Document:-

A/CN.4/SR.1714

Compte rendu analytique de la 1714e 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)

Copyright © Nations Unies

36. Comme M. Jagota l'a fait observer précédemment, le libellé de l'article 6 déterminera s'il est nécessaire de conserver l'article 11, du fait que ces deux articles sont intégralement liés. En d'autres termes, les « doutes et les hésitations qui subsistent encore » (*ibid.*, par. 28) seraient éliminés si l'article 6 était rédigé différemment, ce qui aurait pour effet de rendre l'article 11 inutile. En fait, l'article 11 semble constituer de la part du Rapporteur spécial une tentative de réviser l'article 6. Compte tenu du fait que la Commission siège dans une composition nouvelle, la question pourrait en effet être renvoyée au Comité de rédaction.

37. M. FRANCIS dit que lorsqu'il a pris la parole dans le débat général (1711e séance), il était entendu pour lui que le projet d'articles serait ultérieurement examiné article par article. La principale préoccupation de M. Ouchakov paraît être l'ordre dans lequel il y a lieu d'examiner les articles. Pour respecter l'accord antérieur, il faudrait examiner les articles 1 à 6 avant de passer à l'examen des articles 7 à 10.

38. M. McCAFFREY approuve la proposition de M. Jagota concernant la méthode à suivre pour l'article 6, qui n'a été adopté qu'à titre provisoire en première lecture et qui pourra, en tout état de cause, être ultérieurement réexaminé. D'ailleurs, cet article continuera certainement à être débattu puisqu'il a des liens avec les dispositions de fond des articles suivants, en particulier les articles 7, 11 et 12. La Commission n'a pas à reprendre, pour le moment, l'examen de l'article 6.

39. M. OUCHAKOV suggère que l'article 6 soit renvoyé immédiatement au Comité de rédaction et que la Commission passe à l'examen des projets d'articles 7 et suivants.

40. Le PRÉSIDENT propose que, vu l'heure tardive, les membres de la Commission reprennent ce débat à la séance suivante.

La séance est levée à 13 h 10.

1714e SÉANCE

Mercredi 26 mai 1982, à 10 h 5
Président : M. Leonardo DIÁZ GONZÁLEZ

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (*suite*) [A/CN.4/340 et Add.1[1], A/CN.4/343 et Add.1 à 4[2], A/CN.4/357, A/CN.4/L.337, A/CN./L.339, ILC (XXXIV)/Conf.Room Doc.3]

[Point 6 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL[3] (*suite*)

1. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que les projets d'articles 1 et 6 ayant déjà été adoptés provisoirement, il n'y a pas lieu de les réexaminer dans l'immédiat, ni de les renvoyer encore au Comité de rédaction. Les projets d'articles 7 à 10 ont été remaniés et sont encore entre les mains du Comité de rédaction, néanmoins il serait peut-être utile de les réexaminer pour donner aux nouveaux membres de la Commission l'occasion de dire ce qu'ils en pensent, ce qui aiderait le Comité de rédaction. La Commission examinerait ensuite les projets d'articles 11 et 12 (A/CN.4/357, par. 29 et 121) du point de vue de leur formulation.

2. M. NI dit qu'à la séance précédente la Commission a envisagé la possibilité de reprendre entièrement l'examen du projet d'articles. Etant nouveau à la Commission, il se serait normalement réjoui qu'elle le fasse, mais il estime qu'étant donné les années de travail qu'elle a déjà consacrées au sujet la Commission devrait aller de l'avant et non revenir en arrière.

3. Les projets d'articles 1 et 6 peuvent encore être réexaminés, ce qui se comprend vu la diversité des opinions qui ont été exprimées à leur sujet. Toutefois, la Commission pourrait les laisser de côté pour le moment et passer à l'examen des articles suivants si elle ne veut pas s'engager dans un échange de vues sans fin. On a souvent reproché à la Commission la lenteur de ses travaux et elle risque d'accréditer cette impression si elle rouvre le débat sur les articles 1 et 6 alors qu'elle n'en est pas à les examiner en deuxième lecture.

4. M. Ni approuve la procédure que le Rapporteur spécial a suggérée et propose que la Commission passe à l'examen des articles 7 à 12 en se référant à d'autres projets d'articles selon qu'il conviendra.

5. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission approuve la méthode de travail proposée par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 7 (Obligation de donner effet à l'immunité des Etats)

6. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 7, dont le libellé est le suivant :

Article 7. — Obligation de donner effet à l'immunité des Etats

PARAGRAPHE 1 : VARIANTE A

1. Un Etat donne effet à l'immunité des Etats prévue par [énoncée à] l'article 6 en s'abstenant de soumettre un autre Etat à la juridiction de ses autorités judiciaires et administratives à tous

[1] Reproduit dans *Annuaire...1980*, vol. II (1re 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 présentés aux précédentes sessions de la Commission sont reproduits comme suit : *a*) art. 1er et commentaire y relatif, adoptés provisoirement par la Commission : *Annuaire...1980*, vol. II (2e partie), p. 138 et 139 ; *b*) art. 2 à 5 : *Annuaire...1981*, vol. II (2e 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 (2e partie), p. 139 à 153 ; *d*) art. 7 à 10 révisés à la trente-troisième session de la Commission : *Annuaire...1981*, vol. II (2e partie), p. 159, notes 668 à 671.

autres égards compétentes [ou] et en ne permettant pas [l'exercice] la poursuite d'une procédure dirigée contre un autre Etat.

PARAGRAPHE 1 : VARIANTE B

1. Un Etat donne effet à l'immunité des Etats prévue par l'article 6 en s'abstenant de soumettre un autre Etat à sa juridiction [et] ou de permettre qu'une procédure soit exercée contre un autre Etat, nonobstant la compétence de l'autorité devant laquelle la procédure est en instance.

2. Aux fins du paragraphe 1, une procédure est considérée comme étant [réputée être] dirigée contre un autre Etat, que celui-ci soit ou non désigné comme l'une des parties, dans la mesure où cette procédure tend en fait à obliger cet autre Etat soit à se soumettre à la juridiction locale soit à supporter les conséquences de la décision judiciaire rendue par l'autorité compétente, qui peut [mettre en cause les] porter atteinte aux droits, intérêts, biens ou activités de l'Etat en tant qu'Etat souverain.

3. En particulier, une procédure peut être considérée comme étant dirigée contre un autre Etat [lorsque] si elle est intentée contre l'un de ses organes, organismes ou mécanismes agissant en qualité d'autorité souveraine ou contre l'un de ses représentants en raison de faits accomplis par eux en qualité de représentants d'Etats ou [si] elle vise à priver un autre Etat de ses biens publics ou de l'usage de tels biens en sa possession ou sous son contrôle.

NOTE.— Le paragraphe 3 constituerait une variante du texte du projet d'article 3, par. 1, al. *a*.

7. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que l'article 7 n'est pas simplement une façon d'exprimer différemment le principe général de l'immunité des Etats ; il traite d'un aspect différent de la question, à savoir l'obligation qu'a tout Etat de s'abstenir de soumettre un autre Etat à sa juridiction.

8. Les mots « autorités [...] à tous autres égards compétentes » qui figurent au paragraphe 1 de la variante A sont empruntés à plusieurs sources, notamment à la pratique judiciaire indienne. La compétence des autorités pour connaître d'une question est présumée exister d'avance. Lorsque le Rapporteur spécial a avancé cette idée à la session précédente, plusieurs membres de la Commission, en particulier sir Francis Vallat[4], ont fait observer que, dans la pratique des pays de « common law », la préexistence de la juridiction n'est pas toujours considérée comme primordiale et la question de l'immunité juridictionnelle, qui relève du droit international public, est parfois considérée indépendamment de la question des règles de compétence en droit international privé. L'article a donc été revu en conséquence. Dans la variante B, les mots « nonobstant la compétence de l'autorité devant laquelle la procédure est en instance » sont aussi censés exprimer l'idée de la préexistence de la compétence et de l'immunité au sens d'exemption de se soumettre aux juridictions existantes.

9. En ce qui concerne le paragraphe 2, le texte initial parlait de l'exercice de la juridiction contre un Etat étranger, mais, pour tenir compte des observations de M. Calle y Calle[5], la nouvelle version parle de procédure dirigée contre un autre Etat. Il se peut que cette procédure soit intentée, le cas échéant, contre un organe ou un agent de l'autre Etat ou contre des biens en sa possession ou sous son contrôle. Dans de nombreuses juridictions, les biens peuvent être saisis pendant la période préalable au procès et la saisie peut avoir lieu *in rem*, sans qu'aucune procédure n'ait été directement intentée contre une partie. C'est pourquoi il est nécessaire d'indiquer quand naît pour un Etat l'obligation de s'abstenir de soumettre un autre Etat à sa juridiction. Si le paragraphe 3 est adopté, la définition de l'Etat étranger donnée à l'article 2, par. 1, al. *d*, deviendra superflue et il serait donc utile que le Comité de rédaction tienne compte des opinions exprimées par les membres de la Commission au sujet de l'endroit où il conviendrait de placer cette règle.

10. M. EVENSEN dit qu'il préfère la variante A du paragraphe 1 en y apportant les modifications suivantes : les mots « autorités judiciaires et administratives » seraient remplacés par les mots « autorités judiciaires ou autorités administratives et de police » et le reste de la phrase serait supprimé. Le libellé du paragraphe serait ainsi aligné sur celui de l'alinéa *b*, iv, du paragraphe 1 de l'article 3.

11. Le texte du paragraphe 2 devrait être modifié comme suit :

> « Les dispositions du paragraphe 1 du présent article sont applicables, que l'autre Etat soit ou non désigné comme l'une des parties, dans la mesure où la procédure tend en fait à obliger cet autre Etat, soit à se soumettre à la juridiction locale, soit à supporter les conséquences de la décision rendue par l'autorité judiciaire, administrative ou de police compétente, qui peut porter atteinte aux droits, intérêts, biens ou activités de l'autre Etat en tant qu'Etat souverain. »

Au paragraphe 3, les mots « En particulier, une procédure peut être considérée comme étant dirigée contre un autre Etat » devraient être remplacés par les mots « Une procédure peut être considérée comme étant intentée contre un autre Etat ».

12. Enfin, vu la façon dont sont formulés l'article 7 et d'autres articles, on pourrait se dispenser de définir les expressions « Etat territorial » et « Etat étranger » à l'article 2, par. 1, al. *c* et *d*, en employant les mots « Etat » et « autre Etat », comme dans l'article 7.

13. M. OUCHAKOV constate tout d'abord que l'article 7, bien que figurant dans la deuxième partie du projet d'articles, intitulée « Principes généraux », n'énonce, en fait, aucun principe. Dans les deux variantes proposées par le Rapporteur spécial, le paragraphe 1 prévoit qu'un Etat donne effet à l'immunité des Etats prévue par l'article 6. Or, l'article 6, qui figure lui aussi dans la deuxième partie, ne précise pas les modalités d'application du principe de l'immunité. Il pose le principe, c'est vrai, mais en renvoyant aux autres articles du projet, qui énoncent des exceptions à ce principe. Mais en fait, de quelles immunités s'agit-il ? Le projet d'articles traitera-t-il de toutes les immunités possibles, en en faisant une règle générale et fondamentale du droit international applicable à tous les domaines d'activité des Etats et à toutes les relations interétatiques, ou bien uniquement des immunités juridictionnelles, c'est-à-dire de l'immunité vis-à-vis du système judiciaire d'un autre Etat ?

14. M. Ouchakov est convaincu que l'immunité des Etats forme un tout, même si, pour plus de commodité, elle a été divisée, à des fins de codification, en fonction

[4] *Annuaire... 1981*, vol. I, p. 55 et 56, 1653e séance, par. 29.

[5] *Ibid.*, p. 57, 1654e séance, par. 2 et 3.

des domaines d'activité des Etats et des relations interétatiques ; il cite à titre d'exemple la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la Convention de Vienne sur les relations consulaires et la Convention sur les missions spéciales. En tout état de cause, l'immunité reste la même. Il conviendra de veiller à bien circonscrire la matière du projet d'articles — l'immunité de juridiction — afin de ne pas reprendre ou enfreindre les dispositions des conventions susmentionnées, et à définir le mot « juridiction », qui peut s'entendre, par exemple, aussi bien de la souveraineté que de la compétence judiciaire.

15. Quant au libellé du paragraphe 7, il pose de nombreux problèmes difficiles à résoudre. M. Ouchakov pense, par exemple, aux membres de phrase tels que dans la variante A du paragraphe 1 : « en s'abstenant de soumettre un autre Etat à la juridiction de ses autorités judiciaires et administratives à tous autres égards compétentes [ou] et en ne permettant pas [l'exercice] la poursuite d'une procédure dirigée contre un autre Etat » ; au paragraphe 2 : « dans la mesure où cette procédure tend en fait à obliger cet autre Etat soit à se soumettre à la juridiction locale soit à supporter les conséquences de la décision judiciaire rendue par l'autorité compétente, qui peut [mettre en cause les] porter atteinte aux droits, intérêts, biens ou activités de l'Etat en tant qu'Etat souverain » ; et au paragraphe 3 : « une procédure peut être considérée comme étant dirigée contre un autre Etat [lorsque] si elle est intentée contre l'un de ses organes, organismes ou mécanismes agissant en qualité d'autorité souveraine ou contre l'un de ses représentants en raison de faits accomplis par eux en qualité de représentants d'Etats ».

16. Pour toutes ces raisons, M. Ouchakov pense que l'article 7 est tout à fait inutile. En effet, la règle de l'immunité est une règle régissant une obligation internationale dite de résultat et il appartient aux seuls Etats, dans le cadre de leur droit interne, de se doter des moyens d'atteindre ce résultat.

17. M. THIAM a l'impression qu'il existe une certaine disparité entre l'intitulé et le contenu de l'article. L'intitulé donne à penser que l'article va énoncer une règle fondamentale ; or, il est purement descriptif et la Commission ne peut donc en discuter quant au fond. Par ailleurs, M. Thiam émet certaines réserves quant à l'emploi du mot « mécanismes » au paragraphe 3 de l'article, car il ne voit pas comment il serait possible d'intenter une action contre un « mécanisme ».

18. M. McCAFFREY dit que, bien qu'il soit impossible de ne pas se référer à l'article 6 pendant le débat en cours, il ne pense pas que la Commission doive le renvoyer à nouveau au Comité de rédaction.

19. L'article 7 remplit surtout une fonction de définition et il n'apporte rien qui ne puisse être obtenu en modifiant les articles 2 et 6. M. McCaffrey, comme d'autres membres de la Commission qui sont déjà intervenus, a des objections à l'encontre de l'article 6, en particulier à propos du membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles » et de la division en deux paragraphes. Il propose donc de modifier le texte de l'article comme suit :

« Tout Etat et ses biens sont exempts de la juridiction d'un autre Etat, sous réserve des dispositions de la troisième partie des présents articles. »

Un tel libellé supprimerait le membre de phrase gênant, énoncerait la règle plus clairement et la rendrait, de plus, applicable aux biens d'Etat qui ne sont ni compris dans la définition qui est donnée d'un « Etat étranger » à l'article 2, par. 1, al. *d*, ni expressément mentionnés dans la définition qui est donnée de la « juridiction » à l'article 2, par. 1, al. *g*. Cette dernière définition pourrait être elle aussi utilement élargie comme suit :

« Le terme « juridiction » s'entend de la compétence ou du pouvoir d'un Etat territorial de connaître d'actions en justice, de régler des différends, de trancher des litiges ou de saisir des biens ou de porter atteinte à des droits sur des biens, ainsi que du pouvoir d'administrer la justice sous tous ses aspects. »

Elle couvrirait aussi alors toutes les mesures relatives aux biens, de la saisie avant le jugement à l'exécution après le jugement. De plus, ainsi élargie, la définition de la « juridiction » se rapporterait non seulement à la règle générale de l'immunité juridictionnelle énoncée à l'article 6 mais aussi à la référence faite au paragraphe 2 de l'article 7 aux conséquences de la décision judiciaire qui pourrait porter atteinte aux biens de l'Etat. Avec les modifications suggérées, cette partie du paragraphe 2 deviendrait inutile et il serait également superflu de faire mention, au paragraphe 3, d'une procédure visant à priver un autre Etat de ses biens publics ou de l'usage de tels biens.

20. La Commission devra bien entendu prévoir les exceptions applicables aux biens et elle pourrait le faire dans la troisième partie du projet. Il ne semble toutefois pas nécessaire de suivre la méthode adoptée dans la loi des Etats-Unis, *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* (loi de 1976 sur les immunités des Etats étrangers)[6], et d'énoncer des règles distinctes pour l'immunité juridictionnelle des biens d'Etat et l'immunité juridictionnelle de l'Etat proprement dit.

21. Le fond des deux variantes du paragraphe 1 de l'article 7 est déjà implicite dans les mots « exempt de la juridiction d'un autre Etat » qui figurent à l'article 6 mais, si ce paragraphe est jugé nécessaire, la variante A serait préférable parce que son libellé vise à la fois les autorités judiciaires et les autorités administratives. A cet égard, M. McCaffrey pense, comme M. Evensen, que les autorités de police devraient être mentionnées et il propose par ailleurs que les mots « [énoncée à] » et « [ou] » soient supprimés et que les mots « [l'exercice] la poursuite » soient remplacés par « la continuation ».

22. Le paragraphe 2 a, semble-t-il, pour objet d'empêcher qu'on ne tourne la règle de l'immunité en ne désignant pas l'autre Etat comme l'une des parties, et d'assurer que la procédure soit néanmoins considérée comme étant dirigée contre un autre Etat — auquel cas la règle de l'immunité s'appliquerait — dans la mesure où l'une des deux conditions est remplie, à savoir : que la procédure ait pour effet de tendre à obliger l'autre Etat soit à se soumettre à la juridiction locale, soit à supporter

[6] Voir 1709e séance, note 13.

les conséquences d'une décision judiciaire portant atteinte à ses droits, intérêts, biens ou activités en tant qu'Etat souverain. La première condition se réfère apparemment à la revendication initiale de la compétence à l'égard de l'action proprement dite tandis que la deuxième peut se comprendre comme se référant à l'exécution d'un jugement déjà rendu. Bien entendu, une renonciation à l'immunité à l'égard de l'action proprement dite n'entraîne pas une renonciation à l'exécution du jugement contre les biens de l'Etat auquel elle aboutit. Le paragraphe 2 peut donc se référer aux deux situations. Comme le paragraphe 3, c'est, en fait, un perfectionnement du principe général.

23. Il sera décidé de maintenir ou non ces deux paragraphes selon qu'une définition détaillée de l'immunité souveraine sera ou non jugée nécessaire. Il n'y a aucun inconvénient à dire exactement ce qu'il faut entendre par l'idée qu'un Etat étranger est exempt de la juridiction locale, mais on peut tout aussi bien soutenir qu'une telle démarche serait inutile dans l'article 7 si tous les termes étaient convenablement définis à l'article 2.

24. De plus, plusieurs termes sont employés dans l'article 7 dans le sens qui leur est donné à l'article 3, qui complète, en fait, les définitions d'« Etat souverain », de « juridiction » et d'« activité commerciale » données à l'article 2. M. McCaffrey est d'avis qu'il est gênant de définir les mêmes termes en deux endroits différents et qu'il vaudrait mieux fusionner les articles 2 et 3. L'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 3 pourrait être ajouté à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2, l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 3 pourrait être combiné avec l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 2 et le paragraphe 2 de l'article 3 pourrait être ajouté à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2. Il suffirait alors, pour couvrir la plupart des règles énoncées dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 7, de dire simplement à l'article 6 que « Tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat ».

25. Les deux points du paragraphe 3 de l'article 7 qui ne sont pas expressément couverts par les définitions données aux articles 2 et 3 sont, premièrement, le terme « représentants » de l'Etat étranger et, deuxièmement, la référence à l'éventualité de priver un Etat étranger de ses biens. Dans le premier cas, le mot « représentants » peut être ajouté sans difficulté à l'alinéa *a*, iv, du paragraphe 1 de l'article 3 combiné à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2 et, dans le deuxième cas, la question serait couverte par la définition élargie de la « juridiction » que M. McCaffrey a suggérée. Le paragraphe 3 deviendrait alors inutile ou ne présenterait plus guère qu'un intérêt secondaire.

26. Enfin, à supposer qu'il soit jugé souhaitable de faire figurer dans la deuxième partie du projet l'avertissement que contient le paragraphe 2, ce paragraphe pourrait constituer à lui seul l'article 7 tout entier si le début en était modifié comme suit :

> « L'immunité d'un Etat et de ses biens à l'égard de la juridiction d'un autre Etat prévue à l'article 6 s'applique, que le premier Etat soit ou non désigné comme l'une des parties à une procédure dans le deuxième Etat, dans la mesure où ladite procédure tend en fait à [...]. »

27. M. EL RASHEED MOHAMED AHMED dit que, pour le paragraphe 1, sa préférence va à la variante A, qui fixe la procédure par laquelle un Etat peut remplir ses obligations, le mot anglais « shall » exprimant une obligation. Un problème est toutefois posé par l'article 3 qui, à l'alinéa *b*, iv, du paragraphe 1, se réfère aux autorités « de police » en plus des « autorités judiciaires ou administratives », qui sont aussi mentionnées à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2. Il faudrait donc ajouter le mot « exécutives » devant le mot « judiciaires » dans la variante A de façon à couvrir non seulement les autorités de police, mais aussi les ministères des affaires étrangères.

28. Le paragraphe 2 a pour objet d'éviter les litiges inutiles en empêchant ceux qui ne pourraient pas intenter directement une action d'essayer de le faire indirectement. Il faudrait toutefois remplacer les mots « peut [mettre en cause les] porter atteinte aux » par « vise à porter atteinte aux », pour aligner le libellé du paragraphe 2 sur celui du paragraphe 3.

29. M. JAGOTA dit qu'il est indispensable d'être clair au sujet de l'étendue des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens. Selon les définitions données dans les articles 2 et 3, l'immunité juridictionnelle s'entend, au fond, de l'immunité à l'égard des procédures de jugement des Etats étrangers, en d'autres termes de leurs tribunaux et d'autres organes quasi judiciaires. Des questions comme celle des fonds marins internationaux, qui ne relèvent pas de la juridiction des Etats souverains, n'entrent donc pas dans le champ d'application du projet, qui porte essentiellement sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens dans les relations entre Etats.

30. En supposant que l'article 6 énonce la règle de l'immunité souveraine et que l'étendue de l'obligation en découlant soit précisée plus loin, dans la troisième partie, on est conduit à se demander si l'article 7 est nécessaire. Contrairement à M. McCaffrey, qui considère que l'article 7 donne simplement des définitions et qu'il suffirait de remanier les articles 2 et 3 pour obtenir le résultat qu'il vise, M. Jagota est d'avis que cet article a son utilité et il ne s'empresserait pas de le supprimer. L'essentiel de l'article 7 est contenu dans le paragraphe 1, qui traite de l'obligation qu'a tout Etat d'appliquer la règle énoncée à l'article 6 et qui est rédigée en des termes non seulement positifs mais aussi négatifs puisqu'il exige que tout Etat s'abstienne « de soumettre un autre Etat à la juridiction de ses autorités judiciaires et administratives à tous autres égards compétentes ». Il serait souhaitable de retenir cet élément, qui ne figurerait normalement pas dans une définition.

31. Il y a deux différences fondamentales entre les variantes du paragraphe 1. La première est que la variante A, contrairement à la variante B, ne prévoit pas l'immunité générale à l'égard de la juridiction d'un autre Etat. En se référant aux autorités judiciaires et administratives compétentes, elle respecte la véritable portée du projet et n'étend pas l'immunité à des domaines comme l'immunité fiscale. Elle ne vise donc que les différends qui sont portés devant les tribunaux locaux et d'autres autorités ayant des fonctions quasi judiciaires et des fonctions de police auxiliaires comme les saisies et l'exécution.

32. La deuxième différence n'est peut-être pas voulue mais elle pourrait bien être source de difficultés. Dans la variante A, les mots « autorités judiciaires et administratives [...] compétentes » ne se rapportent qu'au membre de phrase commençant par les mots « en s'abstenant de soumettre » et n'englobent pas la question de ne pas permettre une procédure contre un autre Etat. Dans la variante B, toutefois, la référence à la compétence est placée à la fin du paragraphe et s'applique donc aux deux situations. C'est là une question purement rédactionnelle mais, quelle que soit la variante qui sera adoptée, il est indispensable d'indiquer clairement le genre d'instance à l'égard de laquelle l'immunité est à revendiquer.

33. Le paragraphe 2 a lui aussi une raison d'être et une place dans le projet. M. Jagota cite à titre d'exemple le cas d'un différend auquel des marchandises appartenant au Gouvernement indien ont donné lieu entre le fournisseur et le réparateur. Ce dernier avait obtenu des tribunaux locaux qu'ils l'autorisent à retenir les marchandises en gage en attendant que le fournisseur lui ait payé les sommes qu'il lui devait. Le Ministère des affaires étrangères avait été prié d'intervenir, vu que les marchandises appartenaient à l'Etat, mais il avait répondu qu'il n'était pas habilité à le faire. Une affaire de ce genre correspond parfaitement à la situation visée au paragraphe 2 : le Gouvernement indien n'a pas été désigné comme l'une des parties à la procédure judiciaire et il a été manifestement porté atteinte à ses biens.

34. Il est suggéré dans la note figurant au bas de l'article 7 que le paragraphe 3 pourrait constituer une variante du texte du paragraphe 1, al. *a*, du projet d'article 3, qui donne la définition de l'expression « Etat étranger ». Or, dans sa dernière partie, le paragraphe 3 porte aussi sur les biens, qui ne sont pas visés par le paragraphe 1, al. *a*, de l'article 3. La note ne s'applique donc pas à la totalité du paragraphe 3.

35. M. BALANDA dit qu'il ne reviendra pas sur les modifications qu'il a proposé d'apporter à l'article 7 pendant le débat général (1710e séance). Plus il se penche sur cette disposition, plus il doute de son utilité réelle. Le principe de base semble en effet avoir déjà été énoncé à l'article 6. Comme d'autres membres de la Commission l'ont fait observer, l'article 7 ne contient pas à proprement parler de règle ; il n'est que le corollaire de l'article 6.

36. Si l'article 7 était maintenu, il faudrait le libeller de manière qu'il ne présente pas de difficultés pratiques pour les divers systèmes juridiques. Par exemple, il a été proposé que les « autorités de police » soient mentionnées dans la variante A du paragraphe 1 en plus des « autorités judiciaires et administratives ». Il y a lieu de noter, toutefois, que dans certains pays, comme celui de M. Balanda, il n'existe pas d'autorités de police mais une gendarmerie et des forces armées.

37. Comme le Rapporteur spécial l'a signalé, les mots « à tous autres égards compétentes », qui s'appliquent aux autorités judiciaires et administratives et figurent dans la variante A du paragraphe 1, ne sont pas nécessaires, car l'immunité suppose toujours la compétence. En tout état de cause, M. Balanda préférerait nettement la variante B du paragraphe 1, qui répond beaucoup mieux aux préoccupations qu'il a exprimées.

38. Si l'article 7 était supprimé, M. Balanda regretterait que disparaisse ainsi le paragraphe 2, qui vise à formuler en termes explicites la façon dont les intérêts d'un Etat peuvent être mis en cause par une mesure, judiciaire ou administrative, prise par un autre Etat. Sous réserve d'une meilleure formulation, l'idée exprimée au paragraphe 2 est digne d'intérêt. En ce qui concerne les mots « décision judiciaire », une distinction est parfois faite entre tribunaux judiciaires et tribunaux administratifs et, comme certains membres de la Commission l'ont aussi indiqué, les autorités de police peuvent, dans certains ordres juridiques, prendre des mesures susceptibles d'affecter les droits ou intérêts d'autres Etats. Il faudrait donc remanier le paragraphe 2 pour que toutes ces situations soient couvertes. Les mots « autorité compétente » ne sont pas non plus entièrement satisfaisants et devraient être modifiés. Non seulement l'immunité implique la compétence, comme M. Balanda l'a déjà relevé, mais une mesure émanant d'une autorité qui ne serait pas compétente pourrait néanmoins affecter les intérêts d'un autre Etat.

39. Passant au paragraphe 3 de l'article à l'examen, M. Balanda pense, comme M. Thiam, que le terme « mécanismes » n'a pas vraiment sa place dans cette disposition, car on ne saurait concevoir, du moins dans les systèmes d'inspiration française, qu'une procédure soit intentée contre un mécanisme, entité qui ne jouit pas de la personnalité juridique. Mais peut-être ne s'agit-il que d'une mauvaise traduction en français du mot anglais « instrumentalities ». De même, en ce qui concerne les mots « en qualité d'autorité souveraine », M. Balanda considère, comme M. Ouchakov, qu'on voit mal comment un Etat peut agir autrement qu'en qualité d'autorité souveraine, qu'il agisse lui-même ou par l'intermédiaire de ses entités politiques ou administratives. Il serait donc difficile de maintenir ces termes, d'autant plus que les exceptions prévues dans le projet relèvent d'activités de droit privé, ce qui exclut qu'un Etat puisse les accomplir en qualité d'autorité souveraine.

40. Plusieurs membres de la Commission ont éprouvé des difficultés à cause de la présence des mots « Etats », « organes », « organismes » et « représentants », qu'ils jugent contraires à la définition du champ d'application du projet telle qu'elle découle du projet d'article 4, qui précise que le projet d'articles ne s'applique pas aux immunités juridictionnelles visées dans les quatre conventions concernant respectivement les relations diplomatiques, les relations consulaires, les missions spéciales et la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Pour apaiser leurs craintes, la Commission pourrait ne se référer qu'à l'Etat et introduire, avant les définitions des expressions « Etat territorial » et « Etat étranger », au paragraphe 1 du projet d'article 2, une définition du mot « Etat », tel qu'il faut l'entendre dans le projet. Pour tenir compte de la diversité des systèmes de droit interne, il conviendrait d'inclure dans cette définition les entités politiques et administratives ainsi que les organismes qui en dépendent. En effet, la notion d'Etat diffère sensiblement d'un pays à l'autre et il ne faudrait pas chercher à rentrer dans les subtilités des différents systèmes.

41. Par ailleurs, au paragraphe 3 de l'article 7, les mots « faits accomplis » ne paraissent pas corrects. Dans la partie de l'article 2 où il est question des activités que l'Etat peut mener, ce sont des actes juridiques et non des faits juridiques qui sont visés. Enfin, l'expression « biens publics » est généralement opposée à l'expression « biens privés », qui désigne les biens qui relèvent du patrimoine privé de l'Etat et sont par conséquent saisissables, du moins dans certains systèmes de droit. L'emploi de cette expression risque donc d'être une source de difficultés, car il pourrait se poser dans un cas donné la question de savoir s'il s'agit de biens publics ou privés, ce qui serait très délicat vu l'unicité de l'Etat. Si les biens sont privés et que l'acte ne rentre pas dans la catégorie des actes accomplis *jure imperii*, l'immunité ne pourrait pas être invoquée. Mieux vaudrait donc ne pas avoir à se référer au droit interne.

La séance est levée à 13 heures.

1715e SÉANCE

Jeudi 27 mai 1982, à 10 h 10
Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (*suite*) [A/CN.4/340 et Add.1[1], A/CN.4/343 et Add.1 à 4[2], 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[3] (*suite*)

ARTICLE 7 (Obligation de donner effet à l'immunité des Etats)[4] [*suite*]

1. M. AL-QAYSI dit que, les termes « règle » et « principe » ayant été employés très souvent au cours du débat, il a consulté les autorités pour savoir s'ils sont interchangeables. Paton, dans son ouvrage de jurisprudence[5], a défini le principe comme étant l'argumentation générale à la base d'une règle de droit : le principe démontre que le droit n'est pas simplement un recueil de règles et, par son intermédiaire, le droit peut se nourrir des avis de la communauté. Les règles, quant à elles, sont des préceptes qui énoncent les conséquences qu'engendrent inévitablement certains faits : par exemple, un testament ne sera pas valable s'il n'est pas contresigné par deux témoins. Dans ces conditions, il appert que l'article 6 énonce une règle — celle de l'immunité juridictionnelle des Etats — qui s'inspire du principe de la souveraineté.

2. Il est clair qu'il faut examiner la teneur de l'article 7 compte tenu de son objet, car cet article vise à énoncer l'obligation qui est le corollaire du droit consacré à l'article 6. C'est pourquoi l'article 7 considère la règle de l'immunité des Etats du point de vue opposé, c'est-à-dire du point de vue de l'Etat qui accorde l'immunité et non de celui de l'Etat qui la revendique. Qui plus est, les dispositions de l'article 7 sont placées dans le contexte de l'interdépendance entre la compétence et l'immunité des Etats et, à ce propos, le Rapporteur spécial a dit fort justement dans son quatrième rapport (A/CN.4/357, par. 21) que « les règles de compétence du tribunal sont tout à fait pertinentes dans tous les cas, que la question de l'immunité des Etats soit ou non soulevée » ; en effet, sans la compétence voulue, la question de l'immunité serait pure hypothèse puisqu'il n'y aurait pas d'exercice de compétence dont l'Etat étranger pourrait être considéré comme exempt.

3. Au cours des délibérations de la Commission, il a été soutenu que l'article 7 n'était pas une disposition de fond. M. Al-Qaysi ne partage pas l'avis de M. Ouchakov (1714e séance), mais cet avis est pleinement justifié en ce qu'il est la suite logique de la position adoptée par M. Ouchakov au sujet de l'article 6, auquel renvoie l'article 7. Les réserves de M. Thiam (*ibid.*) semblent lui avoir été inspirées, premièrement, par le manque de concordance entre le titre de l'article et son contenu effectif, qui est de caractère descriptif, et, deuxièmement, par la forme négative sous laquelle l'article est rédigé. Il faut toutefois se rappeler que les obligations peuvent être énoncées sous une forme négative, qui n'enlève rien à leur force contraignante et qui est un mode de formulation très approprié lorsqu'il y a des exceptions à la règle, comme c'est le cas en l'occurrence. On ne peut certainement pas prétendre que le principe du non-recours à la force dans les relations internationales, tel qu'il est stipulé au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, n'énonce pas une obligation parce qu'il est exprimé sous une forme négative.

4. L'observation concernant le caractère descriptif de l'article concorde avec l'avis de M. McCaffrey (*ibid.*) selon lequel le texte donne des définitions qui pourraient être reprises dans les articles 2 et 3 si on les modifiait. A cet égard, M. Al-Qaysi souscrit, pour l'essentiel, à ce que M. Jagota a dit (*ibid.*), à savoir que le paragraphe 1 ne se borne pas à des définitions parce qu'il énonce une obligation, ce qui ressort à l'évidence de l'analyse des rapports juridiques dont il est question dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/340 et Add.1, par. 18). Le paragraphe 2 de l'article est également une disposition de fond en ce qu'il traite de la procédure dirigée contre un

---

[1] Reproduit dans *Annuaire...1981*, vol. II (1re 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 présentés aux précédentes sessions de la Commission sont reproduits comme suit : *a*) art. 1er et commentaire y relatif, adoptés provisoirement par la Commission : *Annuaire...1980*, vol. II (2e partie), p. 138 et 139 ; *b*) art. 2 à 5 : *Annuaire...1981*, vol. II (2e 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 (2e partie), p. 139 à 153 ; *d*) art. 7 à 10 révisés à la trente-troisième session de la Commission : *Annuaire...1981*, vol. II (2e partie), p. 159, notes 668 à 671.

[4] Pour le texte, voir 1714e séance, par. 6.

[5] G.W. Paton, *A text-book of jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1946, p. 176.