

Document:-
A/CN.4/SR.1924

Compte rendu analytique de la 1924e séance

sujet:
Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1985, vol. I

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

arrêt et de saisie-exécution prises sur décision ou ordonnances judiciaires.

37. En examinant la quatrième partie, il faudrait cerner de plus près la notion de biens d'Etat et, ce faisant, prendre en considération le paragraphe 1, al. *f*, du projet d'article 2, les articles 15, 18 et le projet d'article 19. Il faudrait aussi mieux définir le champ d'application de la quatrième partie, afin de tenir compte de mesures autres que la saisie, la saisie-arrêt et la saisie-exécution, telles que les *Mareva injunctions*, par lesquelles il peut être porté atteinte aux biens d'Etat. Il faudrait harmoniser les projets d'articles 22 et 23, qui risquent de donner lieu à deux interprétations contradictoires. L'essentiel est de savoir si les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 22 prévoient deux éventualités distinctes ou s'il existe un lien entre ces deux dispositions, lien qui serait énoncé à l'article 23. Peut-être pourrait-on résoudre le problème en prévoyant la possibilité d'un consentement tacite et en identifiant les biens sur lesquels il porterait.

La séance est levée à 13 h 5.

1924^e SÉANCE

Jeudi 11 juillet 1985, à 10 heures

Président : M. Satya Pal JAGOTA

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balandia, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Francis, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (suite) [A/CN.4/376 et Add.1 et 2¹, A/CN.4/388², A/CN.4/L.382, sect. D, ILC(XXXVII)/Conf.Room Doc.1 et Add.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

**PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL³ (*fin*)**

ARTICLE 21 (Champ d'application de la présente partie),

¹ Reproduit dans *Annuaire...* 1984, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire...* 1985, vol. II (1^{re} partie).

³ Les textes des projets d'articles examinés par la Commission à ses précédentes sessions sont reproduits comme suit :

Première partie du projet: *a*) art. 1^{er} révisé et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1982, vol. II (2^e partie), p. 104; *b*) art. 2: *ibid.*, p. 100, note 224; dispositions adoptées provisoirement par la Commission — par. 1, al. *a*, et commentaire y relatif: *ibid.*, p. 104; par. 1, al. *g*, et commentaire y relatif: *Annuaire...* 1983, vol. II (2^e partie), p. 37; *c*) art. 3: *Annuaire...* 1982, vol. II (2^e partie), p. 100, note 225; par. 2 et commentaire y

ARTICLE 22 (Immunité de saisie et de saisie-exécution de l'Etat),

ARTICLE 23 (Formes et effets du consentement à la saisie et à la saisie-exécution) et

ARTICLE 24 (Catégories de biens d'Etat bénéficiant d'une immunité permanente de saisie et de saisie-exécution)⁴ [*fin*]

1. Le PRÉSIDENT poursuivant la déclaration qu'il avait commencée à la séance précédente, en qualité de membre de la Commission, dit que l'article 22 repose sur deux hypothèses exposées au paragraphe 83, al. *a* et *c*, du septième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/388). De ces hypothèses et de la partie du rapport consacrée à l'article 23, il découle manifestement, de l'avis de M. Jagota, que les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 22 présentent entre eux des rapports étroits. Le sens des première et dernière phrases du paragraphe 85 du rapport, qui soulignent l'importance du consentement, est en outre précisé, au paragraphe 88, qui introduit la notion de consentement tacite, sur laquelle reposent les alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 24. L'idée fondamentale selon laquelle, en matière de saisie, le consentement doit être donné de façon explicite est développée au paragraphe 97 et la position générale est résumée au paragraphe 102. Ce dernier paragraphe plaide aussi en faveur de la délimitation de la portée du consentement, ce qui explique peut-être la minutie avec laquelle le paragraphe 1, al. *a*, de l'article 23 a été rédigé.

2. Dans ces conditions, il serait normal de considérer que les dispositions du paragraphe 1, al. *a* et *b*, de l'article 22 et du paragraphe 1, al. *a*, de l'article 23 s'éclairent mutuellement. La question qui se pose toutefois est de savoir s'il est fondé ou justifié de considérer que les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 22 représentent une alternative, surtout si l'on tient compte de la controverse à laquelle cette approche a donné lieu à la CDI et qu'elle ne manquera pas de soulever à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Comme il a été prévu une exception à l'immunité de juridiction dans le cas des transactions commerciales, il aurait été logique de prévoir une exception similaire dans les cas où le consentement est donné à la saisie ou à la saisie-exécution.

relatif adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1983, vol. II (2^e partie), p. 37; *d*) art. 4 et 5: *Annuaire...* 1982, vol. II (2^e partie), p. 100, notes 226 et 227.

Deuxième partie du projet: *e*) art. 6 et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1980, vol. II (2^e partie), p. 139 et suiv.; *f*) art. 7, 8 et 9 et commentaires y relatifs adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1982, vol. II (2^e partie), p. 105 et suiv.; *g*) art. 10 et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1983, vol. II (2^e partie), p. 23 et suiv.

Troisième partie du projet: *h*) art. 11: *Annuaire...* 1982, vol. II (2^e partie), p. 99, note 220; textes révisés: *ibid.*, p. 104, note 237, et *Annuaire...* 1984, vol. II (2^e partie), p. 62, note 200; *i*) article 12 et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1983, vol. II (2^e partie), p. 27 et suiv.; *j*) art. 13 et 14 et commentaires y relatifs adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1984, vol. II (2^e partie), p. 65 et suiv.; *k*) art. 15 et commentaire y relatif adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1983, vol. II (2^e partie), p. 38 et suiv.; *l*) art. 16, 17 et 18 et commentaires y relatifs adoptés provisoirement par la Commission: *Annuaire...* 1984, vol. II (2^e partie), p. 69 et suiv.

⁴ Pour les textes, voir 1915^e séance, par. 4.

3. Ce point de vue est étayé par la pratique, la législation et la jurisprudence des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni, où le droit s'oriente vers le consentement tacite. M. Jagota note à cet égard que les fonds saisis à titre de caution dans l'attente d'un jugement ou aux fins d'exécution d'un jugement relèvent de quatre grandes catégories: les fonds d'une ambassade ou d'une mission diplomatique; les fonds déposés par une banque centrale dans un Etat étranger; les avoirs d'organismes publics ou d'entreprises publiques ou d'entreprises dans lesquelles l'Etat a une participation; et les fonds déposés par l'Etat auprès d'une institution publique ou privée d'un Etat étranger.

4. Se référant à la première de ces catégories, M. Jagota note que, depuis 1975, date à laquelle est apparue la tendance à l'immunité restreinte, il s'est produit plusieurs cas de saisie de fonds appartenant à des missions diplomatiques. Ainsi, au Royaume-Uni, dans l'affaire *Alcom Ltd. c. Republic of Colombia* (1984) [v. A/CN.4/388, par. 114], la Chambre des lords a jugé que ces fonds ne devaient pas être considérés comme des fonds utilisés à des fins commerciales et qu'ils ne pouvaient pas, par conséquent, faire l'objet de saisie ni de saisie-exécution. Mais cette thèse n'a pas été systématiquement suivie, et il est arrivé que des fonds «mixtes» qui servaient à la fois à assurer le fonctionnement de la mission et à des transactions commerciales aient été saisis. C'est là une question délicate, car, comme il est indiqué dans un commentaire⁵ de l'arrêt rendu par la Cour d'appel dans l'affaire *Alcom*, certaines missions diplomatiques ont vu leurs comptes saisis à la suite de cet arrêt; d'autres ont transféré ou menacé de transférer leur compte dans les îles Anglo-Normandes, tandis que d'autres encore ont informé le Foreign Office que, sur la base de la réciprocité, les biens des missions du Royaume-Uni à l'étranger pourraient faire l'objet de saisie. Dans l'affaire *Alcom*, la Chambre des lords a réformé le jugement de la Cour d'appel, si bien que les fonds des missions au Royaume-Uni sembleraient jouir de l'immunité. Toutefois, la tâche de la Commission n'est pas d'interpréter le droit interne mais de déterminer ce qu'est le droit international, quel que soit le lieu où il s'applique, et plus précisément de déterminer si le consentement devrait être requis avant la saisie des fonds ou des biens d'une mission diplomatique ou si ces fonds devraient jouir de l'immunité absolue en vertu de l'article 24.

5. Au sujet de la deuxième catégorie de fonds, à savoir les fonds déposés par une banque centrale dans un Etat étranger, le chef Akinjide (1919^e séance) a évoqué l'expérience du Nigéria et cité le cas où une mesure conservatoire connue sous le nom de *Mareva injunction* avait été prise pour empêcher la banque centrale du Nigéria de disposer de ses fonds en attendant le règlement de l'affaire. En l'occurrence, la décision avait été prise avant l'adoption par le Royaume-Uni du *State Immunity Act 1978* et, si l'on interprète correctement cette loi, il est possible que les fonds de cette nature soient dorénavant entièrement exempts de saisie, à moins, évidemment, que la banque n'en ait mis une partie de côté, précisément en vue de l'exécution du jugement ou afin de satisfaire un créancier.

⁵ H. Fox, «Enforcement jurisdiction, foreign State property and diplomatic immunity», *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 34-1, janvier 1985, p. 115 et notamment p. 121.

6. Comme M. Jagota l'a déjà indiqué, les troisième et quatrième catégories recouvrent les fonds qui appartiennent à des entités étatiques dotées d'une personnalité distincte, telles que des entreprises ou organismes d'Etat, et les fonds de l'Etat déposés auprès d'un organisme d'un Etat étranger.

7. La question essentielle qui se pose est donc de savoir comment concilier le paragraphe 1, al. *b*, de l'article 22 et le paragraphe 1, al. *a*, de l'article 23 et comment déterminer si la saisie, la saisie-arrêt ou la saisie-exécution de biens d'Etat, sous quelque forme que ce soit, exigent une renonciation expresse à l'immunité ou s'il est possible de convenir d'une renonciation tacite et, dans l'affirmative, quelles devraient être les limites de cette renonciation tacite, compte tenu de la pratique des Etats.

8. Abordant les projets d'article proposés, M. Jagota dit qu'il ne voit aucune raison de ne pas conserver le projet d'article 21, après d'éventuels amendements d'ordre rédactionnel. La question d'une renonciation distincte à l'immunité d'exécution pourrait aussi être traitée à l'article 21 ou dans un article à part.

9. La question que M. Jagota a déjà soulevée à propos de l'article 22 pourrait être réglée de deux façons. La première serait de combiner les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1, en remplaçant, à la fin de l'alinéa *a*, la conjonction «ou» par «et» et, au besoin, en ajoutant une disposition nouvelle à l'article 22, à l'article 23 ou dans un nouvel article pour traiter de la renonciation implicite. La seconde solution serait de conserver l'alinéa *a* du paragraphe 1 tel qu'il est actuellement, de modifier l'alinéa *b* pour en faire une disposition distincte, qui tiendrait alors compte des idées exprimées au paragraphe 88 du septième rapport du Rapporteur spécial, des alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 24, ainsi que de la pratique des Etats et des mesures législatives pertinentes, et qui pourrait être ainsi conçue:

«Que les biens soient spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés par l'Etat aux fins d'un contrat ou d'une opération commerciale et aient été affectés à des versements déterminés ou soient destinés à la satisfaction de décisions de justice ou de toute autre créance.»

Ainsi remaniée, cette disposition signifierait que si une somme d'argent déterminée est déposée dans une banque à titre de caution ou de garantie, correspondant à des biens utilisés spécifiquement aux fins d'un contrat ou d'une opération commerciale, la somme en question peut faire l'objet d'une saisie conservatoire ou d'une saisie-exécution.

10. M. Jagota souscrit sans réserve à l'idée que le paragraphe 1, al. *c*, de l'article 22 mérite d'être examiné avec soin, en particulier pour ce qui est du droit de propriété qui résulte d'un acte de l'Etat consistant, par exemple, en une nationalisation des ressources naturelles, acte qui ne saurait être contesté devant les tribunaux de l'Etat étranger. Peut-être pourrait-on tenir compte de ce point, ainsi que de l'observation faite par M. Mahiou (1922^e séance), en prévoyant que l'alinéa *c* du paragraphe 1 ne s'appliquera pas à un acte d'un Etat étranger portant sur des ressources ou des biens de l'Etat territorial. Le paragraphe 2 du projet d'article 11 vise déjà en partie ce point, mais l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 22 devrait être libellé en termes plus précis.

11. Si la Commission accepte l'amendement proposé par M. Jagota au paragraphe 1, al. *b*, de l'article 22, qui reprend l'idée émise à l'alinéa *d*, ce dernier alinéa ne sera plus nécessaire.

12. Si le paragraphe 1, al. *b*, de l'article 22 est traité séparément, il faudra peut-être supprimer le paragraphe 1, al. *a*, de l'article 23, dont le paragraphe 1, al. *b*, et le paragraphe 2, en revanche, devraient être conservés.

13. M. Jagota approuve quant au fond l'article 24, mais estime que le libellé du paragraphe 1, al. *a*, en particulier, mérite d'être revu. Si la Commission retient sa version révisée du paragraphe 1, al. *b*, de l'article 22, les alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 24 pourraient être modifiés en conséquence. Peut-être pourra-t-on aussi supprimer le paragraphe 2 de l'article 24, puisqu'en tout état de cause l'idée qu'il exprime est déjà implicite.

14. Pour M. LACLETA MUÑOZ, il serait tentant de se rallier au point de vue de M. Calero Rodrigues (1922^e séance), qui correspond par ailleurs à celui qui est exposé dans le septième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/388, par. 22 et 23), à savoir que l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution vont de pair, et qu'en l'absence d'immunité de juridiction l'Etat ne peut se prévaloir de l'immunité d'exécution, encore que le consentement exprès à l'exercice de la juridiction n'implique pas le consentement à l'exécution. Il n'en reste pas moins que cette position, pour logique qu'elle soit, ne correspond pas à la pratique décrite par le Rapporteur spécial. A la question de savoir quelle peut être l'utilité d'une décision judiciaire non suivie d'exécution, on peut répondre qu'une décision judiciaire exerce toujours une pression morale sur les parties en cause. Par conséquent, M. Lacleta Muñoz en conclut qu'il n'existe aucune raison déterminante de s'opposer, sur le plan des concepts, à une éventuelle distinction entre ces deux types d'immunité, d'autant plus que cette distinction est conforme à la pratique des Etats.

15. M. Lacleta Muñoz ne pense pas non plus que la notion de souveraineté empêche un Etat d'être soumis à la juridiction — au sens large — d'autres Etats dans les cas où il n'agit pas dans l'exercice de sa souveraineté. C'est pourquoi, il y aurait lieu d'insister, comme l'a suggéré sir Ian Sinclair (1922^e séance), sur le fait que, dans les cas visés par les projets d'articles, il existe une relation triangulaire et que les intérêts en cause ne se limitent pas à ceux de l'Etat «auteur» et de l'Etat du for. Si la position favorable à la limitation de l'immunité de juridiction s'est développée, c'est précisément parce qu'il était nécessaire de protéger la troisième personne en cause, laquelle peut être une personne privée. La reconnaissance de l'immunité de juridiction de l'Etat étranger peut placer le particulier dans une situation profondément injuste où il se voit privé de tout moyen de défendre des intérêts parfaitement légitimes.

16. M. Lacleta Muñoz cite, à titre d'exemple, une affaire dans laquelle l'une des parties était un Etat étranger, copropriétaire en Espagne de terrains situés à proximité d'une grande ville et destinés à être aménagés notamment par une institution à vocation culturelle dudit Etat. Avec les autres copropriétaires, cette institution avait constitué une association qui avait accepté de prendre à son compte les frais d'aménagement des

terrains en échange d'une exemption d'impôts municipaux pendant un certain nombre d'années, conformément à la loi espagnole. Or, le moment venu de répartir les frais d'aménagement entre les différents copropriétaires, l'entité étrangère, alléguant qu'elle était exonérée d'impôts en vertu d'une convention culturelle passée entre l'Espagne et son pays, a fait valoir qu'elle ne retirait aucun avantage de l'opération et a refusé de verser sa quote-part. Les autres copropriétaires ont alors saisi les autorités judiciaires compétentes, mais dès lors que les biens en cause ont été enregistrés comme biens d'Etat, l'immunité de l'Etat a joué.

17. Sans être absolument nécessaire, le projet d'article 21 sert d'introduction à la quatrième partie et, remanié selon les propositions du Président, il mériterait à ce titre d'être conservé.

18. Sans se prononcer sur les solutions avancées pour résoudre la contradiction qui existe entre le paragraphe 1, al. *b*, du projet d'article 22 et le paragraphe 1, al. *a*, du projet d'article 23, M. Lacleta Muñoz ne peut accepter l'idée de relier ces deux dispositions, de même qu'il ne peut accepter l'expression «en service commercial et non gouvernemental», qui donne à entendre que les opérations commerciales gouvernementales peuvent être protégées par l'immunité. Le projet d'article 23 devrait se borner à régler l'aspect formel du consentement, à en établir les modes d'expression.

19. Le projet d'article 24 serait dans l'ensemble acceptable sous réserve des modifications d'ordre rédactionnel nécessaires pour mieux préciser qu'un Etat n'a pas à renoncer à l'immunité dont il jouit du fait de l'inviolabilité des types de biens visés à l'alinéa *a* du paragraphe 1. En outre, dans le cadre du projet d'articles à l'examen, la Commission n'a pas à se préoccuper de la question du patrimoine culturel, visée à l'alinéa *e* du même paragraphe.

20. M. OUCHAKOV fait observer que si, en cas de litige, il dépose à son compte bancaire une certaine somme en garantie du paiement des frais et dommages-intérêts auxquels il pourrait être condamné s'il perd son procès, ce dépôt devrait donner à penser qu'il entend payer sa dette. Il n'y a donc pas lieu de prévoir que la somme peut être saisie.

21. Sir Ian SINCLAIR dit que, tout en comprenant le point de vue de M. Ouchakov, il n'exclut pas qu'une personne qui a déposé une somme auprès d'une banque pour la satisfaction d'une décision de justice puisse changer d'avis après le prononcé du jugement. Il faut que les fonds ou les biens soient disponibles et donc susceptibles d'être saisis.

22. Le chef AKINJIDE dit que dans son pays deux possibilités s'offrent en pareil cas, que l'intéressé soit un particulier ou un Etat. Les parties déposent une somme d'argent au greffe du tribunal soit à la demande du tribunal soit de leur plein gré. Ainsi, aucune des parties n'a la disposition de la somme en question, qui est déclarée *in custodia legis*. La partie qui succombe ne peut donc pas changer d'avis et soustraire son argent à la satisfaction du jugement.

23. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer qu'une caution peut être constituée auprès du greffe du tribunal ou auprès d'une banque. Le mode de constitution de la caution n'est pas précisé. L'intention est simplement de

prévoir le consentement tacite au cas où une difficulté surgirait au cours du contrat ou de la transaction commerciale.

24. M. OUCHAKOV précise que, pour lui, le dépôt d'une certaine somme sur un compte bancaire à une fin bien déterminée équivaut à un consentement de la part de l'intéressé à payer sa dette, mais non à un consentement à la saisie. S'il y a saisie, il ne peut y avoir paiement de la dette.

25. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit que si un Etat donne l'assurance qu'il remplira ses obligations en vertu d'un contrat, il ne sera pas question de saisie ni de saisie-exécution. Ce n'est que s'il y a une divergence quant aux droits et obligations des uns et des autres au regard du contrat qu'une difficulté risque de surgir. Le différend pourrait peut-être alors se régler par la voie diplomatique, encore que si le contrat a été passé entre un Etat et un individu ou une société, cela ne concerne généralement pas les relations diplomatiques. Mais la question mérite d'être examinée de plus près.

26. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial), prenant la parole pour résumer le débat, remercie les membres de la Commission de leurs interventions nombreuses et de qualité. Il reconnaît que, dans l'intérêt des pays en développement en particulier, il faut éviter la solution qui consisterait à renoncer à tout projet de convention.

27. Les difficultés du sujet qui sont multiples, et avant tout d'ordre linguistique, tiennent non pas tant à la traduction du septième rapport (A/CN.4/388) qu'à la complexité des différents systèmes juridiques en cause et à la nécessité de comprendre toutes les subtilités techniques des procédures internes. M. Sucharitkul peut accepter toutes les propositions qui ont été faites à cet égard concernant les langues autres que l'anglais.

28. Il apparaît que toute hésitation dans la formulation des projets d'articles puisse engendrer des conclusions divergentes. Pour certains membres, le Rapporteur spécial serait favorable à l'absence d'immunité; pour d'autres, l'étendue de l'immunité qu'il propose n'est pas justifiée; d'autres encore sont d'avis que la quatrième partie du projet d'articles serait inutile, tout ayant déjà été prévu dans les parties précédentes. Le Rapporteur spécial comprend fort bien la position de M. Ouchakov (1920^e séance), car il y a des pays, comme l'Union soviétique, où le problème des immunités juridictionnelles ne s'est pas souvent posé dans la pratique, et il apprécie les efforts constructifs faits par M. Ouchakov pour proposer une solution satisfaisante. Il se félicite aussi de voir que M. Yankov (1919^e séance) reconnaît la nécessité du consentement des Etats à la saisie des biens et que M. Flitan (1920^e séance) considère que la quatrième partie tente de rétablir un équilibre au sein du projet d'articles.

29. En rédigeant les projets d'articles, le Rapporteur spécial a éprouvé quelques hésitations en raison des incertitudes de l'évolution récente du droit et de la divergence des thèses et doctrines en présence. En même temps, il était conscient de la nécessité de trouver un moyen terme entre les intérêts respectifs de l'Etat souverain, de l'Etat territorial et du particulier en cause.

30. Le Rapporteur spécial ne considère pas que l'article 21 soit absolument nécessaire, mais il l'a inclus dans le projet pour tracer une démarcation entre l'immunité de juridiction proprement dite et l'immunité d'exécution et en même temps pour délimiter le champ d'application de la quatrième partie. Il convient néanmoins que la portée des mots «ordonnées par un tribunal» est trop restreinte: l'idée est en fait de prévoir ce que sir Ian Sinclair a qualifié de «mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement» (1922^e séance, par. 30).

31. A propos de la notion de biens d'Etat, M. Reuter (1919^e séance) a exprimé l'avis que ce serait une grave erreur d'employer une définition du type de celle qui est proposée. Cette définition est toutefois empruntée à l'article 8 de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat⁶, dont les auteurs, appelés à choisir entre le droit de l'Etat successeur et le droit de l'Etat précédent, ont opté pour ce dernier. Le Rapporteur spécial reconnaît néanmoins que la définition qu'il a proposée n'est pas satisfaisante, car ce qui est en cause, ce sont les biens dans un sens beaucoup plus large. La question de la propriété et du titre de propriété doit être réglée conformément à la loi de la situation du bien, comme dans le cas des immeubles acquis à l'étranger, ou conformément à la loi du lieu où les biens sont immatriculés, comme dans le cas d'une automobile importée à l'usage d'un diplomate résidant dans un Etat étranger, ou encore conformément aux règles de droit international privé.

32. On s'est aussi interrogé sur la signification des termes «biens dans lesquels un Etat a un intérêt». Le Rapporteur spécial tient à bien préciser que le terme «intérêt», tel qu'il est utilisé dans ce contexte, n'a rien à voir avec la notion d'«intérêt majoritaire» dans une société, question régie par la loi applicable à la société. La question de la participation d'un Etat dans une société en qualité d'actionnaire, majoritaire ou non, est réglée à l'article 18. A l'article 22, le terme anglais *interest* a le même sens que le terme français «intérêt» dans l'expression «droits, avoirs et intérêts» et renvoie aux types d'intérêt concernant les biens que reconnaît le droit des biens d'un pays donné.

33. L'affaire *Dollfus Mieg*, que sir Ian Sinclair a citée à la 1922^e séance, offre un exemple de «biens dans lesquels un Etat a un intérêt»: en l'occurrence, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique avaient un intérêt dans les lingots d'or en cause. Un Etat peut donc posséder un intérêt dans un bien sans en avoir pour autant la propriété. L'affaire *Vavasseur c. Krupp*⁷, qui remonte à 1878 et qui concernait des canons et des munitions commandés par l'Empereur du Japon pour la Marine impériale, offre un autre exemple intéressant. A la suite de l'ouverture d'une action en contrefaçon, on avait cherché à saisir les canons et munitions avant leur livraison au Japon. Mais un tribunal du Royaume-Uni avait levé la mesure de saisie parce que l'Empereur du Japon avait un intérêt dans les canons et munitions, qu'il avait commandés et payés.

34. Comme autre exemple d'intérêt en l'absence de titre de propriété, le Rapporteur spécial cite le cas des

⁶ A/CONF. 117/14.

⁷ *The Law Reports, Chancery Division*, 1878, vol. IX, p. 351.

Etats qui, ne pouvant se mettre d'accord sur la délimitation du plateau continental, décident parfois de traiter une partie du plateau continental comme zone d'exploitation commune. Les deux Etats ont alors un intérêt réel dans cette portion du plateau, avant même que les droits de propriété ne soient établis. Mais il ne fait aucun doute que les biens en question sont insaisissables.

35. Pour répondre à une question de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial prend l'exemple d'une somme d'argent destinée au paiement d'une dette particulière. Un accord conclu en 1961 entre la Thaïlande et le Japon sur le remboursement de certains prêts contractés durant la guerre contenait une transaction concernant le montant des sommes dues, augmentées des intérêts échus. Il était convenu que le remboursement s'effectuerait en plusieurs versements sur un compte au nom de la Banque de Thaïlande, laquelle était chargée de répartir les fonds entre les différents créanciers. Ce cas est l'un de ceux du type visé au paragraphe 1, al. *d*, de l'article 22. Il y a lieu de noter que la position des biens en pareil cas est tout à fait différente de celle des sommes déposées au greffe d'un tribunal et dont le tribunal a la garde et le contrôle.

36. Etant donné que la notion de «saisie, saisie-arrêt et saisie-exécution» est censée correspondre à des «mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement», cette dernière formule pourrait être retenue à l'article 22. Ainsi, il serait clair que cet article ne s'applique ni à la confiscation ni à la nationalisation. On ne peut nier qu'il existe à cet égard des difficultés, mais elles ne relèvent pas du sujet à l'examen.

37. La pratique des Etats concernant l'immunité des biens d'Etat en matière d'exécution est loin d'être uniforme. Dans certaines affaires, des problèmes de reconnaissance étaient en jeu, et il faut distinguer la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance *de jure*. Dans le cas de la reconnaissance *de facto*, la détention effective est décisive. Ainsi, pendant la guerre civile espagnole, lorsque Bilbao a changé de mains, on a reconnu que les navires qui y étaient immatriculés avaient eux aussi changé de propriétaires.

38. On a dit que le problème tient essentiellement à ce que deux souverainetés se trouvent engagées. Un souverain pénètre sur le territoire d'un autre souverain lorsqu'il y introduit ses biens ou y acquiert des biens. Il y a alors coïncidence de deux juridictions, d'où un problème de primauté de juridiction, mais non d'exclusion de juridiction. La même situation se produit lorsque des troupes étrangères sont en visite ou sont stationnées dans un pays en vertu d'un traité d'alliance ou d'un accord analogue.

39. L'idée est qu'en principe les biens d'Etat jouissent d'une immunité quasi absolue, sauf en cas de renonciation. Dans le projet d'articles, le terme «consentement» a été utilisé de préférence à celui de «renonciation». En conséquence, le Rapporteur spécial a remanié l'article 22, qui ne comprendra plus qu'un seul paragraphe. La notion de consentement, qui faisait l'objet de l'alinéa *a* du paragraphe 1, sera énoncée dès le début de l'article, qui commencera par les mots: «Tout Etat, qui n'y a pas consenti, est exempt...». Comme l'a proposé sir Ian Sinclair, il sera prévu que l'Etat est exempt «des mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement, y compris la saisie conservatoire et les saisies-exécutions». Les exceptions prévues dans les anciens

alinéas *b* et *d* du paragraphe 1 seront fusionnées de la façon suivante: «à moins que les biens en question ne soient spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés par l'Etat à des fins commerciales et non gouvernementales et qu'êtant situés dans l'Etat du for ils n'aient été affectés à un paiement déterminé ou spécifiquement à la satisfaction d'une décision de justice ou de toute autre créance». L'introduction des mots «mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement» permettra d'abandonner l'ancien paragraphe 2. L'alinéa *c* du paragraphe 1 sera lui aussi supprimé, puisque l'exception qu'il prévoit est déjà couverte par les articles 15 et 16.

40. Le Rapporteur spécial a conservé à l'article 22 les mots «à des fins commerciales et non gouvernementales», qui ont suscité certaines critiques au cours du débat. En fait, ces termes sont repris de la Convention de Bruxelles de 1926⁸. On retrouve une terminologie similaire au paragraphe 1 de l'article 22 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë⁹, à l'article 9 de la Convention sur la haute mer¹⁰, et aux articles 31 et 32 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982¹¹. En outre, pour le grand spécialiste français du droit de la mer, Gilbert Gidel¹², ni le statut des navires en droit international public ni le critère de la distinction entre navires «publics» et navires «privés» ne sont déterminés par la qualité de leurs propriétaires: le critère essentiel est de savoir si le navire effectue «un service gouvernemental et non commercial», auquel cas il s'agit d'un navire «public», ou s'il effectue «un service commercial et non gouvernemental», auquel cas il s'agit d'un navire «privé». Il est donc indiqué de faire mention, à l'article 22, de l'utilisation à des «fins commerciales et non gouvernementales», pour bien mettre en évidence que les fins «commerciales» et «non gouvernementales» sont deux exigences cumulatives.

41. Sur la suggestion de M. Calero Rodrigues (1922^e séance), le Rapporteur spécial a revu le libellé de l'article 23, pour l'aligner sur l'article 8 relatif au consentement exprès à l'exercice de la juridiction, et il en a remanié le paragraphe 1 comme suit:

«1. Sous réserve de l'article 24, un Etat ne peut invoquer l'immunité des mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement de biens dont il a la propriété ou qui sont en sa possession ou sous son contrôle ou dans lesquels il a un intérêt, dans une procédure judiciaire intentée devant un tribunal d'un autre Etat, si lesdits biens sont situés dans l'Etat du for et qu'il a expressément consenti à l'exercice de mesures judiciaires de contrainte sur des biens spécifiquement identifiés par lui à cette fin,

- «a) par voie d'accord international ou
- «b) dans un contrat écrit ou
- «c) par une déclaration faite devant le tribunal dans un cas d'espèce.»

Il a aussi rédigé un nouveau paragraphe 2, conçu comme suit:

⁸ Voir 1915^e séance, note 7.

⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, p. 205.

¹⁰ *Ibid.*, vol. 450, p. 11.

¹¹ *Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. XVII (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.84.V.3), p. 157, doc. A/CONF.62/122.

¹² Voir G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, Paris, Sirey, 1932, t. I, p. 98 et 99.

«2. Le consentement à l'exercice de la juridiction visé à l'article 8 ne doit pas être interprété comme un consentement à l'exercice de mesures judiciaires de contrainte aux termes de la quatrième partie des présents articles, lequel exige une renonciation séparée.»

Ce nouveau paragraphe tiendrait compte de la proposition de M. Francis (1921^e séance) et de sir Ian Sinclair (1922^e séance) tendant à l'introduction d'un nouvel article après l'article 21. Le Rapporteur spécial approuve la proposition quant au fond, mais pense qu'elle trouverait mieux sa place au paragraphe 2 de l'article 23.

42. Le Rapporteur spécial a remanié l'article 24, en remplaçant, au paragraphe 1, les mots «même en présence d'un consentement ou d'une renonciation à l'immunité» par les mots «A moins que l'Etat concerné n'y ait expressément et spécialement consenti.». Cette modification devrait répondre aux préoccupations des membres qui craignent que cette disposition ne contienne une règle de *jus cogens*.

43. Dans la liste des catégories de biens d'Etat qui sont exempts de saisie et de saisie-exécution, le Rapporteur spécial est disposé à inclure, à l'alinéa *a* du paragraphe 1, les biens des organisations internationales de caractère régional. Il n'en reste pas moins que les organisations régionales ne relèvent pas de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats. De plus, il arrive que des organisations régionales disparaissent après une existence assez brève. Un autre problème tient au fait que la personnalité morale et la capacité des organisations régionales ne sont pas toujours reconnues en droit interne. Ainsi, le droit japonais et le droit thaïlandais reconnaissent la Communauté économique européenne en tant que «personne», alors que la personnalité morale de la Communauté n'est pas pleinement reconnue en droit français.

44. A propos des biens de nature militaire, visés à l'alinéa *b* du paragraphe 1, le Rapporteur spécial a employé les termes «organisme de défense de l'Etat», pour ménager le cas d'un pays qui, tel le Japon, ne peut, de par sa Constitution, avoir d'autorité militaire. Les biens visés aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 pourraient faire l'objet d'une disposition unique. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'à l'alinéa *e* du paragraphe 1 les termes «patrimoine culturel propre de la nation» devraient comprendre les biens religieux, qui sont insaisissables en droit interne.

45. Le commentaire de l'article 24 précisera que les catégories de biens d'Etat qui sont énumérées ne comprennent pas certains biens insaisissables en droit interne. C'est ainsi que, dans la plupart des pays, certains biens personnels ne peuvent pas être saisis et vendus pour satisfaire un créancier, et, cela, pour des raisons humanitaires.

46. En terminant, le Rapporteur spécial tient à remercier les membres de la Commission de leurs contributions et suggestions des plus utiles. Il soumettra le texte révisé des articles 21 à 24 au Comité de rédaction et suggère que ces articles soient renvoyés au Comité de telle sorte que celui-ci puisse les examiner au début de la session suivante.

47. M. CALERO RODRIGUES (Président du Comité de rédaction) suggère que le texte remanié des articles 21 à 24 proposé par le Rapporteur spécial soit distribué officieusement à tous les membres de la Commission. Le travail du Comité de rédaction en serait grandement facilité.

48. Sir Ian SINCLAIR appuie cette suggestion et suggère, en outre, d'inclure les articles remaniés dans le rapport de la Commission sur les travaux de la présente session, en indiquant qu'ils n'ont encore été examinés ni par le Comité de rédaction ni par la Commission elle-même.

49. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) approuve les suggestions du Président du Comité de rédaction et de sir Ian Sinclair.

50. M. YANKOV demande au Rapporteur spécial d'envisager la possibilité de donner une définition appropriée de la formule «mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement, y compris la saisie conservatoire et les saisies-exécutions». Le sens de ces termes varie considérablement d'un système juridique à l'autre. Il n'existe en fait aucun dénominateur commun pour nombre de termes utilisés dans la quatrième partie du projet.

51. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 21 à 24 au Comité de rédaction pour qu'il les examine, compte tenu des suggestions qui ont été faites et des remaniements qui seront soumis par le Rapporteur spécial. Cette décision serait prise étant entendu que le texte révisé des articles 21 à 24 proposé par le Rapporteur spécial figurerait dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-septième session et qu'il serait précisé qu'il n'a été examiné ni par le Comité de rédaction ni par la Commission elle-même.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 15.

1925^e SÉANCE

Lundi 15 juillet 1985, à 15 h 5

Président : M. Satya Pal JAGOTA

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balandia, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.