

Document:-
A/CN.4/SR.1709

Compte rendu analytique de la 1709e séance

sujet:
Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1982, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

n'existe aucune règle de droit international énoncée en termes de droits et d'obligations mais où existent peut-être d'autres règles de courtoisie et dans laquelle si, dans une situation donnée, un Etat ne reconnaît pas l'immunité d'un autre Etat, le premier n'agit pas nécessairement en violation de ses obligations internationales et le dernier peut refuser, à son tour, d'accorder l'immunité au premier. Ce cas est illustré par le projet d'article 12 proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/357, par. 121). La comparaison de cet article avec la législation des Etats-Unis et du Royaume-Uni, permet de constater que les solutions adoptées par ces deux pays s'écartent légèrement de celle que propose le Rapporteur spécial, tout en étant dissemblable. Il serait difficile de dire que l'un ou l'autre mécanisme est contraire au droit international en la matière, mais on peut considérer que tous deux prennent place dans une zone intermédiaire où peut s'appliquer un traitement réciproque mais où ne peuvent se produire des conséquences juridiques telles que celles qui ont déjà été mentionnées.

La séance est levée à 17 h 25.

1709^e SÉANCE

Mardi 18 mai 1982, à 10 h 5

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (suite) [A/CN.4/340 et Add.1¹, A/CN.4/343 et Add.1 à 4², A/CN.4/357, A/CN.4/L.337, A/CN.4/L.339, ILC (XXXIV)/Conf.Room Doc.3]

[Point 6 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES PREMIÈRE, DEUXIÈME ET TROISIÈME PARTIES DU PROJET D'ARTICLES³

1. M. MALEK relève particulièrement deux aspects mis en évidence à la fois par les nombreux documents des

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduits dans le volume de la Série législative des Nations Unies intitulé *Documentation concernant les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.81.V.10).

³ Les textes des projets d'articles contenus dans la première et la deuxième partie du projet sont reproduits comme suit : a) art. 1^{er} et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission : *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 138 et 139 ; b) art. 2 à 5 : *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), p. 154 et 155, notes 655 à 658 ; c) art. 6 et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission : *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 139 à 153 ; d) art. 7 à 10 révisés à la trente-troisième session de la Commission : *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), p. 159, notes 668 à 671. La troisième partie du projet se compose des articles 11 et 12 présentés dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/357, par. 29 et 121).

Nations Unies sur le sujet à l'étude dont les excellents rapports du Rapporteur spécial et les comptes rendus des débats de la Commission, et par la doctrine. En premier lieu, les pays qui reconnaissent dans leur pratique la théorie de l'immunité juridictionnelle des Etats sont peu nombreux et n'appartiennent pas à tous les continents. En second lieu, il existe dans ces pays une tendance de plus en plus marquée à une application toujours plus restrictive de la théorie de l'immunité juridictionnelle des Etats, théorie à laquelle une grande partie de la doctrine contemporaine est d'ailleurs très hostile.

2. A plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a constaté et réaffirmé l'existence d'une règle de droit international qui admet l'immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens. Cette règle est énoncée dans le projet d'article 6 et un aperçu de son évolution historique et juridique figure dans le commentaire pertinent⁴ qui fait état de divergences de vues quant au fondement de la notion d'immunité des Etats et quant à sa nature au regard du droit international. Selon un premier courant d'opinion, il existe un principe universel et fondamental de l'immunité des Etats auquel il peut être fait exception dans certaines circonstances. Selon un second courant d'opinion, il n'existe pas de règle générale de ce genre, mais plutôt différentes règles qui autorisent l'immunité des Etats dans certaines circonstances et l'excluent dans d'autres. Selon un troisième courant d'opinion, s'il peut très bien exister une règle générale relative à l'immunité des Etats, cette règle comporte à la fois des restrictions et des exceptions.

3. Selon le commentaire de l'article 6, cette disposition semble avoir été rédigée de manière à ne pas exclure complètement les considérations théoriques qui se trouvent à la base de ces trois courants d'opinion. L'article 6 n'affirme qu'en termes relatifs l'existence d'une règle générale de l'immunité des Etats selon le droit international coutumier contemporain. Pour M. Malek, c'est là une manière plutôt timide d'exprimer une position nettement en faveur de la reconnaissance de l'immunité des Etats comme règle de droit international. En effet, en adoptant provisoirement l'article 6 dans son libellé actuel ainsi que le commentaire y relatif, la Commission semble généralement d'avis qu'il faut étudier la question de l'immunité des Etats en partant de l'idée que cette immunité constitue déjà une règle du droit international coutumier. A l'appui de cette position, la Commission invoque, dans son commentaire, la pratique des Etats, et essentiellement la pratique judiciaire qui s'est développée à partir du xix^e siècle dans les pays de « common law », les pays de droit romain et les quelques pays qui ont fourni des renseignements en la matière. Pour les pays d'Afrique, la Commission relève qu'aucune décision récente n'a été signalée ou publiée ; en revanche, elle mentionne deux décisions judiciaires rendues aux Philippines. La Commission mentionne aussi la pratique de certains Etats en matière de législation nationale et en matière de traités de caractère universel qui concernent certains aspects particuliers de l'immunité des Etats. Elle observe que la jurisprudence internationale est muette sur la question et se réfère à la fois à des auteurs qui se

⁴ Voir ci-dessus note 3, c.

sont prononcés plus ou moins pour l'immunité des Etats et à des auteurs hostiles à cette immunité.

4. S'il n'est peut-être pas possible de douter de l'existence d'une règle de droit international consacrant la notion d'immunité des Etats, on peut néanmoins mettre en doute le caractère universel de cette règle et se demander aussi quel intérêt l'immunité en question peut présenter, au stade actuel du développement des relations internationales, tant pour l'Etat qui s'en prévaut que pour l'Etat qui l'applique. L'application de cette immunité, en effet, semble causer, à l'époque contemporaine, beaucoup d'inquiétude, ne fût-ce que dans sa forme illimitée. Le Rapporteur spécial l'a clairement souligné dans son quatrième rapport (A/CN.4/357, par. 117) en faisant observer que, si les auteurs ne se sont pas penchés sur la possibilité de restreindre en pratique l'application de la règle de l'immunité des Etats au moment où elle a commencé à s'affirmer dans la pratique des Etats, c'est parce qu'il n'y avait pas alors de raisons de s'inquiéter. Il a précisé que c'est en raison de la participation croissante des Etats à des activités dans des domaines précédemment réservés aux particuliers, comme le commerce, l'industrie et les finances, que les tenants de la doctrine de l'immunité illimitée se sont faits de moins en moins nombreux à partir du ^{xx}e siècle. C'est ainsi que Georges Scelle, bien qu'il voie une coutume dans la reconnaissance de l'immunité des Etats, qualifie celle-ci de « vicieuse »⁵. Elle aboutit, selon lui, à paralyser la fonction juridictionnelle dans des cas si nombreux et dans des proportions si considérables qu'elle compromet sérieusement la réalisation de l'ordre juridique international. Il convient de mentionner aussi les vues d'un auteur britannique, D. H. N. Johnson⁶, qui étudie la position adoptée par la doctrine et certaines sociétés savantes. De la doctrine se dégage une tendance marquée soit par une hostilité à l'égard de la notion d'immunité, du moins dans sa conception absolue, soit par l'admission de cette notion dans certains cas ou certaines circonstances. Quant aux sociétés savantes prises en considération, elles ne se prononcent en faveur de l'immunité que dans la mesure où elle ne s'appliquerait pas aux actes d'entreprises commerciales ou autres actes de droit privé. L'auteur cite aussi⁷ les travaux d'une conférence internationale tenue à Londres en 1956 sous les auspices du David Davies Memorial Institute of International Studies à l'occasion de laquelle il a été déclaré que le Royaume-Uni et les autres pays du Commonwealth étaient presque les seuls à adhérer encore strictement au principe de l'immunité absolue⁸.

5. A propos du projet d'article 1^{er}, M. Malek constate que cette disposition ne fait qu'indiquer, en termes très généraux, l'objet du projet d'articles. Si tel est bien le seul but de l'article 1^{er}, il conviendrait peut-être de le sup-

primer et d'intituler le projet d'articles en cours d'élaboration : « Projet d'articles sur l'immunité juridictionnelle des Etats étrangers et de leurs biens ». Même si les mots « aux questions relatives » étaient supprimés, l'article serait superflu une fois ces questions identifiées.

6. En adoptant à titre provisoire l'article 6 et son commentaire, la Commission a reconnu à l'immunité des Etats le caractère de règle de droit international coutumier, conformément à la position qu'elle avait prise dès le début de ses travaux en la matière, en 1949. Or, le temps est un facteur très important, voire décisif pour la formation d'une règle de droit, son orientation ou sa transformation. Depuis 1949, les grands principes régissant les relations entre Etats ont subi une modification radicale. L'immunité des Etats se fonde, comme du reste tout autre concept ayant trait à des relations entre Etats comme tels, sur le principe de la souveraineté. Cependant, ce principe n'est plus aujourd'hui ce qu'il était autrefois. Il s'est profondément transformé depuis qu'il a été affirmé ou confirmé par la Charte des Nations Unies. Bien qu'elle l'ait placé en tête des principes devant régir l'Organisation, la Charte en a limité considérablement la portée au profit de l'Organisation elle-même. Par la suite, ce principe s'est sans cesse restreint par la volonté même des Etats qui, en raison du grand nombre de traités qu'ils concluent entre eux, acceptent volontairement de renoncer à leur compétence étatique dans des domaines de plus en plus nombreux et étendus. Dans ces conditions, on peut douter que la non-application de l'immunité juridictionnelle puisse affecter la sensibilité des Etats. Du reste, cette immunité est à double tranchant, comme le Rapporteur spécial l'a relevé (A/CN.4/357, par. 49), puisque l'Etat qui l'invoque à son profit peut être tenu de l'appliquer au profit d'un autre Etat.

7. Il conviendrait peut-être que la Commission envisage, en s'efforçant de limiter autant que possible le domaine d'application de la règle de l'immunité, de prévoir pour cette règle une application d'un caractère facultatif. Elle introduirait ainsi dans le projet un élément de développement progressif du droit international. Il suffirait alors de remplacer, au début du paragraphe 1 de l'article 6, le mot « est » par les mots « peut être ».

8. Bien qu'il n'ait pas d'objection à formuler contre le principe énoncé à l'article 6, M. Malek y adhère avec peu d'enthousiasme. Il se félicite que l'article 6 veuille à limiter l'application de la règle de l'immunité aux conditions établies par d'autres articles du projet. Il ne doute pas que la Commission définira dûment les limites du principe en tenant compte de l'évolution qui caractérise l'ordre juridique international dans la seconde moitié du ^{xx}e siècle.

9. M. McCAFFREY souscrit en principe à la méthode suivie par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/357) qui lui semble correspondre à la pratique contemporaine de nombreux Etats favorables à une conception restrictive de l'immunité des Etats.

10. M. Riphagen (1708^e séance) a exprimé des remarques très utiles sur le rôle de la Commission dans la rédaction des articles ; il a posé aussi la question fondamentale de savoir s'il est possible, dans l'état du droit international contemporain des immunités juridictionnelles, de formuler un ensemble de règles qui régiraient ce qu'il a appelé une « extrême diversité des situations ». La

⁵ *Manuel de droit international public*, Paris, Domat-Montchrestien, 1948, p. 792.

⁶ « Some recent trends in the law regarding the jurisdictional immunities of foreign States », *Revue de droit international pour le Moyen-Orient*, Paris, 6^e année, n^o 1, juin 1957, p. 1 et suiv.

⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁸ F. A. Mann, « Immunity of foreign governments in trade », *Report of International Law Conference held at Niblett Hall*, Londres, juin 1956, p. 29.

position de M. Riphagen se fonde implicitement sur l'idée qu'il n'est pas possible de formuler des règles de droit international public — c'est-à-dire du droit international coutumier — à partir de l'abondante pratique des Etats — c'est-à-dire du droit international privé — inventoriée avec tant de compétence par le Rapporteur spécial. Une des raisons pour lesquelles la pratique des Etats ne pourrait être élevée au rang de droit international coutumier — à supposer même qu'elle soit constante et quasi universelle — est que si l'élément matériel — la pratique effective — est bien présent, l'élément psychologique — l'*opinio juris* — ferait défaut. En d'autres termes, le comportement des Etats pourrait s'expliquer par des considérations de courtoisie plutôt que par l'existence d'obligations. Or, l'article 38 du Statut de la CIJ reconnaît, aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 1, deux sources complémentaires de règles de droit international : les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées et les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés.

11. Malgré la rareté de la jurisprudence des tribunaux internationaux en matière d'immunités juridictionnelles, les exemples de la pratique des Etats réunis par le Rapporteur spécial ne peuvent-ils pas constituer, pour certains aspects au moins, des « principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » ? Il existe cependant des aspects à propos desquels la pratique des Etats est si discordante ou est encore si embryonnaire qu'on ne saurait parler, en ce qui les concerne, d'un principe général de droit. C'est sur ce point que l'avertissement de M. Riphagen prend toute son importance, car il a fait observer que, dans la mesure où le projet d'articles est énoncé sous forme de droits et obligations stricts des Etats, tout manquement engagera la responsabilité des Etats.

12. Deux questions s'imposent alors : la première a trait au rôle de la Commission dans la formulation des articles. S'agit-il de codifier et de développer progressivement le droit international, ou s'agit-il de chercher à produire un projet qui serait acceptable et refléterait la pratique de l'échantillon le plus vaste et le plus représentatif des Etats ? Pour M. McCaffrey, la réponse est double. Tout d'abord, il existe certaines règles indéniables et universellement acceptées et, en énonçant ces règles, la Commission fera un travail de codification. Ensuite, M. Riphagen a fait allusion à la « zone grise » entre des cas bien nets d'immunité et de non-immunité. C'est précisément dans cette zone que le projet sera le plus utile car il donnera une indication quant aux conditions dans lesquelles l'immunité juridictionnelle doit être accordée ou refusée.

13. Dans cette perspective, les autres fonctions possibles de la Commission — le développement progressif du droit international et la production d'un projet largement acceptable — pourraient se confondre. Il se peut que, pour certains sujets particuliers, les exemples innombrables de la pratique des Etats donnés par le Rapporteur spécial dans ses rapports ne bénéficient pas de l'*opinio juris* nécessaire pour les élever au rang de principes du droit international coutumier ; certains ne sont peut-être même pas des principes généraux du droit. S'ensuit-il, cependant, que ces sujets devraient être

laissés de côté au motif qu'une violation de l'un quelconque des articles pertinents du projet engagerait la responsabilité des Etats, alors même qu'en pratique aucune règle de droit international ne prescrit seulement le respect de ces principes par les Etats ? Cette question appelle, de toute évidence, une réponse négative, car renoncer à la possibilité de donner une indication quant aux conditions dans lesquelles les tribunaux nationaux et les organes administratifs devraient accorder ou refuser l'immunité juridictionnelle aux Etats étrangers équivaldrait, de la part de la Commission, à refuser d'assumer les responsabilités qui sont les siennes.

14. La seconde question soulevée par les remarques de M. Riphagen est de savoir si toutes les dispositions du projet doivent être énoncées de manière impérative, et prévoir que les Etats « doivent » ou « ne doivent pas » accorder l'immunité, ou si, dans les cas qui relèvent de la « zone grise », il suffit d'indiquer aux Etats, sous forme votive, qu'ils « devraient » parvenir à tel ou tel résultat. On peut estimer à cet égard que la forme impérative doit être employée dans certains cas précis, avec une clause de sauvegarde du type de celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 2. On peut considérer aussi qu'il importe peu que la Commission utilise une formule impérative ou votive puisqu'elle n'est pas maîtresse en dernier ressort du texte qui sera retenu dans une éventuelle convention. Dès lors que le projet indique clairement, dans le corps même du texte, ou dans le commentaire, quels articles reprennent le droit international existant et quels autres constituent une tentative de développement progressif du droit international, il n'y aura aucun mal à s'aventurer dans la zone intermédiaire. C'est peut-être justement dans cette zone même que les travaux de la Commission seront les plus utiles.

15. M. NI dit que la question examinée soulève des divergences de vues particulièrement nettes auxquelles il est difficile de remédier. Les auteurs et les publicistes admettent néanmoins que la pratique des Etats révèle l'existence de deux grandes théories, appelées théorie absolue et théorie restrictive, bien que de toute évidence la participation croissante des Etats aux activités commerciales et économiques conduise à une limitation de l'immunité des Etats.

16. Cependant, le droit ne s'est jamais développé en ligne droite et il faut tenir compte de certaines mutations et variations. C'est pourquoi le projet d'articles doit être adapté aux différentes situations. Un membre de la Commission a fait observer précédemment, à juste titre, qu'une règle de droit international ne saurait être établie sur la base d'une tendance unique. Plus récemment, d'autres membres ont souligné que le maintien de la notion primordiale et plus fondamentale de la souveraineté fondée sur la maxime *par in parem imperium non habet* n'est pas rare dans les pays en développement et les pays socialistes, que des tendances contraires sont suivies en particulier par ces Etats et que leur pratique diffère de celle des pays développés. A cet égard, M. NI a pris connaissance avec intérêt des observations présentées par les gouvernements (A/CN.4/343 et Add.1 à 4) et constaté que le Rapporteur spécial s'est notamment référé aux décisions judiciaires de pays d'Amérique latine et des Philippines (A/CN.4/357, par. 90 à 92), ainsi qu'aux dis-

positions pertinentes du Code Bustamante⁹, qui tous établissent fermement le principe de l'immunité des Etats.

17. Il existe néanmoins une tendance claire et indéniabla à étendre la juridiction territoriale dans le cas des activités commerciales des Etats et M. Pirzada (1708^e séance) a fait à ce sujet un exposé très utile de l'évolution de la situation au Pakistan et ailleurs. On a soutenu aussi que la présence dans l'Etat territorial d'un Etat étranger, sous la forme d'une agence qui exerce des activités commerciales ou lucratives par exemple, est un motif pour invoquer la juridiction des tribunaux locaux. Or, il est arrivé plusieurs fois dans la pratique des Etats qu'un Etat étranger a été assigné à comparaître devant un tribunal local en qualité de défendeur, alors même qu'il n'existait aucun lien entre le fait incriminé et l'Etat territorial. M. Ni veut parler non seulement des cas où un résident d'un Etat étranger est ainsi assigné à comparaître, mais aussi des cas où le Ministre des affaires étrangères de l'Etat cité comme défendeur est assigné pour représenter cet Etat. A cet égard, une décision prise en France prévoit que les organes d'un Etat étranger peuvent être poursuivis pour des actes de nature économique et commerciale, mais que l'Etat lui-même ne peut être réputé défendeur.

18. Il est évident qu'en rédigeant les articles, la Commission ne doit pas perdre de vue le large éventail des situations et de la pratique. Elle doit être consciente des difficultés qu'il lui faut affronter et savoir qu'il ne suffira pas d'attribuer aux différentes tendances les étiquettes d'« absolu » ou de « restrictive ».

19. M. OUCHAKOV dit que, quels que soient les mérites du rapport examiné (A/CN.4/357), il est obligé de constater que les travaux en la matière ont mal commencé. Comme il ressort de l'article 6, le projet d'articles, dans son ensemble, manque de fondement. Certes, le Rapporteur spécial essaie d'interpréter cette disposition comme consacrant un principe, mais tel n'est pas vraiment le cas. L'article 6, qui se trouve dans la deuxième partie du projet intitulée « Principes généraux », devrait énoncer un principe général tiré du droit international. Or, dans la forme dans laquelle il a été adopté à l'issue de débats difficiles¹⁰, l'article signifie simplement que l'immunité des Etats n'existe que selon les termes du projet d'articles. Cela revient à dire qu'à défaut de dispositions sur l'immunité des Etats, cette immunité n'existe pas. Dès lors, il n'existe que des exceptions, c'est-à-dire des cas où un Etat est exempt de la juridiction d'un autre.

20. Pour M. Ouchakov, la situation est curieuse et absurde car jamais un Etat, même s'il défend la théorie de l'immunité restreinte, n'a proclamé l'inexistence de l'immunité juridictionnelle des Etats. Le fait même que le Rapporteur spécial cite dans son quatrième rapport (*ibid.*, par. 27) des dispositions conformes à la théorie de l'immunité restreinte tend à prouver que même les Etats

qui défendent cette notion d'immunité admettent l'existence du principe de l'immunité des Etats. C'est ainsi, par exemple, que l'article 15 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats¹¹ dispose qu'un Etat contractant bénéficie de l'immunité de juridiction si la procédure ne relève pas des articles 1 à 14 de cet instrument. De même, une loi du Royaume-Uni de 1978¹² prévoit qu'un Etat n'est pas soumis à la juridiction des tribunaux du Royaume-Uni sous réserve de certaines dispositions de cette loi. Le même principe est énoncé dans la loi des Etats-Unis de 1976 sur les immunités des Etats étrangers¹³, selon laquelle un Etat étranger n'est pas soumis, aux Etats-Unis, à la juridiction de l'Etat fédéral ou des Etats qui le composent, sous réserve des accords internationaux et des dispositions de la loi elle-même. Dans tous ces cas, le principe de l'immunité des Etats est donc proclamé.

21. Au contraire, le projet d'article 6 ne contient que des exceptions au principe de la non-existence de l'immunité juridictionnelle des Etats. Pour M. Ouchakov, il ressort clairement des explications écrites du Rapporteur spécial et de l'ensemble du commentaire de l'article 6 qu'un tel principe de l'immunité existe et il est surprenant qu'il ne soit pas énoncé dans cet article. La Commission ne peut poursuivre ses travaux sur cette base.

22. Le paragraphe 2 de l'article 6 était le paragraphe 1 et précise qu'en l'absence de dispositions spéciales en sens contraire l'immunité ne reçoit pas effet. En conséquence, non seulement l'existence du principe de l'immunité juridictionnelle est niée, mais cette immunité n'existe pas si l'Etat intéressé ne remplit pas certaines conditions. Il en résulte que le problème a été entièrement renversé par le Rapporteur spécial et, à sa suite, par la Commission.

23. Le projet d'article 6 soulève un autre problème fondamental, celui du fondement juridique et réel du principe de l'immunité des Etats. Or, le Rapporteur spécial ne paraît pas avoir bien établi ce fondement. Pour M. Ouchakov et pour la doctrine du droit international de son pays, qui est probablement la même que celle de beaucoup d'autres pays, socialistes ou non, ce qui est à la base de l'immunité juridictionnelle, c'est uniquement le principe de l'égalité souveraine des Etats. Ce principe est énoncé dans la Charte des Nations Unies et il est le fondement même du droit international contemporain et ancien. Il est le reflet de la situation où se trouvent effectivement les Etats, organismes souverains présentant des caractéristiques qu'aucune autre entité ne présente. Dans les limites de leur juridiction, ils exercent la puissance publique et ils sont indépendants les uns par rapport aux autres. De plus, ils ne sont subordonnés à aucune autre puissance, sinon le droit international devrait être remplacé par un droit mondial. En conséquence, le principe

⁹ Nom officiel du Code de droit international privé contenu dans la Convention de droit international privé, adoptée le 20 février 1928 à La Havane (SDN, *Recueil des Traités*, vol. LXXXVI, p. 111).

¹⁰ Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 250 et 251, 1634^e séance, par. 51 à 61, et p. 271, 1637^e séance, par. 57 et 58.

¹¹ Voir 1708^e séance, note 12.

¹² *State Immunity Act 1978* (Royaume-Uni, *The Public General Acts, 1978*, Londres, H.M. Stationery Office, 1978, 1^{re} partie, chap. 33, p. 715).

¹³ *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* (Etats-Unis d'Amérique, *United States Code, 1976 Edition*, Washington [D.C.], U.S. Government Printing Office, 1977, vol. 8, titre 28, chap. 97).

de l'égalité souveraine des Etats est inséparable de l'immunité des Etats sans laquelle le droit international perd tout fondement car les Etats n'existent plus en tant qu'entités souveraines. Toute limite apportée à l'immunité des Etats est une limite à leur souveraineté et entraîne une désagrégation du droit international. Dès lors, affirmer qu'il existe une immunité restreinte, c'est prétendre qu'il n'existe plus d'égalité souveraine entre les Etats, mais une égalité restreinte.

24. Au surplus, un Etat peut-il avoir une double personnalité — autrement dit, agir d'une certaine manière dans le domaine politique et d'une autre manière dans celui des relations commerciales ou économiques — et être traité différemment en conséquence ? C'est assurément, impossible : un Etat est un organisme souverain qui exerce des pouvoirs publics, et il demeure toujours tel dans n'importe quelle activité ou relation — commerciale, culturelle, technique, politique, etc. Il ne perd jamais sa personnalité publique et agit toujours *jure imperii*. Il ne peut en aucun cas agir de la même manière qu'une personne privée, encore que l'article 7 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats le prévoie. De même, il ne peut jamais être assimilé à une personne morale, bien qu'il puisse être sujet *sui generis* de son droit interne ou de celui d'un autre pays.

25. Une autre question fondamentale est de savoir si les règles du droit interne peuvent être traitées de la même manière que les règles du droit international. Là encore, c'est impossible : elles ne peuvent être invoquées qu'en fonction de leur adéquation ou de leur inadéquation au droit international, lequel l'emporte en cas de conflit avec le droit interne, ainsi qu'il est établi à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et à l'article 27 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales¹⁴.

26. Enfin, les immunités juridictionnelles sont indivisibles. Puisque selon l'article 31 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, un agent diplomatique, dans l'exercice de ses fonctions pour le compte de l'Etat accréditant, jouit de l'immunité de juridiction, même civile, dans l'Etat accréditaire, l'Etat accréditant devrait de même bénéficier de cette immunité pour ses propres activités commerciales par exemple. Le projet d'articles doit reposer sur le principe fondamental de l'égalité souveraine illimitée des Etats et M. Ouchakov exprime l'espoir que le Rapporteur spécial tiendra compte de ses observations.

27. M. QUENTIN-BAXTER déclare attacher une bien moins grande importance que M. Ouchakov au projet d'article 6. Certes, on ne saurait considérer le paragraphe 1 comme l'énoncé complet d'une règle, mais on ne peut le considérer non plus comme la négation de l'existence de toute règle pertinente. L'article doit être considéré non comme une base mais comme une sorte d'échafaudage sans lequel aucune construction ne serait possible. L'article affirme que pour le sujet considéré on a eu coutume d'énoncer une règle et d'en restreindre

ensuite la portée. Un énoncé de la règle sans restriction serait inacceptable par la plupart des intéressés et un énoncé des restrictions n'aurait guère de sens si ces restrictions n'étaient pas liées à une règle hypothétique. La Commission doit donc différer sa décision quant à savoir si le pouvoir souverain des Etats de se comporter comme ils l'entendent sur leur propre territoire l'emporte sur leur obligation de donner effet, selon qu'il convient, au principe de l'immunité des Etats ou si, au contraire, cette obligation est prioritaire. Le succès des travaux de la Commission dépendra de sa capacité de trouver un équilibre acceptable entre l'énoncé d'une règle et l'énoncé des exceptions ou des restrictions dont elle est assortie. L'article 6 doit donc être considéré simplement comme une condition préalable à la recherche de cet équilibre.

28. Dans ses travaux sur le sujet, la Commission est arrivée à un point où il ne suffit plus d'énoncer les droits et obligations des Etats de façon catégorique et simple, car les relations modernes entre Etats comportent un élément plus subtil d'avantages et de concessions. Il ne fait aucun doute que les relations internationales sont plus satisfaisantes quand les Etats respectent dûment les activités et les biens des autres Etats sur leur territoire et ne cherchent pas à les impliquer inutilement dans l'administration de la justice locale. En revanche, la conception absolue de l'immunité des Etats ne peut que menacer le pouvoir discrétionnaire souverain des Etats sur leur propre territoire.

29. Pour décider jusqu'à quel point la Commission tient à suivre le principe de l'immunité souveraine, il faut tenir compte de l'anxiété éprouvée dans certains pays à la perspective d'un débordement éventuel des droits internes dans les autres pays. Le lien entre cette question et le projet d'articles dont la Commission est saisie peut paraître ténu, mais il faut reconnaître néanmoins qu'il s'agit d'une préoccupation légitime des gouvernements. En dernière analyse, plusieurs zones intermédiaires pourront subsister, comme l'ont indiqué plusieurs orateurs précédents. La règle devra peut-être se fonder sur le principe de la réciprocité selon lequel, par consentement mutuel et à titre réciproque, il peut être accordé plus que ce que prévoient les prescriptions minimales établies en droit.

30. Enfin, il est évident que la terminologie présente beaucoup de difficultés. Des expressions telles que « activité commerciale » font depuis longtemps l'objet d'un sérieux désaccord entre les divers systèmes juridiques et les membres des tribunaux. La réussite de la Commission dans ce domaine dépendra en partie de l'uniformisation et de la clarification qu'elle pourra réaliser, pour que le projet d'articles encourage les juridictions nationales à se rapprocher d'une interprétation commune de certains éléments essentiels. Toutefois, ce processus ne peut être suivi au point d'éliminer les distinctions très subtiles que les tribunaux ont toujours été appelés à opérer dans ce domaine.

La séance est levée à 13 h 5.

¹⁴ Voir *Annuaire...* 1980, vol. II (2^e partie), p. 69 ; voir aussi 1699^e séance, par. 27.