

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
*sur le projet de loi autorisant la **ratification de la convention des Nations unies sur les***
immunités juridictionnelles des États et de leurs biens,

Par M. Robert del PICCHIA,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 555 (2008-2009) et 74 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA NOTION ET LE RÉGIME ACTUEL DES IMMUNITÉS JURIDICTIONNELLES DES ETATS	6
A. LA NOTION D'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DES ETATS.....	6
B. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS DES ETATS EN DROIT INTERNATIONAL	7
C. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS DES ETATS EN DROIT FRANÇAIS	7
1. <i>Les immunités de juridictions</i>	8
2. <i>Les immunités d'exécution</i>	9
II. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES	11
A. L'ORIGINE DE LA CONVENTION	11
B. LE CONTENU DE LA CONVENTION	13
C. L'IMPACT DE LA CONVENTION EN DROIT FRANÇAIS	15
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	20

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi autorisant la ratification de la convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 décembre 2004 et signée par la France le 17 janvier 2007.

Cette convention a pour objet de codifier les règles de droit international relatives aux immunités des États.

Avant d'examiner l'origine et le contenu de cette convention, il a paru utile à votre rapporteur de présenter brièvement le régime actuel des immunités juridictionnelles des États en droit international et au regard du droit français.

I. LA NOTION ET LE RÉGIME ACTUEL DES IMMUNITÉS JURIDICTIONNELLES DES ETATS

A. LA NOTION D'IMMUNITÉ JURIDICTIONNELLE DES ETATS

Les immunités de l'Etat sont destinées à garantir le respect de sa souveraineté lorsque ses agents, sa législation ou ses biens sont en rapport direct avec la souveraineté territoriale d'un autre Etat.

On ne traitera pas ici des immunités dont bénéficient les agents officiels des Etats, comme les diplomates par exemple, qui sont régies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Stricto sensu, les immunités de l'Etat protègent ses biens qui se trouvent sur un territoire étranger et ses actes juridiques contestés à l'étranger.

La notion d'immunité des Etats est la traduction du principe de l'égalité souveraine entre les Etats, qui exclut que l'un d'entre eux soit soumis à des actes d'autorité, y compris juridictionnels, d'un autre Etat.

Cette immunité a pour conséquence que les biens de l'Etat qui se trouvent sur un territoire étranger, ainsi que ses actes qui peuvent éventuellement y être contestés, sont protégés contre toute atteinte de ce type.

Cette exception au principe de la souveraineté nationale est d'autant mieux admise qu'elle est réciproque et reconnue depuis longtemps par le droit international.

On distingue habituellement **l'immunité de juridiction** et **l'immunité d'exécution**.

L'immunité de juridiction implique qu'un Etat ne peut en principe pas être jugé à l'étranger, selon la maxime « *par in parem non habet jurisdictionem* », reflétant le principe de l'égalité souveraine des Etats.

L'immunité d'exécution a pour conséquence qu'aucune forme de contrainte (comme une saisie par exemple) ne peut être exercée contre les biens d'un Etat, étant entendu qu'elle ne vise que les biens affectés aux fonctions d'autorité, c'est-à-dire les biens nécessaires à l'activité des représentants de l'Etat et de ses services publics à l'étranger (ambassades, navires de guerre, etc.), mais aussi ses disponibilités monétaires, y compris dans les banques privées.

Toutefois, on peut constater qu'une distinction a été opérée depuis longtemps dans les jurisprudences internes des Etats entre les **activités souveraines** (« *acta jure imperii* »), pour lesquelles les Etats bénéficient d'immunités juridictionnelles, et les **activités privées** (« *acta jure gestionis* »), ne bénéficiant pas d'immunités juridictionnelles.

L'immunité des Etats n'est donc pas absolue.

B. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS DES ETATS EN DROIT INTERNATIONAL

Les règles régissant les immunités juridictionnelles des Etats en droit international sont principalement d'origine coutumière.

Il existe toutefois des règles conventionnelles dans ce domaine. Ainsi, on peut mentionner la Convention européenne sur l'immunité des Etats, signée à Bâle en 1972 et entrée en vigueur en 1976¹. Cette convention impose à tout Etat contractant l'obligation de donner effet aux jugements rendus contre lui par les tribunaux d'un autre Etat contractant. Le texte de la convention énumère un certain nombre de cas dans lesquels un Etat contractant ne peut invoquer son immunité de juridiction ou d'exécution. Dans tous les autres cas, ces immunités doivent lui être accordées, le principe étant qu'il est interdit pour un Etat contractant de mettre en œuvre une mesure d'exécution forcée sur les biens d'un autre Etat contractant.

La Commission du droit international (CDI) s'est saisie de la question des immunités juridictionnelles des Etats dès 1949, en ce qui concerne les cas spécifiques des navires d'Etat, des biens et avoirs des missions diplomatiques et consulaires. L'Institut du droit international (IDI) a, pour sa part, adopté le 2 septembre 1991, après de nombreuses controverses, une résolution sur l'immunité de juridiction et d'exécution des Etats.

C. LE RÉGIME DES IMMUNITÉS DES ETATS EN DROIT FRANÇAIS

En France, les immunités de juridiction et d'exécution ne font l'objet que de très peu de textes de loi². Aussi, la jurisprudence constitue la principale source de droit en la matière.

Le principe de l'immunité des Etats étrangers a été posé en droit français pour la première fois par la Cour de cassation dans un arrêt du 22 janvier 1849³, aux termes duquel : « *un gouvernement ne peut être soumis, pour les engagements qu'il contracte, à la juridiction d'un Etat étranger* ».

La jurisprudence établit une distinction entre l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution.

¹ La France n'est pas partie à cette convention

² On peut citer l'article 1^{er} de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, d'après lequel : « *Tout créancier peut, dans les conditions prévues par loi, contraindre son débiteur défaillant à exécuter ses obligations à son égard. Tout créancier peut pratiquer une mesure conservatoire pour assurer la sauvegarde de ses droits. L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* ».

³ Cour de cassation, 22 janvier 1849, *Gouvernement espagnol*, DP 1848-1, p.5

1. Les immunités de juridictions

Le Conseil d'Etat a rappelé que l'immunité ne pouvait être invoquée par un Etat que devant un tribunal étranger¹.

Seules se voient accorder l'immunité les activités « *spécifiquement publiques* », c'est-à-dire effectuées dans le cadre d'actes de puissance publique ou d'une mission de service public².

Le bénéfice des immunités s'étend à des entités autres que les instances gouvernementales ou administratives dès lors que celles-ci agissent par ou pour le compte d'un Etat étranger³, même si elles possèdent une personnalité juridique propre. Pour autant, les immunités ne sauraient bénéficier à tous les démembrements des Etats étrangers, telles les collectivités territoriales, car « *l'immunité de juridiction n'existe qu'au profit des Etats souverains* »⁴.

En revanche, l'immunité de juridiction des Etats est restreinte et ne peut donc être invoquée que pour les actes d'autorité (actes de *jure imperii*) et non pour les actes de gestion (actes de *jure gestionis*). Comme l'a indiqué la Cour de cassation, dans un arrêt du 20 juin 2003⁵ : « *les Etats étrangers et les organismes qui en constituent l'émanation ne bénéficient de l'immunité de juridiction qu'autant que l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces Etats et n'est donc pas un acte de gestion* ».

Ainsi, si l'Etat se comporte comme une personne privée, il ne pourra pas valablement invoquer l'immunité de juridiction. Tel sera le cas, par exemple, s'il signe un contrat comportant une clause compromissoire⁶.

Dans le cadre d'un contrat de travail, le juge estime que la mise en œuvre de l'immunité de juridiction dans le contentieux du licenciement des employés d'ambassade dépend de la nature du travail exercé. Selon les fonctions et responsabilités de l'employé, l'Etat employeur qui met fin au contrat de travail accomplit, soit un acte de gestion, soit un acte de souveraineté⁷.

¹ Conseil d'Etat, Assemblée, 15 octobre 1993, Royaume-Uni c. Ministre des Affaires étrangères, n°142578.

² Cour de cassation, 19 février 1929, URSS c. Association France Export ; Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 25 février 1969, Société Levant Express Transport c. Chemins de fer du gouvernement iranien.

³ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 19 mai 1976, Avicha Blagojeic c. Banque du Japon, n° 74-11424

⁴ Tribunal de Grande instance de Paris, 15 janvier 1969, Neger c. Gouvernement du Land de Hesse.

⁵ Cour de cassation, Chambre mixte, 20 juin 2003, n° 00-45629 et n° 00-45630.

⁶ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 18 novembre 1986, Société européenne d'études et d'entreprises, n°85-10912 et n°85-12112.

⁷ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 11 février 1997, M. Saignie c. Ambassade du Japon, n°94-41871.

En tout état de cause, l'Etat peut renoncer à son immunité par le biais de l'acceptation d'une clause compromissoire¹.

2. Les immunités d'exécution

Si la jurisprudence française reconnaît que l'immunité d'exécution protège tout Etat étranger, elle considère que celle-ci doit être écartée « *lorsque le bien saisi a été affecté à l'activité économique ou commerciale relevant du droit privé qui donne lieu à la demande en justice* »².

Ainsi, la Cour de cassation affirme le caractère relatif de l'immunité d'exécution des Etats étrangers, qui ne s'applique que sous la condition de l'exercice d'une activité de souveraineté.

Par exemple, elle a jugé qu'un Etat ne pouvait opposer son immunité d'exécution à une créance relative au paiement de charges de copropriété d'un immeuble qui certes servait au logement du personnel diplomatique mais qui n'était pas affecté aux services de l'ambassade et qui ne servait pas de résidence pour l'ambassadeur³.

La haute juridiction a également rejeté l'immunité d'exécution d'un Etat, en l'occurrence de l'Allemagne, au motif que « *l'acte donnant lieu au litige, consistant pour l'Etat allemand à ne pas faire démolir le mur mitoyen ni à le reconstruire n'était qu'un acte de gestion privée, et ce d'autant plus que l'immeuble était désaffecté* »⁴.

En ce qui concerne les biens appartenant à des organismes publics distincts de l'Etat, le juge français considère qu'il appartient à ces organismes de prouver que les biens en cause sont affectés à une activité publique afin de bénéficier de l'immunité d'exécution⁵.

Dans le domaine particulier de la saisie de navire, on peut mentionner la décision du Tribunal de Grande instance de Brest dans l'affaire de la saisie d'un navire appartenant à une université russe⁶. Dans cette affaire, la société Noga avait tenté de récupérer sa créance à l'encontre de la Fédération de Russie en procédant à la saisie du navire Sedov appartenant à l'Université technique d'Etat de Mourmansk, en rade à Brest dans le cadre d'un rassemblement de « vieux gréements ». Le juge a prononcé la mainlevée de cette saisie au motif que le navire était, en vertu du droit russe, affecté de manière autonome à l'université, laquelle étant une personne distincte, ne

¹ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 18 novembre 1986, n°85-10912 et n°85-12112

² Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 14 mars 1984, Société Eurodif c. République islamique d'Iran, n°82-12462

³ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 25 janvier 2005, République démocratique du Congo, n° 03-18176

⁴ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 19 novembre 2008, n° 07-10570

⁵ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 1^{er} octobre 1985, Société Sonatrach c. Migeon, n° 84-13605

⁶ TGI de Brest, 24 juillet 2000, juge de l'exécution

devait pas répondre des dettes de la Fédération de Russie. Cette décision a été confirmée en appel¹.

Comme en matière d'immunité de juridiction, l'Etat peut renoncer à l'immunité d'exécution. Le juge français estime qu'une clause d'une convention d'arbitrage prévoyant que l'Etat s'engage à se conformer à la sentence qui sera rendue et à l'exécuter emporte renonciation à l'immunité d'exécution². Toutefois, la simple acceptation d'une clause d'arbitrage n'entraîne pas en principe cet effet³.

¹ *Cour d'appel de Rennes, 27 juin 2002*

² *Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 6 juillet 2000, Société Creighton Ltd. C. Ministre des Finances du Qatar, n°98-19068*

³ *Cour d'appel de Paris, 1^{ère} chambre, section A, 10 août 2000, Ambassade de la Fédération de Russie en France c. société NOGA, n°287*

II. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES

A. L'ORIGINE DE LA CONVENTION

La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 décembre 2004.

Cette convention est le résultat de très longs travaux menés au sein de la Commission du droit international des Nations Unies (CDI), puisque ces travaux ont commencé en 1977.

Par la résolution 32/151 du 19 décembre 1977, l'Assemblée générale des Nations Unies a, en effet, invité la Commission du droit international, organe subsidiaire de l'Assemblée générale composé d'experts élus par elle, à travailler sur le sujet des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, en vue de la codification et du développement progressif du droit international en la matière.

En 1991, la CDI a adopté, en deuxième lecture, un projet comprenant vingt-deux articles, assortis de commentaires, et a recommandé à l'Assemblée générale de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires pour étudier ce projet et conclure une convention en la matière.

Par la résolution 46/55 du 9 décembre 1991, l'Assemblée générale a décidé de constituer un groupe de travail de la sixième commission (chargée des questions juridiques) à composition non limitée, pour étudier, compte tenu des commentaires et observations des gouvernements, les questions de fond que soulevait le projet de convention adopté par la CDI, afin de favoriser une convergence de vues et augmenter ainsi les chances d'aboutir à la conclusion d'une convention.

Par la résolution 55/150 du 12 décembre 2000, l'Assemblée générale a établi un comité spécial sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, ouvert à tous les Etats membres des Nations Unies et aux Etats membres des institutions spécialisées, aux fins de poursuivre le travail effectué par les groupes de travail de la CDI, de consolider les points de convergence et de régler les questions en suspens.

Lors de sa dernière réunion, du 1^{er} au 5 mars 2004, le comité spécial a achevé ses travaux par l'adoption d'un rapport contenant le texte du projet de convention en s'inspirant du projet adopté par la CDI en 1991 et des discussions menées au sein du groupe de travail de la sixième commission de l'Assemblée générale.

Par la résolution 59/38 du 2 décembre 2004, l'Assemblée générale a adopté la Convention sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens et a invité les Etats à y devenir parties.

La France a signé cette convention le 17 janvier 2007.

C'est dans un esprit de compromis que le Comité spécial a travaillé pour l'élaboration de la Convention. Pour la France, le bilan des discussions engagées dans ce cadre est positif puisque c'est très largement sur la base des points agréés entre les délégations française et britannique qu'un consensus a pu être trouvé.

Les discussions sur le texte de la Convention ont donné lieu à des débats qui ont principalement porté sur la définition de l'Etat, le critère de la transaction commerciale, les entreprises d'Etat, les contrats de travail et les mesures de contrainte.

En premier lieu, le traitement des Etats fédéraux a fait l'objet de controverses. Ce n'est qu'à la suite d'une proposition de l'Allemagne et de l'Australie en 1991 que le texte a inclus les éléments constitutifs d'un Etat fédéral. Or, si les lois américaine ou anglaise l'admettent, la jurisprudence française exclut les Etats fédéraux du bénéfice de l'immunité au motif qu'ils ne sont pas souverains en droit international. La Suisse a proposé que le gouvernement de l'Etat fédéral ait l'obligation de faire une déclaration afin que ses démembrements bénéficient de l'immunité. La solution retenue a finalement consisté à regrouper les dispositions sur les Etats fédéraux avec celles concernant les subdivisions politiques tout en exigeant dans les deux cas qu'ils soient « *habilités à accomplir et accomplissent effectivement des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine de l'État* ».

En second lieu, le débat a tourné autour du critère à retenir pour savoir si la transaction ou le contrat a un caractère commercial, à savoir, le but de l'acte ou la nature de l'activité en cause. Dans le premier cas, l'immunité est retenue pour tout acte ayant une fin de souveraineté, ce qui conduit à étendre le champ d'application de l'immunité. Dans le second cas, ce champ d'application est restreint dans la mesure où seuls les actes accomplis par une autorité souveraine peuvent être soustraits à la juridiction d'un autre Etat. Ainsi, les Etats-Unis ou l'Italie retiennent le critère de la nature de l'acte tandis que la France ou le Japon y associent aussi le critère du but poursuivi par l'auteur de l'acte. La Convention prend finalement en considération d'abord la nature de l'acte, puis le but poursuivi par les parties lorsque l'Etat du for a recours à ce critère dans sa pratique ou que les parties en sont ainsi convenues.

En troisième lieu, des divergences se sont manifestées sur la question de l'étendue de l'immunité des entreprises d'Etat. Si le projet de départ ne comprenait pas de disposition à ce sujet, le paragraphe a été ajouté lors de la deuxième lecture en raison du contexte de socialisation de l'économie des Etats du bloc de l'Est et de l'accroissement des litiges les mettant en cause. La Convention prévoit que l'immunité de juridiction de l'Etat n'est pas affectée par des procédures se rapportant à des transactions commerciales conclues par une entreprise d'Etat. Ceci est valable pour les transactions conclues par une entité créée par l'Etat dotée d'une personnalité juridique distincte si cette entité a la capacité d'ester et d'être atraite en justice et de posséder et de transmettre des biens. Certains craignaient les pratiques abusives des entités d'Etat consistant à « *délibérément déguiser sa situation financière ou réduire après*

coup ses actifs pour éviter de satisfaire à une demande ». Il fut décidé dans les points convenus que cette question ne préjugait pas de celle de « la levée du voile dissimulant l'entité ».

En quatrième lieu, les contrats de travail ont fait l'objet de discussions qui ont surtout porté sur la définition des personnes dont les contrats de travail seront soustraits à la juridiction d'un autre Etat. Certains Etats étaient plus favorables que d'autres à la protection de l'Etat accréditant. En définitive, la convention exclut de la juridiction de l'Etat du for les contrats de travail conclus entre un Etat et une personne privée pour les travaux accomplis ou devant être accomplis, en totalité ou en partie sur le territoire de l'Etat du for. Cette solution a été critiquée car les exceptions sont relativement nombreuses, l'immunité de l'Etat employeur apparaissant, par conséquent, comme la règle.

Enfin, des divergences sont apparues sur le sujet des mesures de contrainte. Des propositions concernaient notamment la nature des biens soumis à des mesures de contrainte et, en particulier, la condition de l'existence d'un lien avec la demande. Certains estimaient que tout bien situé sur le territoire de l'Etat du for et utilisé par l'autre Etat à des fins ne relevant pas de la notion de service public non commercial pouvait faire l'objet de mesures de contrainte, tandis que d'autres jugeaient nécessaire que les biens en question aient un lien avec la demande qui faisait l'objet de la procédure. En 1993, c'est le président du groupe de travail qui a proposé de distinguer les mesures de contrainte antérieures au jugement de celles postérieures au jugement, puisque cela permettait d'éliminer la condition d'un lien entre le bien et la demande en ce qui concerne les secondes. Cette distinction a été maintenue dans la Convention qui semble avoir proposé une solution acceptable dans la mesure où elle prévoit des exceptions à l'immunité d'exécution des Etats et rend ainsi possible la satisfaction d'une demande qui a été confirmée par jugement dans des conditions qui respectent la souveraineté des Etats étrangers.

Au-delà des débats de fond, les Etats se sont interrogés sur la forme à donner au projet d'articles adopté par la CDI (Résolution 53/98). Certaines délégations exprimèrent leurs réserves face à une codification sous forme de convention et se prononcèrent en faveur d'un instrument non contraignant, tel une loi-type ou des principes directeurs, en raison de sa souplesse. Le choix définitif en faveur d'une convention atteste d'une volonté d'endiguer la prolifération des législations nationales en ce domaine.

B. LE CONTENU DE LA CONVENTION

Cette convention, outre un préambule, est composée de six parties et comporte trente-trois articles et une annexe.

Le **préambule** rappelle notamment que les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens procèdent d'un principe généralement accepté du droit international coutumier.

La **première partie**, intitulée « Introduction », comporte les articles 1 à 4.

L'**article 1^{er}** précise la portée de la convention, à savoir, l'immunité de juridiction d'un État et de ses biens devant les tribunaux d'un autre État.

On peut relever que la convention ne s'applique qu'aux litiges relevant de la matière civile.

En effet, la résolution 59/38 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 2 décembre 2004 portant adoption de la convention indique que « *la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens ne couvre pas les poursuites au pénal* ».

En conséquence, sont exclus du champ d'application de la Convention les litiges relatifs à des crimes ou délits punis par le code pénal ou par d'autres textes internationaux.

L'**article 2** donne la définition des termes importants utilisés dans la convention.

L'**article 3** précise les privilèges et immunités qui ne sont pas affectés par la convention.

Enfin, l'**article 4** porte sur la non-rétroactivité de la convention dont les dispositions ne seront donc applicables qu'aux questions relatives aux immunités juridictionnelles soulevées dans une procédure intentée contre un État devant le tribunal d'un autre État après son entrée en vigueur.

La **deuxième partie** est intitulée « Principes généraux » et comprend les articles 5 à 9.

L'**article 5** rappelle le principe général de l'immunité de juridiction de l'État et de ses biens devant les juridictions d'un autre État.

L'**article 6** détaille les modalités pour donner effet à l'immunité de juridiction de l'État.

Les articles 7, 8 et 9 traitent, respectivement, du cas du consentement exprès de l'État à l'exercice de la juridiction, des effets de la participation de l'État à une procédure devant un tribunal, et des effets des demandes conventionnelles formulées par un État. Il est en particulier indiqué à l'article 7, paragraphe 2, que l'accord donné par un État pour l'application de la loi d'un autre État ne vaut pas renonciation à l'immunité de juridiction.

La **troisième partie**, intitulée « Procédures dans lesquelles les États ne peuvent pas invoquer l'immunité », énumère les exceptions au principe de l'immunité de juridiction posé à l'article 5.

Il s'agit des transactions commerciales (**article 10**), des contrats de travail, sauf hypothèses particulières (**article 11**), des atteintes à l'intégrité physique d'une personne ou dommages aux biens (**article 12**), des questions de propriété, de possession et d'usage de biens (**article 13**), des procédures relatives à la propriété intellectuelle et industrielle (**article 14**), des procédures

portant sur la participation de l'État à des sociétés ou autres groupements (**article 15**), des procédures touchant aux navires dont l'État est le propriétaire ou l'exploitant et utilisés à des fins commerciales (**article 16**), et enfin, de l'effet d'un accord d'arbitrage pour le règlement de différends relatifs à une transaction commerciale (**article 17**).

La **quatrième partie**, intitulée « Immunités des États à l'égard des mesures de contrainte en relation avec une procédure devant un tribunal », traite de questions relatives à l'immunité d'exécution des États.

L'**article 18** concerne les immunités des États à l'égard des mesures de contrainte antérieures au jugement et l'**article 19** celles relatives aux mesures de contrainte postérieures au jugement. Ces articles posent le principe de l'immunité d'exécution de l'État puis précisent les cas dans lesquels l'immunité d'exécution ne s'applique pas.

L'**article 20** rappelle, pour sa part, que la renonciation à l'immunité de juridiction n'implique pas renonciation à l'immunité d'exécution.

L'**article 21**, enfin, détaille des catégories spécifiques de biens d'État qui sont considérés comme étant affectés, par nature, aux activités souveraines de l'État et donc en principe insaisissables (comptes bancaires des missions diplomatiques de l'État ou de ses postes consulaires, biens de caractère militaire,...).

La **cinquième partie** contient des « Dispositions diverses » relatives à la signification ou notification aux États étrangers des actes introductifs d'instance (**article 22**), au jugement par défaut (**article 23**) et aux privilèges et immunités en cours de procédure devant un tribunal (**article 24**).

La **sixième partie** comprend les clauses finales de la convention relatives notamment à son adhésion, son entrée en vigueur et sa dénonciation.

Une **annexe**, qui fait partie intégrante de la convention, contient les « points convenus en ce qui concerne la compréhension de certaines dispositions de la convention ». Cette annexe, qui précise le sens à attribuer à des expressions utilisées dans certains articles, vient compléter l'exercice de définition opéré à l'article 2 de la convention.

Enfin, le texte de la convention doit être rapproché des travaux préparatoires constitués par les commentaires de la CDI, les rapports du comité spécial et la résolution de l'Assemblée générale du 2 décembre 2004.

C. L'IMPACT DE LA CONVENTION EN DROIT FRANÇAIS

La convention sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens correspond à la pratique suivie par la France en la matière.

En particulier, elle repose sur la théorie de l'immunité de juridiction restreinte de l'État, fondée sur la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion, consacrée par la Cour de cassation.

De même, les dispositions relatives à l'immunité d'exécution des Etats sont en harmonie avec la jurisprudence française.

Les dispositions législatives peu nombreuses qui présentent un rapport direct avec la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens n'auront *a priori* pas besoin d'être amendées, si l'on excepte l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier pour lequel la conclusion est plus réservée.

Ainsi, il ne semble pas nécessaire de modifier les dispositions législative et réglementaire suivantes :

- l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 (modifié par la loi n° 92-644 du 13 juillet 1992 - art. 3) portant réforme des procédures civiles d'exécution aux termes duquel « *(l)'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* ». La Convention vient en effet seulement compléter cette disposition législative en précisant les critères permettant de déterminer si un Etat étranger peut ou non bénéficier d'une immunité d'exécution dans une espèce donnée ;

- l'article 684, alinéa 2, du Code de procédure civile, tel que modifié par l'article 66 du décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom, aux termes duquel « *L'acte destiné à être notifié à un Etat étranger, à un agent diplomatique étranger en France ou à tout autre bénéficiaire de l'immunité de juridiction est remis au parquet et transmis par l'intermédiaire du ministre de la justice aux fins de signification par voie diplomatique, à moins qu'en vertu d'un règlement communautaire ou d'un traité international la transmission puisse être faite par une autre voie* ». Cette disposition réglementaire est en effet parfaitement compatible avec l'article 22 de la Convention relatif à la signification ou notification des actes introductifs d'instance, qui prévoit une « *communication adressée par les voies diplomatiques au Ministère des affaires étrangères de l'Etat concerné* » en l'absence de convention internationale organisant un autre mode de transmission.

En revanche, la ratification de la Convention pourrait nécessiter de modifier l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier sur les biens des banques centrales étrangères, introduit par l'article 51 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

En effet, la Convention des Nations Unies précise, en ses articles 18 et 19, les exceptions à l'immunité d'exécution des Etats à l'égard des mesures de contraintes prises, respectivement, antérieurement et postérieurement à un jugement. Deux exceptions sont communes aux deux articles : le consentement de l'Etat à l'application de telles mesures, d'une part, et le cas où « *l'Etat a réservé ou affecté des biens à la satisfaction de la demande qui fait l'objet de cette procédure* » judiciaire, d'autre part.

L'article 19, alinéa c), ajoute une troisième exception lorsqu'*« il a été établi que les biens sont spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés par l'Etat autrement qu'à des fins de service public non commercial et sont situés sur le territoire de l'Etat du for, à condition que les mesures de contrainte postérieures au jugement ne portent que sur des biens qui ont un lien avec l'entité contre laquelle la procédure est intentée »*.

L'article 21 de la Convention énumère ensuite, de manière non exhaustive, les biens d'Etats considérés comme étant affectés, par nature, à l'exercice de l'autorité souveraine de l'Etat et ne pouvant, de ce fait, relever de l'exception à l'immunité d'exécution des Etats prévue à l'article 19, alinéa c), de la Convention. Parmi ces biens figurent les *« biens de la banque centrale ou d'une autre autorité monétaire de l'Etat »* (alinéa c).

L'article L. 153-1 du code monétaire et financier se lit, pour sa part, comme suit :

« Ne peuvent être saisis les biens de toute nature, notamment les avoirs de réserves de change, que les banques centrales ou les autorités monétaires étrangères détiennent ou gèrent pour leur compte ou celui de l'Etat ou des Etats étrangers dont elles relèvent. »

« Par exception aux dispositions du premier alinéa, le créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible peut solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de poursuivre l'exécution forcée dans les conditions prévues par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution s'il établit que les biens détenus ou gérés pour son propre compte par la banque centrale ou l'autorité monétaire étrangère font partie d'un patrimoine qu'elle affecte à une activité principale relevant du droit privé. »

Cette disposition du code monétaire et financier est compatible avec la Convention dans la mesure où elle respecte le principe d'insaisissabilité des biens de l'Etat étranger détenus ou gérés par une banque centrale ou une autorité monétaire, inscrit aux articles 19, alinéa c) et 21 de la Convention, tout en assortissant ce principe d'une exception, permettant la saisie des biens que la banque centrale étrangère gère pour son propre compte et qu'elle affecte à une activité économique ou commerciale.

Il n'est en revanche pas certain que l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier soit pleinement compatible avec l'exception consacrée aux articles 18, alinéa b), et 19, alinéa b), et relative au cas où *« l'Etat a réservé ou affecté des biens à la satisfaction de la demande qui fait l'objet de cette procédure »* judiciaire. En effet, l'article L. 153-1 ne prévoit pas une telle exception et les formulations retenues *« Ne peuvent être saisis... »* et *« Par exception aux dispositions du premier alinéa, .. »* paraissent s'opposer à toute saisie dans les mains d'une banque centrale étrangère, y compris dans l'hypothèse où l'Etat concerné aurait *« réservé ou affecté des biens à la satisfaction de la demande qui fait l'objet de cette procédure »* judiciaire, au sens des articles 18 et 19, alinéas b), précités.

L'article L. 153-1 du Code monétaire et financier ne réserve pas non plus le cas du consentement de l'Etat étranger à une saisie dans les mains d'une banque centrale ou d'une autre autorité monétaire.

En conséquence, afin d'assurer une parfaite compatibilité du droit français avec les dispositions de la Convention relatives à l'immunité d'exécution des Etats, il serait sans doute préférable de modifier l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier afin d'y faire figurer toutes les exceptions prévues par les articles 18 et 19 de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens.

CONCLUSION

La convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens a été élaborée avec la participation active de la France.

Son contenu correspond dans une très large mesure à la pratique suivie par la France en la matière. En particulier, elle repose sur la théorie de l'immunité de juridiction restreinte de l'État, fondée sur la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion, telle qu'elle est consacrée par la Cour de cassation. De même, les dispositions relatives à l'immunité d'exécution des États sont en phase avec la jurisprudence française. La signature par la France de la convention n'a d'ailleurs été accompagnée d'aucune réserve ou déclaration interprétative.

La France a toujours plaidé pour l'adoption d'une convention parce que, une fois ratifiée et entrée en vigueur, elle pourrait être appliquée directement par les tribunaux français, dont le travail serait facilité, et ainsi contribuer à assurer une meilleure sécurité juridique pour les entreprises françaises contractant avec des États étrangers.

Aussi, la ratification par la France de cette convention, ratifiée à ce jour par un faible nombre d'États, constituera l'ultime manifestation de notre soutien à ce texte qui représente une étape importante dans l'harmonisation des règles de droit régissant ce domaine fondamental et sensible des relations internationales.

Votre rapporteur vous recommande donc son adoption.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 27 octobre 2010, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance plénière.