afin de souligner que, selon les personnes qu'elle concerne et les motifs qui la justifient, l'immunité de juridiction n'a pas toujours la même étendue.

16 Voir l'article 27 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats, du 16 mai 1972, qui, en son par. 1er, énonce le principe selon lequel une entité distincte de l'Etat, même lorsqu'elle est chargée d'exercer des fonctions publiques, n'est pas incluse dans l'expression «Etat Contractant», mais précise en son par. 2 : «Toute entité visée au paragraphe 1 peut être attrait devant les tribunaux d'un autre Etat contractant comme une personne privée; toutefois ces tribunaux ne peuvent pas connaître des actes accomplis par elle dans l'exercice de la puissance publique (*acta iure imperii*).» A notre avis, cette règle conventionnelle est l'expression de l'une des facettes de la règle coutumière qui, d'une manière générale, protège la puissance publique de l'Etat étranger.

17 Voir par exemple la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, du 21 novembre 1947, en son article VI, section 19 : «Les fonctionnaires des institutions spécialisées : a) Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits); . . . » Cette règle, que l'on retrouve également dans les accords de siège, doit être considérée comme étant aussi consacrée par la coutume.

Rien ne permet d'affirmer *a priori* que l'immunité des organisations internationales est calquée sur celle des Etats, et que les motifs qui l'inspirent ne sont pas analogues à ceux qui justifient les immunités diplomatiques. Il faut prendre en considération toutes les règles applicables, et l'on sait que pour les organisations internationales le droit conventionnel joue un grand rôle et ne saurait être négligé.

7. A vrai dire, l'immunité de juridiction, qui est l'interdiction faite au juge de se saisir d'une action dirigée contre une personne qui, dans le cas d'espèce, bénéficie de cette immunité, recouvre, en tant que notion, deux aspects différents, qui, en termes de droit de procédure, peuvent être définis comme étant, d'une part, l'incompétence, et, d'autre part, l'irrecevabilité.

Il y a des litiges qui relèvent manifestement d'un ordre juridique étranger à celui du for. Pour que tel soit le cas, il ne suffit pas, bien entendu, qu'un droit étranger soit applicable à la relation juridique en cause, car bien souvent le juge est compétent quand bien même il doit faire application d'un droit étranger. Nous voulons viser ici les litiges portant sur des questions qui, non seulement sont régies par le droit étranger, mais en outre ne peuvent à l'évidence être tranchées que par une autorité étrangère. Ainsi, le rapport de travail du fonctionnaire d'un Etat étranger au for, régi par le statut de la fonction publique dudit Etat, ne saurait-il en aucune manière faire l'objet d'une procédure. Il y a là une incompétence intrinsèque, fondamentale, et peu importe à cet égard que le fonctionnaire en cause soit un agent diplomatique ou pas. Il en va de même en matière de nationalité et l'on ne voit pas qu'un juge puisse se saisir d'un litige relatif à une nationalité étrangère, dont il ne peut que constater qu'elle est reconnue, ou ne l'est pas, par l'Etat en cause. En bref, chacun sait qu'il y a des litiges qui, de par leur nature même, relèvent exclusivement d'un ordre juridique déterminé – et cela vaut aussi, par exemple, pour les litiges en matière de rapports de travail des fonctionnaires internationaux assujettis au statut du personnel de leur organisation¹⁸ – et à l'égard desquels un juge est radicalement incompétent. Parler ici d'immunité de juridiction est une manière de décrire cette incompétence fondamentale *ratione materiae*.

Le deuxième aspect est bien différent. Il s'agit des circonstances nombreuses et variées où le litige que l'on se propose de faire trancher par le juge porte sur des actes et relations juridiques qui relèvent normalement de la compétence de ce juge en vertu des règles d'organisation judiciaire et de procédure du for. Si le défendeur est fondé à faire valoir l'immunité de juridiction, celle-ci va faire obstacle à la saisine du juge, qui doit écarter l'action. Il s'agit en réalité de l'irrecevabilité d'une demande à l'égard de laquelle le juge serait normalement compétent, et l'on observera que lorsque, dans un cas d'espèce, il y a renonciation à l'immunité de juridiction, le motif d'irrecevabilité disparaît et le juge doit se saisir du litige.

18 Voir notamment les études de SEIDL-HOHENVELDERN citées *supra* note 2.

Cette distinction entre incompétence intrinsèque et immunité de juridiction *stricto sensu* n'est pas sans intérêt, car il est évident que tout ce qui relève de l'incompétence *ratione materiae* échappe par principe et en tout état à la compétence du juge du for en vertu d'une règle de compétence internationale, alors que pour l'immunité de juridiction à proprement parler, la raison d'être d'une réglementation s'explique par la perception des besoins, et le juste équilibre que l'on cherche à établir entre les divers intérêts en présence.

C'est ainsi que, pour les Etats, on a estimé qu'il était légitime, tout en tenant compte du respect dû à l'Etat étranger, de prendre en considération les intérêts légitimes des tiers, de sorte que l'immunité de juridiction est entendue dans un sens restreint, limité à la protection de l'exercice de la puissance publique. Il en résulte que l'immunité de l'Etat ne va pas beaucoup au-delà de ce qui, de toute manière, relève des incompétences *ratione materiae*, et ce qui subsiste encore de l'irrecevabilité est destiné à protéger, non pas l'Etat en tant que tel, mais l'exercice du pouvoir officiel.

Il en va tout autrement des agents diplomatiques. La justification est ici bien différente. Contraints de par leurs fonctions de se fixer dans l'Etat accréditaire, ils doivent bénéficier d'un statut garantissant leur indépendance à l'égard des autorités locales, et les mettant à l'abri d'inconvénients susceptibles d'entraver l'accomplissement de leurs fonctions. La protection des tiers passe après cet impératif et elle est assurée par d'autres moyens.

C'est ce qui nous a permis de rappeler que l'étendue de l'immunité de juridiction varie selon la personne qui en bénéficie, et que cela correspond au fait que la raison d'être peut en être définie différemment selon les situations que l'on envisage.

8. Qu'en est-il des organisations internationales?

C'est l'analyse du droit conventionnel, et de la pratique, qui doit permettre de donner une réponse à cette question, mais il importe de s'interroger à ce stade déjà, au titre des fondements, sur la situation qui est la leur. Celle-ci est-elle fondamentalement similaire à celle des Etats, de telle sorte que les mêmes motifs qui ont conduit à n'accorder à ceux-ci qu'une immunité restreinte vaudraient également pour les organisations internationales? Présente-t-elle au contraire des traits différents justifiant un régime plus large? C'est ici que pour le juge italien la réponse est évidente: la situation des organisations internationales est similaire à celle des Etats. Nous estimons quant à nous que la réponse est différente.

Il est évident qu'il y a certaines similitudes entre les Etats et les organisations internationales. Ainsi, celles-ci, reconnues sujets autonomes du droit international distincts de leurs Etats membres, sont-elles dotées d'un pouvoir interne d'organisation relevant d'une sorte de pouvoir officiel qui est leur. C'est la raison pour laquelle les litiges portant sur des questions institutionnelles internes, y compris le statut des fonctionnaires, échappent totalement à la compétence des juges nationaux, et le juge

italien a eu raison de le reconnaître, et de souligner qu'il n'est même pas nécessaire de se fonder sur une convention pour cela¹⁹.

Cependant, à maints égards, les organisations internationales sont bien différentes des Etats. Ceux-ci disposent de leur assise territoriale et peuvent, dans leur sphère de souveraineté, aménager leurs relations juridiques à leur guise. Les problèmes d'immunité de juridiction se posent pour des actes qui sont effectués à l'étranger, et à l'égard desquels il paraît légitime de tenir compte des intérêts des tiers, sans que cela puisse mettre en péril ni la liberté de l'Etat ni son fonctionnement. Les organisations internationales n'ont aucune sphère de souveraineté territoriale, elles doivent accomplir tous leurs actes sur le territoire d'un Etat, qu'il s'agisse des actes destinés à assurer le fonctionnement de l'organisation ou de ceux qui lui permettent de réaliser ses buts. Elles n'ont d'autre indépendance à l'égard des autorités étatiques que celle qui résulte de leur régime de privilèges et immunités. C'est un élément extrêmement important, qui à lui seul explique que la doctrine ait insisté sur la nécessité de leur reconnaître une immunité de juridiction complète²⁰. Il vient s'y ajouter l'absence de réciprocité, les relations entre l'organisation internationale et l'Etat du siège étant asymétriques et ne pouvant pas, sur le plan qui nous intéresse, être comparées aux relations entre Etats.

Ainsi, lorsqu'on s'interroge sur les fondements de l'immunité de juridiction des organisations internationales, on parvient à la conclusion qu'ils résident finalement beaucoup moins dans la maxime *par in parem non habet imperium* que dans les impératifs tenant à l'indépendance et à la liberté qui doivent être garanties à ces organisations²¹. Les exigences de justice pour les tiers peuvent être satisfaites par des moyens spécifiques, qui sont d'ailleurs prévus, mais il faut pour cela nous tourner vers le droit conventionnel.

C. LE DROIT CONVENTIONNEL

9. La Cour de Cassation italienne estime qu'un accord de siège qui met une organisation internationale au bénéfice de l'immunité de juridiction n'a pas de signification propre car il ne fait que renvoyer au droit international coutumier, et plus précisément au droit coutumier qui vaut entre les Etats.

Or, nous avons vu que l'accord de siège entre l'Italie et la FAO met celle-ci à

19 Voir p.ex. l'arrêt CRISTIANI, cité *supra* note 13 où l'immunité a été reconnue (pour un conflit de travail) quand bien même l'Italie n'avait pas ratifié l'accord de siège de l'organisation en cause.

20 Cf. SEIDL-HOHENVELDERN dans l'étude citée *supra*, note 1; JENKS, *International Immunities*, London, 1961, p. 17; LALIVE, L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales, *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, vol. 84 (1953, III), p. 388.

21 Voir sur ce point, par exemple, l'exposé convaincant de DUFFAR, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, LGDJ, Paris, 1982, p. 18.

l'abri de toute forme de procédure judiciaire et l'on observe à cet égard qu'il est identique à maints autres accords de siège, et semblable également à la Convention multilatérale de 1947²². Le problème soulevé par l'arrêt de 1982 présente donc un intérêt général.

La première caractéristique du droit des organisations internationales en matière d'immunité de juridiction est précisément la grande abondance des textes conventionnels²³. Aux Conventions multilatérales et protocoles additionnels viennent s'ajouter tous les accords de siège.

Faut-il vraiment penser qu'ils n'ont pas d'autre sens que de renvoyer au droit coutumier?

Pour répondre à cette question, nous pensons utile de faire un bref retour en arrière, mais non sans avoir, au préalable, présenté une observation.

Pour les Etats, le droit applicable, sauf en ce qui concerne les relations entre les Etats liés par la Convention européenne de 1972²⁴, est, certes, le droit coutumier, mais un droit coutumier assez particulier, du moins depuis le moment où certains tribunaux nationaux, qui sont devenus toujours plus nombreux, ont décidé d'adopter la doctrine restrictive. En effet, la coutume internationale n'impose pas une réglementation complète de la matière. Aujourd'hui encore, les pratiques nationales, développées par la jurisprudence ou fondées sur des lois, présentent des différences très sensibles les unes par rapport aux autres. C'est parce que le droit international se borne à protéger le pouvoir officiel de l'Etat, l'exercice de la puissance publique, tout en laissant chaque Etat libre d'aménager à sa guise la matière des immunités de juridiction et d'exécution, pourvu qu'il ne soit pas porté atteinte à cette sorte de *noyau dur*, qui est intangible²⁵. Ainsi, c'est en définitive le droit national qui, pour le juge, régit l'immunité de juridiction des Etats.

Rien de tel, nous venons le dire, pour les organisations internationales, où l'on se trouve en présence de très nombreux textes. Comme nous l'avons montré ailleurs²⁶, si les conventions multilatérales accordent pratiquement toutes l'immunité de juridiction, les accords de siège montrent quelques exceptions, mais d'ampleur limitée. La question qui nous est posée ici est de savoir ce que signifie la clause conventionnelle si fréquente qui met une organisation internationale au bénéfice de l'immunité de juridiction, sans autre indication.

22 Il s'agit de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, du 21 novembre 1947, citée *supra*, note 6.

23 Voir notre étude, citée *supra* note 7, qui donne un aperçu de l'ensemble du droit conventionnel (pp. 168 ss) et fournit une liste sélective de ces accords (pp. 235-237).

24 Convention européenne sur l'immunité des Etats, du 16 mai 1972, reproduite notamment dans l'*Annuaire suisse de droit international*, vol. XXXI, 1975, p. 273.

25 Peut-être faut-il réserver ici la question des immunités diplomatiques. Nous pensons que lorsque l'Etat est en cause par l'intermédiaire d'une mission diplomatique, les immunités sont plus étendues que dans les autres cas, et cela en vertu du droit diplomatique, qui cependant n'est pas très clair à ce sujet.

26 DOMINICÉ, *loc. cit.*, p. 192.

10. Il n'est pas sans intérêt, compte tenu de l'orientation de la jurisprudence italienne, de rappeler la teneur de l'accord conclu lors de l'installation à Genève du siège de la Société des Nations – et du Bureau international du travail²⁷. Le *modus vivendi* de 1921 contient un article III intitulé *Personnalité internationale de la Société des Nations*, dont voici le premier alinéa:

«Bien que l'article VII du Pacte de la Société des Nations n'ait trait qu'au personnel et aux locaux de la Société, il y a lieu d'admettre qu'en application, sinon de la lettre, du moins de l'esprit du Pacte, la Société des Nations peut revendiquer, en sa faveur, la personnalité internationale et la capacité juridique, qu'elle a droit, en conséquence, à un statut analogue à celui d'un Etat. Il en ressort que la Société des Nations peut prétendre à la même indépendance à l'égard des organes administratifs et judiciaires suisses que les autres membres de la communauté internationale, en sorte qu'elle ne doit pas être actionnée devant les tribunaux suisses sans son consentement (abstraction faite des exceptions consacrées par le droit international, comme, par exemple, en matière d'actions réelles immobilières, etc.).»

Il faut souligner le lien établi avec la personnalité juridique internationale, l'analogie avec le statut de l'Etat, et la conséquence qui en découle en ce qui concerne l'immunité de juridiction. Celle-ci apparaît bien comme une sorte d'attribut de la personnalité internationale. Cependant, il importe de rappeler qu'à cette époque l'immunité de juridiction de l'Etat était absolue, sous réserve de quelques exceptions ponctuelles dont d'ailleurs le texte que nous venons de citer donne le reflet²⁸. Si quelques rares décisions judiciaires de tribunaux d'Etats européens avaient fait application de la conception restrictive²⁹, celle-ci n'avait pas encore été consacrée par la doctrine du droit international et la pratique des Chancelleries, et le texte de l'art. III du *modus vivendi* s'inspire manifestement de la conception classique de l'immunité absolue.

On en trouve la preuve dans le fait que le texte lui-même énonce une exception qui serait tout à fait inutile et incompréhensible dans un régime où l'immunité de juridiction ne vaudrait pas pour les *acta iure gestionis*.

On en trouve une preuve complémentaire dans le deuxième alinéa de ce même article III du *modus vivendi*, qui exprime le vœu que soit institué un for général pour les litiges intéressant la Société des Nations et commence par ces termes:

«Toutefois, la Société des Nations, à la différence des autres personnes internationales, n'ayant, faute de territoire, pas de tribunaux à offrir, il en résulte qu'elle ne peut, à l'heure actuelle, être actionnée nulle part sans son consentement.» . . .

Il est donc manifeste qu'à cette époque, si l'immunité de juridiction était liée à la

27 *Modus vivendi* de 1921 relatif au régime des immunités diplomatiques du personnel de la Société des Nations et du Bureau international du travail, conclu entre le Gouvernement fédéral suisse et le Secrétaire général de la Société des Nations, ST/LEG/SER.B/11, p. 127.

28 L'exception énoncée par le texte (actions réelles) correspond à l'une des exceptions reconnues par le droit diplomatique à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques (art. 31 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques).

29 Cf. SEIDL-HOHENVELDERN, L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales, *loc. cit. supra* note 1, p. 111.

personnalité juridique internationale et reposait sur l'analogie avec le statut de l'Etat, elle était néanmoins une immunité absolue.

11. Après 1945, le droit conventionnel présente un visage bien différent.

Les grandes conventions multilatérales³⁰ sont muettes sur la question de la personnalité juridique internationale³¹ et elles n'établissent aucune relation quelconque avec les Etats et le droit qui leur est applicable. C'est une disposition spécifique qui prescrit l'immunité de juridiction, à l'exemple de l'article III, Section 4, de la Convention de 1947:

«Les institutions spécialisées, leur biens et avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elles y ont expressément renoncé dans un cas particulier.» . . .

Il ne fait aucun doute que cette disposition stipule une immunité complète.

D'une part, rien n'indique, dans ce texte, un renvoi aux règles valables entre Etats – comme le faisait le *modus vivendi* de 1921. Au demeurant, quelles étaient ces règles? Le droit coutumier interétatique n'exigeait certainement plus, à la fin des années 1940, le respect de l'immunité absolue, comme l'atteste la pratique de quelques Etats européens. Il n'imposait pas non plus – et n'impose pas à l'heure actuelle – la conception restrictive. Il est évident que cette disposition, dans une Convention destinée à uniformiser le statut de chaque institution spécialisée sur le territoire de ses membres, ne laisse pas à chaque Etat la liberté d'agir à sa guise, sauf en ce qui concerne les actes officiels.

D'autre part, la Convention elle-même montre que, lorsqu'il s'agit d'indiquer que l'immunité de juridiction n'est que partielle ou souffre des exceptions, le texte le stipule expressément et tel est le cas de la disposition relative aux fonctionnaires internationaux n'appartenant pas à la catégorie supérieure, l'Article VI, Section 19:

«Les fonctionnaires des institutions spécialisées: a) Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits);» . . .

Il est bien évident que si l'immunité des organisations avait été envisagée comme étant limitée à certaines catégories d'actes, le texte l'aurait précisé.

Le Gouvernement italien ne s'y est d'ailleurs pas trompé; il a bien compris que l'immunité prescrite par l'article III, Section 4, est absolue dès lors qu'il a assorti sa ratification de la réserve reproduite ci-dessus (*supra*, ch. 1), réserve qui finalement a empêché l'Italie de devenir partie à la Convention de 1947.

30 Il s'agit principalement de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946 (*RTNU*, vol. 1, p. 17), et de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, du 21 novembre 1947 (*RTNU*, vol. 33, p. 263). Pour les autres conventions multilatérales, voir DOMINICÉ, *loc. cit.*, p. 169.

31 Elle contiennent en revanche une disposition sur la capacité juridique de l'organisation en droit interne, voir, p. ex. l'Article II, Section 3, de la Convention de 1947.

12. L'analyse qui vient d'être faite vaut également pour de nombreux autres accords. La Convention de 1947, ainsi d'ailleurs que la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui lui est très semblable, présentent une structure et un contenu dont de nombreux accords de siège sont inspirés. La disposition relative à l'immunité de juridiction est la clause standard, et lorsqu'elle figure dans un accord de siège, comme dans celui qui lie l'Italie à la FAO, son interprétation ne fait aucun doute: elle institue une immunité de juridiction complète et non pas restreinte.

D'autres éléments viennent encore confirmer cette manière de voir, et l'on se bornera ici à rappeler que l'étude des accords montre que lorsque les parties entendent apporter des exceptions à l'immunité de juridiction, celles-ci sont expressément stipulées. Ce peut être le cas dans l'acte constitutif, comme pour la Banque mondiale³², dans un accord multilatéral³³, ou encore dans l'accord de siège³⁴. Toujours est-il qu'il est ainsi établi qu'en droit conventionnel immunité de juridiction signifie immunité complète, sauf exception expresse, et nous rappelons pour les accords de siège ce que nous avons vu à propos de la Convention de 1947, à savoir que lorsque, pour les fonctionnaires, il s'agit de limiter l'étendue de l'immunité, le texte le précise sans équivoque. L'indication des exceptions *expressis verbis* est une constante du droit conventionnel, que l'on observe également, s'agissant des relations entre Etats, en analysant la Convention européenne de 1972³⁵.

13. La pratique judiciaire, sauf en Italie, est peu abondante, et cela tient sans doute pour une bonne part au fait que l'on a reconnu partout ailleurs que l'immunité conventionnelle ne connaît pas d'autres exceptions que celles qui sont énoncées dans l'accord lui-même. On doit s'interroger cependant sur la signification qu'il convient

32 La Banque mondiale, ainsi que les autres organismes de financement, font appel au marché des capitaux, de sorte qu'il est important pour elles de s'attacher la confiance des créanciers en leur offrant un for judiciaire, et c'est l'instrument constitutif lui-même qui le prévoit, à l'exemple de l'article VII, Section 3, du statut de la Banque mondiale. Cf. DOMINICÉ, *loc. cit.*, p. 196.

33 Lorsqu'un accord multilatéral accorde l'immunité de juridiction, il est très peu fréquent que des exceptions soient stipulées, mais on peut signaler le cas du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux (CECLES-ELDO), dont l'article 5 prévoit une exception à l'immunité de juridiction en cas d'action civile intentée par un tiers consécutivement à un accident de la circulation (Protocole du 29 juin 1964, *RTNU*, vol. 605, p. 371).

34 On peut rencontrer des accords de siège qui sont muets sur l'immunité de juridiction. On en rencontre également qui prescrivent cette immunité, mais l'assortissent d'exceptions, et l'on peut citer l'exemple de l'accord de siège entre le Royaume-Uni et l'International Oil Pollution Compensation Fund, du 27 juillet 1979 (*Statutory Instruments*, 1979/912), dont l'article 5(e) apporte une exception à l'immunité de juridiction pour certains cas de responsabilité délictuelle de l'organisation.

35 *Supra*, note 24.

de reconnaître à la jurisprudence américaine. D'aucuns pourraient y trouver un argument en faveur de l'attitude des tribunaux italiens. Nous pensons en revanche que, sur la question particulière de l'interprétation à donner aux dispositions conventionnelles accordant l'immunité de juridiction sans autre précision, la pratique américaine montre bien qu'il s'agit alors d'une immunité absolue.

La situation particulière que l'on observe aux Etats-Unis tient à ce que cet Etat est assez peu enclin à conclure des accords de siège. Le statut des organisations internationales y est fixé par décision du Président, en application de la législation interne. Or, l'*International Organizations Immunities Act*, 1945³⁶ stipule que les organisations internationales bénéficient de la même immunité de juridiction que celle qui est accordée aux Etats. Lorsque cette loi fut adoptée, la jurisprudence américaine consacrait très nettement le principe de l'immunité absolue, mais il s'est produit en 1952 une modification de la pratique qui fut confirmée par le *Foreign Sovereign Immunities Act*, 1976³⁷. Quel est, dès lors, le devoir des tribunaux? Doivent-ils interpréter le renvoi contenu dans la législation de 1945 comme un renvoi aux principes valant à ce moment-là à l'égard des Etats, ou comme un renvoi au droit interne tel qu'il existe au moment du litige? C'est vers cette deuxième solution que s'est dirigée la jurisprudence américaine, mais il faut dire que les décisions ne sont pas très nombreuses et que dans la plupart des cas importants la demande en justice a été écartée au motif que, s'agissant d'une relation de travail gouvernée par le statut du personnel de l'organisation, le juge n'était pas saisi d'un litige portant sur un acte de nature commerciale au sens de la législation³⁸. Cependant, l'application de la doctrine restrictive peut entraîner le refus de l'objection fondée sur l'immunité de juridiction lorsqu'il s'agit d'un contrat de droit privé³⁹. Quoi qu'il en soit de l'application de la législation américaine, il faut constater que l'O.N.U., fait exceptionnel, bénéficie d'un accord de siège⁴⁰ et surtout de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, que les Etats-Unis ont ratifiée. Or, les tribunaux américains ont toujours reconnu l'immunité de juridiction complète de l'O.N.U.⁴¹ montrant bien par là que l'immunité prescrite par Convention ne souffre pas d'exceptions, sauf lorsqu'elles sont expressément prévues.

36 22 USC, par. 288 ss.

37 28 USC, par. 1602-1611, 71 *American Journal of International Law*, 595 (1977); cf. SINCLAIR, *loc. cit.* note 15, p. 243.

38 Cf. DOMINICÉ, *loc. cit.*, p. 187.

39 Ainsi lorsqu'il s'agit d'un contrat relatif à la construction d'un immeuble, arrêt DUPREE c. *The Organization of American States* . . . , District Court, District of Columbia (31 mai 1977), *International Law Reports*, vol. 63, p. 92, mais il faut rappeler que l'organisation des Etats américains ne bénéficie pas d'un accord de siège.

40 Accord du 26 juin 1947, ST/LEG/SER.B/10, p. 204.

41 Cf. DOMINICÉ, *loc. cit.*, p. 200 et p. 203.

14. La conclusion qui s'impose au sujet du droit conventionnel est qu'il montre à la fois changement et continuité, mais sur des plans différents.

Il y a eu évolution dans la mesure où l'on a abandonné l'analogie avec les règles concernant les Etats. Cette analogie, manifeste dans le *modus vivendi* de 1921, était fondée sur l'idée que l'immunité de juridiction est un attribut de la personnalité juridique internationale, qu'elle soit Etat ou organisation internationale. Le droit conventionnel plus récent n'établit plus ce lien. On en trouve encore l'expression dans l'Arrangement provisoire entre l'O.N.U. et le Gouvernement suisse de 1946⁴², où l'on peut lire à l'article premier, Section 1: «Le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies. Cette organisation ne peut en conséquence, selon les règles du droit international, être traduite devant les tribunaux suisses sans son consentement exprès». Cependant, ce mode de faire n'a pas été suivi, ni par la Suisse⁴³, ni par d'autres Etats, et désormais l'immunité de juridiction fait l'objet, selon une sorte de clause standard, d'une disposition spécifique, autonome.

Cette évolution est parfaitement justifiée. Ce qui est inhérent à la personne juridique internationale, c'est le principe selon lequel sa sphère interne, son pouvoir d'auto-organisation, ne relève que d'elle, et que par conséquent il y a à cet égard incompétence radicale des juges étatiques.

En revanche, dès que l'on aborde le domaine des irrecevabilités, il faut une règle spécifique. Celle qui intéresse les Etats protège seulement l'exercice de la puissance publique. Celle que l'on trouve dans de très nombreux accords concernant les organisations internationales stipule l'immunité de juridiction absolue, sauf exception ou restriction expresse.

C'est ici que nous rencontrons l'élément de continuité. Que ce fût par le biais de la construction juridique, aujourd'hui dépassée et inadéquate, dont nous avons rencontré l'expression dans le *modus vivendi* de 1921, ou que ce soit au moyen de la clause spécifique utilisée depuis quarante ans, les conventions, lorsqu'elles ont stipulé l'immunité de juridiction, lui ont toujours donné un caractère absolu, sous réserve des seules exceptions envisagées par l'accord lui-même. Les exigences d'indépendance des organisations internationales, qui justifient un régime différent de celui qui vaut pour les Etats, ont donc bien trouvé leur expression dans le droit conventionnel, et un droit conventionnel substantiel.

42 Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre de Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du 19 avril 1946, *RTNU*, vol. 1, p. 163.

43 Au cours de cette même année 1946, la Suisse a conclu un accord de siège avec l'Organisation internationale du travail, qui énonce l'immunité de juridiction dans une disposition spécifique, sans être une conséquence de la personnalité internationale, voir Accord entre la Suisse et l'Organisation internationale du travail, du 11 mars 1946, ST/LEG/SER.B/25, p. 138.

D. CONCLUSIONS

15. La décision de la Cour de Cassation du 18 octobre 1982, et la jurisprudence italienne de manière générale, font surgir des questions intéressantes, dont tout d'abord celle du lien entre personnalité internationale et immunité de juridiction.

Nous pensons pouvoir conclure sur ce point que la thèse italienne n'est que partiellement convaincante.

Il est exact qu'une personne juridique internationale, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'une organisation internationale, dispose d'un pouvoir d'auto-organisation qui relève exclusivement d'un seul ordre juridique. Les actes et relations juridiques qui relèvent de ce pouvoir échappent totalement au juge interne, qui doit se déclarer incompétent. Pour les organisations internationales, les cas les plus manifestes d'une telle incompétence sont les litiges relatifs aux conditions d'emploi des fonctionnaires internationaux assujettis au statut du personnel de leur organisation.

Au-delà de cette incompétence intrinsèque, l'on accède au domaine des irrecevabilités. L'immunité de juridiction n'apparaît pas, ici, comme un attribut nécessaire de la personnalité juridique internationale. Elle résulte d'une règle spécifique du droit international, qui détermine son bénéficiaire, et l'étendue de l'interdiction qu'elle formule. Les Etats, les agents diplomatiques, les fonctionnaires internationaux, sont des exemples de différentes catégories de bénéficiaires de l'immunité de juridiction, pour lesquelles elle peut avoir une étendue variable. Il s'agit donc de déterminer, *de lege lata*, ce qu'est la situation des organisations internationales, et de celle en particulier qui est en cause dans un cas d'espèce.

16. Dans l'arrêt de 1982, un accord de siège était invoqué, et par conséquent il y avait lieu d'appliquer, au premier chef, ce droit conventionnel. La Cour de Cassation ne l'a pas contesté, mais elle a donné de ce droit conventionnel une interprétation qui lui dénie toute signification propre. Nous avons indiqué les raisons pour lesquelles nous ne pouvons partager cette opinion.

On ne contestera pas que le Gouvernement italien a fait preuve d'une évidente constance dans son désir de voir appliquer aux organisations internationales les mêmes principes qui valent pour les Etats. Ce désir s'est notamment traduit, lors de l'acceptation de conventions multilatérales, par la formulation de la réserve que nous avons eu l'occasion de citer. Il n'empêche que, dans le cas de l'accord de siège avec la FAO, l'immunité de juridiction est prescrite sans restriction, et doit être respectée comme telle.

On peut s'interroger, il est vrai, sur la justification du maintien, de nos jours, d'une immunité de juridiction absolue. A nos yeux, les raisons qui ont été à l'origine de cette règle, voici plus de soixante ans, et ont inspiré jusqu'ici tant d'accords multilatéraux et bilatéraux, certains conclus récemment encore, restent pleinement valables. Les organisations internationales doivent être indépendantes de l'intervention des organes judiciaires et administratifs des Etats, et singulièrement de celui de

leur siège. Elles se trouvent dans une situation profondément différente de celle des Etats, cela a souvent été souligné. S'il fallait une confirmation du bien-fondé de ces motifs, on pourrait la trouver précisément dans la jurisprudence italienne. L'abondance des procès, la longueur des procédures, qui occupent fréquemment deux ou trois degrés de juridictions, sont autant d'éléments fâcheux auxquels l'immunité de juridiction est précisément destinée à faire obstacle.

Ecarter les querelleurs n'est pas renoncer à la justice. Des procédures de type arbitral, qui peuvent être légères et rapides, sont susceptibles d'être développées et méritent d'être instituées. Et lorsque, dans des cas particuliers, il paraît judicieux de laisser le juge ordinaire remplir son office, la renonciation à l'immunité de juridiction est toujours possible.

17. Le juge italien se fonde sur la coutume, et décide, sans fournir à notre avis de justification convaincante, que celle qui vaut pour les Etats vaut aussi pour les organisations internationales. Il s'agit-là d'un problème intéressant, que nous n'avons pas abordé dans cette étude, dès lors que le litige jugé par la Cour de Cassation devait à nos yeux être tranché en application du droit conventionnel, soit l'accord de siège de la FAO.

On peut en effet se demander s'il existe une coutume, qui serait applicable lorsqu'aucun accord international ne régit le problème d'immunité porté devant le juge. Sans approfondir la question ici, nous voulons simplement indiquer que la répétition systématique, dans les conventions multilatérales et les accords de siège relatifs aux grandes organisations internationales, de dispositions identiques accordant l'immunité de juridiction absolue, nous paraît être de nature à fournir la preuve de l'existence d'une coutume dans ce sens, valable pour l'O.N.U. et les institutions spécialisées.

Ceci étant, la question que l'on doit aussi poser est celle de l'évolution du droit. Si les Etats développent des institutions de coopération ayant pour fonction d'agir sur le terrain économique ou financier, il conviendra sans doute de reconnaître leur assujettissement aux tribunaux étatiques pour leurs activités opérationnelles, sous réserve bien entendu des clauses arbitrales insérées dans des contrats.

Nous avons vu que la Banque mondiale et les autres organisations interétatiques de financement ne bénéficient pas de l'immunité de juridiction pour certaines de leurs opérations, et cela paraît justifié. Ce peut être une indication sur l'évolution susceptible de se produire, mais il faut souligner avec vigueur que les solutions – absence d'immunité de juridiction – qui peuvent s'imposer à l'égard d'opérations commerciales ou financières ne sauraient être étendues aux actes liés au fonctionnement de l'organisation et destinés à assurer sa vie quotidienne, singulièrement dans le pays du siège. Ces actes sont bien souvent des *acta iure gestionis*, mais cela ne justifie pas pour autant l'intervention des tribunaux étatiques, à moins que l'accord de siège n'en dispose autrement.