

853

Eidgenössisches Departement  
 für Auswärtige Angelegenheiten  
 Département fédéral des affaires étrangères  
 Dipartimento federale degli Affari Esteri

0.121.331.4. - XT/yy

3003 Berne, le 27 mai 1981

Message concernant l'approbation de la Convention européenne sur l'immunité des Etats et du Protocole additionnel à ladite Convention

Département des affaires étrangères. Proposition du 28 avril 1981 (annexe)

Département de justice et police. Co-rapport du 15 mai 1981 (annexe)

Département des affaires étrangères. Rapport complémentaire du 20 mai 1981 (adhésion)

Département des finances. Co-rapport du 6 mai 1981 (adhésion)

Chancellerie fédérale. Co-rapport du 14 mai 1981 (pris connaissance)

Vu la proposition du département des affaires étrangères et compte tenu de la procédure de co-rapport, le Conseil fédéral

d é c i d e :

Les projets de message et d'arrêté fédéral concernant la Convention européenne sur l'immunité des Etats et le Protocole additionnel à ladite Convention sont approuvés avec des modifications selon co-rapport du département de justice et police du 15 mai 1981.

Publication:

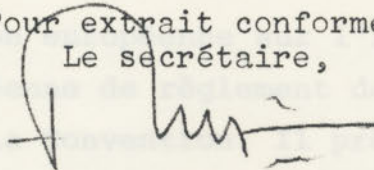
Feuille fédérale

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BK 4 (Hb, Br, FC, Rc) pour exécution
- EDA 6 " "
- EJPD 3 " "
- EFD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,






EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.121.331.4. - KT/sy

3003 Berne, le 28 avril 1981

Distribuée

Au Conseil fédéral

Message concernant l'approbation de  
 la Convention européenne sur l'immunité  
 des Etats et du Protocole additionnel  
 à ladite Convention

1. A l'occasion de la septième Conférence des Ministres européens de la justice, qui s'est tenue à Bâle du 15 au 18 mai 1972, le chef du Département fédéral de justice et police, M. K. Furgler, a signé, sous réserve de ratification, la Convention européenne sur l'immunité des Etats et le Protocole additionnel à ladite Convention.

Cette Convention, qui a été élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, cherche à résoudre, sur le plan européen, les problèmes que soulève l'immunité de juridiction et d'exécution des Etats devant les tribunaux étrangers. Elle est entrée en vigueur le 11 juin 1976. Elle a été ratifiée par l'Autriche, la Belgique, Chypre et le Royaume-Uni et a été signée par la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse.

Le Protocole additionnel à la Convention européenne sur l'immunité des Etats institue une procédure européenne de règlement des différends résultant de l'application de la Convention. Il prévoit la création d'un Tribunal européen en matière d'immunité des Etats, composé des membres de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Protocole a été ratifié par l'Autriche, la Belgique et Chypre. Il a été en outre signé par la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse. Il entrera en vigueur après avoir été ratifié par cinq Etats.

2. Dans son rapport du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1977 III 899), le Conseil fédéral a notamment relevé qu'il s'était montré, dès le début, favorable à la Convention européenne sur l'immunité des Etats et à son Protocole additionnel. Il a annoncé son intention de soumettre ces deux textes à l'approbation des Chambres fédérales dès qu'un plus grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe auraient ratifié la Convention. Le 2 juin 1980, dans son premier rapport complémentaire au rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1980 II 1547), le Conseil fédéral a déclaré qu'il envisageait de soumettre un message aux Chambres fédérales, lors de l'une de leurs prochaines sessions, en vue de la ratification de cette Convention et de son Protocole additionnel. Il a ajouté que la présentation de ce message était liée aux travaux de révision de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, révision qui porte notamment sur le séquestre frappant des biens appartenant à des Etats étrangers.

L'attitude positive des autorités fédérales à l'égard de ces deux textes conventionnels a été également exprimée par la délégation suisse au Comité européen de coopération juridique, lors de sa 31e réunion tenue à Strasbourg du 2 au 6 juillet 1979. A cette occasion, plusieurs autres Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait part de leur intention d'engager la procédure de ratification de ladite Convention.

3. Nous estimons que le moment est venu, pour le Conseil fédéral, d'engager la procédure d'approbation de la Convention européenne sur l'immunité des Etats et du Protocole additionnel à ladite Convention. Ainsi que le Tribunal fédéral l'a relevé dans un arrêt rendu le 15 novembre 1978 (ATF 104 Ia 367), cette Convention

contient des principes qui sont l'expression de la doctrine et de la jurisprudence récentes de l'Europe occidentale en matière d'immunité de juridiction et qui, à ce titre, peuvent être pris en considération par notre Cour suprême. Certes, contrairement à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la Convention fait une distinction entre l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution, en posant comme règle générale l'interdiction de toute mesure d'exécution forcée sur les biens d'un Etat contractant. Il convient toutefois de souligner que la Convention traduit un compromis entre des conceptions divergentes en matière d'immunité des Etats étrangers. En outre, si elle constitue un recul par rapport à la situation existant actuellement en droit suisse, cette interdiction est néanmoins acceptable parce qu'elle est formulée dans une convention conclue entre des Etats liés, au sein du Conseil de l'Europe, par des rapports de confiance, que cette convention impose aux Etats l'obligation de se soumettre de bonne foi aux jugements rendus contre eux et que cette obligation de droit international est assortie de garanties judiciaires propres à en assurer l'exécution effective.

Le point de savoir si la Suisse doit ratifier la Convention européenne sur l'immunité des Etats est en définitive une question politique. Dans son rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la présente législature, le Conseil fédéral a clairement affirmé l'attachement qu'il porte à l'oeuvre d'harmonisation du droit entreprise par le Conseil de l'Europe. A cet égard, la ratification de ladite Convention doit être considérée comme une nouvelle manifestation de notre intérêt pour les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine et comme un acte de solidarité à l'égard des Etats membres de cette Organisation. On doit s'attendre en outre à ce que cette ratification incite d'autres Etats à accélérer la procédure d'approbation par leur parlement de la Convention européenne.

à l'égard de cette Convention qui avait déjà été exprimée au moment de la signature, en 1972.

4. Dans le cadre des travaux en cours visant à réviser la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, la commission d'experts présidée par le Professeur L. Krauskopf envisage de proposer l'adoption de dispositions restrictives concernant le séquestre des biens du débiteur, notamment lorsqu'il s'agit d'un Etat étranger. En attendant l'entrée en vigueur de la loi révisée, le Département fédéral de justice et police a adressé aux Gouvernements cantonaux, le 26 novembre 1979, une circulaire rappelant les principes applicables en matière de séquestres de biens d'Etats étrangers en Suisse (JAAC 1980, fascicule 44/II, No 54). Cette circulaire attire notamment l'attention des destinataires sur les problèmes délicats que soulèvent ces séquestres sur le plan, en particulier, du droit international public.

La ratification de la Convention européenne sur l'immunité des Etats ne préjugera pas la solution qui sera retenue à cet égard dans la future loi. En effet, ladite Convention institue un régime "sui generis" qui est applicable seulement dans les relations entre Etats contractants. Cette ratification présentera en outre l'avantage de donner à nos autorités de poursuite des indications utiles sur la manière d'opérer la distinction entre les actes de gestion, pour lesquels l'Etat ne peut invoquer l'immunité de juridiction, et les actes de gouvernement, qui sont soustraits à la juridiction des tribunaux étrangers.

5. Le Tribunal fédéral n'a pas été consulté au sujet de ce projet de message. Il ne souhaite en effet pas s'exprimer officiellement sur ce texte. Toutefois, des contacts ont été établis de manière informelle avec des membres de la Ière Cour de droit public et de la Chambre des poursuites et des faillites, notamment pour vérifier si les indications contenues dans le message concernant la jurisprudence du Tribunal fédéral étaient correctes. Les entretiens qui ont eu lieu à ce propos ont confirmé l'attitude positive à l'égard de cette Convention qui avait déjà été exprimée au moment de la signature, en 1972.

6. La ratification du Protocole additionnel à la Convention européenne sur l'immunité des Etats nous paraît également opportune. Son acceptation ne pourra en effet que renforcer la position de l'individu qui a obtenu un jugement contre un Etat étranger, en lui donnant accès à une juridiction internationale qui a fait ses preuves, la Cour européenne des droits de l'homme. Cette ratification est en outre dans la ligne de la politique traditionnelle de la Suisse en faveur du règlement judiciaire des différends interétatiques. Enfin, la ratification du Protocole favorisera l'entrée en vigueur de cet instrument international (cinq ratifications sont nécessaires) et sera donc dans l'intérêt d'une interprétation uniforme des dispositions de la Convention.
7. Le projet d'arrêté fédéral propose notamment que le Conseil fédéral soit autorisé à remettre au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration aux termes de laquelle les tribunaux suisses pourront connaître, en dehors des cas prévus par la Convention, de procédures engagées contre un autre Etat contractant dans la mesure où ils peuvent en connaître contre des Etats qui ne sont pas parties à la Convention. Il s'agit d'un régime facultatif, déjà accepté par la Belgique et le Royaume-Uni, qui doit permettre à la jurisprudence des tribunaux suisses, et plus particulièrement du Tribunal fédéral, d'évoluer également dans les relations entre notre pays et les Etats qui auront fait cette déclaration.

Annexes :

La Convention européenne sur l'immunité des Etats entraîne une unification multilatérale du droit au sens de l'article 89, 3e alinéa, lettre c, de la constitution fédérale. L'arrêté fédéral est donc soumis au référendum facultatif.

Le projet de message a été soumis, dans le cadre de la procédure de consultation préalable, à l'Office fédéral de la justice, à l'Office fédéral de la police et à l'Administration fédérale des finances. Leurs observations ont été prises en considération.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Tout en formulant une réserve de caractère général au sujet des dispositions de la Convention qui interdisent les mesures d'exécution forcée contre les biens d'un Etat contractant, l'Office de la justice a admis que la ratification de cette Convention était en définitive une question politique.

Au Conseil fédéral

Vu ce qui précède, le Département a l'honneur de

proposer :

Les projets de message et d'arrêté fédéral concernant la Convention européenne sur l'immunité des Etats et le Protocole additionnel à ladite Convention sont approuvés.

européenne sur l'immunité des Etats et le Protocole additionnel à ladite Convention

A la Feuille fédérale

C o - r a p p o r t

concernant la proposition du Département fédéral des affaires étrangères du 28 avril 1981.

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES AFFAIRES ETRANGERES



Nous nous rallions à la proposition du Département fédéral des affaires étrangères. Le Conseil fédéral lui-même déjà déclaré, naguère, favorable à cette con-

Pierre Aubert

Annexes : et au protocole additionnel, comme, notamment,

Projet de message (en français et en allemand); textes de la Convention européenne sur l'immunité des Etats et du Protocole additionnel à ladite Convention, en français. La traduction allemande de ces deux instruments, qui a été mise au point d'un commun accord avec la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche, sera remise directement à la Chancellerie fédérale.



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Au Conseil fédéral

Berne, le 15 mai 1981

Projet de message concernant la Convention européenne sur  
 l'immunité des Etats et le Protocole additionnel à  
 ladite Convention

C o - r a p p o r t

concernant la proposition du Département des affaires  
 étrangères du 28 avril 1981.

Nous nous rallions à la proposition du Département fédéral  
 des affaires étrangères. Le Conseil fédéral s'est d'ailleurs  
 lui-même déjà déclaré, naguère, favorable à cette con-  
 vention et au protocole additionnel, comme, notamment,  
 l'indique déjà le rapport du 16 novembre 1977 sur la  
 Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe. Il est  
 vrai, le nombre des ratifications n'a guère augmenté depuis  
 (une seule, celle de la Grande-Bretagne, pour la con-  
 vention), à telle enseigne que le protocole additionnel  
 n'est pas encore en vigueur.

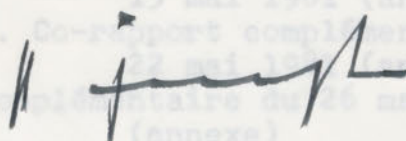


Signalons à ce propos qu'en accord avec la Direction  
Pour la Suisse la ratification implique la suppression  
- dans les limites de la convention - du droit de séquestre  
et du forum arresti quant aux biens d'un Etat-membre dé-  
biteur; C'est donc une facilité enlevée au créancier dans  
le recouvrement de sa créance. Mais on ne saurait dire  
pour autant que le droit du créancier est devenu plus  
aléatoire, vu les garanties que lui offre par ailleurs  
la convention, à l'égard des Etats-membres. Le projet de  
message s'explique (p. 33 in fine) sur l'inconvénient  
signalé, tout en soulignant, par ailleurs, que la rati-  
fication n'en paraît pas moins politiquement souhaitable.

Dans le cadre de l'article 21 de la convention - soit  
l'hypothèse où un créancier demandera l'exécution d'un  
jugement, rendu dans un Etat-membre, condamnant la Con-  
fédération à accomplir une prestation - il s'agit de  
désigner le tribunal suisse compétent pour donner effet  
à ce jugement. Le projet a prévu la voie semble-t-il la  
plus simple: compétence de la juridiction ordinaire:  
tribunal de la mainlevée (pour les jugements pécuniaires)  
en application de la LP et, pour des jugements non  
pécuniaires, compétence de la Cour d'appel de Berne,  
(siège du gouvernement fédéral), en vertu du code de pro-  
cédure civile du canton de Berne. Le recours de droit  
public au Tribunal fédéral, pour violation du traité, sera  
recevable si une violation de la convention est invoquée,  
vu l'article 84, 1er alinéa, lettre c OJ. Il ne sera donc  
pas nécessaire de prévoir à ce sujet de  
compétences législatives et une loi d'exécution.

Signalons à ce propos qu'en accord avec la Direction  
 du droit international public du DFAE, deux modifications  
 rédactionnelles seront apportées à la p. 21 du message  
 (p. 18 du texte allemand): une précision, à l'alinéa 1er,  
 2e phrase; ("si une violation du traité est invoquée...")  
 et un erratum à la note 17 (Citation correcte du code  
 de procédure civile du canton de Berne).

DEPARTEMENT FEDERAL DE  
 JUSTICE ET POLICE



Proposition du 24 avril 1981  
 de justice et police. Co-rapport du 11 mai 1981 (annexe)  
 de justice et police. Co-rapport complémentaire du  
 fédérale. Rapport complémentaire du 16 mai 1981  
 (annexe)  
 des finances. Co-rapport du 8 mai 1981 (adhésion)  
 de l'économie publique. Co-rapport du 12 mai 1981  
 (adhésion)  
 fédérale. Co-rapport du 14 mai 1981 (pris connaissance)

du département des affaires étrangères, compte  
 tenu de la procédure de co-rapport et après délibération, le Conseil

d é c i d e :

Le message et l'arrêté fédéral concernant le nouveau  
 montant de 360 millions de francs au titre de l'aide  
 internationale de la Confédération sont approuvés.

Le message verbal (sans annexes à la proposition):

- Br, FC, Rc) pour exécution
- S 3, DEH 12) " "
- S 3, BJ 3, BAP 3) pour connaissance
- S 7, EGV 6) " "
- 15 (GS 3, BAWI 6, BLW 6)" "
- 2 " "
- FinDel 2 " "

Pour extrait conforme:  
 Le secrétaire,

