

L'IMMUNITÉ DE CONTRAINTE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

par

Liliane PLOUVIER

Chargée de recherches à l'Institut d'Etudes européennes
de l'Université de Bruxelles

INTRODUCTION

1. Parmi les attributs généralement reconnus à la personnalité juridique des organisations internationales figurent les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. De fait, les Communautés européennes sont dotées de la personnalité morale en vertu de dispositions expresse des traités¹. Elles possèdent la capacité de droit interne, notamment pour acquérir ou aliéner des biens immobiliers ou mobiliers et ester en justice¹.

Le régime des privilèges et immunités est déterminé par l'article 28, alinéa 1

¹ Article 6 C.E.C.A.

La Communauté a la personnalité juridique. Dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. Dans chacun des Etats membres, la Communauté jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales; elle peut, notamment, acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. La Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions.

Articles 210 C.E.E. et 184 C.E.E.A.

La Communauté a la personnalité juridique.

Articles 211 C.E.E. et 185 C.E.E.A.

Dans chacun des Etats membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. A cet effet, elle est représentée par la Commission.

Ces dispositions couvrent non seulement la personnalité interne des Communautés, la seule qui nous occupe, mais également leur personnalité internationale, quoique celle-ci ait été « escamotée » dans les traités de Rome. Cf. SALMON, J.J.A., « Les Communautés en tant que personnes de droit interne et leurs privilèges et immunités », *Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles*, Bruxelles, 1967, n° 363; PESCATORE, P., « Les Communautés en tant que personnes de droit international », *idem.*, n° 333.

du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes du 8 avril 1965². Il y est prévu que les Communautés jouissent sur le territoire des Etats membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mission dans les conditions définies par le protocole sur les privilèges et immunités annexé au traité de Bruxelles (ci-dessous protocole).

Comme l'écrit le professeur Salmon, ce texte expose en termes généraux le caractère fonctionnel des privilèges et immunités des Communautés. Son intérêt est cependant fort limité; il n'a par lui-même aucune force opératoire puisqu'il renvoie pour la détermination exacte des privilèges au protocole³.

L'article premier du protocole règle l'immunité de contrainte. Il se lit comme suit : « Les locaux et les bâtiments de la Communauté sont inviolables. Ils sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation. Les biens et avoirs de la Communauté ne peuvent être l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire sans une autorisation de la Cour de justice. »

L'immunité de contrainte comporte donc deux aspects : d'une part l'inviolabilité des locaux et bâtiments de la Communauté, d'autre part l'immunité d'exécution sur les biens de la Communauté.

PREMIERE SECTION — L'IMMUNITÉ D'EXECUTION

I — LES ETATS

3. L'immunité d'exécution est le corollaire nécessaire de l'immunité de juridiction. Selon les doctrine et pratique dominantes, elle apparaît même comme le renforcement de celle-ci⁴.

Une chose est, dit-on, de prononcer une condamnation, tout autre chose est d'utiliser la contrainte en vue de faire exécuter ce jugement⁵.

4. L'origine de ces deux immunités remonte à une époque révolue où il fallait protéger un Etat faible et mal organisé contre d'éventuelles poursuites judiciaires, qui auraient pu mettre son autorité en péril, sinon l'effriter.

Cette nécessité disparut au cours des 19^e et 20^e siècles, qui virent se renforcer et s'étendre de manière sans cesse croissante le domaine d'intervention de la puissance publique.

² Remplaçant les articles 76 C.E.C.A., 218 C.E.E. et 191 C.E.E.A.

³ *Op. cit.*, n° 387.

⁴ Cf. AIX, 23 novembre 1938, D. 1939, 2, 65; SIALLELI, *J. Cl. dr. inte.*, fasc. 581, D, n° 45.

⁵ Cf. LALIVE, J.-F., « L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1953, III, p. 273.

« L'évolution jurisprudentielle contemporaine se trouve dominée par le fait constant du développement de plus en plus considérable de l'action de l'Etat moderne se manifestant de manière positive, voire directe dans le domaine du commerce et de l'économie... » dit un des motifs du célèbre jugement *Socobel* ⁶.

Aussi bien l'*Etat national* a-t-il été amené à répondre de certains actes devant ses propres tribunaux. Sous l'influence du président Henrion de Pansey, né en 1742, mort en 1829, auteur français avant la Révolution de 1789 de livres célèbres sur le droit féodal, fut introduite dans la jurisprudence belge notamment la distinction entre actes de gestion et actes d'autorité. Seuls ces derniers sont couverts par l'immunité de juridiction.

La Cour de cassation belge consacra pour la première fois cette théorie dans un arrêt du 7 mai 1869 ⁷. Elle l'abandonna toutefois au début de ce siècle dans la célèbre affaire *Ville de Bruges c. Société La Flandria* du 5 novembre 1920, sous l'instigation de P. Leclercq, alors premier avocat général ⁸.

Désormais le pouvoir judiciaire est compétent pour statuer sur toute demande en réparation d'une lésion à un droit civil alors même que la lésion résulterait d'un acte de gouvernement.

« Attendu que, dit la Cour, la Constitution a déferé aux cours et tribunaux la connaissance exclusive des " contestations qui ont pour objet des droits civils " (art. 92);

Attendu que, par ces termes, elle a mis sous la protection du pouvoir judiciaire tous les droits civils, c'est-à-dire tous les droits privés consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent, et confié aux cours et tribunaux la mission de réparer les atteintes portées à ces droits;

Qu'en vue de réaliser cette protection, la Constitution n'a égard ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature du droit lésé;

Qu'en conséquence, dès lors qu'une personne qui se dit titulaire d'un droit civil allègue qu'une atteinte a été portée à ce droit et qu'elle demande la réparation du préjudice qu'elle a éprouvé, le pouvoir judiciaire peut et doit connaître de la contestation et il est qualifié pour ordonner, le cas échéant, la réparation du préjudice, même au cas où l'auteur prétendu de la lésion serait l'Etat, une commune, ou quelque autre personne du droit public, comme aussi au cas où la lésion serait causée par un acte illicite de l'administration publique ⁹. »

5. L'immunité de juridiction de l'*Etat étranger* allait pareillement être battue en brèche. L'évolution sera cependant plus lente.

La théorie distinguant les actes de puissance publique ou *jure imperii* des

⁶ Civ. Brux., 30 avril 1951, S, 1953, IV, p. 8, note C. FREYRIA; nous y reviendrons.

⁷ *Pas.*, 1869, I, p. 330.

⁸ *Pas.*, 1920, I, p. 193.

⁹ *Idem.*, p. 239.

actes de gestion ou *jure gestionis* n'a été consacrée qu'au début de ce siècle¹⁰ et est toujours en honneur^{11, 12}.

6. L'immunité d'exécution plus solide demeura plus longtemps intacte.

S'agissant de l'Etat du for, il est admis que des saisies conservatoires et même une saisie-arrêt¹³ peuvent être pratiquées entre ses mains.

Les véritables voies d'exécution (notamment la saisie-exécution, la saisie immobilière, la saisie-brandon) demeurent cependant fermées¹⁴.

Il s'agit là toutefois d'une position de principe qui ne doit point abuser. Comme le remarqua très justement le tribunal civil de Bruxelles, il est notoire que les Etats s'inclinent devant la force de la chose jugée jusqu'à inscrire d'office, en vertu des pouvoirs que lui reconnaissent les lois organiques, au budget des institutions publiques subordonnées, le montant des condamnations prononcées à leur charge¹⁵.

Quant aux Etats étrangers, des recommandations de diplomatie et de courtoisie internationales ont incité à la prudence.

Certains tribunaux font cependant depuis quelque temps déjà montre de hardiesse. Ne citons que le très remarquable jugement du tribunal civil de Bruxelles du 30 avril 1951, qui valida les saisies-arrests pratiquées par la Socobel sur les avoirs du gouvernement grec déposés auprès de plusieurs établissements bancaires belges.

Il existe, argumente le juge, un intérêt majeur « à soustraire sur son propre

¹⁰ Cf. l'arrêt de la Cour de Cassation belge du 11 juin 1903, *Chemin de fer liégeois-limbourgeois c. Etat néerlandais*, Concl. de l'avocat général TERLINDEN, *Pas.*, 1903, I, p. 298.

¹¹ Cf. l'affaire *Socobel*, Civ. Brux., 30 avril 1951, S, 1953, IV, p. 8, et surtout Brux., 4 décembre 1963, *J.T.*, 1964, p. 44 : « Mais attendu que l'immunité de juridiction est conditionnée par la nature de l'acte plutôt que par la qualité de l'organisme qui l'a accompli; Attendu que, soit qu'il émane de l'Etat étranger lui-même ou d'un de ses organes, ou d'un établissement public à forme sociétaire agissant pour le compte de l'Etat, l'acte n'est couvert par l'immunité de juridiction que lorsqu'il constitue un acte de gouvernement ou de puissance publique, ou comme on dit encore, lorsqu'il est accompli *jure imperii*; que par contre il échappe à cette immunité, lorsqu'il est accompli *jure gestionis*... »

¹² La jurisprudence française est plus hésitante à l'égard de cette théorie, quoiqu'elle rejette le principe d'une immunité généralisée. Cf. FREYRIA, Ch., note citée, p. 3. D'autres Etats par contre l'admettent sans tergiverser, la Grèce notamment : cf. Appel Athènes, n° 1690 (1949), *Revue hellénique de droit international*, 1950, p. 331.

¹³ Cf. RADOUANT, *Répert. Dalloz de proc. civ.*, V°, Saisie-arrêt, n° 93 et 329; GLASSON, TISSIER et MOREL, *Traité théorique et pratique de procédure civile*, t. IV, n° 1139.

¹⁴ Cf. CUCHE et VINCENT, *Voies d'exécution*, 8° éd., n° 2Ibis; GLASSON, TISSIER et MOREL, *Traité théorique et pratique de procédure civile*, t. IV, n° 1004; DE PAGE, H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. VI, Bruxelles, 1942, n° 733; note 2 sous Brux., 22 nov. 1907, *Pas.*, 1908, II, p. 55, note 1 sous Civ. Anvers, 24 nov. 1910, *Pas.*, 1911, III, p. 104.

¹⁵ S, p. 7; cf. aussi FREYRIA, C., note citée, p. 5; LALIVE, J.F., *op. cit.*, p. 273.

territoire l'Etat belge à une exécution forcée à laquelle procéderait une quelconque partie poursuivante... ». Or, poursuit le tribunal, cet intérêt majeur « n'apparaît pas au profit de l'Etat étranger ayant conclu quelque *negotium* en Belgique¹⁶... semblable Etat s'est en effet exposé à l'application des lois belges et ne peut faire valoir les considérations d'autorité comme de prestige, compétent en Belgique aux autorités qui y exercent et y doivent exercer leur pouvoir de commandement¹⁷ ».

Signalons que la solution envisagée va fort loin puisque l'Etat étranger était en l'occurrence débiteur saisi et non simplement tiers saisi.

2 — LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

7. S'agissant des organisations internationales, il ne fallait pas seulement affermir leur crédit et leur autorité, mais encore assurer leur indépendance et partant leur bon fonctionnement.

Une immunité absolue se justifiait donc.

Conscientes toutefois du danger psychologique que pouvait présenter celle-ci, les organisations internationales cherchèrent des solutions visant à concilier au mieux la nécessité de préserver leur autonomie avec le besoin de protection des intérêts légitimes des tiers.

Diverses procédures de règlement furent ainsi aménagées pour adoucir le principe de l'immunité de juridiction : la renonciation, l'arbitrage volontaire et la juridiction préconstituée.

L'immunité d'exécution demeura toutefois absolue¹⁸. Il n'est même pas possible d'y renoncer¹⁹.

¹⁶ Il s'agissait, en l'occurrence, d'un marché conclu en 1925 entre une société commerciale belge (Socobel) et la Grèce, ayant pour objet la construction de lignes de chemins de fer dans ce pays et fourniture corrélatrice de matériel ferroviaire à cet Etat.

¹⁷ *Loc. cit.*, p. 7.

M. Lalive cite encore l'arrêt *Vestwig* du 5 février 1946 de la Cour de Cassation de France qui valida une saisie-arrêt opérée sur des fonds que le gouvernement norvégien détenait en France pour le compte d'un exportateur norvégien de poissons (S, 1947.1.137), *op. cit.*, p. 275.

¹⁸ PERRENOUD signale qu'en 1935 une entreprise qui avait obtenu une ordonnance de séquestre contre une autre entreprise avait requis le séquestre en main de la S.D.N. de la créance que la débitrice possédait contre elle. Mais, l'Office des poursuites de Genève la débouta : « l'Office constatant qu'il n'est pas possible de procéder contre une personne juridique internationale, en l'espèce la S.D.N... constate qu'il ne peut procéder au séquestre requis par la présente ordonnance... ». Plus tard, l'autorité de surveillance des offices de poursuite et de faillite du Canton de Genève avait confirmé cette décision (*Le régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*, Lausanne, 1949, p. 141-2).

¹⁹ Il faut cependant signaler deux exceptions à cet égard :

a) la section 4 de l'article IX de l'accord relatif au *F.M.I.*, autorise tout au moins de manière implicite des saisies ordonnées par le pouvoir judiciaire;

b) la section 3 de l'article VII de l'accord relatif à la *B.I.R.D.* prévoit que des mesures

Cette disposition a pour but d'empêcher que l'organisation internationale puisse se trouver dépossédée des biens dont elle a besoin pour accomplir ses tâches.

Ainsi que l'écrit le professeur Cahier, une telle immunité se justifie cependant mal. En effet, à partir du moment où une organisation internationale a reconnu la compétence d'un tribunal et renoncé à son immunité de juridiction, il n'y a pas de raison pour qu'elle n'exécute pas le jugement de ce tribunal, exécution qui n'est que la conséquence logique de ce jugement ²⁰.

Le créancier ayant obtenu satisfaction pour la reconnaissance de ses droits doit pouvoir obtenir de gré ou de force l'exécution des obligations assumées par son débiteur ²¹. Si les tribunaux nationaux peuvent juger une organisation internationale, leur intervention ne sert à rien si leur décision ne peut s'exécuter.

L'exclusion de l'immunité de juridiction doit conduire à la disparition de l'immunité d'exécution ²².

Selon J.F. Lalive, il serait cependant faux de croire qu'un jugement non suivi d'exécution est dépourvu de force ou de valeur ²³. Plusieurs décisions juridictionnelles nationales ont refusé de lier le sort de l'immunité d'exécution à celui de l'immunité de juridiction, la disparition de la seconde laissant intacte la première ²⁴.

Le droit communautaire a toutefois établi la liaison et reconnu que si l'immunité de juridiction avait été écartée, l'immunité d'exécution devait être atténuée aussi par voie de conséquence, du moins en partie.

3 — LES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

1) Absence d'immunité de juridiction.

7. L'immunité pourtant traditionnelle de juridiction n'est pas reconnue du tout aux Communautés ²⁵.

Plusieurs explications sont susceptibles d'être données à cette solution à première vue fort radicale.

d'exécution peuvent être pratiquées à l'encontre de la banque lorsqu'un jugement définitif non susceptible de recours aura été rendu contre elle. Comme le signale F.F. Lalive ce régime *sui generis* tire cependant son origine de la nature particulière des activités de ces organismes internationaux (*op. cit.*, p. 366).

²⁰ *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, Milan, 1959, p. 249.

²¹ FREYRIA, C., note citée, p. 6.

²² *Idem.*

²³ *Op. cit.*, p. 274.

²⁴ *Cf.* jurisprudence citée par FREYRIA, C., *loc. cit.*

²⁵ *Cf.* articles 40, alinéa 3, C.E.C.A., 183 C.E.E. et 155 C.E.E.A.

- a) Dans les six Etats fondateurs de la Communauté prévaut une conception voisine, sinon uniforme des immunités d'Etat, qu'il s'agisse de l'immunité de juridiction de l'Etat territorial ou de celle de l'Etat étranger. Ceux-ci doivent, nous l'avons vu, répondre de leurs actes devant les tribunaux. On a sans doute estimé normal dans ces conditions de ne pas aller en deçà des divers droits nationaux et de ne pas attribuer à la Communauté une immunité sensiblement plus étendue que celle dont jouissent les divers Etats membres sur leur territoire ²⁶.
- b) Selon les tenants de l'école dualiste on serait en présence d'institutions de droit interne communes à plusieurs Etats. Il ne serait dès lors pas normal de leur accorder une immunité plus large que celle dont jouissent les institutions étatiques *sensuscripto* ²⁷.
- c) La véritable explication est que l'immunité de juridiction ne trouve plus sa place dans le droit communautaire. Tout d'abord il existe une Cour préconstituée qui absorbe la plus grande partie de l'activité contentieuse des Communautés. Celles-ci sont par ailleurs dotées d'institutions propres et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences et d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté ²⁸. Il apparaît dès lors non seulement inutile d'entourer celle-ci de la barrière protectrice que forme l'immunité de juridiction, mais il faut encore pouvoir l'actionner sur les territoires des Etats membres, comme peut l'être un Etat sur son propre territoire ²⁹. La Communauté s'apparente à cet égard davantage à une entité superétatique à caractère fédéral qu'à une organisation internationale.

2) Immunité relative d'exécution.

8. En abandonnant aux autorités nationales de l'ordre juridictionnel et administratif la connaissance de certains litiges touchant à l'activité de la Communauté, le traité, comme l'a très justement observé la Cour de justice, a néanmoins estimé indispensable que l'exécution par voie de contrainte des décisions afférentes dépende d'une autorisation à accorder par la Cour de justice. Cette autorisation, dit celle-ci, doit empêcher que des entraves intempêtes ou inadéquates ne soient portées au fonctionnement indépendant des Communautés au bénéfice d'intérêts particuliers ³⁰.

²⁶ Cf. LALIVE, J.F., *op. cit.*, p. 379.

²⁷ *Idem*, cf. aussi REUTER, P., « La C.E.C.A. », *R.C.A.D.I.*, 1952, II, p. 548.

²⁸ Affirmations de la Cour de Justice dans l'affaire *Costa c. Enel*, *Rec.*, X, p. 1141.

²⁹ Cf. CAHIER, Ph., *op. cit.*, p. 236.

³⁰ Aff. 4/62, *Rec.*, VIII, p. 86.

a) Nature de l'autorisation

9. La Cour dispose-t-elle d'un simple pouvoir protecteur sur les intérêts majeurs de la Communauté ou bien jouit-elle, sur la décision nationale, d'un droit de contrôle semblable à celui qu'exercent les juridictions internes à l'égard des décisions étrangères avant de leur conférer l'exequatur ?

La question fut longuement débattue au cours des journées d'étude tenues les 2 et 3 mars 1962 à Bruxelles par la Commission de droit international de l'U.I.M.³¹.

Les uns se prononcèrent en faveur de la seconde solution. Ils s'appuyèrent sur les articles 31 C.E.C.A., 164 C.E.E. et 136 C.E.E.A., qui assignent à la Cour la mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Cette mission impliquerait, selon eux, que la Cour vérifie, dans le cadre de la procédure d'autorisation prévue à l'article 1^{er} du protocole, la conformité de la décision nationale à l'ordre public communautaire. Ce point de vue avait d'ailleurs déjà été défendu par MM. Reuter³² et Lalive³³.

Selon une autre opinion, par contre, la Cour de justice ne disposerait d'aucun pouvoir de révision sur la décision nationale.

Partant de la considération que les jugements des tribunaux nationaux ne sont pas pour les Communautés et spécialement pour la Cour de justice des décisions étrangères, la délégation grecque notamment émit l'avis que la Cour de justice n'est pas appelée à vérifier la conformité de la décision du tribunal interne aux lois et aux faits. Elle examinera seulement si par l'exécution forcée de la décision du tribunal national, est entravé le fonctionnement normal des services de la Communauté. Le membre néerlandais abonda dans le même sens. La Communauté aura eu l'occasion de se défendre devant les tribunaux nationaux. L'article 1^{er} du protocole se justifie comme étant une mesure de sauvegarde contre les mesures de contrainte qui pourraient entraver l'action de la Communauté d'une manière vexatoire ou injustifiable³⁴.

La Commission de droit international adopta cette solution; la Cour a un pouvoir discrétionnaire d'apprécier si l'exécution du jugement national lèse ou non l'exécution de la mission qui est assignée à la Communauté par le traité.

10. Peu après que s'étaient tenues les Journées de Bruxelles, la Cour fut saisie du problème; elle confirma les résolutions qui y furent prises et jugea que l'autorisation visée à l'article 1^{er} du protocole n'était pas un acte d'exequatur, mais une mesure protectrice d'exécution^{34bis}.

³¹ Voy. le rapport que M. DUMON a établi de ces journées dans la *R.I.D.C.*, 1962, p. 379.

³² *La C.E.C.A.*, Paris, 1965, p. 80.

³³ *Op. cit.*, p. 382.

³⁴ *Idem* le rapporteur allemand, voy. *R.I.D.C.*, 1962, p. 383.

^{34bis} Aff. 4-62, *Rec. VIII*, p. 87.

11. Jusqu'à il y a peu, la Cour s'est reconnue un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si les intérêts de la Communauté étaient compromis ou non, même lorsque l'institution à exécuter ne s'était pas opposée à la mesure décrétée à son encontre.

Dans l'affaire 4/62 notamment, qui avait pour objet une demande d'autorisation de pratiquer une saisie-arrêt entre les mains de la Haute Autorité, celle-ci s'était reconnue débitrice pure et simple et avait fait savoir qu'elle partageait le point de vue du saisissant³⁵.

Au lieu de déclarer la demande sans objet, ce qu'elle aurait fait si elle s'était sentie liée par l'acquiescement de la Haute Autorité, la Cour procéda au contraire à un examen des conditions de recevabilité. Elle vérifia notamment si la mesure sollicitée était bien soumise à l'autorisation prévue à l'article premier du protocole et l'accorda au motif que « ni aux dires des parties, ni selon les constatations de la Cour, il n'y a lieu à la refuser »³⁶.

12. Dans une ordonnance récente du 11 mai 1971, la Cour modifia sa jurisprudence.

Cette décision avait pour objet une demande en autorisation de pratiquer saisie-arrêt entre les mains de la Commission. La Cour examina *en premier lieu* si l'institution à saisir-arrêter s'y opposait ou non.

L'objet de l'article 1^{er} du protocole, dit-elle à l'appui de cette façon de raisonner, est d'éviter que ne soient apportées des entraves au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés. Or la procédure de saisie-arrêt n'est susceptible de constituer pareille entrave qu'en cas d'opposition de l'institution à exécuter. « La protection juridique que (l')autorisation (prévue à l'article 1^{er} du protocole) vise à accorder dépasserait son but lorsque l'*institution tierce saisie estime n'avoir pas de motifs à s'opposer* à ce qu'elle soit tenue de payer entre les mains du créancier d'un de ses fonctionnaires, tout ou partie des sommes qu'elle doit ou devra à ce dernier³⁷. »

Si, par contre, elle s'opposait à ce que soit pratiquée une mesure d'exécution à son encontre, il appartiendrait à la Cour, à la demande des intéressés, d'en décider souverainement.

13. Cette ordonnance est donc innovatrice à plusieurs points de vue :

Alors que précédemment la Cour procédait d'abord à un examen de la recevabilité de la demande, avant de prendre en considération l'avis des parties, elle commence par là dans l'ordonnance 1-71.

³⁵ *Rec.*, VIII, p. 86.

Cf. ARENDT, E., note publiée dans *Droit européen*, 1962, p. 88.

³⁶ *Aff. cit.* 4/62, *Rec.*, VIII, p. 87.

³⁷ *Rec.*, XVII, p. 364.

De condition de fond qu'il fut jusqu'alors, l'acquiescement de la Communauté entraîne désormais l'irrecevabilité de la demande.

Le dispositif de l'ordonnance s'en ressent notablement.

Dans l'affaire 4-62, la Cour jugea qu'il n'y avait pas lieu à refus de l'autorisation sollicitée, qu'il convenait partant de l'accorder, et l'accorda. Dans l'affaire 1-71, par contre la Commission tiers-saisie s'étant également reconnue débitrice du requérant, la Cour déclara en conséquence la demande irrecevable faute d'objet.

Ces différences sont toutefois plus apparentes que réelles; dans l'un et l'autre car elles ont abouti au même résultat : à la saisie-arrêt entre les mains de l'Exécutif communautaire.

La solution adoptée dans la seconde affaire nous semble cependant plus pratique. Elle permet à la Cour d'alléger le rôle des requêtes, en n'accueillant que celles auxquelles s'est opposée la Communauté. Dans cette hypothèse, la Cour disposera de tous les pouvoirs nécessaires pour concilier au mieux le besoin de protection de l'autonomie des Communautés avec la nécessité de sauvegarder les intérêts légitimes des tiers. Dans l'affaire 2-68, notamment, la Cour accorda l'autorisation sollicitée malgré l'opposition manifestée par la Commission.

La Haute juridiction apprécia discrétionnairement si la mesure demandée ne pouvait présenter des inconvénients de nature à compromettre le fonctionnement, l'indépendance ou la sécurité des services de la Communauté³⁸.

Comme il s'agissait en l'occurrence d'une mesure de contrainte administrative sur les locaux et bâtiments d'Euratom, nous y reviendrons plus longuement dans la section suivante³⁹.

b) *Mesures susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de la Cour.*

14. L'article 1^{er} du protocole parle de *mesure de contrainte judiciaire*⁴⁰, sans donner plus de précisions. S'agit-il de mesures ordonnées par une juridiction nationale ou par la Cour de justice, ou encore par les deux ? Que faut-il d'ailleurs entendre par contrainte ?

15. Selon le rapport de M. Kovar, exposé lors du colloque de Grenoble des 25-26 janvier 1973 sur l'efficacité des mécanismes juridictionnels de protection des personnes privées dans le cadre européen, l'article 1^{er} du protocole aurait été conçu dans la perspective de mesures d'exécution faisant suite aux jugements susceptibles d'être prononcés par les juridictions nationales à l'encontre des

³⁸ *Rec.*, XIV, p. 641.

³⁹ *Cf. infra.*

⁴⁰ Et administratives; nous y reviendrons.

Communautés. Il se demande cependant si cette disposition ne pourrait pas jouer également pour l'exécution d'un arrêt de la Cour de justice créant une obligation pécuniaire à la charge d'une institution communautaire⁴¹. La Cour a expressément écarté cette possibilité. Le pouvoir protecteur de la Cour, dit-elle dans l'affaire 4-62, doit intervenir « chaque fois qu'une autorité autre qu'une de ses institutions impose à la Communauté l'exécution d'une décision modifiant sa situation juridique⁴² ».

16. S'agissant de la notion de contrainte, la Cour précise dans la même affaire, nous le constatons à l'instant, que celle-ci doit apporter un changement dans la situation juridique des Communautés.

Afin d'établir si cette condition est remplie, la Cour se réfère au droit national qui est à la base de la mesure dont l'autorisation lui est sollicitée.

Dans l'affaire 4-62 notamment, elle fut requise d'autoriser la saisie-arrêt ordonnée le 8 février 1962 par le président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg entre les mains de la Haute Autorité.

La juridiction communautaire examina si au regard du droit luxembourgeois, la mesure demandée ne constituait pas une décision modifiant la situation juridique de la C.E.C.A. Son examen l'amena aux conclusions suivantes :

La saisie-arrêt constitue selon la loi luxembourgeoise une procédure unique, quoique comportant deux phases, l'une conservatoire, l'autre exécutoire. Chacune des phases de la procédure de la saisie-arrêt modifie la situation juridique du tiers saisi. L'acte conservatoire, qui bloque la créance du saisi, l'individualisme dans le patrimoine du tiers saisi rendant dorénavant impossible dans son chef une compensation légale entre les créances réciproques qui viendraient à naître. L'acte d'exécution, en l'espèce le jugement de validité qui substitue le tiers saisi, aux fins du paiement, au débiteur saisi, n'est pas une simple indication de paiement, mais le résultat d'un transport-cession de créance qui le rend débiteur direct du saisissant⁴³.

17. Les deux effets ci-dessus rappelés de la saisie-arrêt (obstacle à la compensation pour le tiers saisi; transport-cession de la créance au profit du saisissant) sont des effets communs à la cession de créance, que la Cour dans une affaire ultérieure a considérés comme ne modifiant pas la situation juridique de la Communauté⁴⁴.

Par requête du 16 août 1963, l'Innovation, Bruxelles, avait sollicité de la Cour l'autorisation de faire notifier à la C.E.E. une cession de salaire à elle consentie

⁴¹ Non publié.

⁴² *Rec.*, VII, p. 87.

⁴³ *Rec.*, VIII, p. 87.

⁴⁴ Aff. 85-63, *Rec.*, IX, p. 397, note LAMOUREUX, P., *R.C.D.I.P.*, 1965, p. 389, spéc. p. 391.

par un de ses fonctionnaires. La Cour fit appel au droit belge applicable en l'espèce et estima qu'aux termes des articles 1689 et suivants du Code civil, l'obligation cédée ne subit aucun changement et subsiste intégralement dans le chef du débiteur avec ses accessoires et les exceptions qui pourront exister entre lui et le cédant.

En conséquence de quoi la Cour dit qu'il n'y avait pas lieu à autorisation.

Certains publicistes partant de la considération que les caractères de la cession de créance sont aussi ceux de la saisie-arrêt devaient considérer que cette ordonnance constituait sinon un total revirement de la position prise par la Cour de justice dans la première, du moins une modification des motifs sur lesquels elle l'avait fondée⁴⁵.

Dans cette optique, la motivation adoptée en matière de cession de créance serait aussi la seule valable⁴⁶.

A notre avis, malgré la communauté évidente d'effets entre les deux procédures envisagées, celles-ci se distinguent cependant par un élément fondamental qui explique et justifie à la fois les solutions retenues par la Cour. La saisie-arrêt suppose l'existence d'une décision juridictionnelle, préalable nécessaire à toute possibilité de mesure de contrainte. La cession de créance est volontaire et se réalise indépendamment de toute intervention du pouvoir judiciaire.

DEUXIEME SECTION — L'INVIOIABILITE DES LOCAUX ET BATIMENTS

18. L'invioiabilité des locaux et bâtiments est l'application d'un privilège traditionnel des missions diplomatiques (article 22 de la Convention de Vienne de 1961) et des organisations internationales.

Elle est assortie d'un autre privilège également familier qui est l'invioiabilité des archives (article 2 protocole).

Ces immunités essentielles au bon fonctionnement des Communautés signifient que les agents de l'Etat du siège ne peuvent pénétrer sous aucun prétexte dans ses locaux et archives, sauf accord exprès de l'autorité compétente à cet égard⁴⁷.

L'Etat de séjour doit également éviter de procéder à des mesures de perqui-

⁴⁵ Cf. LAMOUREUX, P., note citée, p. 389.

⁴⁶ *Idem*, p. 392.

⁴⁷ M. Salmon cite cependant un cas où des agents publics belges procédèrent sans autorisation à des actes d'instruction dans les bâtiments d'Euratom. Ce cas, spécifie l'auteur, demeure isolé, *op. cit.*, n° 404.

sition, réquisition, confiscation ou expropriation sur les installations communautaires.

La signification d'un exploit en les locaux des Communautés est possible. Cela semble tout à fait normal lorsqu'on songe que celles-ci peuvent ester en justice et ne jouissent pas de l'immunité de juridiction⁴⁸.

19. Quoique le protocole ne le spécifie pas expressément, cette inviolabilité, au même titre que l'immunité d'exécution, n'est pas absolue. Des mesures de contrainte administrative peuvent être pratiquées dans les locaux de la Communauté avec l'autorisation de la Cour de justice.

Celle-ci au demeurant en jugea ainsi dans l'affaire déjà citée 2-68. Il s'agissait en l'occurrence d'une demande, introduite par l'Office des impôts d'Ispra (Italie) visant à obtenir de la Cour un titre juridique permettant à ses délégués de pénétrer légalement et au besoin contre le gré de la Commission, dans les locaux et bâtiments de celle-ci (le Centre commun de recherche de la C.E.E.A.), en vue d'y accomplir un acte constituant la phase préliminaire de l'établissement d'un impôt local.

La Cour estima « que pareille intervention d'une autorité administrative nationale dans la sphère d'intérêts d'une institution communautaire *constitue une mesure de contrainte administrative... au sens... de l'article 1^{er} du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes et est subordonnée à l'autorisation de la Cour*⁴⁹ ».

S'étant ainsi estimée compétente, la Cour procéda à un examen au fond et aboutit à la conclusion que celui-ci ne révélait aucune circonstance d'où il apparaîtrait que la mesure sollicitée pourrait présenter des inconvénients de nature à compromettre le fonctionnement, l'indépendance ou la sécurité du Centre et de ses services. En conséquence de quoi elle accorda l'autorisation demandée, encore que la Commission s'y fût opposée⁵⁰. Cette affaire démontre clairement qu'en cas d'opposition de l'institution à contraindre, la Cour dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

CONCLUSION

20. L'immunité de contrainte, traditionnellement absolue en droit international, est assouplie dans le droit communautaire grâce à l'instauration d'une procédure originale d'autorisation. Celle-ci permet non seulement de procéder à des mesures de contrainte sur les biens et avoirs de la Communauté, mais

⁴⁸ Cf. LAMOUREUX, P., *op. cit.*, p. 399.

⁴⁹ *Rec.*, XIV, p. 639.

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 382.

encore sur ses locaux et bâtiments. Le pouvoir d'autorisation a été confié à la Cour de justice, institution indépendante et toute désignée pour ce genre de tâche.

Gardiennne des traités et protectrice des intérêts majeurs de la Communauté, la Cour ne perd cependant pas de vue les droits individuels qui peuvent être lésés du fait d'un service public international. L'évolution jurisprudentielle démontre d'ailleurs que les Communautés peuvent faire l'objet de mesures d'exécution, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure d'autorisation prévue à l'article 1^{er} du protocole.

La Cour a, en effet, soumis celle-ci à la condition que l'institution à exécuter s'y oppose. Si tel est le cas, la Cour conclura à l'irrecevabilité de la demande et la mesure pourra être pratiquée sans son intervention.

La juridiction communautaire a encore interprété l'article 1^{er} comme excluant ses propres arrêts de la procédure de l'article 1^{er} du protocole.

Ce régime est, comme le remarqua J.F. Lalive, plus strict même que celui auquel est soumis l'Etat en droit interne. L'exécution forcée d'un jugement condamnant l'Etat n'est, rappelons-le, généralement pas admise⁵¹.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 382.